

11. Gli stranieri in fuga dai paesi arabi in rivolta: tra accoglienza e rimpatri

di Paolo Bonetti

11.1 Le fughe dai paesi arabi in rivolta

I flussi migratori provenienti nel 2011 dalla Tunisia e dalla Libia a causa delle rivoluzioni politiche, dell'inasprirsi delle tensioni sociali, politiche ed economiche in questi territori, lo scoppio della guerra civile in Libia e il successivo intervento militare internazionale a seguito della risoluzione n. 1973 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, hanno portato in primo piano l'emergenza umanitaria creata dai migranti in fuga.

Alla fine di giugno 2011, secondo i rilievi dell'Alto Commissariato nelle Nazioni Unite per i rifugiati (Unhcr) 1,1 milioni di persone avevano varcato le frontiere libiche verso i paesi confinanti: oltre la metà (576mila) erano fuggiti in Tunisia, un terzo (356mila) in Egitto e il residuo (144mila) in Niger (73mila), in Ciad (44mila), in Algeria (24mila) e nel Sudan (3mila). Dal 22 giugno all'inizio di agosto 2011 si è determinato un ulteriore intenso flusso in direzione della Tunisia, soprattutto di cittadini libici, che ha portato il conto cumulato dei passaggi, ai valichi con la Tunisia di Ras Ajdir e Deliba, a 834mila unità (tra il 20 febbraio e il 1° agosto).

Fino alla metà di aprile, i flussi verso l'Egitto e verso la Tunisia si sono equivalsi, con valori compresi tra i 2mila e i 4mila varchi giornalieri verso ciascuna delle due destinazioni; poi, con lo spostarsi del conflitto verso occidente, i varchi giornalieri verso la Tunisia si sono intensificati, raggiungendo picchi di 8mila passaggi. Circa la metà dei transiti verso l'Egitto e i due terzi di quelli verso la Tunisia sono costituiti da cittadini libici in fuga, per il residuo si tratta di rimpatri di egiziani e tunisini, e di cittadini di paesi terzi il cui status migratorio in Libia non è dato di conoscere. Dall'inizio della guerra civile libica al 1° agosto circa 700mila non libici sono usciti dalla Libia, ai quali bisogna aggiungere i circa 30mila che hanno traversato il Mediterraneo, quasi tutti verso l'Italia. In fuga dalla guerra, dalla disoccupazione per l'arresto delle attività economiche, dal riaccendersi di violenze etniche e razziali.

Dei quasi 600mila libici che hanno varcato il confine tunisino dal 20 febbraio al 1° agosto, le autorità stimano che il numero dei rientri si sia accre-

sciuto a partire dalla fine di luglio: per trascorrere il periodo di Ramadan a casa o per sorvegliare le proprietà abbandonate o perché hanno ritenuto meno precaria la situazione in patria.

Le autorità tunisine stimano che siano meno di 100mila i libici rimasti in Tunisia, spesso ospitati da famiglie tunisine in aree urbane. Secondo la Unhcr fin dall'inizio del flusso di rifugiati dalla Libia, la popolazione tunisina e il Governo hanno esplicitato una generosa azione di aiuto, scongiurando una crisi umanitaria. La politica di porte aperte adottata dal Governo tunisino e l'ospitalità accordata ai rifugiati è stata esemplare e rimane in vigore.

In base ai dati aggiornati al 7 ottobre 2011 si stimano in 331.770 le persone che hanno abbandonato il territorio libico dall'inizio delle operazioni militari, di cui 121.772 per "ripararsi" nei territori limitrofi.

Questi fenomeni hanno determinato un significativo aumento degli sbarchi di migranti sulle coste italiane dopo la contrazione dei numeri registrata nel biennio 2009/2010 (poco più di 13.900 nel biennio rispetto ai 37mila del 2008), in quanto secondo i dati forniti al Parlamento dal Sottosegretario all'Interno da gennaio a settembre 2011, 60.656 stranieri sono giunti via mare sulle coste italiane (in particolare 51.596 sulle isole Pelagie) e ciò ha determinato un incremento delle domande di protezione internazionale in Italia e in altri paesi.

Una parte di tale flusso massiccio è stato composto di veri e propri richiedenti asilo. Secondo l'Unhcr in Italia sono state registrate, durante il primo semestre del 2011, 10.860 domande di asilo, con un aumento del 102% rispetto allo stesso periodo di riferimento del 2010 a causa dell'arrivo via mare di richiedenti asilo in fuga dal Nord Africa. Questo incremento di sbarchi e di domande di protezione ha determinato anche una diversificazione degli interventi e una stratificazione dei sistemi di accoglienza in Italia.

Un'altra parte di migranti in fuga però non era composta da richiedenti asilo. Infatti, a seguito delle rivolte negli Stati del Nord Africa e dell'insorgere della guerra in Libia dall'inizio del 2011 è giunto sulle coste italiane un considerevole numero di persone partite dalle coste tunisine e libiche, molte delle quali cittadini di altri Stati africani che si trovavano in quel paese in modo stabile o temporaneo.

Tra febbraio e marzo 2011 sull'isola di Lampedusa sbarcarono oltre 6mila tunisini, che in seguito alla massiccia disoccupazione giovanile, alla grave crisi economica successiva alla rivoluzione del gennaio 2011 e all'indebolimento degli apparati di controllo tunisini hanno pensato di emigrare per cercare protezione dall'insicurezza collettiva e dalla miseria economica. In realtà molti di essi volevano emigrare in Italia soprattutto come territorio di transito con l'evidente obiettivo di raggiungere parenti e conoscenti in Francia, Belgio e Germania.

Dalla fine di marzo, il Governo fece trasferire i migranti da Lampedusa e il 5 aprile firmò col Governo provvisorio tunisino un nuovo accordo bilaterale di riammissione, che prevede il rimpatrio immediato di tutti i cittadini tunisini

giunti irregolarmente in Italia dal 6 aprile in poi. Quell'accordo ridusse il flusso di migranti dalla Tunisia, ma proprio negli stessi giorni iniziarono in Libia le operazioni militari della Nato contro i sistemi di armamento criminale del regime di Gheddafi, nell'ambito del conflitto civile che ha prodotto la fuga dalla Libia di un nuovo flusso di migranti.

Sull'isola di Lampedusa da aprile a settembre sono perciò sbarcati migliaia di migranti provenienti in maggioranza dalla Libia, a cui però seguiva dopo pochi giorni un deflusso, a opera della Protezione civile nazionale, che ha messo la situazione a Lampedusa sotto controllo durante il periodo estivo. Il meccanismo di accoglienza e trasferimento da Lampedusa prevedeva infatti che i tunisini fossero subito respinti e rimpatriati in Tunisia, perché considerati migranti economici irregolari, mentre i migranti provenienti dalla Libia venissero considerati potenziali richiedenti asilo e trasferiti dopo pochi giorni sul territorio nazionale e distribuiti in tutte le regioni. Sull'isola avveniva dunque solo lo sbarco, sotto il controllo della Guardia costiera e della Polizia di Stato, e si assicurava l'accoglienza per pochi giorni nei centri di primo soccorso, dove i migranti erano identificati e sottoposti alle prime visite mediche.

Peraltro nel mese di settembre dopo un mese di arrivi continui di tunisini, soggetti a rimpatri, la tensione a Lampedusa dentro il centro di accoglienza aumentò sempre di più, fino all'incendio doloso dello stesso centro e ai disordini di piazza scoppiati il 21 settembre. Infatti continuava un flusso di migranti irregolari tunisini, ma essi restavano a Lampedusa e non erano stati più trasferiti in Tunisia per difficoltà operative frapposte dalle autorità tunisine, sicché in pochi giorni si giunse al sovraffollamento del centro, al suo incendio doloso, alla tensione e agli scontri di piazza tra immigrati e polizia, che hanno coinvolto anche alcuni lampedusani.

Il 23 settembre però tutti i tunisini furono trasferiti da Lampedusa in vari Cie in tutta Italia, seppur con modalità discutibili dal punto di vista giuridico come il trattenimento prolungato a bordo di navi.

In ogni caso occorre ricordare che mentre tanti sono riusciti a raggiungere le coste italiane, molti altri no e sono dispersi o morti in mare, di stenti o a causa di naufragi, causati da veri e propri trafficanti senza scrupoli.

Oltre 1.500 persone annegate o disperse nel tentativo di attraversare il Mediterraneo e raggiungere l'Europa nel solo 2011. Queste le stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr) al 31 gennaio 2012 che rendono il 2011 l'anno col maggior numero di vittime nella regione, da quando – nel 2006 – l'Agenzia ha cominciato ad elaborare queste statistiche. Secondo l'Unhcr il 2011 ha segnato un record anche per ciò che riguarda il numero di arrivi in Europa attraverso il Mediterraneo: oltre 58mila. Una cifra che ha superato il precedente picco del 2008, quando 54mila persone raggiunsero la Grecia, l'Italia e Malta. Negli anni 2009 e 2010, le misure di controllo alle frontiere avevano improvvisamente ridotto il numero di persone in arrivo in Europa, mentre all'inizio del 2011 l'arrivo di imbarcazioni si è nuovamente

intensificato a seguito del collasso dei regimi in Tunisia e Libia. Il numero reale di persone che hanno perso la vita in mare potrebbe essere anche maggiore, mettono in guardia i team di operatori Unhcr in Grecia, Italia, Libia e Malta. Le stime dell'Agenzia si basano su interviste con coloro che sono riusciti a raggiungere l'Europa via mare, su telefonate ed email di parenti, oltre che su resoconti dalla Libia e dalla Tunisia di persone che si trovavano su imbarcazioni affondate o in avaria già nelle prime fasi del viaggio. Sarebbero stati costretti a imbarcarsi da guardie armate, in particolare in aprile e maggio dalla Libia, tra le strazianti storie raccontate dai sopravvissuti allo staff Unhcr. Il viaggio avveniva su natanti malmessi, che spesso gli stessi passeggeri rifugiati e migranti erano costretti a condurre. Inoltre – emerge ancora dai resoconti dei sopravvissuti – altri passeggeri li avrebbero picchiati e torturati. In Italia sono in corso indagini giudiziarie sulla base di queste affermazioni. Tra le persone arrivate lo scorso anno, la maggioranza è sbarcata in Italia (56mila, delle quali 28mila provenienti dalla Tunisia). A Malta e in Grecia sono giunte rispettivamente 1.574 e 1.030 persone. La grande maggioranza del totale è arrivata nella prima metà dell'anno. I migranti – e non i richiedenti asilo – hanno costituito la quota maggiore. Da metà agosto fino alla fine del 2011 sono arrivate solo 3 imbarcazioni. L'Unhcr accoglie con favore il perdurante impegno delle autorità italiane, maltesi e libiche nel soccorrere le imbarcazioni in condizioni di stress nel Mediterraneo. L'Agenzia rinnova la propria esortazione a tutti i comandanti del Mediterraneo – uno dei tratti di mare più trafficati al mondo – di restare vigili e di svolgere il proprio dovere di soccorrere imbarcazioni in difficoltà.

11.2 Gli interventi emergenziali del Governo italiano e la protezione temporanea

Tali eventi migratori sono stati vissuti con allarme e con notevole difficoltà operative dal Governo italiano presieduto da Berlusconi.

Inizialmente il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 febbraio 2011 dichiarò lo stato di emergenza, ritenendo sussistessero i presupposti previsti dall'art. 5 comma 1 della legge del 24 febbraio 1992, n. 225 di istituzione della Protezione civile: la scelta fu quella di “approntare misure di carattere straordinario e urgente finalizzate alla predisposizione di strutture idonee per le necessarie forme di assistenza umanitaria” ma anche al “contrasto dell'immigrazione clandestina”, ricorrendo alla dichiarazione dello stato di emergenza nel territorio nazionale.

In un primo tempo l'emergenza fu gestita dal Governo mediante la nomina di un apposito commissario straordinario individuato nel prefetto di Palermo e gli esiti della sua azione si rivelarono sostanzialmente inadeguati alle dimensioni del flusso migratorio e alla complessità dei connessi problemi logistici.

L'ordinanza del 18 febbraio 2011 n. 3924 del Presidente del Consiglio dei Ministri richiamava tra le premesse l'insufficienza delle strutture destinate all'accoglienza e al trattenimento dei migranti sbarcati in Italia e la necessità di provvedimenti straordinari al fine di superare l'emergenza che aveva determinato la situazione politica del Maghreb. Con tale ordinanza il prefetto di Palermo Giuseppe Caruso fu nominato Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza, autorizzandolo anche ad adottare misure di requisizione di immobili e strutture atte alla realizzazione delle attività di accoglienza. Il Commissario inoltre doveva provvedere al censimento dei cittadini provenienti dal Nord Africa, all'individuazione di aree e strutture per l'emergenza e al potenziamento di quelle già esistenti, alla gestione dell'intervento della forza pubblica sotto la sua esclusiva direzione e per i profili umanitari e assistenziali con la Croce rossa italiana, con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, e l'Organizzazione internazionale per le Migrazioni.

Tra febbraio e marzo 2011 a Lampedusa continuavano gli arrivi di cittadini tunisini, ma quando i trasferimenti si fermarono si creò una situazione mai verificatasi prima in Italia e sull'isola: la presenza di circa 5mila migranti nella sola isola, quasi più dei residenti italiani, che erano ospitati in condizioni di sovraffollamento e di forte precarietà igienico-sanitaria, che bivaccavano per le vie in un crescendo di inevitabile tensione, nonostante l'eccezionale disponibilità all'accoglienza e alla condivisione dimostrata dagli abitanti di Lampedusa.

Dopo settimane di incertezze e di sottovalutazioni, il Ministro dell'Interno decise la riapertura del centro di accoglienza di Lampedusa. Tuttavia rivelatosi inadeguato anch'esso per il continuo arrivo di migranti tunisini. Il Governo decise allora di trasformare il "Residence degli aranci", sito a Mineo, in un centro per richiedenti asilo, trasferendovi tutti gli altri richiedenti asilo che finora in Italia già erano ospitati presso altri Centri di accoglienza per richiedenti asilo (Cara) già operativi in Italia, forse con lo scopo di utilizzare questi ultimi come centri in cui trasferire i tunisini che si trovavano a Lampedusa.

Nello stesso periodo il Governo cominciò a svuotare l'isola di Lampedusa dai migranti, che vi bivaccavano, per mezzo di navi da crociera che distribuiscono i migranti nei centri e nelle tendopoli costruite in tutta fretta in tutta Italia, ma soprattutto a Manduria, Kinisia, Palazzo S. Gervasio, S. Maria Capua Vetere. Le tendopoli di Kinisia (TP), Palazzo S. Gervasio (PZ) e Santa Maria Capua Vetere (CE), originariamente allestite come strutture temporanee attivate per l'accoglienza dal Commissario delegato per l'emergenza umanitaria, il 21 aprile 2011 con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3935 furono trasformate in Centri di identificazione ed espulsione (Cie) fino alla cessata emergenza, e comunque non oltre il 31 dicembre 2011. L'8 giugno, il Cie di S. Maria Capua Vetere fu messo sotto sequestro dalla Procura di Caserta a causa di un incendio che distrusse molte tende e qualche giorno do-

po fu sgomberato anche il Cie di Palazzo S. Gervasio e la Procura di Melfi aprì un'indagine sulle condizioni di trattenimento dei migranti.

Nell'ambito di queste operazioni, il 24 marzo furono portati a Mineo 500 cittadini tunisini, ma nei giorni seguenti quasi tutti gli stessi tunisini, a cui se ne erano aggiunti altri 300, fuggivano dal centro, per rientrarvi provvisoriamente dopo l'emanazione del Dpcm 5 aprile 2011 che stabilisce che i cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio alla mezzanotte del 5 aprile 2011, possono beneficiare di misure di protezione temporanea ai sensi dell'art. 20 del Testo unico delle leggi sull'immigrazione emanato con D.lgs n. 286/98.

Tali misure non vanno confuse con quelle previste dalla direttiva 2001/55/CE che ha istituito una procedura di carattere eccezionale in caso di afflusso massiccio da paesi terzi al fine di garantire una tutela immediata e temporanea recepita dall'ordinamento con D.lgs n. 85/2003.

Anche dopo l'approvazione da parte del Consiglio di sicurezza dell'Onu della Risoluzione n. 1973, che istituiva una *no-fly zone* sulla Libia, a causa della repressione da parte delle milizie di Gheddafi contro le rivolte scoppiate in Cirenaica, e per i mesi successivi, durante il conflitto in Libia, arrivarono a Lampedusa e in Sicilia barche cariche di migranti in fuga.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 aprile 2011 dichiarò lo stato di emergenza anche nel Nord Africa "per consentire un efficace contrasto all'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale" anche per consentire alla Protezione civile di aiutare le autorità tunisine impegnate a soccorrere le centinaia di migliaia di persone in fuga dalla Libia che bivaccavano nelle località semidesertiche vicine alla frontiera.

Intanto però era evidente che le dimensioni del fenomeno richiedevano un intervento sistematico di eccezionali proporzioni e perciò il Governo trasferì la gestione degli interventi al Sistema nazionale della Protezione civile e al Dipartimento della Protezione civile.

Infatti a seguito dell'acuirsi del conflitto libico, fu emanata l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 aprile 2011, n. 3933, che faceva seguito all'accordo del 6 aprile tra Governo, Regioni, Anci (Associazione nazionale dei Comuni italiani) e Upi (Unione delle Province d'Italia) con il quale si affidò al Sistema di Protezione civile il compito di pianificazione delle attività necessarie alla dislocazione dei migranti nelle singole regioni in base al numero di abitanti di ciascuna. Nell'accordo non erano però stabiliti i criteri e gli standard minimi relativi alle condizioni d'accoglienza, il che ha consentito di far ospitare i richiedenti asilo nelle più disparate strutture, come alberghi, residence, convitti, scuole ecc., affidandone spesso la gestione a soggetti senza alcuna esperienza nel settore.

Solo il 20 giugno 2011, con l'ordinanza n. 3948, per la prima volta a più di quattro mesi dall'inizio dell'emergenza, a livello centrale si stabilì con chiarezza che per garantire prestazioni uniformi ai cittadini nordafricani i soggetti

attuatori sono autorizzati a stipulare contratti o convenzioni con enti pubblici o privati, dopo aver fatto ricerche di mercato in cui venga anche valutata l'eventuale esperienza pregressa nel settore dei richiedenti asilo. I soggetti attuatori devono garantire servizi equivalenti a quelli previsti dal capitolato d'appalto del Ministero dell'Interno per la gestione dei Cara o dal Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale (Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Sprar).

Dunque in un secondo tempo l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 aprile 2011 n. 3933 affidò al Dipartimento della Protezione civile il compito di attuare un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti e nominando il Capo dipartimento Commissario delegato per "fronteggiare lo stato di emergenza" e stabilì che ogni Regione nomini un soggetto attuatore.

Da quel momento, al Ministero dell'Interno (e nello specifico il Dipartimento Libertà civili e immigrazione) – che ha competenze e responsabilità dirette per l'accoglienza dei migranti forzati, sia nella gestione ordinaria dei Cara, sia per le attività svolte dagli enti locali e dagli enti del privato sociale nell'ambito dei progetti dello Sprar – si affiancò un sistema di accoglienza straordinaria gestito dalla Protezione civile.

Si deve osservare che il piano di accoglienza connesso al citato accordo del 6 aprile 2011, si basa sul confuso e ambiguo termine di "profughi" e delinea un sistema di servizi e interventi in favore dei migranti che appare molto meno completo in qualità e quantità rispetto a quelli ordinari previsti dalla legge per tutti gli altri richiedenti asilo, prevedendo interventi *ad hoc* e standard minimi in relazione ai servizi di accoglienza, orientamento sociale e alla procedura dei richiedenti asilo.

Peraltro l'unica via legittima e ragionevole per governare il flusso disordinato e massiccio di migranti appariva fin da subito l'immediata attivazione di una forma di protezione temporanea nei casi previsti dalle norme italiane (art. 20 del Testo unico delle leggi sull'immigrazione approvato con D.lgs n. 286/1998) o nei casi previsti dalla direttiva comunitaria sulla base di una decisione del Consiglio europeo, che però non ci fu, a causa del rifiuto degli altri Stati membri dell'Unione europea, tra i quali si distinse l'atteggiamento molto duro e chiuso della Francia che attuò forme di controllo sistematico degli attraversamenti delle frontiere con l'Italia al fine di respingere i tunisini, al limite della violazione delle norme comunitarie vigenti sulla libera circolazione alle frontiere interne dell'Unione europea.

Il ripetersi degli sbarchi e l'elevato numero di persone sbarcate ospitate in varie strutture di accoglienza (sulla cui natura giuridica non poche perplessità sono sorte), indussero il Governo a concludere il 5 aprile con il nuovo Governo provvisorio tunisino un nuovo accordo bilaterale di riammissione (mai sottoposto alle Camere per la preventiva legge di autorizzazione alla ratifica, come invece richiede l'art. 80 Cost.), avvalendosi della facoltà prevista

dall'art. 20 D.lgs n. 286/1998: il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 aprile 2011 ai cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa, affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011, autorizza i Questori a rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di sei mesi, valido sia per lo svolgimento dell'attività lavorativa e che nelle intenzioni governative avrebbe consentito a costoro anche la circolazione nel territorio degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Occorre ricordare che la protezione temporanea consentita dall'art. 20 del Testo unico era stata attivata in precedenza soltanto nel 1999 in favore degli sfollati dal Kosovo. Per i cittadini provenienti dal Nord Africa, con l'emanazione del Dpcm del 5 aprile 2011, le misure di protezione temporanea sono state attivate in favore dei soli cittadini provenienti dal Nord Africa, entrati in Italia dopo l'1° gennaio 2011 ed entro il 5 aprile 2011 e che avessero presentato la relativa istanza entro otto giorni dalla pubblicazione del decreto in Gazzetta ufficiale. Il decreto ha consentito il rilascio ai cittadini nordafricani, titolari dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla norma, di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, di validità semestrale, che consente lo svolgimento dell'attività lavorativa e convertibile alla sua scadenza in un diverso titolo di soggiorno qualora ne sussistono i requisiti. La scelta del cittadino straniero di avvalersi della protezione temporanea, tuttavia, non gli impediva di presentare contestualmente e/o successivamente una domanda di protezione internazionale.

11.3 L'intervento emergenziale delle strutture nazionali e regionali della Protezione civile. Il Piano per l'accoglienza dei migranti

Come si è prima ricordato, nella riunione del 6 aprile la cabina di regia della Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali, istituita per questa emergenza, chiese l'intervento del Sistema nazionale di Protezione civile per pianificare e gestire l'accoglienza degli stranieri arrivati dal 1° gennaio al 5 aprile dai paesi del Nord Africa che sono in possesso del permesso temporaneo di soggiorno e hanno richiesto assistenza.

In base a questo mandato il Dipartimento della Protezione civile ha attivato un tavolo di lavoro con le Direzioni regionali di protezione civile, i rappresentanti dell'Upi e dell'Anci, che ha predisposto un Piano per la gestione dell'accoglienza dei migranti che prevede per ogni Regione diverse fasi di attuazione che tengono conto delle assegnazioni già realizzate, così da garantire in ogni fase un'equa distribuzione sul territorio nazionale.

Il Piano di accoglienza dei migranti, definito dalle Regioni insieme con il Dipartimento della Protezione civile, mira ad assicurare la prima accoglienza, a garantire l'equa distribuzione sul territorio italiano e a provvedere all'assistenza dei profughi e dei migranti arrivati in Italia dai paesi del Nord Africa che be-

neficiano del permesso di soggiorno rilasciato per motivi umanitari con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 aprile 2011 e in seguito gli altri migranti giunti dalle coste libiche. A questo scopo il Piano definisce anche misure, procedure e responsabilità in carico ai diversi soggetti che concorrono alla sua realizzazione.

Il Piano si basa su una gestione condivisa dell'accoglienza dei flussi migratori per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza e coinvolge il Dipartimento della Protezione civile, le amministrazioni regionali, provinciali e comunali e altri soggetti appartenenti al Sistema nazionale. L'ordine pubblico e le procedure di identificazione dei migranti e di riconoscimento della protezione internazionale o di minore non accompagnato o di beneficiario del permesso di soggiorno temporaneo prevista dal Dpcm 5 aprile 2011 e altre attività che non rientrano nell'assistenza o sono rivolte a migranti non coinvolti nello stato di emergenza, sono assicurate dalle amministrazioni che ne hanno competenza ordinaria.

Il documento propone un modello di accoglienza modulare per garantire assistenza a massimo 50mila migranti entrati in Italia tra il 1° gennaio e il 5 aprile 2011 e, poi, a quelli giunti nei mesi successivi in strutture dedicate fruibili nell'immediato o in tempi brevi. Non è previsto che i migranti assistiti siano ospitati in tende o altre strutture temporanee.

Dal Piano nazionale – che è strumento di raccordo tra amministrazioni dello Stato, Regioni, enti locali e strutture operative – discendono i diversi piani regionali per l'attuazione delle misure di assistenza a livello locale.

- *La prima accoglienza.* Il Piano prevede che siano assicurate l'assistenza sanitaria e di primo ristoro anche per i migranti che continuano ad arrivare dopo il 5 aprile. L'accoglienza è seguita, da parte delle autorità competenti, dall'avvio delle procedure di rimpatrio per gli immigrati clandestini (che in realtà erano i tunisini in fuga) e di distribuzione sul territorio italiano per quanti appartengono alle altre categorie.
- *La distribuzione sul territorio.* Il Piano prevede una distribuzione sul territorio nazionale basata sui concetti di equa distribuzione e modularità. L'approccio modulare consiste nel suddividere il numero di migranti attesi in gruppi di multipli di 10mila unità da assegnare alle diverse Regioni in base al fattore “d” che ne definisce la distribuzione relativa sul territorio. Il fattore “d” è la percentuale relativa di popolazione totale residente nel territorio di ogni singola Regione al 2010 rispetto al totale nazionale, a esclusione della popolazione della Regione Abruzzo colpita dal terremoto del 6 aprile 2009.
- *L'assistenza.* Ai migranti che richiedono la protezione temporanea attivata con il Dpcm 6 aprile 2011 ai sensi dell'art. 20 del Testo unico sull'immigrazione sono garantiti da subito vitto, alloggio e assistenza sanitaria di base. Ai richiedenti asilo e ai minori non accompagnati è garan-

tita l'assistenza prevista dalla normativa nazionale attuativa delle convenzioni internazionali.

- *Il Sistema di coordinamento.* Il coordinamento delle misure previste nel Piano è assicurato dal Commissario delegato attraverso il Dipartimento della Protezione civile, che si avvale di una struttura interna organizzata per funzioni di supporto. Presso ogni Regione, il soggetto attuatore istituisce un'analogia struttura per il coordinamento dell'assistenza sul territorio. In base alla consistenza degli afflussi di migranti potranno essere costituiti sul territorio dei Coa (Centri operativi avanzati).

11.4 L'accoglienza dei minori non accompagnati

Per i minori stranieri non accompagnati il soggetto attuatore delle misure di emergenza è stato individuato nel Direttore generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Il capo della protezione civile aveva stabilito una speciale *Procedura per il collocamento dei minori stranieri non accompagnati* (nota prot. n. Dip/0001100 del 18 maggio 2011) .

Infatti tra gli stranieri affluiti in Italia a seguito dell'emergenza Nord Africa si è registrata la presenza anche di oltre 3mila minori non accompagnati. Per predisporre le più idonee misure di accoglienza per tale categoria di migranti particolarmente vulnerabili, è stato concordato con le amministrazioni che nell'ordinario hanno competenza nella specifica materia, di adottare una apposita procedura operativa di seguito riportata.

Anzitutto si ricorda che i minori stranieri non accompagnati (minori che si trovano in Italia senza genitori o altri adulti legalmente responsabili della loro assistenza o rappresentanza) anche se entrati clandestinamente in Italia, sono inespellibili e sono titolari di tutti i diritti garantiti dalla Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989, che prevede che in tutte le decisioni riguardanti i minori deve essere tenuto prioritariamente in conto il “superiore interesse del minore”.

Il Commissario delegato, con decreto del 18 maggio 2011 rep. n. 2436, ha indicato nel dott. Natale Forlani, direttore generale dell'immigrazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il soggetto attuatore, relativamente all'emergenza umanitaria Nord Africa di cui all'Opcm 3933 del 13 aprile 2011, per l'assistenza ai minori stranieri non accompagnati.

La procedura operativa

- 1) Il minore straniero non accompagnato che arriva sul territorio dello Stato italiano a seguito di uno sbarco connesso con l'emergenza umanitaria del Nord Africa, deve essere preliminarmente identificato dalle autorità di pubblica sicurezza, che assicurano un primo accertamento dell'età e pro-

cedono a segnalare la presenza al soggetto attuatore, al Comitato per i minori stranieri (operante presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali), alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare. Le autorità di pubblica sicurezza verificano la disponibilità di strutture nell'ambito del distretto di appartenenza e nel caso che non vi sia tale disponibilità, dandone tempestiva comunicazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, richiedono al Comitato per i minori stranieri, per il tramite del soggetto attuatore, di indicare le strutture alle quali possono rivolgersi per una prima accoglienza. Tali strutture, definite "strutture ponte", sono state preventivamente censite in tutta Italia dal soggetto attuatore, in accordo con l'Anci. Si tratta di strutture idonee a norma di legge, sparse su tutto il territorio dello Stato, che si fanno carico soltanto della prima fase dell'accoglienza, in attesa del trasferimento dei minori nelle strutture che li ospiteranno fino alla maggiore età. Le "strutture ponte" consentono di collocare immediatamente in luogo sicuro i minori e al tempo stesso di effettuare gli approfondimenti necessari a definire "nel superiore interesse del minore", il successivo percorso di integrazione.

- 2) Le autorità di pubblica sicurezza, avuta l'indicazione da parte del soggetto attuatore della "struttura ponte" da utilizzare, provvedono al trasferimento dei minori segnalandone i nominativi ai Servizi sociali territoriali del Comune dove insiste la struttura, nonché alla competente Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e al Giudice tutelare.
- 3) Presso la "struttura ponte", quanto prima, il sindaco o un suo delegato, procede alle seguenti azioni:
 - richiede il perfezionamento dell'identificazione della persona e l'accertamento della minore età alle autorità di pubblica sicurezza che sono responsabili di tale procedimento;
 - verifica l'effettivo *status* di minore non accompagnato;
 - acquisisce informazioni relativamente a eventuali parenti presenti in Italia;
 - informa il minore sull'opportunità di chiedere la protezione internazionale;
 - assicura, anche attraverso le strutture sanitarie locali, uno *screening* sanitario a tutela del soggetto e della comunità.
- 4) Una volta ultimate tali procedure, il sindaco o un suo delegato segnala i minori, per il tramite del soggetto attuatore, al Comitato per i minori stranieri, il quale provvede, attraverso la Segreteria tecnica del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, a indicare i comuni presso i quali sono ubicate le Comunità di accoglienza che hanno disponibilità di posti e che rispondono meglio alla esigenza di tutela e protezione del minore che deve essere trasferito. Il trasferimento è assicurato

dalla “struttura ponte” nei tempi e nei modi concordati con i Comuni di destinazione.

- 5) Appena giunto sul territorio del Comune di destinazione, il minore è preso in carico dai Servizi sociali che provvedono ad avviare tutte le procedure previste dalla legge (richiesta al Giudice tutelare di apertura della tutela, permesso di soggiorno, ecc.), ad aggiornare il Comitato per i minori stranieri, il soggetto attuatore, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni e il Giudice tutelare territorialmente competenti.
- 6) I costi dell'accoglienza, comprensivi di quelli di trasferimento di cui al punto 2 e al punto 4, sia nelle “strutture ponte” sia nei collocamenti successivi sul territorio, rendicontati dal soggetto attuatore al Commissario delegato, sono assicurati dalle risorse stanziare ai sensi dell'art. 5 dell'ordinanza n. 3933 del 13 aprile 2011.

I rapporti tra Protezione civile, sindaco ed enti del privato sociale nell'accoglienza dei minori non accompagnati sono stati spesso problematici in concreto a causa della complessa procedura stabilita dal Commissario straordinario e soprattutto della mancata esecuzione degli accertamenti sulla minore età e sullo status di minore non accompagnato nelle strutture di prima accoglienza, prima del loro arrivo nelle strutture di lungo soggiorno, nelle quali, come quelle in Lombardia, spesso si è constatato che in realtà i migranti non erano affatto minori e che dunque avrebbero dovuto essere allontanati.

Il *Gruppo di monitoraggio e assistenza (Gma)*, costituito con il decreto del 27 luglio 2011, opera nell'ambito del Gruppo di supporto operativo del Commissario delegato. Compito del Gma è supportare i Soggetti attuatori impegnati nell'accoglienza dei migranti e verificare il rispetto degli standard minimi di assistenza e l'omogeneità di trattamento sul territorio.

Procedure, metodologie e schede di valutazione sono state sviluppate in modo condiviso dal Gma. I risultati delle valutazioni saranno progressivamente trasmessi al Commissario delegato per elaborare misure di supporto all'attività dei soggetti attuatori sul territorio e facilitare la diffusione delle buone pratiche.

Il Gma è composto dai rappresentanti del Dipartimento della Protezione civile, del Ministero dell'Interno con il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, della Conferenza delle Regioni, dell'Upi, dell'Anci, dell'Unhcr (United Nations High Commissioner for Refugees) e dell'Iom (International Organization for Migrations).

Per valutare l'assistenza fornita ai minori non accompagnati è previsto un monitoraggio specifico, a cui dovrebbero partecipare anche rappresentanti della Direzione generale dell'Immigrazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e di Save the Children, la principale organizzazione non governativa impegnata in Italia nella tutela dei minori.

Il *monitoraggio* si articola in due fasi: una prima incentrata sull'incontro con il soggetto attuatore della Regione, per analizzare il piano di distribuzione regionale e il modello operativo adottato a livello locale; una seconda in cui il

team è impegnato a visitare alcune strutture di accoglienza dei migranti presenti sul territorio regionale. Tra i servizi monitorati: il vitto e l'alloggio, la mediazione linguistica e culturale, l'informazione ai migranti sui diritti e doveri di permanenza nel centro e l'informazione legale sul diritto di asilo, il sostegno socio-psicologico, l'organizzazione del tempo libero, l'insegnamento della lingua italiana, l'informazione sul rimpatrio volontario assistito, l'assistenza sanitaria e l'orientamento ai servizi sul territorio.

11.5 I numeri dei migranti accolti a livello nazionale

Secondo i dati forniti dal Dipartimento della Protezione civile al 6 ottobre 2011 i permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati in virtù della protezione temporanea disposta con il Dpcm 6 aprile 2011 erano 10.944.

A tali numeri si devono aggiungere i molti stranieri fuggiti dalla Libia e giunti successivamente e accolti in tutta Italia.

Il numero dei migranti presenti e assistiti al 30 dicembre 2011 nelle varie strutture individuate dalle Regioni è quella riportata nella sottostante tabella 1.

Tab. 1 - Migranti presenti e assistiti al 30 dicembre 2011 nelle varie strutture individuate dalle Regioni e totale capienza prevista dal Piano

<i>Regione o provincia autonoma</i>	<i>Presenze al 30 dicembre 2011</i>	<i>Totale capienza prevista dal Piano</i>
Piemonte	1.706*	3.819
Valle d'Aosta	32*	108
Liguria	595*	1.367
Lombardia	3.076*	8.557
Trento	201*	452
Bolzano	161*	430
Veneto	1.724*	4.270
Friuli Venezia Giulia	539*	1.057
Emilia Romagna	1.719*	3.846
Toscana	1.253*	3.221
Umbria	376	787
Marche	565	1.345
Lazio	2.478*	4.892
Abruzzo	0**	0
Molise	127*	260
Campania	2.278*	4.728
Puglia	1.365*	3.300
Basilicata	252*	476
Calabria	1.037*	1.643
Sicilia	2.223*	4.093
Sardegna	562*	1.350
Assistiti	22.269	50.000

* Dati che al 30 dicembre non risultano aggiornati (per la Lombardia si veda più oltre).

** La Regione Abruzzo, ancora impegnata ad assistere una quota di cittadini colpiti dal terremoto del 6 aprile 2009, è esclusa dal piano di assistenza ai migranti provenienti dal Nord Africa.

La capienza totale indicata si riferisce al prospetto di assegnazione modulare previsto dal Piano per garantire assistenza fino a un massimo di 50mila migranti. Il calcolo si basa sul totale della popolazione residente.

La tabella è stata elaborata in base alle informazioni fornite al Dipartimento della Protezione civile dalle singole Regioni.

11.6 I migranti accolti in Lombardia

Per i primi mesi dell'emergenza la gestione dell'arrivo e della distribuzione in Lombardia dei fuggitivi dal Nord africa è apparsa confusa e conflittuale. Infatti nota del Capo del Dipartimento nazionale della protezione civile, Commissario delegato, del 19 aprile 2011, prot. DPC/CD/262, segnalava al Presidente della Regione Lombardia l'esigenza che il nominativo incaricato della individuazione e dell'allestimento delle strutture di accoglienza dovesse essere espressione della compagine regionale.

Poi il Capo del Dipartimento nazionale della protezione civile, Commissario delegato, nel proprio decreto del 10 maggio 2011, n. 2281, ricorda la situazione di rimpallo reciproco di responsabilità: il Presidente della Regione Lombardia a più riprese (15, 19, 27 aprile e 4 e 6 maggio) era stato sollecitato ad indicare un nominativo della compagine regionale per la nomina a soggetto attuatore per l'individuazione e l'allestimento delle strutture di accoglienza, ma il Presidente della Regione Lombardia ha risposto al Commissario delegato proponendo ripetutamente la nomina del Prefetto di Milano (15 e 22 aprile); il Prefetto di Milano (con nota del 2 maggio) aveva però comunicato al Presidente della Regione Lombardia l'impossibilità ad assumere tale incarico in ragione del quadro normativo di riferimento e con nota del 5 maggio 2011 il ministro Roberto Maroni ha ribadito che la funzione di Soggetto attuatore per l'individuazione, l'allestimento e la realizzazione delle strutture di accoglienza non può rientrare nei compiti dell'Amministrazione dell'Interno. Vista l'impasse col citato decreto 10 maggio 2011, n. 2281 il Commissario delegato, "attesa l'imperiosa urgenza delle misure da adottare" e "nelle more della individuazione del Soggetto attuatore espressione della Regione" affidava ad un dirigente del Dipartimento nazionale della Protezione Civile l'incarico dell'individuazione, allestimento e realizzazione delle strutture di accoglienza.

In mancanza delle prerogative di coordinamento istituzionale e amministrativo in capo alla Regione Lombardia, l'incaricato del Commissario delegato ha provveduto all'accoglienza dei profughi facendo ricorso alle disponibilità variamente espresse da enti oppure date sul libero mercato dal sistema alberghiero, sicché con 1.674 presenze al 21 giugno 2011, la distribuzione dei profughi accolti sul territorio lombardo è avvenuta in modo diseguale, non equamente distribuito tra le diverse province, non commisurato al criterio di proporzionalità popolazione/numero di persone da ricevere e, mentre in alcune

province si registrava un ampio superamento del numero programmato degli arrivi, in altre si rimaneva sotto tale soglia. Inoltre nei singoli comuni nei quali erano state individuate strutture per l'accoglienza dei profughi, i sindaci risultavano non essere stati coinvolti nelle decisioni e talora avevano avuto semplicemente avviso degli arrivi con anticipo brevissimo. Ancora il 12 giugno 2011 il Sindaco di Varese, Presidente dell'Anci Lombardia, rilevava "l'imbarazzante rimpallo di responsabilità" e, nonostante il ruolo di Soggetto attuatore fosse "supplito" dalla Protezione civile, indicava la necessità di avere "un'autorità riconosciuta sul territorio per concertare una distribuzione più omogenea dei profughi, per favorire la loro permanenza senza causare tensioni sul territorio"; inoltre, visto il perdurare della situazione minacciava l'interruzione della collaborazione da parte dei sindaci nella gestione dell'emergenza umanitaria.

Così il 13 giugno 2011 presso la Prefettura di Milano si è tenuto un incontro istituzionale per addivenire a un'intesa sulla governance dell'emergenza umanitaria in Lombardia. Poi il 20 giugno 2011 il Prefetto di Milano con proprie lettere indirizzate ai Prefetti e ai Presidenti delle province lombarde, ai Presidenti dei comuni capoluogo di provincia comunicava che

a seguito della designazione del Presidente della Regione Lombardia, il Commissario Delegato per l'emergenza Nord Africa – Prefetto Gabrielli – ha nominato quale soggetto attuatore, ai sensi dell'art. 4 dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3933/2011, all'individuazione, adeguamento, allestimento o realizzazione delle strutture destinate al ricovero e all'accoglienza dei migranti, un soggetto composto dal Prefetto di Milano, dal Presidente della Regione, dal Presidente dell'Anci e dal Presidente dell'UpI

e che la prima decisione assunta da tale cabina di regia è stata l'istituzione di tavoli provinciali per l'individuazione delle strutture d'accoglienza e per il coinvolgimento e l'informazione dei sindaci del territorio interessato.

Peraltro ancora il 22 giugno 2011 un comunicato di Lombardia Notizie riportava invece la notizia che, con decreto del Commissario Delegato, era stato nominato soggetto attuatore il Viceprefetto vicario di Milano.

Malgrado la confusione iniziale che rallentò l'arrivo in Lombardia di questi migranti in Lombardia, secondo i dati aggiornati al 23 novembre 2011, il complesso sistema di accoglienza predisposto per la situazione di emergenza dal Dipartimento della Protezione civile insieme con la Regione, le prefetture e gli enti locali ha permesso il trasferimento con appositi pullman e pulmini da altre Regioni italiane (soprattutto dai centri di accoglienza di Manduria, di Santa Maria Capua Vetere, di Lampedusa, di Campochiaro e di Bari) di 3.164 stranieri migranti, a cui si devono aggiungere altre 253 persone, per un totale di 3.417 migranti, tutti richiedenti asilo o titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciati per effetto della protezione temporanea disposta con il Dpcm 5 aprile 2011.

Essi sono stati ospitati in molte strutture di accoglienza della regione, seppur con un'opinabile e talvolta troppo costosa eterogeneità della tipologia di strutture individuate dalla Protezione civile e dalle prefetture, alcune delle quali – come quelle in alberghi, residence, agriturismi e appartamenti privati, ma anche quelle in edifici comunali o di enti ecclesiastici – completamente prive di esperienza nell'accoglienza di stranieri, di sostegno e orientamento, incluso il sostegno sociale, linguistico e legale (importante per quegli stranieri ospitati che avevano presentato una domanda di asilo e che dovevano esporla alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale).

Esse sono state distribuite su tutto il territorio regionale: 17 in provincia di Bergamo, 22 in provincia di Brescia, 14 in provincia di Como, 11 in provincia di Cremona, 16 in provincia di Lecco, 19 in provincia di Lodi, 9 in provincia di Mantova, 53 in provincia di Milano, 23 nella provincia di Monza e Brianza, 19 in provincia di Pavia, 14 in provincia di Sondrio, 35 in Provincia di Varese.

Alla fine il sistema predisposto per l'accoglienza si è rivelato complessivamente efficace a soddisfare le immediate necessità di vitto e alloggio, ma molte sistemazioni alloggiate reperite si sono rivelate del tutto insufficienti rispetto alle esigenze di informazione, orientamento, assistenza, preparazione degli stranieri accolti e alla fine hanno causato proteste (incanalate poi dalle singole prefetture anche con l'aiuto di organizzazioni del privato sociale) da parte di alcuni degli accolti in località isolate o privi di assistenza e orientamento legale, soprattutto allorché a molti di costoro alla fine è stata rigettata la domanda di protezione internazionale, col rischio di un loro rimpatrio.

Tali rigetti peraltro sembrano adottati in circostanze discutibili che meritano di essere esaminate.

11.7 Aspetti giuridici problematici circa il riconoscimento della protezione internazionale degli stranieri fuggiti dai paesi arabi: tra dinieghi e permessi di soggiorno per motivi umanitari

Malgrado l'adozione del Dpcm 5 aprile 2011 che ha disposto la protezione temporanea e il conseguente riconoscimento del perdurare di quegli eventi che avevano costituito il presupposto giuridico per la protezione temporanea e il conseguente rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, agli stranieri arrivati prima del 5 aprile, per i migranti giunti dopo tale data la scelta del Governo è stata ben diversa.

Proprio perché il Dpcm 5 aprile 2011 aveva fatto la scelta di rilasciare in via eccezionale il permesso di soggiorno per motivi umanitari soltanto a chi era giunto in Italia prima del 5 aprile, dopo tale data si è assistito ad duplice flusso, regolato in modo diverso.

Da un lato, si è disposto l'accompagnamento alla frontiera di migliaia di tunisini (con provvedimenti di respingimento adottati in base all'art. 10 del citato Testo unico delle leggi sull'immigrazione che non prevede alcun controllo giurisdizionale in violazione della riserva di giurisdizione prevista dall'art. 13 Cost.); dall'altro, alle migliaia di persone in fuga dal conflitto interno alla Libia, durato dalla fine di febbraio alla fine di ottobre 2011, non è stata infatti riconosciuta nessuna immediata protezione temporanea o umanitaria, ma sono state fatte presentare, quasi in automatico, le istanze di protezione internazionale.

Agli inizi di ottobre 2011 con Dpcm lo stato di emergenza, inizialmente dichiarato fino al 31 dicembre 2011, è stato esteso fino al 31 dicembre 2012

considerato che i migranti giunti nei primi nove mesi del 2011 sono stati oltre 60mila, tenuto conto che la situazione di instabilità che ancora caratterizza i paesi nord africani fa prevedere che gli effetti della situazione emergenziale si protrarranno per l'anno 2012, ravvisata la necessità di continuare a fronteggiare la persistente situazione di criticità con l'esercizio di poteri straordinari.

Contestualmente con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 ottobre 2011 il termine di sei mesi dei permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari ai sensi del Dpcm 5 aprile 2011 è stato prorogato per altri sei mesi.

Si deve però rilevare che, a proposito delle domande di asilo presentate dopo il 5 aprile 2011 da stranieri in fuga dal Nord Africa, le procedure amministrative per il riconoscimento della protezione internazionale sono state condotte secondo prassi molto differenti da zona a zona, variabili per i tempi di formalizzazione della domanda in questura e di fissazione dell'audizione in Commissione a seconda delle località, spesso con ritardi ingiustificabili nell'esame delle domande, malgrado l'avvenuta istituzione di nuove sezioni delle Commissioni territoriali.

Analoga è la situazione dell'accoglienza. Alcune persone sono state destinate a strutture pubbliche o del privato sociale, altre invece vengono accolte in alberghi, con differenze di trattamento spesso considerevoli soprattutto per ciò che concerne i servizi di orientamento e assistenza legale.

Alla luce di quanto sopra e dell'estensione dello stato di emergenza, pare violare il principio costituzionale di eguaglianza che, in presenza di uguali presupposti, il trattamento giuridico riservato risulti totalmente diversificato in ragione di arbitrarie scelte amministrative. Sotto il profilo giuridico la scelta più adeguata avrebbe dovuto essere quella di riconoscere una forma di protezione temporanea e umanitaria anche alle persone arrivate dopo il 5 aprile, invece di ricorrere al canale della protezione internazionale, con le conseguenze ed i rischi sopra evidenziati.

È vero, peraltro, che si tratta di una scelta che la legge configura come derogatoria e perciò è affidata al Capo del Governo ed è dunque una scelta di

natura politica che può avere rilevanti effetti anche sugli obblighi comunitari dell'Italia.

Peraltro le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale hanno spesso rigettato le domande di protezione internazionale presentate da costoro, soprattutto per gli appartenenti ad alcune nazionalità, mediante provvedimenti in cui le formule di rigetto appaiono preformulate e illegittime, anche perché prive di motivazioni che diano adeguata considerazione alle circostanze connesse alla fuga da un paese in guerra.

La maggior parte delle persone sbarcate a Lampedusa e costrette a entrare nel circuito emergenza profughi si trovava infatti in Libia per lavorare, alcuni da molti anni, tanto che dalle tante storie raccolte in questi mesi ben si rileva come per molti la Libia fosse il paese di stabile residenza.

Della situazione di queste persone, costrette a fuggire a causa della guerra, nulla o poco emerge nei provvedimenti delle Commissioni territoriali che si limitano a evidenziare l'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

Le norme comunitarie e nazionali sulla protezione internazionale si riferiscono espressamente a stranieri in fuga dal paese di cui hanno la cittadinanza, sicché gli stranieri non libici regolarmente soggiornanti in Libia hanno situazioni individuali che spesso mancano dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale.

Tuttavia l'art. 32 del D.lgs n. 25/2008 stabilisce che le Commissioni territoriali quando non riconoscano lo status di protezione internazionale possono trasmettere gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, nel caso sussistano gravi motivi di carattere umanitario.

Invece, la maggioranza delle decisioni di rigetto della protezione internazionale delle Commissioni sembra non aver suggerito il rilascio a costoro di un permesso di soggiorno per motivi umanitari pur in presenza di rilevanti obblighi internazionali e costituzionali (il diritto d'asilo, il divieto di estradizione per motivi politici, il divieto di disporre allontanamenti che comportino trattamenti inumani o degradanti o che comportino la violazione dello straniero di altri diritti fondamentali tutelati dalle norme internazionali, incluso il suo diritto di proprietà in Libia).

Infatti, nei provvedimenti di rigetto delle domande di asilo da parte delle Commissioni territoriali risultano pressoché assenti sia le richieste ai Questori di rilasciare i permessi di soggiorno per motivi umanitari, sia le motivazioni in ordine al mancato riconoscimento anche di questo tipo di protezione.

In realtà i gravi motivi di carattere umanitario certamente esistono nelle situazioni dei migranti provenienti dalla Libia in guerra. Arrivati per necessità in Italia, sostanzialmente incanalati in un percorso (quello della domanda di protezione internazionale) spesso senza informazioni adeguate sullo svolgimento della procedura, ospitati in strutture non sempre idonee, molti dei richiedenti asilo si trovano e si troveranno in una strada senza uscita. Sono per-

sone che, in caso di espulsione, non saprebbero dove andare e dove tornare, mancando dai loro paesi da anni e spesso dopo avere passato varie traversie.

Peraltro l'eventuale valutazione politica di impossibilità di disporre nuove misure di protezione temporanea non può impedire il rilascio di permessi di soggiorno per motivi umanitari, sulla base del combinato disposto dell'articolo 5, comma 6 e 9, e dell'articolo 19, comma 1, del D.lgs n. 286/98 (fatto salvo il diritto individuale di chiedere la protezione internazionale), superando l'approccio sbrigativo che spesso ha fatto inquadrare i cittadini di paesi terzi quali "normali" lavoratori provenienti dalla Libia, che non avrebbero alcuna esigenza di protezione, giungendo conseguentemente all'attuazione piena della normativa nazionale in materia di protezione umanitaria.

Si ricorda che il permesso di soggiorno per motivi umanitari, già previsto dalla sopra citata normativa ha assunto un rilievo sempre maggiore dopo l'entrata in vigore del D.lgs n. 25/2008 sulla procedura di esame della domanda di protezione internazionale, anche grazie all'intervento della giurisprudenza di merito e di legittimità.

In particolare, la Corte di Cassazione, ha riconosciuto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari la stessa natura di diritto soggettivo già attribuita allo status di rifugiato e, più in generale, al diritto d'asilo previsto dall'art. 10, comma 3 della Costituzione. Infatti secondo la Cassazione:

[...] la situazione giuridica dello straniero che richieda il rilascio di permesso per ragioni umanitarie ha consistenza di diritto soggettivo, è da annoverare tra i diritti umani fondamentali con la conseguenza che la garanzia apprestata dall'art. 2 Cost. esclude che dette situazioni possano essere degradate a interessi legittimi per effetto di valutazioni discrezionali affidate al potere amministrativo, al quale può essere affidato solo l'accertamento dei presupposti di fatto che legittimano la protezione umanitaria, nell'esercizio di una mera discrezionalità tecnica, essendo il bilanciamento degli interessi e delle situazioni costituzionalmente tutelate riservate al legislatore (ord. 13.1/9.9.2009, n. 19393 e ord. n. 11535/09).

L'adozione generalizzata di provvedimenti di diniego nei confronti di migliaia di migranti fuggiti dai paesi arabi potrebbe creare una vera e propria emergenza, con un aggravio delle già drammatiche condizioni di chi resta in Italia anche a seguito del diniego della protezione internazionale.

Altrettanto grave preoccupazione suscitano i respingimenti e le espulsioni verso paesi, come l'Egitto o la Siria, la cui situazione interna tuttora è caratterizzata da una grave instabilità e dalla violenza generalizzata da parte dei pubblici poteri, sicché le norme internazionali e nazionali in vigore esigono che non si proceda comunque ad alcun tipo di respingimento o di espulsione verso quei paesi finché perdurino quelle situazioni.

Perciò le Commissioni territoriali per la protezione internazionale sono tenute a esaminare anche i presupposti della protezione umanitaria, motivando in fatto e in diritto l'eventuale diniego.

Nel caso dei migranti provenienti dalla Libia, devono tenersi in adeguata considerazione le circostanze nelle quali è avvenuta la fuga, le discriminazioni, le violenze e i traumi ivi subiti prima e durante il conflitto, le complessive circostanze personali e sociali dei singoli richiedenti, l'eventuale condizione di vulnerabilità psico-fisica, l'età, la permanenza o meno di legami con il paese d'origine e la effettiva possibilità di farvi rientro in condizioni di sicurezza, ovvero se vi siano ragioni meritevoli di valutazione che stanno alla base dell'iniziale partenza del richiedente dal paese di origine anche quando si tratti di fatti risalenti nel tempo.

In particolare nelle ipotesi in cui si rigetti il riconoscimento della protezione internazionale, ogni Commissione territoriale dovrebbe sempre prendere in considerazione anche la richiesta del permesso di soggiorno per motivi umanitari e a tal fine ogni Commissione dovrebbe dare adeguata valutazione ad alcuni elementi, quali per esempio le circostanze nelle quali è avvenuta la fuga dalla Libia, le discriminazioni, le violenze e i traumi ivi subiti in detto paese durante il conflitto, le eventuali condizioni di violenza, di reclusione e di negazione dei diritti fondamentali subite in Libia dai richiedenti prima del conflitto, ivi compreso il fatto di disporre o meno di un titolo di soggiorno legale nel paese, le complessive condizioni personali e sociali dei singoli richiedenti, in particolare per ciò che attiene particolari situazioni di vulnerabilità psico-fisica, il fatto che alcuni richiedenti siano giunti in Libia ancora minorenni o neomaggiorrenni, con le loro famiglie e che da allora non abbiano più fatto ritorno in patria, il tempo complessivo trascorso in Libia e la permanenza o meno di legami con il paese di origine e l'effettiva possibilità di farvi rientro in condizioni di sicurezza, le ragioni della partenza iniziale del richiedente dal paese di origine anche qualora si tratti di fatti risalenti nel tempo, sia dei fatti eventualmente sopravvenuti nel paese di origine e/o in Libia, l'eventuale volontà espressa dallo straniero di rientrare in Libia non appena la situazione della sicurezza si sia stabilizzata al fine di recuperare i beni di cui aveva la disponibilità (immobili, veicoli, depositi bancari) e/o di riprendere a svolgere un regolare lavoro.

Le Commissioni territoriali dovrebbero, pertanto, valutare anche la possibilità di aggiungere nell'eventuale provvedimento di diniego della protezione internazionale la raccomandazione al questore di rilasciare il permesso di soggiorno per motivi umanitari, motivando in fatto e in diritto un eventuale diniego e dando conto dell'attenta valutazione di tutte le circostanze sopra elencate.

Le Commissioni, in virtù del potere di agire in autotutela, dovrebbero altresì procedere alla valutazione delle istanze di annullamento o di revoca dei dinieghi precedentemente disposti senza l'indicazione del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sulla base di eventuali domande presentate dagli interessati.

Peraltro, ogni questura, agli stranieri che provengano da uno Stato arabo nel quale sono in corso agitazioni, scontri armati, disordini generalizzati (con

particolare riguardo per la Libia, per l'Egitto e per la Siria) e agli stranieri che non siano cittadini di quegli Stati, ma che provengano dal loro territorio in cui risiedevano che non possano ottenere altro titolo di soggiorno, dovrebbe comunque rilasciare permessi di soggiorno per motivi umanitari, sulla base del combinato disposto dell'articolo 5, comma 6 e 9, e dell'articolo 19, comma 1, del D.lgs n. 286/1998, anche in assenza di una specifica raccomandazione della Commissione territoriale, d'ufficio o su istanza dell'interessato e in ragione della grave situazione umanitaria esistente nel paese di origine o di provenienza, anche in considerazione di quanto prevede l'art. 13 comma 2 del D.lgs n. 286/98, come modificato dal DL n. 89/2011 convertito con legge n. 129/2011, secondo cui l'espulsione è disposta dal prefetto caso per caso.

11.8 La misura del rientro volontario e assistito

In alternativa all'accoglienza e alla protezione internazionale o umanitaria in Italia degli stranieri fuggiti dai paesi del Nord Africa il Governo ha anche promosso il rimpatrio volontario di costoro nei loro paesi.

Gia l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 agosto 2011 n. 3958 stabiliva che la Iom avrebbe collaborato ad aiutare il ritorno nei paesi di origine degli stranieri che ne facciano richiesta e che agli stranieri giunti in Italia dopo tale data, assistiti dalle varie strutture istituite dal Commissario delegato (Capo del Dipartimento di protezione civile) e che abbiano espresso la volontà di rimpatriare siano consegnati il biglietto aereo e un'indennità di viaggio individuale di 200 euro che è corrisposta al momento della partenza dopo il valico di frontiera.

Questo era l'obiettivo stabilito dalla convenzione firmata il 13 settembre 2011 dal Commissario delegato per l'emergenza derivante dall'eccezionale afflusso di cittadini dai paesi del Nord Africa, Franco Gabrielli e il Direttore dell'Ufficio di coordinamento per il Mediterraneo della Iom, José Angel Oropeza.

L'obiettivo della convenzione e della misura straordinaria che si attua in parallelo alle azioni di ritorno volontario assistito (Rva) realizzate nell'ambito del Fondo europeo Rimpatri (FR) era quello di fornire entro il 31 dicembre 2011 adeguata assistenza a 600 stranieri – lavoratori migranti in fuga dalla Libia, richiedenti asilo denegati o rinunciatari e nordafricani con permesso di soggiorno umanitario temporaneo – e di promuovere a livello capillare la misura del ritorno volontario assistito tra i migranti potenzialmente interessati, al fine di poter rispondere in modo efficace alla gestione dell'emergenza.

In particolare, l'Oim assicura un team di esperti per raccogliere le richieste di ritorno volontario assistito e coordina le Rappresentanze consolari di riferimento in Italia, i propri uffici nei paesi d'origine e il buon funzionamento dell'attività. Il Dipartimento della Protezione civile curerà il raccordo con i

soggetti attuatori a livello regionale per favorire la massima diffusione della misura del ritorno volontario assistito e con questure e prefetture del territorio per facilitare l'accesso dei migranti a tale strumento.

Intanto però, scaduto il termine del 31 dicembre 2011, il rimpatrio volontario e assistito potrà essere realizzato nei casi e nei modi previsti dall'art. 14-bis del Testo unico delle leggi sull'immigrazione emanato con D.lgs n. 286/1998, introdotto dalla legge n. 129/2011: possono essere attivati programmi di rimpatrio volontario assistito da parte del Ministero dell'Interno, anche in collaborazione con le organizzazioni internazionali o intergovernative esperte nel settore dei rimpatri, con gli enti locali e con associazioni attive nell'assistenza agli immigrati; con decreto del Ministro dell'Interno sono definite le linee-guida per la realizzazione dei programmi di rimpatrio, che fissano le priorità di cui tener conto (con riguardo particolare alle categorie vulnerabili) e i criteri per l'individuazione dei soggetti con cui realizzare i programmi di rimpatrio assistito; essi sono finanziati con le risorse disponibili nel Fondo rimpatri (individuate annualmente con decreto del Ministro dell'Interno) e nei fondi europei destinati a tale scopo (secondo le relative modalità di gestione). Non può fruire del rimpatrio assistito lo straniero che ne abbia già fruito in passato o sia destinatario di un provvedimento di espulsione coattiva per pericolosità sociale o per violazione del termine per il rimpatrio volontario o a seguito di espulsione pronunciata dall'autorità giudiziaria o di un provvedimento di estradizione o di un mandato di arresto europeo o di un mandato di arresto da parte della Corte penale internazionale ovvero che abbia violato il termine concessogli dal questore per il rimpatrio volontario o abbia trasgredito il divieto di reingresso o una delle misure limitative della libertà impostegli in relazione al rimpatrio (incluse quelle adottate dal questore in caso di concessione del termine per il rimpatrio volontario o in luogo del trattenimento in Cie, il trattenimento in Cie e l'ordine del questore di lasciare il territorio nazionale in caso di impossibilità di dar luogo o di prolungare la detenzione in Cie). In caso di ammissione dello straniero al programma sono sospesi i provvedimenti di respingimento, di espulsione per soggiorno illegale, di ordine di lasciare l'Italia impartito dal questore in caso di trattenimento impraticabile e le misure limitative della libertà personale eventualmente adottate dal questore (ma non il trattenimento in Cie) e dunque al programma di rimpatrio assistito può essere ammesso anche uno straniero destinatario di un provvedimento di espulsione coattiva. La prefettura comunica alla questura l'avvenuto rimpatrio dello straniero; la questura avvisa l'autorità giudiziaria competente in relazione al reato di soggiorno illegale, perché pronunci sentenza di non luogo a procedere (salva la riproposizione dell'azione penale in caso di reingresso in violazione dell'eventuale relativo divieto). Il sottrarsi al programma di rimpatrio assistito da parte dello straniero comporta la sua espulsione coattiva e l'eventuale trattenimento in Cie (o l'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato, in caso di trattenimento impraticabile).

Nella Gazzetta ufficiale del 31 dicembre 2011 è pubblicato il decreto del Ministro dell'Interno 27 ottobre 2011 che fissa le linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito, i criteri e le modalità di ammissione a tali programmi, i criteri per l'individuazione delle organizzazioni, degli enti e delle associazioni che collaborano all'attuazione dei programmi.

L'art. 4 stabilisce che i programmi di rimpatrio volontario e assistito sono rivolti con *priorità al rimpatrio dei seguenti stranieri*:

- a) soggetti vulnerabili, di cui all'art. 19, comma 2-bis, del Testo unico (persone affette da disabilità, anziani, minori, componenti di famiglie monoparentali con figli minori, vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali);
- b) vittime di tratta, soggetti affetti da gravi patologie, richiedenti la protezione internazionale e titolari di protezione internazionale o umanitaria;
- c) stranieri che non soddisfano più le condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno;
- d) stranieri, già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento, trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione;
- e) stranieri, già destinatari di un provvedimento amministrativo di espulsione a cui sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria.

L'art. 4 merita almeno quattro osservazioni.

In primo luogo, l'applicazione del rimpatrio volontario e assistito ai titolari di protezione internazionale o a coloro che abbiano presentato domanda di protezione internazionale dovrebbe essere applicata in modo conforme ai limiti previsti dalle norme internazionali, comunitarie e legislative vigenti in materia di diritti fondamentali, di status di rifugiato e di protezione internazionale (D.lgs n. 257/2007 e n. 25/2008), sicché lo straniero titolare di protezione internazionale dovrebbe accedere al rimpatrio volontario assistito se dopo essere stato ammesso al rimpatrio rinuncia volontariamente a tale status e sempreché il rimpatrio assistito avvenga verso il territorio di Stati nei quali non siano in atto o vi siano rischi di persecuzione o di conflitti o comunque sia possibile un ritorno in condizione di durevole sicurezza per le persone e per le cose.

In secondo luogo mancano criteri da osservare qualora il numero delle domande superi i fondi disponibili: occorrerebbero criteri aggiuntivi di priorità (per esempio, le gravi situazioni di salute, i nuclei familiari ecc.).

In terzo luogo, le priorità indicate non dovrebbero impedire la presentazione della domanda ad altri stranieri che per qualsiasi motivo (inclusa la disoccupazione) non vogliano o possano più soggiornare sul territorio italiano, pur potendovi ancora soggiornare legalmente, e che non dispongano dei mezzi necessari al rimpatrio, le cui domande sarebbero soddisfatte soltanto dopo quelle prioritarie e nei limiti delle disponibilità finanziarie.

In quarto luogo, l'art. 2 prevede che i programmi di rimpatrio volontario e assistito possono prevedere le seguenti *attività* (da definirsi nell'ambito del programma di rimpatrio in relazione alle risorse finanziarie disponibili e alle specifiche condizioni dei cittadini stranieri cui è indirizzato il rimpatrio):

- a) divulgazione delle informazioni sulla possibilità di usufruire di sostegno al rimpatrio e sulle modalità di partecipazione ai relativi programmi;
- b) assistenza al cittadino straniero nella fase di presentazione della richiesta e negli adempimenti necessari per il rimpatrio, compreso il raccordo con le rappresentanze consolari dei paesi di origine ai fini dell'acquisizione dei documenti di viaggio;
- c) l'informazione sui diritti e doveri del cittadino straniero connessi alla partecipazione al programma di rimpatrio;
- d) l'organizzazione dei trasferimenti, l'assistenza del cittadino straniero, con particolare riguardo ai soggetti vulnerabili di cui all'art. 19, comma 2-bis, del Testo unico, nelle fasi precedenti la partenza;
- e) la corresponsione di un contributo economico per le prime esigenze nonché l'assistenza e l'eventuale sostegno del cittadino straniero, con particolare riguardo per i soggetti vulnerabili, al momento dell'arrivo nel paese di destinazione; (peraltro il decreto specifica in che cosa possa consistere il sostegno allo straniero al momento dell'arrivo nel proprio paese che sarebbero finanziabili, che dovrebbero consistere in somme commisurate alle esigenze alloggiative, di mantenimento, di inserimento scolastico e lavorativo e di assistenza sanitaria essenziale per lo straniero e i suoi familiari conviventi, per un periodo non inferiore a tre mesi e non superiore al periodo di divieto di rientro eventualmente disposto nel provvedimento di espulsione);
- f) la collaborazione con i paesi di destinazione del cittadino straniero, al fine di promuovere adeguate condizioni di inserimento.

In generale l'art. 2 del decreto suscita perplessità perché potrebbe favorire la predisposizione di programmi di rimpatrio volontario e assistito nei quali la grande maggioranza dei fondi vadano soprattutto non già ai costi di vitto, alloggio, trasferimento, viaggio e reinserimento alloggiativo e lavorativo dei migranti destinati a rimpatriare, bensì alle spese delle attività informative e preparatorie svolte da tutte organizzazioni preposte a favorirne il rimpatrio, prima della sua effettuazione.

L'art. 3 regola *l'accesso ai programmi di rimpatrio volontario e assistito*, come segue:

- 1) il Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, nei limiti delle risorse previste dall'art. 7 (il Fondo per il rimpatrio volontario e assistito e i fondi dell'UE per i rimpatri), pianifica le attività per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito, secondo le priorità di stranieri;

- 2) lo straniero presenta, alla prefettura della provincia nella quale si trova, istanza di accesso al programma di rimpatrio volontario e assistito, corredata della documentazione e delle informazioni di cui è in possesso. La presentazione dell'istanza non sospende l'esecuzione del provvedimento di respingimento o di espulsione già adottato;
- 3) la prefettura informa della presentazione dell'istanza la questura competente che verifica che non ricorrano i casi di esclusione dal programma di rimpatrio previsti dall'art. 14-ter, comma 5, del Testo unico e che lo straniero sia in possesso di un valido documento di riconoscimento o, in mancanza, che ne sia stata accertata l'identità. In caso di esito favorevole degli accertamenti di cui al precedente periodo, la prefettura ammette l'interessato al programma di rimpatrio, fino a concorrenza della disponibilità dei posti in relazione al finanziamento del programma;
- 4) la prefettura comunica, senza ritardo, l'ammissione al programma alla questura competente, anche in via telematica, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 14-ter, comma 3, del Testo unico, procedendo a informare dell'ammissione l'interessato e il soggetto incaricato dell'attuazione del programma. In caso di mancata ammissione al programma, la prefettura ne dà tempestiva comunicazione alla questura competente, anche in via telematica, all'interessato e al medesimo soggetto incaricato dell'attuazione;
- 5) il soggetto incaricato dell'attuazione del programma di rimpatrio volontario e assistito comunica alla prefettura l'avvenuto rimpatrio ai fini degli adempimenti previsti dall'art. 14-ter, comma 3, del Testo unico nonché l'eventuale presentazione dell'istanza di revoca del divieto di rientro dell'espulso che abbia ottemperato al termine per il rimpatrio volontario previsto nell'art. 13, comma 14, del medesimo Testo unico.

Nel pianificare le attività di rimpatrio volontario e assistito il Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno dovrebbe prevedere forme semplificate e immediate per la presentazione e la trasmissione alla prefettura della domanda di accesso al programma da parte dello straniero che si trovi in alcune particolari situazioni:

- a) che si trovi negli uffici delle questure;
- b) che sia trattenuto in un Cie (presentandola alla direzione del centro);
- c) che sia ospitato in un Cara (presentandola alla direzione del centro);
- d) a cui sia consegnato il diniego alla sua domanda di protezione internazionale (presentandola alla questura);
- e) a cui sia consegnato il diniego al rinnovo del permesso di soggiorno (presentandola alla questura);
- f) a cui sia consegnato un provvedimento di respingimento (presentandola alla questura);
- g) a cui sia stato consegnato un provvedimento di espulsione (presentandola alla questura);

h) che abbia presentato la domanda di concessione della partenza volontaria a seguito di espulsione (presentandola alla questura).

In ogni caso occorrerebbe prevedere una ricevuta dell'avvenuta presentazione della domanda, termini rapidissimi per l'esame delle domande e modalità precise e conoscibili per comunicare per le vie brevi la risposta agli interessati. Inoltre, occorrerebbe prevedere che la domanda possa essere presentata anche su moduli prestampati scritti in lingua comprensibile alla maggioranza degli stranieri ovvero possa essere verbalizzata da personale degli enti che partecipano al programma o da personale di polizia.

L'art. 5 stabilisce che i programmi di rimpatrio volontario e assistito sono promossi e attuati dal Ministero dell'Interno anche avvalendosi di:

- a) organizzazioni internazionali e intergovernative esperte nel settore dei rimpatri, aventi comprovata esperienza almeno triennale in programmi di rimpatrio;
- b) Regioni;
- c) enti locali, come definiti dall'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
- d) associazioni iscritte nel Registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture, operanti nel settore dell'immigrazione, che abbiano comprovata esperienza almeno triennale in materia di rimpatri e che documentino una adeguata capacità finanziaria commisurata ai programmi da attuare;
- e) associazioni di promozione sociale, di cui all'art. 2 della legge 7 dicembre 2000, n. 383, iscritte nei Registri di cui all'art. 7 della medesima legge, operanti nel settore dell'immigrazione, aventi comprovata esperienza almeno triennale in programmi di rimpatrio e che documentino una adeguata capacità finanziaria commisurata ai programmi da attuare;
- f) associazioni iscritte nel Registro di cui all'art. 42 del Testo unico delle leggi sull'immigrazione, aventi comprovata esperienza almeno triennale in programmi di rimpatrio e di collaborazione con i paesi di destinazione e che documentino una adeguata capacità finanziaria commisurata ai programmi da attuare.

L'art. 6 prevede che sulla base della pianificazione da esso predisposta il Dipartimento per le Libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno individua, con le procedure di selezione e di aggiudicazione previste dalla legislazione vigente, i soggetti incaricati della attuazione dei programmi di rimpatrio. Inoltre esso stabilisce che i Consigli territoriali per l'immigrazione, previsti dall'art. 3, comma 6, del Testo unico, sviluppino forme di collaborazione con i soggetti incaricati dell'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito, finalizzate alla loro promozione.

Sarebbe auspicabile che il Ministero dell'Interno e gli enti provvedono a divulgare i programmi di rimpatrio assistito, anche nelle lingue più usate dagli stranieri, sia sui loro siti internet, sia nell'ambito degli ospiti dei Cie e dei Cara, sia nei locali delle questure e delle prefetture, in ogni Comune e nei posti

di polizia di frontiera, nonché presso le associazioni che si occupano di stranieri e presso le associazioni di stranieri.

11.9 La lezione da trarre dall'emergenza: occorre creare un efficiente sistema nazionale per il diritto d'asilo a cui partecipino Stato, Regioni, enti locali e del privato sociale

Non è possibile al momento capire se e quando i paesi arabi troveranno pace e democrazia in modo adeguato alle esigenze manifestate dai loro cittadini dopo la fine delle rivoluzioni e delle riforme in corso nei Paesi arabi

È però chiaro fin da ora che il massiccio e imprevisto flusso di migranti dal Nord Africa ha confermato in modo drammatico la strutturale fragilità e la grave insufficienza quantitativa e qualitativa dello Sprar finora dotato di un numero complessivo di posti assai inferiore al numero medio annuo dei richiedenti asilo e perciò in ogni caso del tutto incapace a gestire un'emergenza migratoria, cosa che invece un sistema nazionale che si occupi in Italia di richiedenti asilo dovrebbe fare perché i flussi di richiedenti asilo sono di per sé imprevisti e imprevedibili.

È dunque necessaria una riforma normativa in materia di accoglienza dei richiedenti asilo, di accoglienza per i titolari di protezione internazionale ed umanitaria sulla base dei seguenti principi ispiratori:

- 1) unificazione delle diverse tipologie di centri di accoglienza verso un sistema unico nazionale basato su un modello decentrato con presenza di strutture di accoglienza diffuse in tutte le province, con ricorso a strutture abitative di tipo ordinario, e, quanto più possibile di piccole e medie dimensioni, la cui gestione è affidata, sulla base di rigorose linee guida nazionali, e con risorse certe, al sistema dei servizi socio-sanitari del territorio;
- 2) contestuale progressiva chiusura dei Cara e mantenimento di alcuni Cpsa (Centri di primo soccorso ed accoglienza) situati in aree geografiche strategiche, al fine di permettere la gestione di afflussi massicci e improvvisi;
- 3) assorbimento nel costituendo "Sistema nazionale per il diritto d'asilo" delle strutture polifunzionali sorte nelle aree metropolitane per ovviare alle carenze del sistema dell'accoglienza dei richiedenti asilo, e ancor di più delle problematiche connesse alla carenza di programmi nazionali e regionali di accoglienza rivolti ai titolari di protezione internazionale o umanitaria;
- 4) istituzione di un "Sistema nazionale per il diritto d'asilo" che, pur partendo dalla positiva esperienza decennale dello Sprar, ne superi gli attuali intrinseci limiti strutturali, configurandosi come un articolato Sistema che prevede la partecipazione delle competenti amministrazioni statali (Ministeri dell'Interno, della Sanità e del Lavoro e politiche sociali), delle Regioni e degli enti locali (senza più alcuna partecipazione volontaria, trat-

tandosi di funzioni amministrative che dovrebbero essere assicurate da tutti gli enti secondo le proprie possibilità), degli organismi internazionali, degli enti e associazioni di tutela dei rifugiati. Detto Sistema, strutturato sulla base di un coordinamento nazionale e di coordinamenti regionali, avrebbe il compito di:

- a) predisporre piani di accoglienza dei richiedenti asilo, anche sulla base di una programmazione pluriennale con adeguamento annuale che tenga conto anche delle situazioni vulnerabili e tra essi le vittime di tortura o violenza estrema;
- b) predisporre piani di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, anche sulla base di una programmazione pluriennale con adeguamento annuale;
- c) coordinare l'invio dei richiedenti asilo verso le strutture di accoglienza su tutto il territorio nazionale dei richiedenti asilo e curare un'unica banca dati centrale;
- d) predisporre programmi di sostegno all'inclusione sociale dei titolari di protezione internazionale e umanitaria;
- e) curare la formazione e l'aggiornamento permanente degli operatori afferenti al Sistema;
- f) predisporre un rapporto annuale sullo stato del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale e umanitaria.

Appare necessario prevedere un modello di Sistema istituzionale adeguato con ruoli chiari e predeterminati, stabile, incaricato della programmazione ordinaria ed emergenziale, strutturato su un coordinamento nazionale, e coordinamenti regionali, con responsabilità chiare per ogni fase della procedura.

Il Sistema ivi descritto dovrebbe avere le caratteristiche di sistema pubblico, ma senza escludere la partecipazione degli enti di tutela dei rifugiati; al contrario va superata l'attuale situazione caratterizzata dall'assenza di luoghi formali di discussione e dalla sostanziale mortificazione del ruolo degli enti di tutela italiani ("degradati" al più a meri gestori di servizi) prevedendo un loro chiaro ruolo consultivo nella programmazione annuale e pluriennale e danno loro la facoltà di sottoporre alle istanze istituzionali proposte e programmi e di porre interrogazioni.

Un simile Sistema, che includa al proprio interno tutte le competenze necessarie a fare fronte a un fenomeno sociale complesso e che consideri l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati come un *continuum* cui è necessario guardare nella sua interezza, potrebbe far superare l'attuale grave carenza di coordinamento tra le varie fasi della procedura e tra le diverse funzioni pubbliche chiamate a interagire tra loro. La natura stessa della materia della protezione dei rifugiati che, oltre agli aspetti più squisitamente giuridici relativi alle garanzie e agli status riconosciuti, abbraccia altri ambiti essenziali per la tutela concreta dei rifugiati quali l'assistenza socio-sanitaria, l'educazione, la forma-

zione professionale e il lavoro, l'istruzione, materie ove s'intersecano competenze statali e competenze regionali in forma esclusiva o concorrente porta a ritenere che l'adozione di un sistema istituzionale di accoglienza avente le caratteristiche sopra evidenziate costituisca la scelta più opportuna nonché quella più conforme all'art. 117 della Costituzione.

La scelta sul modello di sistema di accoglienza da adottare in prevalenza è certamente quello dell'accoglienza decentrata e diffusa, superando l'irragionevole approccio attuale che prevede il trasferimento e la concentrazione di richiedenti asilo in poche strutture avulse dalla gestione dei servizi del territorio. Fatte salve le esigenze di primo soccorso e di svolgimento di funzioni di identificazione e controllo di PS in caso di arrivi massicci, per le quali appare necessario prevedere il mantenimento di alcune strutture di primo impatto e la possibilità di invio di alcuni richiedenti a strutture di sorveglianza in casi del tutto residuali, appare certamente più idoneo a garantire efficaci servizi di tutela, più funzionale e più economico prevedere che, in via ordinaria, l'intera procedura e la relativa accoglienza del richiedente si svolgano nel territorio in cui è stata presentata la domanda o, in caso di eccessive concentrazioni, inviando i richiedenti in una diversa località secondo il modello di organizzazione e programmazione sopra delineato.

Il sistema nazionale per il diritto d'asilo, come sopra delineato, dovrebbe occuparsi non solo di assicurare l'accoglienza ai richiedenti asilo in attuazione alle normative europee, ma dovrebbe curare l'organizzazione di un sistema di "seconda accoglienza" successiva quindi al riconoscimento della protezione, ma necessaria a permettere al rifugiato/titolare di protezione sussidiaria o umanitaria di accedere effettivamente a un percorso di inclusione sociale, poiché la mera equiparazione al cittadino italiano nell'accesso ai servizi sociali (art. 27 D.lgs. n. 251/2007) non pare sufficiente ad assicurare una parità sostanziale per due motivi fondamentali.

In primo luogo il sistema dei servizi sociali territoriali è rivolto ai residenti, mentre spesso non è ancora iscritto nelle liste anagrafiche della popolazione residente in un Comune il titolare della protezione che, per ipotesi, abbia terminato l'iter della sua domanda di protezione internazionale in meno di tre mesi e quindi non sia residente in un centro di accoglienza come prevede l'art. 6 del D.lgs. n. 286/1998, sicché la libertà di scegliere la propria residenza in uno qualunque dei comuni italiani spesso si traduce nella sistematica negazione della residenza da parte di qualsivoglia amministrazione comunale interpellata. Tale situazione costringe il rifugiato a imporre con l'evidenza della sua presenza all'addiaccio o in case occupate o altro, la presa d'atto da parte dell'amministrazione comunale competente, di tale dimora abituale.

In secondo luogo occorre ricordare che per definizione i servizi sociali sono:

tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di

bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia (art. 128, comma 2, D.lgs n. 112/1998).

Perciò il sistema dei servizi sociali è certamente titolato a intervenire nei confronti di tutte le situazioni di difficoltà, qualunque sia la causa che le ha prodotte o il percorso che bisogna realizzare, ma è finalizzato anche a rispondere a situazioni di difficoltà che possono intervenire nel corso della vita di una persona che in qualche modo già apparteneva a quel territorio, ma è meno preparato e adeguato ad intervenire in favore di persone, quali i rifugiati che, per intrinseca condizione esistenziale, hanno appena iniziato una nuova vita nel paese d'asilo. Perciò occorre prevedere che il titolare di protezione abbia un diritto di accesso a un servizio di accoglienza immediatamente successivo al riconoscimento della protezione, finalizzato a sostenere il percorso di integrazione sociale, di durata minima stabilita (per esempio, dodici mesi prorogabili in caso di situazioni vulnerabili), decorso il quale il sistema ordinario dei servizi sociali territoriali potrà intervenire a eventuale supporto ulteriore, alla pari di tutti gli altri residenti.

L'offerta della seconda accoglienza in tale ottica costituisce una possibilità al quale il titolare di protezione internazionale può accedere, ma alla quale può anche rinunciare se preferisce subito raggiungere una sistemazione autonoma, ovvero presso reti amicali o familiari: se, tuttavia, lo straniero chiede una accoglienza successiva al riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, deve potere concretamente accedervi, non come mera possibilità, né nella misura "dei posti eventualmente disponibili", come purtroppo avviene nella situazione attuale, nella quale si produce ogni anno un drammatico abbandono a se stessi di migliaia di titolari di protezione internazionale. La gravità di questa situazione è sotto gli occhi di tutti, ben visibile nelle aree metropolitane con situazioni di grave degrado, occupazione di stabili fatiscenti, o con concentrazioni in aree-ghetto anche di amplissime dimensioni di titolari di protezione che ivi si aggregano spinti dalla disperazione in una spirale di difesa che di fatto limita al massimo ogni concreto percorso di inclusione sociale. Si verifica anche una fuga dall'Italia dei titolari di protezione che cercando di ripresentare istanza di asilo in altri paesi UE, con effetti paradossali che li fa riportare in Italia in base al vigente regolamento comunitario (c.d. Dublino II) che affida al paese di primo arrivo la responsabilità di esaminare le domande di asilo e di assumere la conseguente accoglienza. L'ampiezza e la gravità di questi fatti dovrebbero farli considerare strettamente connessi alla carenza delle politiche pubbliche di inclusione sociale, perché altrimenti vi sarebbe una manifestazione di cecità che potrebbe riprodurre i presupposti dell'emergenza nazionale, come si è verificato da ultimo per gli sbarchi dal Nord Africa.

In tale ottica un approccio decentrato all'accoglienza dei richiedenti asilo è preferibile perché il percorso di supporto all'inclusione sociale sarà tanto più efficace quanto più il medesimo soggetto abbia iniziato, già da richiedente asilo, un percorso di orientamento al territorio e di interazione con il tessuto locale. L'eventuale obiezione in base alla quale così facendo si favorirebbe l'inserimento sociale di soggetti che nella prima fase, quella della richiesta di asilo, non godono di un diritto di soggiorno nel territorio nazionale, se non strettamente finalizzato all'esame della domanda, appare di ben scarso valore giacché, in caso di esito negativo dell'istanza (conclusosi sia l'iter amministrativo che eventualmente quello giurisdizionale) la situazione di un richiedente oggi presente in un Cara e un richiedente accolto in strutture diffuse non differisce in nulla né in termini di misure di controllo, né in termini di condizione giuridica.

I compiti e i ruoli del Sistema di asilo così come ivi descritti comportano la realizzazione di una programmazione pluriennale, con adeguamenti annuali, da realizzare sulla base delle domande di asilo esaminate nell'anno precedente e sulla base di altri fattori (per esempio, l'emergere di crisi internazionali, sensibili modifiche nel numero e nella provenienza degli arrivi, ecc.) da concertare tra Stato, Regioni ed enti locali, superando il sistema attuale ispirato alla "volontarietà" nella scelta di accesso o meno ai bandi Sprar da parte degli enti locali a favore di un sistema articolato su funzioni amministrative proprie di ogni ente coinvolto.

L'emergenza delle fughe dal Nord Africa dovrebbe spingere ad un salto di quantità e qualità nell'accoglienza e assistenza degli stranieri che chiedono e ottengono l'asilo, che è un diritto soggettivo perfetto previsto dall'art. 10, comma 3 Cost. di cui godono gli stranieri più bisognosi della più ampia tutela per essersi riusciti a sottrarre sé e la propria famiglia dal pericolo effettivo di danni irreparabili alla propria vita, sicurezza e incolumità.

