



Progetto co-finanziato dall'Unione Europea

Ministero dell'Interno  
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Fondo Europeo per i Rifugiati

*FER 2009 – azione 2.1.A*

***Il diritto alla protezione***  
***studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione***

Nell'ultimo decennio l'Italia ha conosciuto un profondo cambiamento in materia di diritto d'asilo; si tratta tanto di un cambiamento normativo, che di una profonda modifica del fenomeno dell'arrivo degli stranieri che chiedono protezione internazionale e, conseguentemente, della loro accoglienza e tutela. Il recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure rispettivamente tramite il Decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140, il Decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251 e il Decreto Legislativo 28 gennaio 2005 n. 25 modificato con Decreto legislativo 159/2008 non ha solo portato a modificare la pre-esistente normativa nazionale, adeguandola a quanto richiesto dal diritto comunitario, bensì ha rivoluzionato il quadro previgente.

Risulta quindi necessario potere disporre quanto prima di uno studio scientifico che, per la prima volta in Italia, consenta di disporre di un quadro generale sufficientemente articolato, di quale effettivamente sia “lo stato del sistema asilo” nel nostro Paese e quale sia di conseguenza il reale livello di accoglienza e protezione garantito ai richiedenti asilo e ai titolari di protezione internazionale ed umanitaria.

Nell'ambito della programmazione FER 2009 cofinanziato dalla **Commissione Europea** e dal **Ministero dell'Interno**, è stata quindi prevista la realizzazione di una ricerca che vede coinvolti l'**ASGI** (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) quale ente capofila insieme a **AICCRE** (Sezione italiana del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa), **Caritas Italiana**, **CESPI** (Centro Studi Politiche Internazionali), **Communitas Onlus**.

La ricerca, che ha preso avvio nell'agosto c.a. e si concluderà a giugno 2011, vede altresì la partecipazione dei Dipartimenti universitari/centri di ricerca di: **Università degli Studi di Milano**, **Università degli Studi di Milano Bicocca**, **Università degli Studi di Bologna**, **Università degli Studi di Roma “La Sapienza”**, **Università degli Studi di Catanzaro**, **Università degli Studi di Palermo**

Gli Obiettivi della ricerca “ Il diritto alla protezione” consistono:

1. nella realizzazione di uno **studio sul funzionamento del sistema d'asilo italiano** che analizzi gli aspetti innovativi e quelli critici della norma primaria e delle disposizioni regolamentari e che, attraverso un lavoro sul campo indagli sulla loro effettiva attuazione nella prassi





Progetto co-finanziato dall'Unione Europea

Ministero dell'Interno  
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Fondo Europeo per i Rifugiati

2. **nella elaborazione di valutazioni, proposte e raccomandazioni** per una modifica (sul piano legislativo, regolamentare, amministrativo e gestionale) dell'attuale sistema d'asilo. Particolare attenzione verrà dedicata all'elaborazione delle **proposte di modifica** del sistema al fine di superare le incongruenze e le disorganicità attuali, **nell'ottica di una complessiva razionalizzazione del sistema unico di accoglienza**, anche alla luce delle recenti discussioni in corso in sede UE relative al processo di revisione delle normative in materia di asilo;
3. **la realizzazione, a giugno 2011, di una Conferenza nazionale** per la divulgazione dei risultati dello studio e per la presentazione delle proposte e delle raccomandazioni. Ai lavori della conferenza, che sarà organizzata dall'AICCRE, saranno invitati i principali stakeholders italiani (Autorità centrali, Prefetture-UTG, Progetti territoriali SPRAR, Regioni ed Enti Locali, rappresentanti delle più rappresentative ONG nazionali afferenti al "tavolo asilo" ecc.). Si prevede altresì il coinvolgimento dei principali stakeholders europei a partire dalla Commissione Europea ma anche delle principali reti internazionali di tutela del diritto d'asilo, i rappresentanti degli stati caratterizzati da alti flussi di richiedenti asilo quali Francia, UK, Germania, Svezia, gli stati dell'area mediterranea che condividono con l'Italia problematiche affini ed una comune recente esposizione al fenomeno (Malta, Grecia, Spagna) nonché dei paesi UE dell'Est Europa in quanto si tratta di stati che si trovano ad affrontare il fenomeno dell'arrivo di rifugiati in numero elevato solo assai di recente e che non hanno forti e consolidate esperienze. Sia il Rapporto finale (comprensivo del testo completo della ricerca) che un abstract della stessa (tradotto in lingua inglese) saranno inviati a tutti i più importanti stakeholders governativi e non governativi sia nazionali che europei (una copia del Rapporto e/o dell'abstract saranno inviate tra l'altro alla Commissione Europea e al Parlamento Europeo).

Lo studio, comprensivo delle proposte e raccomandazioni, intende affrontare i seguenti temi:

- ❖ **l'accesso** alla procedura di asilo, lo stato dei servizi alle frontiere e l'applicazione del Regolamento Dublino II;
- ❖ **l'accesso** alla procedura d'asilo da parte dei **minori stranieri non accompagnati** e la loro conseguente tutela ed effettiva presa in carico;
- ❖ l'accesso tempestivo alle **misure di accoglienza** previsto dal D.lgs 25/08, analizzando se ed in che misura, specie nelle principali aree urbane, si possa individuare un "sommerso" nonché al sistema della prima accoglienza di cui alla L.563/95;
- ❖ le problematiche interpretative ed applicative relative **all'applicazione delle diverse fattispecie per l'invio ai CARA** di cui all'art. 20 del D.lgs 25/08 e il **trattenimento nei CIE** di cui all'art. 21 del D.lgs 25/08 come modificato dal D.lgs 159/08;





Progetto co-finanziato dall'Unione Europea

Ministero dell'Interno  
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Fondo Europeo per i Rifugiati

- ❖ l'evoluzione del sistema di accoglienza sulla base della necessità che l'Italia rafforzi nel suo complesso il proprio sistema di asilo in prospettiva di un crescente ruolo nello scenario europeo. A tal proposito si intende in particolare modo analizzare: a) **il rispetto degli standard di tutela** nel caso di accoglienza dei richiedenti presso strutture diverse da quelle previste dagli art. 20 e 21 del D.lgs 25/08, b) la relazione tra **il sistema di accoglienza nei CARA e il sistema SPRAR** e la possibile evoluzione verso un sistema unico, o comunque maggiormente coordinato;
- ❖ **le problematiche giuridiche connesse al coordinamento** delle misure di accoglienza tra quanto disposto dal D.lgs 140/05 e le misure in materia di accoglienza successivamente introdotte con il D.lgs 25/08 e con il D.lgs 159/08;
- ❖ l'effettivo accesso ad una corretta informazione e ad un orientamento alla procedura di asilo per i richiedenti asilo **trattenuti nei CIE**, nonché accesso degli stessi alla tutela giurisdizionale, analizzando anche quale sia stata l'evoluzione dei servizi in detti centri dopo i numerosi interventi formativi realizzati da diversi soggetti e coordinati a livello centrale, attuati nel 2007, 2008 e 2009, e l'introduzione del Capitolato per la gestione dei centri per i migranti approvato con DM del 21 novembre 2008;
- ❖ **la tutela delle situazioni maggiormente vulnerabili**, con particolare attenzione alle vittime di tortura, nel sistema CARA, nel sistema SPRAR, e nei CIE;
- ❖ l'analisi complessiva, in termini quantitativi e qualitativi, sulle **carenze di accoglienza dei titolari di protezione sussidiaria in uscita dai CARA e/o** da altri centri di cui sopra, tenendo in particolare considerazione i fenomeni di disagio sociale che interessano le principali aree urbane;
  - la situazione relativa all'esame delle domande di asilo con attenzione particolare alle garanzie di esame imparziale ed obiettivo delle domande stesse;
  - l'effettivo accesso al gratuito patrocinio nonché sugli **orientamenti prevalenti della giurisprudenza** di merito in relazione al riconoscimento del diritto d'asilo a seguito di impugnazione delle decisioni negative in sede amministrativa.

L'indicazione dei temi sopra indicati è da intendersi come non esaustiva poiché ulteriori aspetti potranno essere approfonditi sulla base degli elementi e delle informazioni che giungeranno nel corso dell'attuazione del progetto, tramite l'analisi comparata delle fonti, e le rilevazioni sul campo.

Anche se, come sopra evidenziato, l'oggetto della ricerca è il sistema asilo nel suo complesso, tra il *de iure* e il *de facto*, una particolare attenzione verrà posta nel monitorare l'evoluzione del sistema di accoglienza nonché sulle problematiche connesse al coordinamento delle misure di accoglienza tra quanto disposto dal D.lgs 140/05 e le misure in materia di accoglienza successivamente introdotte con il D.lgs 25/08 e con il D.lgs 159/08 ed in ultima analisi sul legame tra il sistema di accoglienza nei CARA, il sistema SPRAR e di alcune realtà territoriali di particolare peculiarità (zone di arrivi, compresi valichi aeroportuali, le aree Metropolitane di Roma. Milano ecc.) e la possibile evoluzione verso un sistema unico, o comunque maggiormente coordinato.





Progetto co-finanziato dall'Unione Europea

Ministero dell'Interno  
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Fondo Europeo per i Rifugiati

Ed è proprio in tale disomogeneità delle tipologie di accoglienza che risiede una delle maggiori criticità del sistema di asilo in Italia complessivamente inteso, se si considera che le modalità di svolgimento della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale sono ormai intimamente collegate alle concrete modalità di accoglienza, e che pertanto ogni incongruenza o malfunzionamento di queste ultime ha importanti ricadute sull'efficienza e sulla qualità della politica di asilo nel suo complesso. In particolare appare necessario approfondire: a) il numero, la capienza, la dislocazione e soprattutto l'effettiva natura giuridica delle strutture di accoglienza attualmente funzionanti, anche al fine di esaminare le interconnessioni tra modalità di accoglienza e procedura di riconoscimento b) l'efficacia e la tempestività delle procedure per l'invio in accoglienza dei richiedenti asilo; c) la qualità dei servizi per l'orientamento legale e sociale rivolti ai richiedenti asilo; d) l'effettiva attivazione nei CARA di servizi volti ad una tempestiva presa in carico delle situazioni più vulnerabili; e) le modalità di segnalazione dei beneficiari dal sistema CARA al sistema SPRAR; f) la capacità effettiva del sistema di "seconda accoglienza" di rispondere ai bisogni di inserimento in percorsi di protezione ed inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria, procedendo sia ad una valutazione sul bisogno "sommerso" esistente, sia ad un'analisi dei principali nodi che rallentano il processo di inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria. In tale ottica si prevede di porre particolare attenzione sia al tema del crescente disagio che si evidenzia nelle grandi aree urbane, sia al tema del rapporto, non sempre efficace, tra la normativa specifica di settore sui titolari di protezione internazionale e il complesso delle disposizioni relative agli interventi sociali, specie in relazione alle fasce più vulnerabili della popolazione

Dal punto di vista metodologico lo studio contempera un'analisi giuridica della normativa vigente di fonte statale (ivi compreso in relazione alla normativa comunitaria recepita in Italia) e regionale che intercettano la tematica dell'accoglienza e dell'integrazione dei richiedenti e dei titolari di protezione internazionale ed umanitaria (con particolare attenzione alle problematiche di coordinamento tra le diverse fonti nonché agli aspetti più carenti e lacunosi) con un'analisi del rapporto tra il dettato normativo e le prassi attuative attuali (con particolare attenzione alla eventuale "sopravvivenza" nella prassi di interpretazioni ed applicazioni non compatibili con il diritto vigente, o che, comunque, rischiano di ledere l'effettivo accesso dello straniero a quanto previsto dalla normativa). Allo stesso tempo si prevede di condurre un'analisi sociologica/antropologica della condizione effettiva dei richiedenti asilo in Italia (aspettative, percezione sociale, percorsi di inclusione/esclusione).

Il metodo prescelto per l'attivazione della rete sul territorio nell'attuazione del presente progetto è quella della **realizzazione di focus group territoriali e nazionali**. I *focus group* – organizzati con il coinvolgimento delle istituzioni statali centrali e periferiche, sistema degli enti pubblici territoriali, enti ed associazioni di tutela ed associazioni di rifugiati - sono finalizzati all'esame di una specifica problematica ovvero diretti ad esaminare una o più tematiche attraverso l'analisi di situazioni particolarmente complesse che si verificano in un determinato territorio.





Progetto co-finanziato dall'Unione Europea

Ministero dell'Interno  
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Fondo Europeo per i Rifugiati

I *focus group* seguono una metodologia interattiva basata sul confronto tra le informazioni, le analisi e le valutazioni di cui sono portatori i soggetti che vi parteciperanno e che verranno individuati dal Comitato di pilotaggio del progetto, sulla base della rilevanza delle informazioni di cui dispongono, collocazione geografica, specializzazione degli interventi *etc.*

Nella consapevolezza che non è possibile realizzare un monitoraggio di tutte le situazioni più significative, il progetto di ricerca prevede di organizzare almeno i seguenti 9 *focus group* territoriali

a Roma, sulle problematiche specifiche inerenti l'area metropolitana ;

a Torino sulle problematiche specifiche inerenti questa area metropolitana;

a Milano, sulle problematiche specifiche inerenti l'area metropolitana nonché la frontiera aeroportuale di Malpensa;

a Bologna, sull'analisi di un'esperienza di accoglienza diffusa, con un approccio fortemente integrato con il sistema degli enti locali e l'amministrazione regionale

a Trieste/Gorizia per analizzare la situazione del confine orientale

a Trento sull'analisi del sistema di accoglienza trentino per la sua peculiarità connesse ad una legge provinciale è stato attuato un sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati. L'analisi di questa peculiare specificità, riguarderà altresì la politica degli interventi in provincia di Bolzano disciplinati anch'essi da apposite disposizioni locali.

a Ragusa, sulla situazione conseguente agli sbarchi sulla costa siciliana in relazione alle misure di prima accoglienza, l'accesso alla procedura di asilo e l'invio ai centri di cui al D.lgs 25/08;

a Caserta, per l'analisi di una realtà nella quale si registra da anni un consistente insediamento di rifugiati coinvolti nei lavori agricoli stagionali e più in generale nell'economia sommersa con spiccati fenomeni di grave sfruttamento e degrado.

a Crotone per un'analisi della situazione complessiva di un'area di grande importanza, nella quale convivono esperienze anche molto diverse tra loro, come la Calabria. In particolare il *focus group* affronterà le criticità connesse all'efficacia e alla fruibilità dei servizi di tutela in un CARA di grandi dimensioni (Crotone), ed il rapporto di detta struttura con il territorio, nonché le esperienze dell'accoglienza diffusa in piccoli centri, compresa l'esperienza di reinsediamento avviato nei comuni di Riace e Caulonia.

In aggiunta ai *focus group* territoriali saranno inoltre organizzati a Roma almeno 3 *focus group* nazionali, ai quali saranno invitati i rappresentanti dei soggetti istituzionali nazionali ed internazionali coinvolti nell'organizzazione dei servizi di accoglienza e protezione sull'asilo nonché altri soggetti istituzionali (Enti locali, Regioni ecc. ) e gli enti di tutela maggiormente rappresentativi a livello nazionale. Di questi almeno un focus verrà dedicato al confronto sui temi dell'accoglienza e della tutela delle situazioni maggiormente vulnerabili, con specifica attenzione ai minori stranieri non accompagnati e alle vittime di tortura.





Progetto co-finanziato dall'Unione Europea

Ministero dell'Interno  
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Fondo Europeo per i Rifugiati

Poiché, nonostante la vasta azione di monitoraggio prevista, non risulta comunque possibile una diretta analisi sul campo delle molteplici situazioni che si verificano in tutto il territorio nazionale, la ricerca prevede incontri diretti con i referenti istituzionali territoriali delle autorità centrali interessate (Questure e Prefetture) e con gli attori più significativi dei diversi territori.

Saranno comunque raccolte ed analizzate (anche eventualmente tramite missioni ad hoc nei casi più rilevanti) tutte le segnalazioni più significative che giungeranno da parte di enti locali, associazioni di tutela, studiosi, operatori sociali e del diritto che a vario titolo sono a diretto contatto con l'effettiva realtà della tutela dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Si chiede pertanto di fare riferimento in tal senso alla segreteria del progetto presso l'ASGI per ogni segnalazione, utilizzando l'indirizzo di posta elettronica: [progetti@asgi.it](mailto:progetti@asgi.it)

La ricerca è realizzata da un comitato di pilotaggio composto da referenti dell'ASGI, del CESPI, dell'AICCRE e di Caritas avente il compito di programmare e monitorare ogni fase del progetto. Il lavoro di ricerca è affidato ad una equipe di 5 ricercatori (Luigi Tessitori, Noris Moranti, Annamaria Cascelli, Lorenzo Coslovi e Chiara Marchetti) coordinati da Gianfranco Schiavone del direttivo nazionale dell'ASGI, che svolge anche il ruolo di responsabile generale del progetto. E' altresì stato istituito un **Comitato scientifico** avente il compito di impostare la metodologia del lavoro di ricerca e monitorare l'andamento del progetto, garantire il necessario rigore scientifico nell'elaborazione progressiva e nella stesura finale della ricerca e definire l'impianto scientifico della conferenza finale. Il Comitato scientifico, oltre che da referenti degli enti partner, è composto 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 partecipa altresì, attraverso un suo referente, ai lavori del Comitato scientifico.

