



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

## PARLAMENTO, GOVERNO E UE POTENZINO SUBITO IL SISTEMA ITALIANO PER IL DIRITTO D'ASILO

### RACCOMANDAZIONI E RICHIESTE DELL' ASGI

12 APRILE 2014

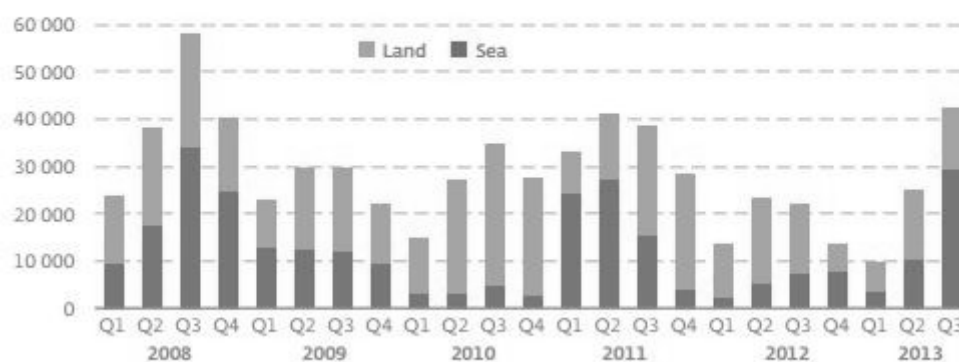
Di fronte al recente ripetersi di sbarchi, concentrati sulle coste siciliane, dei migranti in fuga dai Paesi di appartenenza o di provenienza e di fronte all'abuso del termine "emergenza" da parte dei mezzi di comunicazione e delle autorità politiche, l'ASGI propone alle autorità italiane ed europee le raccomandazioni e le proposte di seguito indicate.

#### **1. IL CONTESTO - L'aumento degli arrivi in Italia dei migranti richiedenti asilo: un fatto prevedibile per i tanti conflitti e violazioni dei diritti umani**

1.1. I migranti che oggi sbarcano in Sicilia fanno parte di un fenomeno largamente previsto e prevedibile di persone in fuga da gravi situazioni che minacciano i loro diritti fondamentali ed hanno perciò diritto di chiedere ed ottenere dalle autorità italiane il diritto d'asilo garantito dalla Costituzione e dalle norme dell'Unione europea. La conferma viene dai numeri sempre crescenti delle domande di asilo accolte anche in Italia e dai gravissimi conflitti interni in corso in Paesi da cui proviene la maggior parte dei migranti, come la **Somalia** (in cui la guerra civile imperversa da oltre 20 anni), la **Siria** (secondo l'ONU la guerra civile siriana e l'esodo di milioni di civili sono la più grande catastrofe umanitaria dopo la seconda guerra mondiale), la **Libia** (in cui dopo la guerra civile milizie armate ancora controllano parti del territorio e le autorità provvisorie non riescono a impedire disordini, violenze e a garantire il minimo di sicurezza delle persone, inclusi gli stranieri che vi lavorano), il **Sudan** (in cui continua il conflitto del Darfur), la **Nigeria** (in cui lo stato di emergenza è in vigore in molti stati del nord per il ripetersi di stragi causate da attentati terroristici e scontri interreligiosi), il **Mali** (in cui il conflitto tra popolazioni arabe e nere scoppiato tre anni fa ancora non può dirsi concluso), l'**Afghanistan** (in cui continua la guerra che dura da oltre 20 anni) e il **Sudan del sud** (appena indipendente e già diviso da scontri e afflitto da carestia), oltre che l'**Eritrea**, in cui un regime dispotico viola da due decenni i più elementari diritti umani. Crisi umanitarie e politiche e conflitti interni affliggono da anni **Iraq, Egitto, Congo, Costa d'Avorio e Repubblica centrafricana**.

1.2. Secondo la **Risk Analysis di Frontex**<sup>1</sup> (l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea) **gli arrivi di migranti irregolari sono aumentati già nel terzo trimestre del 2013**. Nell'ultimo aggiornamento pubblicato, relativo al periodo Luglio-Settembre 2013, risultano essere stati oltre 40 mila migranti giunti nell'Unione europea in modo irregolare, “ *il piu' alto numero registrato per singolo trimestre dal 2008*”: la maggioranza dei migranti, oltre 29 mila, sono stati registrati attraverso le frontiere marittime e provengono soprattutto dalle segnalazioni di intercettazioni da parte delle autorità italiane .

Figure 2. Detections of illegal border-crossing increased dramatically in Q3 2013, almost exclusively because of boats arriving in the Central Mediterranean; detections of illegal border-crossing at the sea border of the EU were at the highest level for five years  
Total quarterly detections of illegal border-crossing between BCPs, split between detections at the land and sea borders



Source: FRAN data as of 5 November 2013

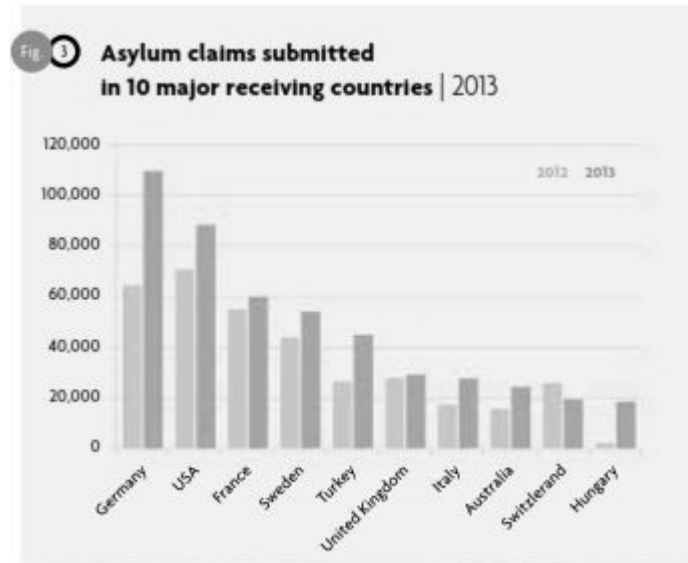
1.3. Nel 2013 in tutta Europa si sono presentate **484.600 richieste di asilo**, con un **aumento di un terzo rispetto al 2012**, come ricorda il recente rapporto dell'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati. (v.UNHCR *Asylum Trends 2013*<sup>2</sup>) Il maggior numero di nuove domande di asilo nel 2013 è stato presentato in Germania (109.600), in Francia (60.100) e in Svezia (54.300), tra i principali paesi di destinazione. Nel 2013 in Turchia, che oggi ospita il maggior numero di rifugiati in fuga dalla Siria (640.889 rifugiati siriani al 18 marzo 2014), sono state presentate 44.800 domande d'asilo, soprattutto da parte di cittadini iracheni e afgani.

**L'Italia nel 2013 ha ricevuto soltanto 27.800 domande di asilo.** Erano state 31.723 nel 2008, 19.090 nel 2009, 12.121 nel 2010, 37.350 nel 2011 e 17.323 nel 2012.

**Dal 2008 al 2013** la media delle domande di asilo presentate in Italia negli ultimi 6 anni è stata **di 24.234**; con riguardo agli ultimi 3 anni (2010-2013) la media è salita a **27.500** ma resta **tuttavia molto inferiore** al numero di domande presentate in Germania, Francia, Svezia, Turchia, nonostante la modifica delle rotte migratorie che sempre di più hanno incrementato la fuga di migranti verso le frontiere marittime italiane.

<sup>1</sup> [Rapporto di Frontex sul terzo trimestre del 2013](#)

<sup>2</sup> [UNHCR Asylum Trends 2013](#)



Secondo l'UNHCR<sup>3</sup> il numero totale di persone arrivate via mare in Italia nel solo 2014 è di oltre 18.500 e quasi 43.000 persone sono arrivate via mare nel 2013. I Siriani sono stati il gruppo più grande con oltre 11.300 arrivi.

Perciò è innegabile che gli arrivi di richiedenti asilo via mare verso l'Italia nei primi mesi del corrente anno **sono rilevanti ed appaiono in crescita** rispetto al recente passato e che la gestione di detti arrivi può determinare alcune difficoltà nella gestione delle prime fasi dell'accoglienza.

#### 1.4. Il sostegno dell'UE all'Italia e i doveri dell'Italia

L'attuale complesso scenario dato dagli arrivi via mare e la sua possibile evoluzione non va sottovalutato e non può certo essere considerato un tema di competenza di un solo stato dell'Unione, bensì va affrontato con un intervento complessivo da parte dell'Unione Europea che preveda l'adozione di **misure di sostegno ai paesi più esposti** e la gestione delle situazioni di crisi:

1. sicuramente va attuato **un piano sull'Italia**, ai sensi dell'art. 33 del Regolamento UE n. 604/2013 (Reg. Dublino III) al fine di potenziare la sua risposta alle pressioni derivanti dagli arrivi

2. la gestione della crisi non può però limitarsi agli interventi in Italia in quanto è tutta l'Unione europea a dovere essere coinvolta tramite l'adozione delle seguenti misure:

a) l'operazione Mare Nostrum va mantenuta e rafforzata con il sostegno maggiore, anche economico, dell'Unione, pur chiarendone gli aspetti dell'operazione medesima che sollevano serie perplessità (si veda il punto 2)

b) l'UE deve concordare, in collaborazione con l'Alto Commissariato delle nazioni Unite per i rifugiati, un piano europeo di reinsediamento di rifugiati che si trovano in paesi terzi dell'area del Mediterraneo dove non possono godere di adeguate forme di protezione e per i quali non sussiste alcuna ragionevole prospettiva di rientro

c) gli Stati dell'Unione debbono concordare una comune modalità di applicazione di quanto previsto dall'art. 5 del Regolamento Schengen sulle frontiere esterne che, come è noto, dà ad ogni Stato la facoltà di consentire che cittadini di paesi terzi che non soddisfano una o più delle condizioni per

<sup>3</sup>[Comunicato UNHCR 11 aprile 2014](#)

l'ingresso e il soggiorno siano autorizzati a fare ingresso nel proprio territorio per motivi umanitari o in virtù di obblighi internazionali.

d) si deve dare applicazione estensiva a quanto previsto dall'art. 17 co.2 del Reg. Dublino III "*al fine di procedere al ricongiungimento di persone legate da qualsiasi vincolo di parentela, per ragioni umanitarie fondate in particolare su motivi familiari o culturali..*"

Le difficoltà legate all'incremento degli arrivi in Italia non possono giustificare esternazioni politiche, anche da parte delle autorità italiane, che risultano improprie e pericolose in quanto continuano a seminare allarme invece che affrontare con idonee misure i problemi legati alla crescita degli arrivi.

Infatti i dati sugli arrivi dei richiedenti asilo in Italia sopra illustrati ben attestano **l'erroneità e l'evidente uso ideologico della nozione di "emergenza"** usata negli ultimi anni al fine di seminare confusione e diffondere la "paura dell'invasione" nell'opinione pubblica, nonché di occultare **l'inadeguatezza e l'incapacità delle politiche italiane a gestire un effettivo sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in condizioni ordinarie, in violazione degli obblighi di assistenza previsti dalle direttive dell'Unione europea.**

## **2. L'operazione Mare Nostrum e gli obblighi di salvataggio dei migranti in difficoltà in mare**

**2.1.** Di fronte al ripetersi nel mare Mediterraneo dei naufragi e delle morti di migranti in fuga, il Governo italiano dal 18 ottobre 2013 ha disposto l'operazione *Mare nostrum*, nell'ambito della quale 5 unità della Marina militare italiana hanno portato in salvo finora oltre 20.000 persone in fuga che si trovavano in pericolo in mare.

L'ASGI apprezza le operazioni di soccorso in mare svolte delle autorità italiane, e, in particolare della Guardia Costiera, della Guardia di Finanza e della Marina Militare, in favore di migliaia di persone, portandole in Italia e salvando così la loro vita, obblighi al quale l'Italia è vincolata in adempimento delle norme del diritto internazionale del mare che impongono di soccorrere le vite umane in difficoltà nel mare. In passato con la sentenza Hirsi del 23 febbraio 2012<sup>4</sup> la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva condannato l'Italia per trattamento inumano e degradante, per violazione del diritto ad un ricorso effettivo e per violazione del divieto di espulsione collettive a seguito dei respingimenti in mare effettuati in violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

**2.2.** L'ASGI ritiene che l'operazione **Mare Nostrum debba continuare la sua attività di soccorso ridefinendo tuttavia i seguenti importanti aspetti dell'operazione medesima:**

**2.2.1. L'identificazione dei migranti soccorsi in mare deve avvenire in maniera approfondita dopo lo sbarco.** La citata sentenza Hirsi della Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che occorrono precise garanzie per valutare realmente ed individualmente la situazione dei migranti presi a bordo, in modo da effettuare un esame individuale delle singole posizioni, con diritto dei migranti di disporre di interpreti e di consulenti legali. Poiché è evidente che è impossibile fruire pienamente di tali diritti a bordo delle imbarcazioni che svolgono operazioni di

---

4 [Hirsi vs Italia](#)

soccorso, le attività di identificazione e di esame delle posizioni individuali devono avvenire in maniera approfondita, il che deve svolgersi dopo lo sbarco.

**2.2.2. La minore età del minore straniero non accompagnato deve essere sempre presunta** nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione (art. 4 d. lgs. n. 24/2014) dando sempre applicazione al principio del superiore interesse del minore (previsto dall'art. 28, comma 3 d.lgs. n. 286/1998 e dalla convenzione internazionale sui diritti del fanciullo).

**2.2.3. Ogni valutazione sommaria e presuntiva o “di gruppo” circa la provenienza o la condizione giuridica del migrante deve essere sempre evitata,** perché sono comunque vietati espulsioni o respingimenti di uno straniero verso uno Stato in cui potrebbe essere oggetto di persecuzioni o non essere protetto da tale rischio (art. 19, comma 1 d. lgs. n. 286/1998) e l'espulsione collettiva di stranieri (art. 4, prot. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Perciò in ogni caso anche al momento delle operazioni di identificazione si deve evitare di presumere l'intento fraudolento o di immigrazione irregolare di persone che si afferma provenire da determinati Stati, sia perché occorre valutare la situazione individuale – la quale spetta caso per caso non già al personale di polizia a bordo della nave che ha soccorso il migrante, ma alle altre autorità di pubblica sicurezza (Prefetto e Questore) e, in caso di presentazione della domanda di asilo, alla Commissione per la protezione internazionale - sia perché spesso in mancanza di documenti l'appartenenza del migrante ad un determinato Stato non è affatto certa e occorre comunque verificare l'effettiva impossibilità che nello Stato di rinvio il migrante subisca rischi, anche considerando che spesso si tratta di persone provenienti da aree in cui si mescolano inestricabilmente violazioni dei diritti umani fondamentali, discriminazioni etnico-linguistiche, religiose o sessuali, bisogni vitali di protezione individuale e di sussistenza materiale.

**2.2.4. Nei confronti degli stranieri soccorsi in mare e sbarcati dalle navi della Marina militare i provvedimenti di respingimento sono illegittimi.** Negli ultimi mesi sono emersi numerosi casi nei quali gli stranieri soccorsi in mare e sbarcati dalle navi della Marina militare italiana sono stati oggetto di provvedimenti di respingimento disposti dai Questori, eseguiti con accompagnamento alla frontiera, motivati con l'ingresso nel territorio dello Stato eludendo i controlli di frontiera ai sensi dell'art. 10, comma 2 d. lgs. n. 286/1998, e conseguente trattenimento di parte dei migranti in un CIE. Premesso che il respingimento del Questore è misura in sé del tutto incostituzionale perché provvedimento restrittivo della libertà personale disposto in via ordinaria dalla sola autorità di pubblica sicurezza senza alcun preventivo intervento dell'autorità giudiziaria, come invece prescrive l'art. 13 Cost., si deve comunque ribadire che nei confronti degli stranieri soccorsi in mare e sbarcati dalle navi della Marina militare i provvedimenti di respingimento **appaiono illegittimi**, sia perché la stessa legge ne vieta l'adozione nei confronti di straniero richiedente asilo, e **sono comunque vietati espulsioni o respingimenti di uno straniero verso uno Stato in cui potrebbe essere oggetto di persecuzioni o non essere protetto da tale rischio** (art. 19, comma 1 d. lgs. n. 286/1998), sia perché quando il soccorso sia avvenuto in acque internazionali l'ingresso in Italia è incolpevole ovvero avviene senza alcuna elusione dei controlli di frontiera (come erroneamente si indica nei provvedimenti di respingimento) in quanto l'ingresso nel territorio italiano (e le navi militari lo sono) avviene su autorizzazione dei comandanti delle navi dell'operazione Mare nostrum, finalizzata proprio al soccorso ai migranti che si trovano nelle acque internazionali e al loro trasbordo sul suolo italiano.

**2.2.5. Vanno chiarite senza indugio le regole di ingaggio delle unità partecipanti all'operazione Mare Nostrum nonché il contenuto delle direttive impartite in concreto circa l'uso della forza.** Su questa delicata tematica si rinvia allo specifico comunicato ASGI del 27/03/2014 sull'episodio reso noto dalla stampa sul mitragliamento nei confronti di natanti in fuga

dopo avere trasportato migranti. **L'ASGI ritiene altresì che il decreto del Ministero dell'Interno del 14 luglio 2003 vada urgentemente adeguato** alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul divieto di respingimento in mare e alle norme internazionali relative all'obbligo di assicurare l'incolumità e il trattamento umano delle persone a bordo di un'imbarcazione sospettata di trasportare migranti in condizioni irregolari e l'obbligo di proteggere e assistere le vittime di traffico, in particolare donne e bambini (artt. 9, 16 e 18 Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria, firmato a Palermo il 15 dicembre 2000, ratificato e reso esecutivo con legge 16 marzo 2006, n. 146).

### **3. Perdurano da parte del Governo italiano la sottostima dei bisogni e l'inadeguatezza dell'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia**

3.1. Le norme dell'UE prevedono che ogni richiedente asilo sprovvisto dei mezzi di sussistenza deve essere accolto e assistito fin da quando manifesta la volontà di chiedere asilo **durante l'esame della domanda di asilo** (Direttiva 2013/95/UE art. 17, par. 1) **prevedendo altresì, dopo il riconoscimento** della protezione internazionale, adeguate misure atte a favorire l'inclusione sociale dei titolari di protezione (Direttiva 2011/95/UE art. 34).

Queste norme europee sono attuate solo parzialmente dalle norme italiane di recepimento e dalle prassi, perché a fronte di una media annua di 27.500 richieste di asilo negli ultimi tre anni, i posti predisposti per accogliere i richiedenti asilo nell'ambito dello SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) dagli enti locali e dagli enti del privato sociale, finanziati all'80% dal Ministero dell'Interno (che stabilisce gli standard di accoglienza nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, anche con nuovi fondi messi a disposizione dall'Unione europea), **rimangono di gran lunga inferiori rispetto alle necessità.**

Nel settembre 2013 il Ministero dell'interno aveva positivamente deciso un forte aumento della capacità ricettiva dello SPRAR (che era di soli 3.000 posti annui nel triennio 2011-2013, portati a 4.000 nel 2012) mettendo a bando 16.000 posti annui per il triennio 2014-2016 e reperendo la disponibilità da parte degli enti locali sino a 20.000 posti (di cui 13.000 ordinari e gli ulteriori 7.000 posti straordinari). I posti attualmente effettivamente attivati nell'ambito della rete SPRAR sono quelli ordinari (poco più di 13.000), mentre la messa in opera dei posti straordinari attivabili in tempi brevi e con una procedura straordinaria che non prevede cofinanziamento non può attualmente essere utilizzata per mancanza di copertura finanziaria.

Per rispondere a questa criticità, da gennaio 2014 il Ministero dell'Interno ha attivato, con risorse straordinarie (diverse da quelle inserite in bilancio per l'accoglienza nell'ambito dello SPRAR) operazioni di accoglienza, coordinate territorialmente dalle Prefetture, che danno vita ad un sistema parallelo e che colloca i richiedenti protezione internazionale in strutture con standard di accoglienza nettamente differenti da quelli richiesti nel sistema SPRAR e svincolate da una progettualità di lungo periodo che porti ad un vero e proprio percorso di integrazione.

E' ben vero che ai posti nell'ambito dello SPRAR si devono sommare anche i posti nei centri statali per richiedenti asilo (CARA), ma si tratta di strutture largamente inadeguate a garantire standard adeguati di accoglienza e tutela e comunque, la somma dei posti disponibili nel sistema CARA e nel sistema SPRAR (che, giova sottolinearlo, si deve occupare anche dei percorsi di accoglienza volti all'integrazione sociale dei titolari di protezione internazionale o umanitaria)

risulta sottostimata rispetto all'effettivo e prevedibile fabbisogno.

Questa **persistente mancanza di posti di accoglienza costringe ogni anno migliaia di richiedenti asilo a sopravvivere in condizioni di indigenza in ripari di fortuna e si è manifestata in tutta evidenza** già nel 2011, quando la crisi dei paesi nordafricani ha indotto decine di migliaia di persone a fuggire in Europa, il Governo italiano ha disposto lo stato di emergenza e ha mobilitato le risorse del Sistema nazionale di protezione civile per reperire fino a 30 mila posti in tutta Italia.

Durante lo stato di emergenza proclamato nel 2011 per gli arrivi dal nord Africa il Governo aveva posto in essere un irrazionale e costosissimo (oltre che inefficace) sistema parallelo di accoglienza dei richiedenti asilo, che oggi non sarebbe necessario riattivare se il Ministero dell'Interno avesse già adeguato la capienza massima complessiva dei posti dello SPRAR ad una cifra non inferiore alla media delle domande di asilo presentate negli ultimi tre anni. Invece dopo gli sbarchi degli ultimi mesi è chiaro che il sistema SPRAR non è stato potenziato dal Ministero dell'Interno in modo permanente e adeguato all'effettivo numero dei richiedenti asilo, il che ha reso indispensabile al Ministero stesso ricorrere di nuovo in extremis ad un sistema parallelo e supplementare di accoglienza che però nega qualità all'accoglienza dei richiedenti asilo.

Le gravi e persistenti carenze sia del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, che delle misure di supporto all'integrazione sociale dei titolari di protezione internazionale inducono molti richiedenti asilo, persino dopo il riconoscimento della protezione, a volere lasciare l'Italia per ritentare una nuova domanda di asilo in altri paesi UE, con tutte le difficoltà ed impedimenti derivanti dall'applicazione del cd. Regolamento Dublino III.

3.2. Questo quadro già così profondamente critico è stato ulteriormente aggravato dalla mancata tempestiva attivazione dei cd. posti aggiuntivi dello SPRAR per mancanza di copertura finanziaria. Per reperire con urgenza nuovi posti di accoglienza, con circolare del 19 marzo 2014, il Ministero dell'Interno ha attivato, con risorse straordinarie (diverse da quelle inserite in bilancio per l'accoglienza nell'ambito dello SPRAR) operazioni di accoglienza, coordinate territorialmente dalle Prefetture, che danno vita ad un nuovo sistema parallelo che colloca i richiedenti protezione internazionale in disparate strutture, anche alberghiere, con standard di accoglienza e tutela nettamente differenti da quelli richiesti nel sistema SPRAR nonché svincolate da una progettualità di lungo periodo che supporti un vero e proprio percorso di integrazione dei beneficiari. Nel frattempo migliaia di posti del sistema SPRAR, già programmati ed attivabili in tempi brevi, rimangono bloccati con evidente elevato danno erariale. Sembrano ripetersi gli aspetti più deleteri della disastrosa esperienza della cd. "emergenza Nord Africa, costata vari milioni alle casse dello Stato in assenza di reali progettualità di accoglienza ed inserimento. Su questa paradossale situazione si veda anche il comunicato ASGI del 24 aprile 2014

**3.3.** Da più parti giungono notizie di **minori stranieri** collocati, dopo il loro sbarco sul suolo italiano, nelle strutture per adulti, con successiva identificazione e ricollocamento in strutture per minori e/o in comunità, con tempi indefiniti e senza un coordinamento tra le varie autorità preposte alla tutela dei minori o addirittura con collocamento in situazioni tassativamente proibite dalla norma.<sup>5</sup> Già nel rapporto "Il diritto alla protezione"<sup>6</sup> si evidenziava con preoccupazione l'esistenza

---

<sup>5</sup>Segnalazione effettuata dalla Sezione Puglia dell'ASGI in data 25.10.2013 sulla grave situazione che si era creata presso il CARA di Borgo Mezzanone (Puglia).

<sup>6</sup>ASGI, Caritas italiana, CESPI, Consorzio Communitas, AICCRE, *Il diritto alla protezione*, (2011), pg. 302.

di un esteso fenomeno di minori stranieri non accompagnati che, pur essendo fuggiti dai loro paesi di origine per ragioni chiaramente riconducibili alla protezione internazionale, rimangono invisibili per tutto il periodo della loro minore età non accedendo alla procedura di riconoscimento di detta protezione per mancanza di informazioni e adeguati supporti, ovvero che abbandonano le strutture di accoglienza per recarsi in altri paesi.

**3.4.** Molti richiedenti asilo che arrivano in Italia non vogliono che la loro domanda di protezione sia esaminata dallo Stato italiano, sia per sfiducia nel sistema di accoglienza e di esame delle domande, sia per la presenza in altri Stati dell'UE di familiari e in tal caso se questi ultimi avessero ottenuto legale protezione essi dovrebbero riceverla in quegli stessi Stati. Si tratta di situazioni sempre più estese di cui ben poco si sa, non essendoci alcuna fonte istituzionale che riporti quanti siano i cd **richiedenti asilo "in transito"**, quali informazioni siano state loro fornite al momento dello sbarco e dunque quale conoscenza abbiano dei loro diritti, con la conseguenza che molti saranno rinviiati in Italia proprio in forza del Regolamento Dublino III. Questo quadro allarmante è particolarmente evidente in riferimento ai migranti che dall'autunno 2013 giungono in Italia in fuga dalla guerra civile che infuria in Siria (spesso famiglie intere con bambini) sono persone che prevalentemente non vogliono presentare domanda di asilo in Italia, ma preferiscono recarsi presso altri amici o familiari già presenti in altri Stati europei (Francia, Germania, Svezia) nei quali vorrebbero chiedere asilo.

#### **4. L'inadeguatezza del numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e delle loro sezioni**

L'inadeguatezza del sistema italiano del diritto di asilo è ulteriormente aggravato dall'esiguo numero di Commissioni territoriali per l'esame delle domande di protezione internazionale.

In base all'art. 2 d. lgs. n. 25/2008, come modificato dalla legge n. 97/2013, il **numero massimo delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale è di 10 e può essere aumentato con ulteriori 10 sezioni** dal Ministro dell'Interno. Al momento non è dato capire se tutte le 10 sezioni aggiuntive siano state istituite dal Ministro dell'Interno e/o se tutte siano già effettivamente operanti.

In ogni caso tali numeri complessivi appaiono **del tutto inadeguati rispetto all'elevato numero delle domande di asilo da esaminare**, il che prolunga inutilmente la durata dell'esame delle domande, esaspera l'attesa dei richiedenti asilo e rende spesso frettoloso l'esame delle singole domande, a discapito di un doveroso approfondimento di situazioni complesse e drammatiche.

#### **5. L'urgenza di misure immediate e di una riforma complessiva del sistema italiano per il diritto di asilo**

Per fare fronte all'allarmante quadro sopra delineato l'ASGI chiede al Governo italiano:

- 1) L'adozione di misure urgenti**
- 2) La riforma legislativa complessiva del sistema nazionale per il diritto di asilo**



## 5.1 Le misure immediate

**5.5.1.** In tutto il territorio nazionale va data puntuale applicazione all'art. 5, comma 5, d. lgs. n. 140/2005 che disciplina gli **interventi assistenziali e di soccorso precedenti alla presentazione della domanda di asilo**, anche per evitare che si verifichino casi (come accade da mesi nel Comune di Milano in cui sono transitati finora oltre 2700 siriani) in cui un elevatissimo numero di persone inespellibili rimangono prive di qualsiasi assistenza, accampati nelle stazioni ferroviarie od ospitate in modo improvvisato in centri di accoglienza per persone senza fissa dimora, con oneri che ricadono impropriamente sugli enti locali. Si tratta senza dubbio di situazioni meritevoli di un intervento sistematico: il Ministro dell'interno dovrebbe perciò adottare fin da subito protocolli operativi tra le Prefetture e i Comuni in cui tali problemi risultano più frequenti e acuti.

**5.1.2.** Va garantito il tempestivo finanziamento dei posti aggiuntivi di accoglienza nell'ambito dello SPRAR già individuati come idonei dopo l'ultimo bando, con conseguente rapida cessazione del piano straordinario di cui alle circolari del Ministero dell'Interno dell'8 gennaio e del 19 marzo 2014, con conseguente rapido trasferimento nelle nuove strutture dello SPAR dei richiedenti asilo attualmente inviati dal Ministero dell'Interno presso le strutture provvisorie.

**5.1.3.** Considerato che, anche realizzando il previsto allargamento dello SPRAR non risulta possibile rispondere alle necessità di accoglienza conseguenti al crescente numero di domande di asilo, in attesa dell'urgentissima riforma normativa della materia (cfr. 5.2.) va emanato da parte del Ministero dell'Interno un decreto per il finanziamento di ulteriori progetti di accoglienza presentati dagli enti locali nell'ambito dello SPRAR (compresi i progetti di accoglienza rivolti ai minori non accompagnati richiedenti asilo) portando la capacità dello SPRAR **ad un numero complessivo di posti non inferiore alla media annua delle domande di asilo presentate in Italia negli ultimi tre anni, compreso un ulteriore numero di posti specializzati per l'accoglienza di minori non accompagnati**, che devono essere integrati con un ulteriore numero di posti che consenta ai titolari di protezione internazionale o umanitaria di godere di un periodo di accoglienza successivo al riconoscimento giuridico della protezione, evitando così il gravissimo e diffuso fenomeno dell'abbandono dei titolari di protezione subito dopo il riconoscimento. Per tutte e tre le tipologie il Ministero dovrebbe immediatamente provvedere all'accoglimento delle domande di finanziamento già idonee e provvedere a pubblicare nuovi bandi.

**5.1.4.** Per programmare gli interventi di accoglienza sopra indicati occorrono ulteriori riunioni del Tavolo di coordinamento per elaborare il Piano nazionale degli interventi in favore dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale, previsto dall'art. 29, comma 3 D. lgs. n. 251/2007, appena introdotto dal d. lgs. n. 18/2014. Oltre alla prevista partecipazione di regioni ed enti locali ai lavori del Tavolo vanno chiamate a partecipare anche le principali associazioni ed enti di tutela dei richiedenti asilo e dei rifugiati, da troppo tempo totalmente escluse da adeguate forme di consultazione e partecipazione.

5.1.5. In attuazione di quanto previsto dall'art. 4 d.lgs n. 25/2008, come modificato dalla legge n. 97/2013, **il numero massimo delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale va incrementato con l'apertura di ulteriori 10 sezioni** in modo da rispondere all'esigenza di esaminare con celerità le domande di asilo presentate.

5.1.6. Poiché l'identificazione e la presentazione delle domande di asilo sono momenti fondamentali, durante i quali dipende dalla corretta e tempestiva applicazione delle norme vigenti, è indispensabile che il Ministero dell'interno impartisca subito direttive precise a tutte le autorità di polizia incaricate di identificare i migranti e di raccogliere e verbalizzare le domande di asilo. Pertanto si chiede che il Ministero dell'interno **emani apposite direttive o circolari con cui**

**a) si ricordino ai Questori le norme internazionali e nazionali che vietano provvedimenti di respingimento nei confronti di stranieri che in qualsiasi modo manifestino la volontà di presentare domanda di asilo, inclusi quelli salvati e sbarcati dalle unità della Marina militare nell'ambito dell'operazione Mare nostrum, e si disponga l'annullamento d'ufficio dei provvedimenti di respingimento finora adottati dai Questori nei confronti di richiedenti asilo,**

**b) si ricordi l'obbligo per tutti gli operatori di polizia di evitare ogni presunzione, anche "di gruppo", circa l'età (nel prevalente interesse superiore del minore) e la condizione o la provenienza del migrante e di informare i migranti, anche con l'ausilio di interpreti, sia durante le operazioni di identificazione, anche a bordo delle navi militari che li soccorrono nel mare, sia dopo il loro sbarco sulla terraferma circa il loro diritto di presentare subito domanda di asilo e sui loro conseguenti diritti e doveri, di segnalare se eventuali suoi familiari abbiano presentato domande di asilo in altri Stati dell'UE in cui vogliono essere inviati e di consentire la presentazione della domanda di asilo prima che siano adottati eventuali provvedimenti di respingimento o di espulsione per l'ingresso o il soggiorno irregolari;**

**c) si prescriva ai Prefetti e ai Questori di riorganizzare il personale e le procedure interne agli uffici territoriali del Governo-prefetture e agli uffici immigrazione delle Questure in modo da porli nelle condizioni di rispettare effettivamente sempre gli obblighi derivanti dalle norme dettagliate e già autoapplicative previste dalle Direttive rifuse 2013/32/UE (procedure di esame delle domande di asilo) e 2013/33/UE (accoglienza dei richiedenti asilo), di ammettere all'accoglienza il richiedente asilo sprovvisto di mezzi di sussistenza il giorno stesso della presentazione della domanda di asilo o del suo rinvio in Italia da parte di altri Stati dell'UE, e di verbalizzare ogni domanda entro il termine di tre giorni lavorativi dalla sua presentazione (prorogabile di ulteriori 10 giorni lavorativi soltanto quando sia molto difficile rispettarlo a causa della presentazione di domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di persone).**

## **5.2. La riforma legislativa complessiva del sistema nazionale per il diritto di asilo**

Il sistema italiano in materia di asilo è giunto a livelli di così grave e profondo malfunzionamento complessivo che, ferme restando le misure urgenti sopra illustrate, è **inderogabile ed urgente procedere ad una riforma legislativa del Sistema nazionale per il diritto di asilo**, sia per ciò che attiene gli organi e le procedure di esame delle domande di asilo

(riformando e rendendo più indipendente, preparata ed efficiente la composizione delle Commissioni e ampliandone il loro numero anche per velocizzare le procedure), sia per ciò che attiene il sistema di accoglienza con la progressiva chiusura dei CARA e l'ampliamento ed il consolidamento di un unico sistema di accoglienza che valorizzi i numerosi aspetti positivi dell'attuale sistema SPRAR, superandone, però, gli intrinseci limiti strutturali (in primis la disomogeneità dei programmi di accoglienza basati su una mera adesione volontaria degli enti locali) e con una realistica programmazione generale pluriennale tra Stato-regioni ed enti locali.

Perciò l'ASGI chiede che vengano accolte le proposte di emendamento al disegno di legge di delegazione europea volte a **prevedere precisi criteri e principi direttivi alla delega legislativa al Governo per il recepimento delle Direttive rifuse 2013/32/UE (procedure di esame delle domande di asilo) e 2013/33/UE (accoglienza dei richiedenti asilo)** che l'ASGI ha inviato a Governo e Parlamento<sup>7</sup>.

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

---

#### Contatti

Sede legale – Torino – via Gerdil 7 – tel/fax +39.0114369158 [segreteria@asgi.it](mailto:segreteria@asgi.it)

Segreteria Organizzativa/Comunicazione - Udine - tel/fax +39.0432.507115 - 3470091756 - [info@asgi.it](mailto:info@asgi.it)

Ufficio Antidiscriminazioni - Trieste - 040/368463 - [antidiscriminazione@asgi.it](mailto:antidiscriminazione@asgi.it)

L'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione è stata costituita nel 1990 e riunisce avvocati, docenti universitari, operatori del diritto e giuristi con uno specifico interesse professionale per le questioni giuridiche connesse all'immigrazione. Nata da un gruppo di avvocati, giuristi e studiosi per condividere le informazioni sul diritto dell'immigrazione in Italia, l'ASGI è oggi un network di persone e associazioni che, in tutta Italia, collaborano per promuovere la tutela dei cittadini stranieri e comunitari, coloro che arrivano in cerca di protezione o apolidi. Sviluppando attività di advocacy, l'ASGI è impegnata nel favorire l'elaborazione di politiche e norme in materia di immigrazione, asilo e cittadinanza nel rispetto dei diritti umani fondamentali. Nel campo editoriale dal 1999 ASGI pubblica "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", prima rivista dedicata interamente a queste tematiche, promossa in collaborazione con Magistratura Democratica ed edita da Franco Angeli Editore. A livello europeo ASGI è membro dell' ENAR - European Network Against Racism e dell'Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali.

---

<sup>7</sup>[http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=3052&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=3052&l=it).