

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI  
“L’ORIENTALE”



FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in  
Relazioni e Politiche Internazionali

TESI DI LAUREA  
IN  
TUTELA INTERNAZIONALE DEI MIGRANTI

*IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO IN ITALIA  
ALLA LUCE DELL'EMERGENZA NORD AFRICA*

Relatore  
Ch.ma Prof.ssa  
Anna Liguori

Candidato  
Elio Tozzi  
Matr. MRP/00113

Correlatore  
Ch.ma Prof.ssa  
Valentina Grado

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

<b>Introduzione</b> .....	2
<b>Capitolo 1</b>	
1.1 La direttiva n. 2003/9/CE.....	6
1.1.1 Scopo, definizioni ed ambito di applicazione .....	6
1.1.2 Disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza.....	8
1.1.3 Riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza.....	11
1.1.4 Disposizione a favore di persone portatrici di esigenze particolari e mezzi di ricorso.....	12
1.2 La detenzione amministrativa dei richiedenti asilo.....	14
1.2.1 La detenzione dei richiedenti asilo nell'ambito del diritto internazionale.....	15
1.2.2 La detenzione dei richiedenti asilo nella CEDU.....	18
1.2.3 La detenzione dei richiedenti asilo nella normativa europea.....	21
1.3 Il lungo percorso di modifica della direttiva n. 2003/9/CE.....	24
1.3.1 La proposta di rifusione della direttiva n. 2003/9/CE del 2008...	25
1.3.2 L'involuzione del percorso di modifica: dalla proposta del 2008 a quella modificata del 2011.....	31
1.3.3 La situazione attuale e possibili scenari.....	39
<b>Capitolo 2</b>	
2.1 Il quadro normativo italiano in materia di asilo.....	43
2.2 Il recepimento della direttiva accoglienza nell'ordinamento nazionale.....	45
2.3 La struttura del sistema di accoglienza italiano.....	56
<b>Capitolo 3</b>	
3.1 L'emergenza Nord Africa.....	69
3.2 Il piano per l'accoglienza dei migranti.....	74
3.3 "Il villaggio della solidarietà" di Mineo.....	78
3.3.1 La preparazione del nuovo modello di accoglienza.....	78
3.3.2 Le condizioni di accoglienza al centro di Mineo.....	84
<b>Conclusioni</b> .....	92
<b>Bibliografia</b> .....	97

La presente analisi nasce dall'esigenza di stimolare una riflessione sulla normativa vigente che regola le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale alla luce degli avvenimenti che, dall'inizio del 2011, hanno condotto migliaia di profughi in Italia. Al contempo, si pone l'obiettivo di analizzare la trasformazione del sistema di accoglienza italiano, di per sé già frammentato in virtù di un quadro normativo deficitario e di un approccio sistematicamente emergenziale.

Il punto di partenza obbligato, in tale direzione, è rappresentato dalla direttiva comunitaria 2003/9/CE recante, appunto, norme minime relative alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Quest'ultima rappresenta uno dei pilastri di quel costituendo sistema comune europeo in tema di asilo, che dovrebbe condurre l'Italia a dotarsi finalmente di una disciplina organica in tema di asilo.

Il primo capitolo sarà dunque dedicato all'analisi delle principali disposizioni contenute all'interno della c.d. direttiva accoglienza. Fra queste, particolare rilievo assumono le disposizioni contenute all'art. 7 denominato "residenza e libera circolazione" ma volto piuttosto a individuare le condizioni alle quali gli Stati membri possono limitare tale libertà di circolazione. Tali disposizioni, benché sintetiche e generiche, insieme all'art. 18 della c.d. direttiva procedure, rappresentano le uniche norme che al momento attuale regolano il trattamento dei richiedenti protezione

internazionale e saranno analizzate alla luce delle garanzie avverso la detenzione arbitraria dei richiedenti asilo presenti nel diritto internazionale e nella Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali.

La direttiva accoglienza è stata da subito oggetto di critiche da parte della dottrina, della società civile e della stessa Commissione europea. Oltre alle disposizioni in materia di trattenimento, anche la tutela delle persone con esigenze particolari, l’accesso al mercato del lavoro e le condizioni materiali di accoglienza sono state al centro delle successive proposte di modifica. In particolare, nel presente lavoro sarà innanzitutto esaminata la proposta di modifica avanzata dalla Commissione europea nel 2008, mostrando come le istanze innovatrici e garantiste ivi contenute abbiano dovuto misurarsi con il conservatorismo degli Stati membri, in sede di Consiglio europeo, decisi a non cedere la propria sovranità in materia di ingresso e soggiorno di stranieri sul proprio territorio. Il risultato di tale confronto è ancora parziale, ma alla luce delle recenti novità<sup>1</sup>, l’adozione della direttiva modificata appare davvero prossima.

Dopo aver analizzato le disposizioni che regolano l’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale a livello comunitario, e i relativi tentativi di riforma, ci dedicheremo all’analisi del quadro normativo italiano. A tal fine, partiremo dalla nota mancanza di una legge organica sull’asilo necessaria per dare piena attuazione all’art. 10.3 della Costituzione italiana (che garantisce esplicitamente il diritto di asilo). A tale vuoto, come mostreremo, si è ovviato tramite risposte *ad hoc* per le “emergenze” di turno. La mancanza di progettualità rappresenterà una costante degli interventi legislativi in materia, partendo dalla legge Martelli fino a giungere ai decreti adottati durante l’ “emergenza nord Africa”. Evidenzieremo, inoltre, come il processo di costruzione di un regime comune europeo abbia implicato l’adozione di vari decreti atti a recepire nell’ordinamento nazionale le diverse direttive comunitarie. Fra questi, analizzeremo nel dettaglio il

---

<sup>1</sup> Il 19 settembre 2012 la Commissione LIBE del Parlamento europeo ha, infatti, approvato la bozza di modifica della direttiva accoglienza. Si rinvia alle conclusioni per maggiori dettagli.

decreto accoglienza, verificandone la conformità con le disposizioni contenute nella relativa direttiva. Particolare attenzione sarà rivolta, tuttavia, al c.d. decreto procedure, poiché quest'ultimo ha notevolmente modificato la procedura di esame della domanda di protezione internazionale sulla quale si basava il decreto accoglienza e contiene, di fatto, rilevanti disposizioni in materia. Tali disposizioni, però, non di rado contraddicono quanto previsto nel decreto accoglienza, disegnando un quadro normativo disorganico e decisamente frammentario.

Il sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo rispecchia fedelmente la disorganicità del quadro normativo di riferimento. Da una parte, vi è il c.d. sistema dei centri, costituito da: Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), Centri di Accoglienza (CDA), Centri Accoglienza Richiedenti Asilo (CARA) ed infine Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE).

Dall'altra, vi è il Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), dedicato alla "seconda accoglienza". Sulla carta, dunque, il percorso dei richiedenti protezione internazionale dovrebbe incominciare all'interno del sistema dei centri e proseguire in una delle strutture dello SPRAR. In realtà, la disorganizzazione del sistema di accoglienza in Italia emergerà chiaramente nell'ambito di quella che è stata definita e costruita come "Emergenza nord Africa".

Nell'ambito del terzo ed ultimo capitolo, partiremo proprio da un'analisi dettagliata dei numerosi decreti ed ordinanze della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, da una parte, hanno "costruito" l'Emergenza nord Africa e dall'altra, hanno dotato il governo degli strumenti necessari a fornire una risposta ancora una volta emergenziale. Fra questi analizzeremo in particolare il Piano per l'accoglienza dei migranti poiché quest'ultimo, a nostro avviso, ha assolto la funzione di catalizzatore dell'attenzione mediatica e dei contrasti in parlamento mentre il governo procedeva rapidamente lungo un'altra strada, che designava il futuro centro di accoglienza dei richiedenti asilo di Mineo, in Sicilia, quale risposta ideale all'imponente flusso migratorio proveniente dal nord Africa. Il residence degli aranci di Mineo, enfaticamente definito il "Villaggio della

Solidarietà”, sarà dunque oggetto di un’analisi specifica poiché, al di là della retorica governativa che lo definiva il futuro fiore all’occhiello dell’accoglienza italiana, rappresenta attualmente il caso di studio ideale per analizzare le condizioni di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale. Tuttavia, poiché l’emergenza non è ancora conclusa, è sicuramente prematuro considerarne definitive le valutazioni.

Infine, riguardo al metodo utilizzato nell’analisi del “Villaggio della Solidarietà”, si è scelto di mantenere il più possibile l’obiettivo centrato sulle condizioni di accoglienza garantite al suo interno. In un contesto monopolizzato dalla crisi economica, vi è sicuramente il rischio che il business milionario legato al più grande C.A.R.A d’Europa monopolizzi l’attenzione, relegando nuovamente in secondo piano le drammatiche condizioni di vita dei richiedenti protezione internazionale.

## **1.1 La direttiva 2003/9/CE**

### **1.1.1 Scopo, definizioni ed ambito di applicazione**

L'art. 1 della presente direttiva afferma come lo scopo sia stabilire norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. Ciò, come affermato al considerando 4, costituisce un ulteriore passo nella direzione di una politica europea sull'asilo. In tal senso, l'armonizzazione delle condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri dovrebbe contribuire da una parte a limitare il fenomeno dei movimenti secondari dettato dalla ricerca di condizioni più vantaggiose e dall'altra ad alleggerire la pressione sugli Stati membri maggiormente oberati dal carico di domande di protezione internazionale.

Particolare rilievo assume il considerando 5, ove si afferma che la direttiva osserva i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che in virtù dell'art. 6 TUE “ha ricevuto un'autentica *upgradation* acquisendo lo stesso valore dei Trattati”<sup>2</sup>, e intende assicurare il pieno rispetto della dignità umana nonché promuovere l'applicazione dell'articolo 1 e 18 di detta Carta. Quest'ultimo afferma che il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea. Altrettanto importante è il considerando 18 ove si afferma che la Comunità può intervenire, in virtù del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 5 del trattato, per perseguire gli scopi della direttiva che non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri.

---

<sup>2</sup> P. De Pasquale, *Il diritto d'asilo nell'Unione europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2/11, p. 54.

L'art. 2 riguarda le definizioni delle varie espressioni utilizzate nella direttiva precisandone il significato. Fra le più significative riportiamo innanzitutto la lett. c) che definisce "richiedente asilo" qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo in merito alla quale non sia ancora stata presa una decisione definitiva. Alla lett. b) si afferma come per "domanda d'asilo" possa intendersi qualsiasi domanda volta ad ottenere protezione internazionale, a norma della convenzione di Ginevra. Tutte le domande di protezione internazionale vengono considerate domande di asilo salvo che non sia il cittadino stesso a richiedere esplicitamente un altro tipo di protezione che preveda una domanda separata oppure a seguito di un diniego dello status di rifugiato. Gli Stati membri, in questo caso, hanno comunque la facoltà di applicare le disposizioni della direttiva in virtù dell'art. 3.4.

L'art. 3 definisce l'ambito di applicazione, il primo comma afferma che la direttiva si applica a tutti i cittadini di paesi terzi o apolidi che presentano domanda di asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti asilo nonché ai familiari già definiti all'articolo 2 lett. d)<sup>3</sup>, se inclusi nella domanda di asilo a norma del diritto nazionale. Nei comma successivi, si stabilisce altresì, che la direttiva non si applica né alle domande di asilo diplomatico o territoriale presentate presso le rappresentanze degli Stati membri né in caso di applicazione delle disposizioni relative alla direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea<sup>4</sup>.

---

3 Ivi si definiscono «familiari» i seguenti soggetti appartenenti alla famiglia del richiedente asilo, purché essa sia già costituita nel paese di origine, che si trovano nel medesimo Stato membro in connessione alla domanda di asilo:

i) il coniuge del richiedente asilo o il partner non legato da vincoli di matrimonio che abbia una relazione stabile con il richiedente, qualora la legislazione o la prassi dello Stato membro interessato assimili la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della legge sugli stranieri;

ii) i figli minori della coppia di cui al punto i) o del richiedente asilo, a condizione che non siano coniugati e siano a carico, indipendentemente dal fatto che siano figli legittimi, naturali o adottivi secondo le definizioni del diritto nazionale;

4 Come vedremo in seguito, tale direttiva, mai adoperata finora, è stata fortemente evocata nell'ambito dell'"emergenza" nord-africa per conferire a tutti i migranti giunti in Europa un permesso di soggiorno temporaneo.

### **1.1.2 Disposizioni generali sulle condizioni di accoglienza**

L'art. 5 stabilisce che entro un termine ragionevole, comunque non superiore ai quindici giorni, dalla presentazione della domanda d'asilo gli Stati membri sono tenuti a informare i richiedenti su benefici e obblighi spettanti loro riguardo alle condizioni d'accoglienza. Tali informazioni devono essere fornite per iscritto e, per quanto possibile, in una lingua presumibilmente comprensibile per il richiedente. In questa fase gli Stati membri devono informare i richiedenti asilo sulle organizzazioni o gruppi di persone che forniscono loro vari livelli di supporto, dalle informazioni basilari sulle condizioni d'accoglienza all'assistenza legale.

L'art. 6 contiene gli obblighi che fanno capo agli Stati membri circa la documentazione da fornire ai richiedenti asilo. Il primo comma impone agli Stati membri di rilasciare ai richiedenti asilo, entro tre giorni dalla presentazione della domanda all'autorità competente, un documento nominativo<sup>5</sup> che ne attesti lo status di richiedente asilo o l'autorizzazione a soggiornare nel territorio dello Stato membro nell'arco di tempo in cui la domanda è pendente o in esame. Ciò vale anche per i richiedenti la cui libertà di circolazione sia limitata dagli Stati membri. A proposito di tale disposizione, va precisato che il comma successivo concede in realtà agli Stati membri la facoltà di non applicare tale articolo nel caso in cui il richiedente asilo si trovi in stato di trattenimento o in caso di esame della domanda d'asilo presentata alla frontiera o ancora nel caso di un procedimento volto a determinare se il richiedente asilo abbia il diritto di entrare legalmente nel territorio di uno Stato membro. La possibilità di rilasciare ai richiedenti asilo documenti equivalenti al documento di cui al comma 1 è comunque concessa agli Stati membri.

---

<sup>5</sup> Il comma 3 specifica come tale documento non debba certificare necessariamente l'identità del richiedente asilo.

L'art. 7 denominato "residenza e libera circolazione", regola piuttosto le condizioni cui gli Stati membri possono limitare tale libertà di circolazione. Su tale articolo torneremo in maniera più analitica quando tratteremo nello specifico la detenzione amministrativa dei richiedenti asilo.

Gli art. 8, 9 e 10 affermano rispettivamente: l'indicazione agli Stati membri a mantenere, ove possibile, l'unità del nucleo familiare del richiedente asilo ovviamente con il consenso dello stesso; il diritto degli Stati membri di disporre esami medici nei confronti dei richiedenti asilo per motivi di sanità pubblica; la possibilità per i figli minori di richiedenti asilo o per i richiedenti asilo minori, di accedere al sistema educativo a condizioni simili a quello dei cittadini dello Stato membro ospitante. Quest'ultimo ha la facoltà di limitarne l'accesso solo al sistema pubblico o di impartire tale istruzione nei centri d'accoglienza. Ad ogni modo l'accesso al sistema educativo non può essere differito di oltre tre mesi dalla data di presentazione della domanda<sup>6</sup>.

L'art. 11 affronta il tema lavoro, il primo comma sancisce che gli Stati membri devono stabilire un periodo a decorrere dalla data di presentazione della domanda in cui i richiedenti asilo non hanno accesso al mercato del lavoro. Se entro un anno dalla presentazione della domanda non è stata ancora adottata una decisione in primo grado e tale ritardo non è imputabile al richiedente asilo gli Stati membri dovranno stabilire le condizioni a cui è consentito l'accesso al mercato del lavoro. Tale accesso non potrà essere revocato in caso di ricorso, presentato avverso una decisione negativa adottata nell'ambito di un procedimento ordinario e che comporta dunque un effetto sospensivo, fino al momento della decisione negativa sullo stesso. Infine all'ultimo comma, è attribuita agli Stati membri la possibilità di favorire l'accesso al mercato del lavoro dei cittadini comunitari nonché ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare. Il comma 4, fortemente criticato, in virtù delle politiche del mercato del lavoro autorizza gli Stati membri a concedere la priorità ai cittadini dell'UE, ai cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo e ai cittadini di paesi terzi in soggiorno regolare.

---

<sup>6</sup> Tale termine può essere prolungato ad un anno qualora il minore necessiti di un'istruzione specifica prima di accedere al sistema educativo.

L'art. 12 attribuisce agli Stati membri la facoltà di concedere ai richiedenti asilo l'accesso alla formazione professionale a prescindere dal fatto che quest'ultimi siano autorizzati ad accedere al mercato del lavoro. Ciò invece è un requisito indispensabile nel caso in cui la formazione professionale sia collegata a un contratto di lavoro.

L'art. 13 si riferisce alle condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria; per "condizioni materiali di accoglienza" si intendono, così come precisato all'art. 2 lett. j) della direttiva stessa, le condizioni di accoglienza che includono alloggio, vitto e vestiario, forniti in natura o sotto forma di sussidi economici o buoni, nonché un sussidio per le spese giornaliere. Queste devono essere garantite ai richiedenti nel momento in cui presentano la domanda<sup>7</sup>. Gli Stati membri devono assicurarsi che le condizioni di accoglienza garantiscano qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo. Tutte le condizioni materiali d'accoglienza e l'assistenza sanitaria possono essere subordinate alla condizione che i richiedenti asilo non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità di vita adeguata per la loro salute e il loro sostentamento. Nel caso in cui, invece, questi dispongano di sufficienti risorse gli Stati membri possono obbligarli a contribuire o a sostenere i costi delle condizioni materiali di accoglienza e dell'assistenza sanitaria. Gli Stati membri possono altresì esigere dai richiedenti asilo un rimborso qualora emerga che questi, all'epoca in cui hanno usufruito delle condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, disponevano di mezzi sufficienti a garantirsi una qualità di vita adeguata.

L'art. 14 al comma 1 delimita le alternative percorribili nel caso in cui l'alloggio sia fornito in natura, si va dai locali utilizzati per alloggiare i richiedenti asilo durante l'esame delle domande presentate alla frontiera ai centri d'accoglienza; è prevista inoltre la possibilità di alloggiare i richiedenti asilo in case private, appartamenti o alberghi. Ad eccezione di quest'ultimo

---

<sup>7</sup> Nella fase di applicazione da parte degli Stati membri sono sorti problemi nell'interpretazione di tale disposizione. Per quanto riguarda il recepimento nell'ordinamento italiano, si rinvia al capitolo successivo l'analisi dell'intervallo di tempo che intercorre tra presentazione e verbalizzazione della domanda di protezione internazionale e di come questo possa ritardare "l'inizio" dell'accoglienza.

caso, gli Stati membri devono garantire la tutela della vita familiare e la possibilità di comunicare con parenti, consulenti giuridici, rappresentanti dell'ACNUR e delle ONG riconosciute dagli Stati stessi e ai quali (parenti esclusi) è consentito l'accesso ai centri di accoglienza e alle strutture alloggiative del caso. Le limitazioni all'accesso possono essere disposte solo per la sicurezza dei centri o strutture e dei richiedenti asilo. Per quanto concerne i richiedenti asilo minori e i figli minori dei richiedenti asilo gli Stati membri provvedono ad alloggiarli assieme ai loro genitori e/o familiari adulti responsabili per legge o in base agli usi.

Infine, in via eccezionale, gli Stati membri possono offrire condizioni materiali d'accoglienza diverse, per un periodo ragionevole e più breve possibile, laddove: sia richiesta una prima valutazione delle esigenze specifiche del richiedente asilo; le condizioni materiali di accoglienza, esposte nello stesso articolo, non siano disponibili in una determinata area geografica; le capacità di alloggio siano temporaneamente esaurite e nel caso in cui il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato ai valichi di frontiera. Ad ogni modo tali condizioni d'accoglienza devono garantire le esigenze essenziali.

L'art. 15 decreta che ai richiedenti asilo sia fornita la necessaria assistenza sanitaria quantomeno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie.

### **1.1.3 Riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza**

L'art. 16 al primo comma lett. a), statuisce che agli Stati membri è consentito di ridurre o revocare le condizioni di accoglienza quando il richiedente asilo: lascia il luogo di residenza, assegnatogli dall'autorità competente, senza comunicarlo o senza permesso, ove richiesto; non rispetta l'obbligo di presentarsi all'autorità o al colloquio personale relativo alla procedura d'asilo, entro un periodo di tempo ragionevole stabilito dal diritto

nazionale; ha già presentato una domanda nello stesso Stato membro. Se il richiedente asilo viene rintracciato o si presenta volontariamente all'autorità competente motivando le ragioni della sua scomparsa può avere diritto al ripristino parziale o integrale delle condizioni d'accoglienza. La lett. b) aumenta il potere sanzionatorio degli Stati membri nei confronti dei richiedenti asilo che abbiano occultato risorse finanziarie al fine di ottenere assistenza, infatti oltre al rimborso, già previsto dall'art.13.4, agli Stati è concessa la possibilità di ridurre o revocare del tutto le condizioni d'accoglienza.

Il comma 2 riveste particolare importanza, come vedremo in seguito, poiché consente allo Stato membro di rifiutare condizioni di accoglienza a coloro che non sono in grado di dimostrare di aver presentato, non appena possibile, la domanda di asilo una volta giunti in tale Stato.

Tutte le decisioni di riduzione, revoca o rifiuto di condizioni di accoglienza devono essere motivate, individuali, obiettive ed imparziali; inoltre devono tenere conto delle differenti situazioni delle persone interessate, specialmente nel caso di persone portatrici di esigenze particolari, e del principio di proporzionalità. L'accesso al pronto soccorso è garantito in qualsiasi caso.

Il comma 5 afferma che le decisioni di revoca o riduzione delle condizioni d'accoglienza non devono essere adottate prima che sia presa una decisione negativa.

#### **1.1.4 Disposizione a favore di persone portatrici di esigenze particolari e mezzi ricorso**

Il capo IV recante disposizioni a favore di persone portatrici di particolari esigenze definisce essenzialmente quali siano tali persone che meritano particolare attenzione. L'art. 17, in proposito, si riferisce: ai minori, ai minori non accompagnati, ai disabili, agli anziani, alle donne in stato di gravidanza, ai genitori singoli con figli minori e a tutte le persone che hanno

subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale. L'art. 18, riservato ai minori, afferma che il loro interesse rappresenta un criterio fondamentale nel recepimento da parte degli Stati membri della direttiva stessa. Ai minori sono garantite appropriate misure di assistenza psichica e una consulenza qualificata. L'art. 19, concernente i minori non accompagnati, dispone al primo comma che gli Stati membri adottino quanto prima misure atte ad assicurare una qualsiasi forma adeguata di rappresentanza e si impegnano ad effettuare verifiche periodiche. Il secondo comma, stabilisce che i minori non accompagnati che presentano domanda di asilo, in tutta la durata della loro permanenza sul territorio dello Stato membro ospite, devono essere alloggiati presso familiari adulti, ove presenti, presso una famiglia affidataria, presso centri di accoglienza dotati di specifiche strutture riservate ai minori o in qualsiasi struttura idonea per i minori. I fratelli, per quanto possibile, sono alloggiati insieme e in generale i cambi di residenza dei minori non accompagnati sono limitati al minimo. Gli Stati membri s'impegnano a rintracciare i familiari del minore non accompagnato con le dovute cautele per non mettere in pericolo la loro sicurezza. A tal proposito le persone che lavorano con i minori, oltre a ricevere una formazione adeguata, sono obbligate alla riservatezza circa le informazioni di cui vengono a conoscenza durante la loro attività.

Il Capo V dedicato ai mezzi di ricorso è costituito dall'art. 21 che afferma che gli Stati membri garantiscono ai richiedenti asilo la possibilità di impugnare, secondo le modalità del diritto dello Stato ospite, le decisioni negative relative alla concessione dei benefici previsti dalla direttiva e nel caso delle limitazioni subite a norma dell'art. 7. Il ricorso dinanzi a un organo giudiziario è garantito almeno in ultimo grado.

Il capo VI intitolato "azione volte a migliorare l'efficienza del sistema di accoglienza" impone agli Stati membri di fornire alla Commissione tutti i dati relativi al numero di persone cui sono state elargite le condizioni di accoglienza ed in particolare su tipo, denominazione e forma dei documenti rilasciati ai sensi dell'articolo 6 della direttiva stessa. Agli Stati membri spetta inoltre l'onere: di verificare il livello qualitativo delle condizioni d'accoglienza offerte; di garantire che una formazione di base adeguata alle

esigenze dei richiedenti asilo sia fornita a tutte le autorità e alle organizzazioni coinvolte nell'attuazione della direttiva; di stanziare tutte le risorse necessarie per l'applicazione delle disposizioni nazionali che recepiscono la direttiva.

Il capo VII relativo alle disposizioni finali, oltre ai consueti articoli conclusivi<sup>8</sup>, all'art. 25 impone agli Stati membri di fornire tutti i dati utili, compresi i dati statistici, alla Commissione cui spetta il compito di redigere una relazione sull'applicazione della direttiva nei vari Stati membri proponendo le necessarie modifiche<sup>9</sup>.

## **1.2 La detenzione amministrativa dei richiedenti asilo**

### Premessa

Una volta analizzate le principali disposizioni previste dalla direttiva accoglienza e prima di verificarne nello specifico i problemi insorti nella fase di recepimento nei diversi Stati membri e in particolare nell'ordinamento italiano, ci sembra opportuno analizzare uno degli ostacoli maggiori incontrati nell'istituzione del sistema europeo comune d'asilo e che è divenuto “uno dei più, se non il maggiore degli argomenti sensibili nel dibattito sulle condizioni d'accoglienza dei richiedenti asilo”<sup>10</sup> ovvero la detenzione dei richiedenti asilo. Attualmente tale prassi è di drammatica attualità ed un lavoro volto ad analizzare il funzionamento del sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo non può prescindere dall'analisi di quest'ultima: rischia infatti di minare la

---

<sup>8</sup> Ci si riferisce agli art. 26 sul Recepimento, art. 27 sull'Entrata in vigore e l'art. 28 sui Destinatari.

<sup>9</sup> Si veda il paragrafo 1.3 centrato sul percorso di modifica delle direttive accoglienza e procedure.

<sup>10</sup>K. Hailbronner, *Detention of Asylum Seekers*, in *European Journal of Migration and Law* 9 (2007) p. 159.

credibilità del concetto di accoglienza e di conseguenza il sistema europeo comune d'asilo stesso.

A tale scopo, analizzeremo i principali strumenti che tutelano i richiedenti asilo dalla detenzione arbitraria. Partendo dal diritto internazionale, passando per la Convenzione europea dei diritti umani giungeremo ad analizzare gli atti di diritto comunitario secondario in particolare la direttiva accoglienza e quella procedure che ad oggi, nonostante i vari e vani tentavi di riforma, contengono le uniche norme vincolanti in materia.

### **1.2.1 La detenzione dei richiedenti asilo nell'ambito del diritto internazionale**

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo recita all'art. 9 che “nessuno può essere soggetto ad arresto, detenzione o esilio arbitrario”. L'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici dispone che “Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona. Nessuno può essere arbitrariamente arrestato o detenuto. Nessuno può essere privato della propria libertà, se non per i motivi e secondo la procedura previsti dalla legge”.

Il principio che sottostà ai due articoli citati è, come evidente, il medesimo e possiamo considerarlo la pietra miliare del diritto internazionale riguardo alla detenzione<sup>11</sup>. I diritti previsti dagli articoli citati sono ovviamente conferiti a tutti gli individui. Per quanto concerne i richiedenti asilo la principale tutela deriva piuttosto dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Al par. 2 dell'art. 31 è stabilito che “gli Stati Contraenti non applicheranno altre restrizioni ai movimenti di questi (i rifugiati presenti in

---

<sup>11</sup> Shyla Vohra, *Detention of Irregular Migrants and Asylum Seekers*, p. 53 in R. Cholewinski, R. Perruchod ed E. MacDonald (a cura di), *International Migration Law*, t.m.c. Asser Press, The Hague, 2007.

situazione irregolare nel paese d'accoglienza) se non quelle necessarie"<sup>12</sup>. Occorre considerare che tale disposizione potrebbe comportare interpretazioni divergenti dato che la Convenzione non contiene alcun criterio sul requisito di necessità<sup>13</sup>. In dottrina vi è chi sostiene che "la discrezionalità lasciata ai legislatori nazionali non risulta particolarmente ampia alla luce , almeno, della prassi applicativa e di una interpretazione sistematica"<sup>14</sup>. Questa si basa sul preambolo della Convenzione, dove si stabilisce che ai rifugiati va "garantito l'esercizio dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali nel senso più ampio possibile" e sull'art. 9 che ammette le limitazioni alla libertà personale dei rifugiati solo in caso di guerra o in altre circostanze eccezionali al fine di garantire la sicurezza nazionale. A nostro avviso, però, l'assenza di una definizione e di criteri utili all'applicazione del requisito di necessità consente, invece, un ampio margine di discrezionalità agli Stati il cui diritto di detenere i richiedenti asilo trova conferma nelle più recenti direttive comunitarie in materia.

E' proprio sui requisiti di necessità e proporzionalità che il Comitato dei diritti dell'Uomo ha fatto leva nel tentativo di limitare il potere degli Stati. Nel caso *A. c Australia*<sup>15</sup> il Comitato afferma:

"Remand in custody could be considered arbitrary if it is not necessary in all the circumstances of the case, for example to prevent flight or interference with evidence: the element of proportionality becomes relevant in this context".

---

<sup>12</sup> Anche se la convenzione si riferisce esclusivamente ai rifugiati è comunemente accettato che la sua applicabilità si estende anche ai richiedenti asilo, data la natura "generalmente dichiarativa piuttosto che costitutiva dello status di rifugiato". Cfr. G. S. GOODWIN-GILL, *International Migration Review*, Vol. 20, No. 2, Special Issue: Refugees: Issues and Directions. (Summer, 1986), pp. 193-219. Pag. 208.

<sup>13</sup> K. Hailbronner, *op. cit.*, p. 163.

<sup>14</sup> E. Ocello, *Il trattenimento dei richiedenti asilo secondo la normativa dell'Unione Europea e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti umani*, p. 232, in C. Favilli (a cura di) *Procedure e garanzie del diritto d'asilo*, Cedam, Padova, 2011.

<sup>15</sup> CCPR/C/59/D/560/1993. Sul tema si veda A. Liguori, *Le garanzie procedurali avverso l'espulsione degli immigrati in Europa*, Napoli, Editoriale Scientifica, seconda edizione, 2008, p. 203.

Nella medesima pronuncia si afferma, altresì, che in mancanza di giustificazioni appropriate – rischio di fuga o assenza di cooperazione – la detenzione potrà essere considerata arbitraria anche in caso di ingresso illegale.

L’approccio del Comitato, che in un’altra occasione aveva affermato l’inapplicabilità della detenzione per utilità amministrativa, è da apprezzare soprattutto al cospetto della linea adottata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo che, come vedremo poco più avanti, nega il requisito di necessità.

E’ opportuno ricordare che a supporto di tale interpretazione sistematica dell’art. 9 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici, fornita dal Comitato, volta a porre un freno alla sempre più adoperata detenzione dei richiedenti asilo, ha giocato un ruolo cruciale il Comitato Esecutivo dell’ACNUR<sup>16</sup>. Il merito principale di tale organo risiede nell’aver fornito una chiave interpretativa della Convenzione di Ginevra più ampia possibile, definendo in modo più concreto il requisito di necessità. E’ bene ricordare che linee-guida, risoluzioni e conclusioni dell’ACNUR possono assumere un certo peso politico ma restano comunque atti di soft law e, come tali, non sono né vincolanti né tantomeno possono sostituirsi alla prassi statale<sup>17</sup>. Fra questi, particolare rilievo assume la “Versione riveduta delle linee-guida sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo”. Tra le indicazioni più significative, vi è quella che afferma che la detenzione dei richiedenti asilo dovrebbe essere in linea di principio evitata e vi si dovrebbe ricorrere soltanto nei casi di necessità<sup>18</sup>. La linea 3 afferma che:

“nel valutare se sia necessaria la detenzione dei richiedenti asilo, andrebbe anche considerato se sia ragionevole applicare tale misura e se essa sia proporzionata agli obiettivi da raggiungere. Se giudicata necessaria, essa andrebbe imposta con una modalità non discriminatoria e per un periodo di tempo minimo”.

---

<sup>16</sup> Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

<sup>17</sup> K.Hailbronner, *op. cit.*, p.162.

<sup>18</sup> E’ interessante notare come all’interno del testo ciò venga ribadito svariate volte e con una certa enfasi come se si volesse compensare alla “debolezza” giuridica dell’atto.

Si afferma, dunque, che il ricorso alla detenzione di richiedenti asilo è consentito, laddove necessario:

- a) per verificare l'identità della persona.
- b) per determinare gli elementi sui quali si basa la richiesta di asilo o di status di rifugiato.
- c) nei casi in cui i richiedenti asilo abbiano distrutto i propri documenti di viaggio e/o identità, o abbiano usato documenti falsi allo scopo di ingannare le autorità dello Stato in cui intendono richiedere asilo.
- d) per proteggere la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.

Quanto alla ricerca di misure alternative alla detenzione, si afferma che quest'ultime dovrebbero avere la priorità salvo che si abbia la prova che il loro utilizzo risulterà inefficace nello specifico caso in oggetto.

### **1.2.2 La detenzione dei richiedenti asilo nella CEDU**

Le disposizioni chiave che regolano il regime di detenzione nella Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali sono racchiuse nell'art. 5 ove si afferma che "Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, se non nei casi (seguenti) e nei modi previsti dalla legge". Tale articolo contiene dunque un elenco esaustivo delle eccezioni al diritto alla libertà<sup>19</sup>. Rilevante, nel nostro caso, è la lett. f ove l'eccezione è ritenuta legittima "se si tratta dell'arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione". Alla luce della giurisprudenza

---

<sup>19</sup> La Grande Camera sul caso Saadi c. Regno Unito, sentenza del 29 gennaio 2008, al par. 43 afferma: "l'art. 5.1 dalla lett. a) alla f) contiene una lista esaustiva di casi in cui è permessa la privazione di libertà, e nessuna misura detentiva sarà legale se ne non rientra in uno di questi".

della Corte di Strasburgo, nell'interpretazione delle disposizioni sancite in tale articolo, emergono quali parametri essenziali per valutare la legittimità di una misura di detenzione i principi di legalità e regolarità.

Il primo, deducibile dalla sentenza *Amuur c. Francia*, esige che qualsiasi privazione di libertà abbia un fondamento legale nella normativa interna dello stato la quale deve possedere una certa "qualità" ossia "offrire una protezione adeguata e la sicurezza giuridica necessaria per prevenire le minacce arbitrarie del potere pubblico ai diritti garantiti dalla Convenzione"<sup>20</sup>.

Il secondo, desumibile da varie sentenze<sup>21</sup>, richiede invece che la privazione di libertà sia conforme allo scopo previsto e che vi sia un legame fra la motivazione di quest'ultima e il luogo e le condizioni della detenzione stessa.

Se in merito alle condizioni di legalità e regolarità possiamo dunque constatare il consolidarsi di una prassi apprezzabile della Corte di Strasburgo altrettanto non si può fare in merito ad un altro requisito che, come illustrato sin qui, ha assunto una funzione primaria nel connotare il concetto di arbitrarietà della detenzione ovverosia il requisito di necessità.

Nel caso *Saadi c. Regno Unito*, la Corte, in riferimento all'art. 5.1.f ed in particolare alla detenzione "di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio", ha affermato che tale articolo non richiede che la detenzione sia considerata ragionevolmente necessaria, per evitare ad esempio che commetta un crimine o fugga. Tutto ciò che si richiede è che sia parte effettiva di un procedimento volto a stabilire se all'individuo debba essere concessa l'autorizzazione all'immigrazione o all'asilo, e che non risulti altrimenti arbitraria ad esempio in merito alla sua durata<sup>22</sup>. Oltre a negare il

---

<sup>20</sup> *Amuur c. Francia*, sentenza del 25 giugno 1996, par. 50. Sul punto si veda anche A. Liguori, *op. cit.* p. 29.

<sup>21</sup> *M e altri c. Belgio* sentenza del 19 gennaio 2010, *Mubilanzila Mayeka et Kamiki e Mitunga c. Belgio* sentenza del 12 ottobre 2006 e *Chahal c. Regno Unito* sentenza del 15 novembre 1996. Sul tema si veda N. Ricciuti e D. Serrapede, *La detenzione amministrativa dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo in Europa* in *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2/11, p. 162.

<sup>22</sup> *Saadi c. Regno Unito*, sentenza della Camera dell'11 luglio 2006, par. 44. E' opportuno ricordare che già in una precedente e altrettanto nota sentenza, *Chahal c. Regno Unito*, la Corte di Strasburgo aveva escluso il requisito di necessità. Il caso *Chahal* verteva però sulla seconda fattispecie compresa nell'art. 5.1. lett. f) cioè la detenzione di "una persona contro la quale è in corso un procedimento

requisito di necessità la Corte, nel caso di specie, ha ritenuto legittima la posizione adottata dalla Camera dei Lords<sup>23</sup> sancendo *de facto* la legittimità della detenzione di richiedenti asilo per ragioni di opportunità e celerità amministrativa nell'esame della domanda, anche nel caso in cui non vi sia rischio di fuga o di altri comportamenti socialmente pericolosi<sup>24</sup>. L'assunto che giustifica tali posizioni, affermato dalla Camera e confermato dalla Grande Camera, è esemplificato nell'esplicita ammissione che "*the State have a broader discretion to decide whether to detain potential immigrants than is the case for other interferences with the right to liberty*". In sostanza la Corte afferma che uno Stato per adottare misure detentive nei confronti di individui legalmente soggiornanti sul suo territorio deve giungere ad un "ragionevole equilibrio" fra l'interesse della società e il diritto alla libertà di quest'ultimi. Diversa è invece la posizione riguardo ai "potenziali immigrati", poiché, fin quando le loro richieste di soggiorno o di asilo non sono state esaminate, essi non sono autorizzati a stare sul territorio<sup>25</sup>.

L'esplicita equiparazione fra richiedenti asilo e le altre tipologie di migranti solleva forti perplessità ed è palesemente in contrasto con l'art. 31 della Convenzione di Ginevra e con l'art. 18 della direttiva 2005/85/CE<sup>26</sup>. Quanto analizzato sin qui mostra chiaramente i limiti della linea adottata dalla Corte dei diritti umani. Le garanzie avverso regimi di detenzione arbitraria

---

d'espulsione o d'extradizione". Cfr. A. Liguori, *op. cit.*, p. 31. Il medesimo approccio nei confronti delle due fattispecie comprese nell'art. 5.1. lett. f) mostra come "The Court effectively deduced that deportation and entry cases should be treated the same so that Article 5(1)(f) imposes no test of necessity upon states." Cfr. D. Wilsher, *Immigration Detention and the Common European Asylum Policy* p. 399 in A. Baldaccini, E. Guild e H. Toner (a cura di) *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Oxford e Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007.

<sup>23</sup> La camera dei Lords, sentenza del 31 ottobre 2002, confermando la sentenza della Corte d'appello riteneva legittima ai sensi dell'art.5.1 la detenzione a fini amministrativi. "Secondo la suprema istanza giurisdizionale britannica, una decisione rapida sulle domande di asilo sarebbe nell'interesse non solo dell'amministrazione e dei richiedenti, ma anche di coloro che in numero sempre maggiore sono in attesa di un esame della loro domanda". Cfr. E. Ocello, *op.cit.*, p. 225.

<sup>24</sup> K. Hailbronner, *op. cit.*, p. 166.

<sup>25</sup> *Saadi c. Regno Unito*, sentenza della Camera dell'11 luglio 2006, par. 44.

<sup>26</sup> Direttiva 2005/85/CE del Consiglio, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, GU L 326 del 13.12.2005.

paiono decisamente sottomesse alla volontà, ribadita più volte nelle sentenze citate, di non interferire con l'esercizio del diritto sovrano degli Stati contraenti di controllare l'accesso e la residenza degli stranieri sul loro territorio. Il risultato di tale compromesso è riassunto dalla Corte ove afferma che una misura di detenzione per "evitare di essere tacciata come arbitraria" deve essere condotta in buona fede, deve essere strettamente connessa allo scopo di prevenire l'ingresso non autorizzato di una persona nel Paese, deve essere applicata in luoghi e condizioni idonee e la sua durata non dovrebbe eccedere ciò che è ragionevolmente richiesto per lo scopo perseguito<sup>27</sup>.

Il criterio della durata è probabilmente l'unico che denota un'evoluzione positiva della giurisprudenza della Corte e l'unico cui la Corte ha applicato il test di proporzionalità<sup>28</sup>. A tal proposito è interessante la sentenza *Shamsa c. Polonia*, ove la Corte afferma che una misura detentiva che vada oltre alcuni giorni e che non sia stata ordinata da una corte, da un giudice o da un'altra persona autorizzata ad esercitare il potere giudiziario non può essere considerata legale ai sensi dell'articolo 5.1. Invero tale sentenza è rimasta piuttosto isolata ed oltretutto sussistono dubbi su cosa debba intendersi per "alcuni giorni" e per "un'altra persona autorizzata ad esercitare il potere giudiziario". Infine, forti perplessità suscita l'efficacia di un test di proporzionalità che non sia accompagnato da un test di necessità<sup>29</sup>.

### **1.2.3 La detenzione dei richiedenti asilo nella normativa europea**

La normativa europea vigente in materia si basa su disposizioni limitate e piuttosto generiche che lasciano ampia discrezionalità agli Stati membri. In questa sede, l'attenzione sarà rivolta esclusivamente verso i regimi di detenzione imposti ai richiedenti asilo durante la procedura di riconoscimento

---

<sup>27</sup> Grande Camera, Saadi c. Regno Unito, *op.cit.*, par. 74.

<sup>28</sup> Grande Camera, Saadi c. Regno Unito, *op.cit.*, par. 72.

<sup>29</sup> Cfr. E. Ocello, *op. cit.* p. 230.

dello status di rifugiato. Di conseguenza non saranno trattate le altre forme di detenzione dei richiedenti asilo regolate dal Diritto dell'Unione europea come la detenzione adoperata nell'ambito del sistema realizzato dal Regolamento Dublino II oppure la detenzione attuata a seguito di diniego del riconoscimento dello status, disciplinata dalla Direttiva Rimpatri.

Le principali disposizioni riguardo la detenzione dei richiedenti asilo durante la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato sono contenute nella direttiva accoglienza e in quella procedure. Per quanto concerne la prima, l'art. 7 denominato "Residenza e libera circolazione" al par. 1 conferisce ai richiedenti asilo libertà di movimento nel territorio dello Stato membro o all'interno dell'area loro assegnata. In tale paragrafo potrebbe scorgersi l'unico aspetto positivo laddove si afferma un generale diritto alla libertà di movimento cui si può derogare solo in taluni casi<sup>30</sup>. La detenzione dovrebbe rappresentare un'eccezione possibile solo se necessaria, secondo l'interpretazione fornita dalla Commissione europea nella relazione sull'applicazione della direttiva accoglienza<sup>31</sup>.

Ma al par. 2 tale libertà è ridimensionata, nel senso che, agli Stati membri è consentito "stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda". E' poi al par. 3 che agli Stati membri è attribuita la facoltà di confinare i richiedenti asilo "ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico" in un determinato luogo nel rispetto della loro legislazione nazionale. Dal punto di vista normativo, il potere di confinare i richiedenti asilo trova come unico limite l'art. 18 della direttiva procedure, in cui al primo paragrafo si afferma che: "gli Stati membri non trattengono in arresto una persona per il solo fatto che si tratta di un richiedente asilo". Al secondo paragrafo è poi specificato che "qualora un richiedente asilo sia trattenuto in arresto, gli Stati membri provvedono affinché sia possibile un rapido sindacato giurisdizionale".

---

<sup>30</sup> D. Wilsher, *op. cit.*, p. 421.

<sup>31</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*, 26 novembre 2007, COM(2007) 745 definitivo.

Come si può facilmente notare, le disposizioni sono troppo sintetiche e generiche, frutto di un compromesso politico che lascia agli Stati membri una forte discrezionalità nell'attuazione della direttiva<sup>32</sup>.

Tale discrezionalità risulta preoccupante soprattutto in merito ai “motivi legali o di ordine pubblico” di cui all'art. 7, cui gli Stati membri possono rifarsi applicando misure detentive al fine di contrastare ingressi irregolari. Ciò alla luce dell'orientamento della Corte europea dei diritti umani e della più volte citata sentenza Saadi c. Regno Unito appare molto più che un'ipotesi. E' opportuno ricordare, infatti, che la Corte di giustizia europea è notevolmente influenzata dall'operato della Corte di Strasburgo poiché questa costituisce parte dei principi generali della legge dell'Unione europea e gli atti secondari del diritto europeo devono in generale conformarsi agli standard della CEDU<sup>33</sup>.

Va detto, inoltre, che fra le gravi lacune delle norme adottate dal legislatore europeo, spicca la totale mancanza, in entrambe le direttive, di disposizioni circa la durata massima della detenzione<sup>34</sup>. La gravità di tale lacuna, già di per se evidente, cresce notevolmente se si considera che, come illustrato precedentemente, il criterio della durata è l'unico sui cui la Corte di Strasburgo, una volta escluso il requisito della “necessità”, ha applicato il test di proporzionalità nei casi di detenzione amministrativa dei richiedenti asilo. E' proprio in merito alla durata massima della detenzione e al requisito di necessità che le norme contenute nella direttiva 2008/115/CE stabiliscono quantomeno dei limiti, decisamente ampi e criticabili, al potere degli Stati membri<sup>35</sup>. In merito al trattenimento, l'art. 15 stabilisce che esso può essere disposto nei confronti di un cittadino di paese terzo sottoposto a procedura di rimpatrio, nel caso in cui non siano applicabili altre misure sufficienti e meno coercitive, soltanto laddove sussista un rischio di fuga o in mancanza di

---

<sup>32</sup> E. Ocello, *op. cit.*, p. 3.

<sup>33</sup> D. Wilsher, *op. cit.*, p. 397.

<sup>34</sup> K. Hailbronner, *op. cit.*, p. 169.

<sup>35</sup> Il soggiorno di un cittadino di un paese terzo che abbia chiesto asilo in uno Stato membro non dovrebbe essere considerato irregolare nel territorio di tale Stato membro finché non sia entrata in vigore una decisione negativa in merito alla sua domanda d'asilo o una decisione che pone fine al suo diritto di soggiorno quale richiedente asilo.

collaborazione da parte del soggetto. Per quanto riguarda il limite temporale benché si affermi che il trattenimento debba avere durata più breve possibile il limite massimo si traduce in sei mesi prorogabili a diciotto nel caso in cui il ritardo è ascrivibile alla mancata cooperazione da parte del soggetto interessato o alla difficoltà di ottenere la necessaria documentazione da parte dei paesi terzi. Da quanto mostrato emerge chiaramente come la modifica delle direttive comunitarie in materia di asilo sia di fondamentale importanza.

### **1.3 Il lungo percorso di modifica della direttiva n. 2003/9/CE**

#### Premessa

L'art. 25 della direttiva 2003/9/CE imponeva alla Commissione l'obbligo di redigere una relazione da inviare al Consiglio sull'applicazione della direttiva stessa. Tale relazione, adottata nel novembre 2007, verteva essenzialmente sul recepimento e sull'applicazione della direttiva "accoglienza" evidenziando i principali ostacoli occorsi lungo il percorso di armonizzazione delle norme sulle condizioni di accoglienza dei diversi Stati membri.

Le considerazioni sulle lacune della direttiva, così come degli altri strumenti legislativi adottati nella prima fase della costruzione di un regime comune europeo di asilo, erano invece state espresse nel "Libro Verde"<sup>36</sup> pubblicato dalla Commissione pochi mesi prima. Tale studio apriva un periodo di consultazione pubblica cui fine era l'individuazione delle scelte da adottare per lanciare la seconda fase della costruzione del regime comune europeo di asilo. Come previsto dalla Commissione nel Libro Verde, gli esiti di tale consultazione avrebbero poi costituito la base del Piano strategico

---

<sup>36</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo*, 6 giugno 2007 (COM[2007]301).

sull'asilo<sup>37</sup>. Qui, la Commissione ha presentato in modo chiaro e sintetico i punti principali su cui avrebbe proposto le modifiche.

### **1.3.1 La proposta di rifusione della direttiva n. 2003/9/CE del 2008**

La proposta di rifusione della direttiva 2003/9/CE<sup>38</sup>, come detto, è il risultato di un perseverante lavoro della Commissione, partito dal Libro Verde e consolidatosi con il Piano strategico sull'asilo. La continuità di tale percorso è riscontrabile nei temi su cui la Commissione ha fin dall'inizio posto particolare attenzione e che sono rimasti essenzialmente invariati<sup>39</sup>. Nella relazione che accompagna la proposta di rifusione si indicano i seguenti punti: campo di applicazione, accesso al mercato del lavoro, accesso alle condizioni materiali di accoglienza, trattenimento, persone con esigenze particolari ed infine attuazione e miglioramento dei sistemi nazionali. Prendendo spunto da tale suddivisione è possibile riassumere i principali cambiamenti proposti.

---

<sup>37</sup> Commissione delle Comunità Europee, comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni - *Piano strategico sull'asilo - un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*, 17 giugno 2008 (COM[2008]360).

<sup>38</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (rifusione)*, 3 giugno 2008 COM(2008) 815 definitivo.

<sup>39</sup> Nel Libro Verde le domande che si ponevano nella sezione dedicata alle "condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo" vertevano: sull'ampio margine di discrezionalità concesso agli Stati membri, sull'importanza di proseguire nel processo di armonizzazione delle condizioni materiali di accoglienza, sull'accesso al mercato del lavoro e sulle cause della detenzione dei richiedenti asilo. Infine nella sezione "questioni trasversali" particolare attenzione veniva rivolta al tema delle persone vulnerabili.

### *Definizioni e campo di applicazione*

Innanzitutto occorre segnalare la prima fondamentale modifica sancita al nuovo art. 2. Ivi, la definizione di “domanda di asilo” è sostituita con la “domanda di protezione internazionale” equivalente alla domanda di protezione internazionale definita dalla direttiva qualifiche<sup>40</sup>. Ciò risponde all’esigenza di uniformare la direttiva accoglienza all’acquis Ue vigente includendo la protezione sussidiaria nel campo di applicazione della direttiva stessa.

All’art. 3 e al “considerando” 8 viene precisato che la direttiva si applica in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedura di domanda di protezione internazionale e su tutto il territorio, comprese le frontiere e le zone di transito.

### *Trattenimento*

In merito alla detenzione dei richiedenti asilo o meglio protezione internazionale, troviamo le maggiori modifiche testimoniate dall’introduzione di quattro nuovi articoli ad hoc.

Il nuovo art. 8, definito “trattenimento”, riprendendo l’art. 18.1 della direttiva procedure, sancisce che gli Stati membri non trattengono una persona per il solo motivo che si tratta di un richiedente protezione internazionale. Al paragrafo 2, si afferma che gli Stati membri possono trattenere il richiedente ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso salvo non siano applicabili misure meno coercitive<sup>41</sup>. Inoltre è inserita una lista esaustiva dei casi in cui il trattenimento è consentito ovvero:

---

<sup>40</sup> Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, GU L 304 del 30.9.2004, pag. 12.

<sup>41</sup> L’importanza di trovare soluzioni alternative al trattenimento è sottolineata al par. 3 del presente articolo ove si riportano esempi concreti quali “l’obbligo di

- (a) per determinarne, accertarne o verificarne l'identità o la cittadinanza;
- (b) per determinare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, che potrebbero altrimenti andare perduti;
- (c) nel contesto di un procedimento volto a stabilire se abbia il diritto di entrare nel territorio;
- (d) quando lo impongono motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico.

Fondamentale è la previsione che tale paragrafo “fa salvo (il nuovo) articolo 11”.

Il nuovo art. 9 introduce una serie di garanzie procedurali per i richiedenti asilo trattenuti. Nel primo paragrafo s'introduce il criterio della durata. In linea generale si afferma che il trattenimento ha durata più breve possibile. In riferimento al trattenimento imposto ai sensi dell'art. 8.2 lettere a) b) e c) si afferma che questo non deve protrarsi aldilà del tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi di cui alle lettere indicate. Inoltre, è specificato che i ritardi nella procedura amministrativa qualora non siano imputabili al richiedente asilo non giustificano un prolungamento del provvedimento. Estremamente importanti sono le disposizioni introdotte al secondo paragrafo ove si statuisce che il trattenimento è disposto dall'autorità giudiziaria ma che in casi urgenti può essere disposto anche dall'autorità amministrativa. In questo caso, è necessaria entro 72 ore una convalida del provvedimento da parte dell'autorità giudiziaria. Se tale provvedimento è giudicato illegittimo o nessuna decisione viene presa in merito, entro il suddetto termine, il richiedente asilo è rilasciato immediatamente. Il comma 3 dispone che il trattenimento sia disposto per iscritto, che vi siano specificate le motivazioni di fatto e di diritto sulle quali

---

presentarsi periodicamente all'autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimorare in un determinato luogo”.

si basa e che sia indicata la durata massima del trattenimento. Nei casi di trattenimento prolungato, al comma 5, l'autorità giudiziaria su richiesta del richiedente asilo o d'ufficio dovrà riesaminare il provvedimento ad intervalli ragionevoli. Si afferma altresì perentoriamente che il “trattenimento non è mai prolungato indebitamente”. Infine, al comma 6, è garantita, nei casi di trattenimento, assistenza e/o rappresentanza legali che deve essere fornita gratuitamente se il richiedente non può sostenerne i costi.

Per quanto concerne il nuovo art. 10 sulle condizioni di trattenimento, particolare rilievo assume il primo comma ove si stabilisce che gli Stati membri non tratteranno i richiedenti in istituti penitenziari ma esclusivamente in appositi centri di trattenimento. Al secondo comma, ai richiedenti asilo è inoltre garantita l'opportunità di stabilire contatti e ricevere visite da parte di legali e familiari. Tale possibilità è concessa anche all'ACNUR<sup>42</sup>.

L'ultimo dei quattro articoli introdotti in materia di trattenimento riguarda nello specifico i gruppi vulnerabili e le persone con particolari esigenze. La novità più importante, introdotta con l'art. 11.1, consiste nel divieto assoluto di trattenere i minori non accompagnati. L'eventuale detenzione di minori è vincolata dall'interesse prevalente del minore, la cui supremazia è sancita all'art. 22<sup>43</sup>.

### *Accesso al mercato del lavoro*

La modifica inserita nell'art. 15.1 della proposta di rifusione riveste particolare importanza. L'accesso al mercato del lavoro è qui garantito dagli

---

<sup>42</sup> Tale possibilità, sempre all'art. 10.2, è concessa anche ad “altre pertinenti e competenti organizzazioni ed organismi nazionali, internazionali e non governativi”.

<sup>43</sup> All'art. 22.1 infatti, il prevalente interesse del minore è definito un criterio fondamentale nell'attuazione di tutte le disposizioni della direttiva stessa concernenti i minori.

Stati membri entro sei mesi dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale. La portata di tale cambiamento è considerevole non solo per gli effetti che potrebbe produrre ma anche dal punto di vista simbolico poiché non colma un vuoto normativo bensì ribalta le previsioni esistenti in materia, fissate all'art. 11.1 della direttiva accoglienza. Gli Stati inoltre non devono limitare indebitamente l'accesso al mercato del lavoro. Rispetto al vigente art. 11, nella proposta in oggetto, viene cancellato il tanto criticato comma 4 che consentiva agli Stati membri di dare priorità ai cittadini comunitari nell'accesso al mercato del lavoro.

*Accesso, modalità e riduzione/revoca delle condizioni materiali di accoglienza*

Per quanto riguarda le disposizioni relative alle condizioni materiali di accoglienza, notevole rilievo assume l'art. 17.5. Ivi gli Stati membri assicurano che il valore complessivo delle condizioni materiali di accoglienza destinate ai richiedenti asilo sia equivalente a quello concesso ai propri cittadini bisognosi di assistenza sociale. La previsione che eventuali differenze non sono giustificate, conferma in modo inequivocabile l'obbligo della parità di trattamento.

Circa le modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza, regolate dal nuovo art. 18, spicca la previsione che gli Stati membri devono tener conto delle differenze di sesso e di età e delle persone con esigenze particolari adottando misure specifiche per prevenire, oltre che la violenza in generale, anche la violenza di genere all'interno dei centri di accoglienza. Degna di rilievo è inoltre l'esclusione, art. 18.8, della mancanza di disponibilità di condizioni materiali in una determinata area geografica dall'elenco delle possibilità in cui è concesso offrire misure minori di accoglienza.

Riguardo al Capo III, che regola la riduzione o revoca delle condizioni di accoglienza, la proposta della Commissione europea limita notevolmente la

possibilità di revocare le condizioni materiali di accoglienza. Tale possibilità è mantenuta solo nel caso in cui il richiedente asilo abbia usufruito indebitamente delle condizioni materiali di accoglienza occultando le proprie risorse finanziarie (art. 20.2). Ad ogni modo, gli Stati membri devono comunque garantire il sostentamento, l'accesso al pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie in tutti i casi di riduzione o di revoca delle condizioni materiali di accoglienza.

Infine, va segnalato, come l'art. 25, concernente i mezzi di ricorso, stabilisca l'obbligo per gli Stati membri di garantire la possibilità di impugnare le decisioni relative alla concessione, alla revoca o alla riduzione di benefici sanciti dalla direttiva e le decisioni relative alla libertà di movimento. L'accesso all'assistenza e/o alla rappresentanza legale deve essere assicurato e fornito gratuitamente ove necessario.

#### *Personae con esigenze particolari*

Il capo IV, dedicato alle disposizioni a favore di persone portatrici di esigenze particolari, è fra quelli maggiormente modificati nella proposta di rifusione in esame. Innanzitutto, al nuovo art. 21.1 si afferma che gli Stati membri devono tener conto della specifica situazione delle persone con esigenze particolari nelle misure nazionali di attuazione della direttiva. Ciò significa farne un criterio fondamentale nell'applicazione della stessa, ampliandone la portata precedentemente limitata alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria. Con l'art. 21.2 agli Stati membri è assegnato il compito di creare specifiche procedure volte a determinare, sin dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, se il richiedente presenta particolari esigenze; in tal caso gli Stati membri assicurano sostegno durante l'intera procedura di asilo. Il nuovo art. 22, come detto precedentemente in tema di trattenimento, fa del prevalente interesse del minore un criterio fondamentale nell'attuazione delle disposizioni della direttiva concernenti i minori. Riguardo ai minori, vanno segnalate le

modifiche proposte all'art. 2 lett. e) ove si definiscono minori le persone di età inferiore ai 18 anni e quelle introdotte all'art. 23.3 dove, al generico impegno a rintracciare i familiari del minore non accompagnato previsto dal vigente art. 19.3, si sostituisce l'obbligo per gli Stati membri di stabilire procedure specifiche dirette a rintracciare i familiari. Queste devono essere attivate non appena sia presentata la domanda di protezione internazionale da parte del minore non accompagnato.

Infine, col nuovo art. 24 riservato alle vittime di torture e violenza, viene garantito il trattamento necessario per i danni provocati dalle violenze<sup>44</sup> ma, a differenza del vigente art. 20, oltre al generico "trattamento necessario" sono previsti servizi di riabilitazione, assistenza medica e psicologica.

Il comma 2, introdotto ex novo, dispone che il personale che si occupa delle vittime di tortura deve ricevere un'apposita formazione in materia.

### **1.3.2 L'involuzione del percorso di modifica: dalla proposta del 2008 a quella modificata del 2011.**

Il principale obiettivo della proposta del 2008 era quello di "stabilire norme più elevate di trattamento in materia di condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo" mantenendo comunque l'obiettivo originale della direttiva 2003/9/CE ovvero armonizzare le norme nazionali sulle condizioni di accoglienza al fine di limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo fra i diversi Stati membri. Il testo finale della proposta ha, in linea di massima, raggiunto l'obiettivo. A conferma di ciò, va segnalata la diffusa approvazione nei confronti di tale proposta definita dall'ECRE un "passo nella giusta direzione che incrementa considerevolmente gli standard per i richiedenti asilo"<sup>45</sup>. Fra le principali modifiche analizzate sin qui, spicca sicuramente

---

<sup>44</sup> Rispetto alla direttiva 2003/9/CE, la proposta del 2008 garantisce sempre tale trattamento eliminando la valutazione sulla necessità del trattamento.

<sup>45</sup> ECRE, *Comments from the european council on refugees and exiles on the Amendend Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive*

l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di trattenimento. In particolare, è inserito il criterio della durata<sup>46</sup> sulla cui efficacia avverso regimi di detenzione arbitraria, soprattutto quando è accompagnato dai principi di necessità e proporzionalità<sup>47</sup>, abbiamo già discusso nell'analisi della giurisprudenza della Corte dei diritti umani. Altrettanto importanti sono le modifiche relative all'accesso al mercato del lavoro, il sostanziale incremento delle garanzie a tutela delle persone portatrici di particolari esigenze e il ridimensionamento della facoltà degli Stati membri di revocare le condizioni materiali di accoglienza. La proposta del 2008 avrebbe potuto costituire un ottimo punto di partenza, rimanevano infatti alcune perplessità specialmente in tema di trattenimento<sup>48</sup>, per giungere ad un sistema europeo comune d'asilo ma tale ipotesi sembra essere definitivamente tramontata. La Commissione europea, che in tale proposta aveva tradotto la propria consapevolezza dell'esigenza di implementare le norme della direttiva accoglienza, è stata costretta ad effettuare numerosi "passi indietro". Se il Parlamento europeo aveva, infatti, nella fase di prima lettura accettato buona parte delle modifiche apportate<sup>49</sup>, è stato in seno al Consiglio dell'Unione europea che tale proposta si è arenata. Molti Stati membri contestavano infatti

---

(COM(2011)320 final), settembre 2011, p. 3, reperibile all'indirizzo: [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

<sup>46</sup> Nella valutazione di impatto, che accompagnava la proposta del 2008, il tema della durata della detenzione era annoverato fra le principali lacune nella normativa relativa al trattenimento.

<sup>47</sup> Questo dovrebbe essere il caso della proposta del 2008 poiché al considerando 15 si afferma che "il trattenimento dei richiedenti asilo deve essere possibile soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella direttiva e fatti salvi i principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità del provvedimento".

<sup>48</sup> L'ECRE segnalava tre principali problemi: l'ambiguità che rimaneva sull'applicazione della Direttiva ai richiedenti asilo in attesa della definizione dello Stato membro competente per l'esame della loro domanda; l'ampia gamma di casi in cui era concessa la detenzione definita dal nuovo art. 8 e infine la possibilità per gli Stati membri di offrire condizioni materiali di accoglienza differenti nei confronti dei richiedenti asilo trattenuti o confinati alla frontiera. Cfr. ECRE, *Comments from the european council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive*, aprile 2009, p. 4, reperibile all'indirizzo: [www.ecre.org](http://www.ecre.org)

<sup>49</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (rifusione).

“alcune disposizioni a causa delle specificità dei loro sistemi di asilo e/o giuridici, temendo che gli adeguamenti richiedessero impegni finanziari e riforme amministrative gravosi e ostacolassero l’efficacia della procedura di asilo”<sup>50</sup>. Chiaramente dietro tali motivazioni è facile scorgere altre, di natura politica ed espressione delle forti remore degli Stati membri nei confronti di una proposta che, qualora approvata, avrebbe effettivamente messo in pericolo la “nota” discrezionalità nell’applicazione della direttiva loro concessa fino a quel momento. Ciò appare evidente se si considera l’entità dei cambiamenti apportati nella proposta modificata del 2011 che Peers non esita a definire, rispetto agli standard della direttiva vigente, cambiamenti estetici il cui esito “would be like putting lipstick on a pig”<sup>51</sup>.

Prima di analizzarla va detto che tale proposta si inserisce in un contesto generale differente rispetto a quello della precedente proposta del 2008. L’entrata in vigore del Trattato di Lisbona oltre a cambiare la base giuridica della direttiva<sup>52</sup>, ha fatto sì che la procedura di co-decisione, ora detta procedura legislativa ordinaria, divenisse la regola. L’adozione del programma di Stoccolma<sup>53</sup> confermava l’esigenza di giungere ad una procedura comune in materia di asilo e ad uno status uniforme per coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale e rilanciava l’obiettivo di creare un sistema europeo comune di asilo<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Cfr. Commissione Europea, *proposta modificata di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme minime relative all’accoglienza dei richiedenti asilo (rifusione)*, 1 giugno 2011 COM(2011) 320 definitivo.

<sup>51</sup> S. Peers, *Statewatch Analysis - Revised EU asylum proposals: “Lipstick on a pig”*, giugno 2011, reperibile all’indirizzo: [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)

<sup>52</sup> Rispetto alla direttiva 2003/9/CE e alla proposta di modifica del 2008 la cui base giuridica era l’art. 63, primo comma, punto 1, lettera b) del TCE, la base giuridica della proposta modificata del 2011 è l’art. 78 paragrafo, 2 lettera f) del TFUE.

<sup>53</sup> Consiglio dell’Unione Europea, *Programma di Stoccolma, Un’Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 10-11 dicembre 2009.

<sup>54</sup> Art. 6.2 “Il CEAS dovrebbe essere basato su norme elevate in materia di protezione e si dovrebbe accordare la debita attenzione anche a procedure eque ed efficaci che consentano di prevenire gli abusi. È essenziale che agli interessati, indipendentemente dallo Stato membro in cui è presentata la domanda d’asilo, sia riservato un trattamento di livello equivalente quanto alle condizioni di accoglienza e di pari livello quanto alle disposizioni procedurali e alla determinazione dello status. L’obiettivo dovrebbe consistere nell’assicurare che casi analoghi siano trattati allo stesso modo, giungendo allo stesso risultato”.

In linea con tale obiettivo, la Commissione nella proposta modificata di rifusione del 2011 non stabilisce più “norme minime” bensì “norme” e mira a rendere più chiare e flessibili le norme di accoglienza al fine di facilitarne il recepimento negli ordinamenti nazionali degli Stati membri.

Riprendendo in parte la suddivisione in aree tematiche utilizzata nell’analisi della proposta del 2008 vediamo ora i principali cambiamenti che caratterizzano la proposta modificata del 2011.

### *Definizioni e campo di applicazione*

La proposta del 2011 all’art. 2 recepisce uno degli emendamenti posti dal Parlamento europeo<sup>55</sup> sulla definizione di familiari ovvero esclude dalla definizioni di membri della famiglia i coniugi dei minori non accompagnati.

### *Trattenimento*

I più preoccupanti “passi indietro” compiuti dalla proposta del 2011 riguardano, non a caso, l’area in cui si erano registrate nella proposta del 2008 le miglorie più rilevanti. Il nuovo approccio risulta chiaro già dalle modifiche apportate nella sezione dei “considerandi”. In riferimento al considerando 15, l’*International Commission of Jurists* sostiene che l’aver inserito il diritto a un ricorso giudiziario fra le garanzie procedurali di cui dovrebbe godere il richiedente asilo rischia di tradursi in un declassamento del ricorso giudiziario da diritto, così come definito nella proposta 2008, a una delle possibili

---

<sup>55</sup> Gli emendamenti posti dal parlamento europeo alla proposta di rifusione del 2008 riguardavano per la maggior parte cambiamenti minori e solo alcuni sono stati accolti nella proposta modificata del 2011. Sul punto si veda anche ECRE, *op.cit.* p.3.

garanzie procedurali<sup>56</sup>. Al “considerando” 17, che non esisteva nella proposta 2008, si introduce la prima delle numerose deroghe che caratterizzeranno la proposta in esame ovvero la possibilità di garantire minori condizioni d’accoglienza a “causa della situazione geografica o della struttura specifica del centro di trattenimento”.

All’art. 9 si palesa la più preoccupante contrazione di garanzie rispetto alla proposta del 2008. Innanzitutto, alla previsione che impediva di protrarre la detenzione oltre il tempo ragionevolmente necessario agli adempimenti amministrativi previsti dall’art. 8.3 lettere a) b) e c) si passa alla disposizione che la detenzione può essere mantenuta soltanto fin quando sussistono i motivi previsti dall’art. 8.3 di cui sopra. Ciò significa che nel primo caso, anche se eludibile, vi era comunque un’indicazione riguardo a un periodo di tempo ipotizzabile per completare determinate procedure mentre nel secondo la durata è sostituita con il requisito, ancor più aleatorio, della “diligenza”. A conferma della totale epurazione del criterio della durata, al nuovo art. 9, dai requisiti che il provvedimento di detenzione deve possedere viene rimosso, rispetto alla proposta del 2008, quello che imponeva di indicare la durata massima del trattenimento. Infine, in misura minore, ma sempre in riferimento alla durata viene rimossa anche l’asserzione “il trattenimento non è mai prolungato indebitamente”. Vi è almeno un aspetto positivo nel modificato art. 9.4 dove il riesame dell’autorità giudiziaria del provvedimento di trattenimento è garantito in particolare nei casi di periodi di “trattenimento prolungati” e non unicamente in suddetti casi come asseriva l’art. 9.5 della proposta del 2008.

Infine uno dei più pericolosi “passi indietro” è quello effettuato all’art. 9.2 ove “scompare” il requisito d’urgenza senza il quale all’autorità amministrativa non era concesso disporre il trattenimento<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> ICJ, *Observations on the Recast Proposal of the Reception Conditions Directive*, settembre 2011, reperibile all’indirizzo: [www.icj.org](http://www.icj.org)

<sup>57</sup> Di fatto nella proposta del 2008 la regola era il trattenimento disposto dall’autorità giudiziaria e l’eccezione quello disposto dall’autorità amministrativa. Nella proposta del 2011, anche se viene mantenuta la previsione che l’autorità giudiziaria deve confermare il provvedimento amministrativo entro 72 ore, il rapporto cambia come dimostra più di ogni altra spiegazione la frase stessa “il trattenimento è disposto dall’autorità giudiziaria o amministrativa.”

Per quanto riguarda le condizioni di trattenimento, rispetto al 2008, viene revocato il principio che vietava espressamente di detenere i richiedenti asilo in istituti penitenziari. Preoccupante appare altresì l'introduzione delle limitazioni all'accesso ai centri di trattenimento. Sebbene si affermi che queste possono essere applicate solo se obiettivamente necessarie, forti perplessità destano i casi in cui sono ammesse. In particolare ci si riferisce alla "gestione amministrativa del centro di trattenimento"<sup>58</sup>. Come segnala l'ICJ risulta problematico definire delle specifiche situazioni ascrivibili a tale categoria, talmente ampia da legittimare potenzialmente ogni tipo di restrizione<sup>59</sup>. Infine l'introduzione di un nuovo comma, 10.6, consente agli Stati membri "in casi debitamente giustificati e per un periodo ragionevole di durata più breve possibile" di derogare: alla disposizione che prevede il trattenimento dei richiedenti asilo in appositi centri di trattenimento, possono essere dunque utilizzati istituti penitenziari<sup>60</sup>; e al comma 5 relativo al diritto dei richiedenti trattenuti di essere informati delle "norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi in una lingua che essi comprendono o che ragionevolmente si suppone a loro comprensibile" laddove i richiedenti asilo siano trattenuti in posto di frontiera o in una zona di transito<sup>61</sup>.

Relativamente all'art. 11 viene rimossa una delle più apprezzabili modifiche avanzate nella proposta del 2008, ovvero il divieto assoluto di trattenere i minori non accompagnati<sup>62</sup>. Al comma 1, è previsto che "le persone vulnerabili possono essere trattenute soltanto se è stabilito che il loro stato di salute, anche mentale, e il loro benessere non risentiranno in maniera significativa del trattenimento." Come si può notare non è esplicitato chi

---

<sup>58</sup> Gli altri due casi sono ordine pubblico e sicurezza nazionale.

<sup>59</sup> ICJ *op. cit.*, p. 11.

<sup>60</sup> Ciò è consentito quando i centri di trattenimento siano temporaneamente indisponibili e alla condizione che i richiedenti asilo siano separati dai detenuti ordinari. Tale soluzione è invece esclusa per i minori non accompagnati.

<sup>61</sup> Tale deroga fa salvi i casi di cui all'art. 43 della *Proposta modificata di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, 1 giugno 2011, COM (2011) 319 definitivo.

<sup>62</sup> E' opportuno segnalare come, quasi a parziale risarcimento, all'art. 24.2 della versione del 2011 viene inserita un'importante precisazione la quale consente di alloggiare i minori non accompagnati che abbiano compiuto 16 anni in centri di accoglienza per adulti richiedenti asilo solo se ciò è nel loro interesse superiore.

debba stabilire quanto detto, mentre nella proposta del 2008 era richiesta la certificazione di un professionista qualificato.

#### *Accesso al mercato del lavoro*

Anche in tale ambito, la proposta del 2011 annulla una delle principali garanzie inserite nella proposta del 2008. L'art. 15.1 consente di prorogare fino ad ulteriori sei mesi l'accesso dei richiedenti al mercato del lavoro nei casi previsti dall'articolo 31 lettere b) e c) della direttiva procedure<sup>63</sup>. Tale articolo sancisce i casi in cui gli Stati membri possono prorogare di ulteriori sei mesi la conclusione della procedura di esame. La lettera b delinea la situazione in cui “un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo impossibile all'atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi; la lettera c) invece, definisce il caso in cui “il ritardo può essere chiaramente attribuito alla mancata osservanza degli obblighi di cui all'art. 13 da parte del richiedente”<sup>64</sup>.

#### *Accesso, modalità e riduzione/revoca delle condizioni materiali di accoglienza*

Per quanto concerne le disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza, la principale modifica è sancita all'art. 17.5 ove agli Stati membri è concesso, in casi debitamente giustificati, accordare ai richiedenti asilo un trattamento meno favorevole rispetto ai propri cittadini.

---

<sup>63</sup> Anche in questo caso ci si riferisce alla proposta modificata di direttiva procedure.

<sup>64</sup> L'art. 13 della proposta modificata di direttiva procedure, stila un elenco degli obblighi che gli Stati membri possono imporre ai richiedenti protezione internazionale, purché necessari ai fini del trattamento della domanda.

L'obbligo della parità di trattamento, cui facevamo riferimento nell'analisi del medesimo articolo della proposta del 2008, viene di fatto revocato.

E' opportuno segnalare come all'art. 18.8 la proposta del 2011 confermi la cancellazione della mancanza di disponibilità di condizioni materiali in una determinata area geografica dall'elenco delle possibilità in cui è concesso offrire condizioni diverse di accoglienza. In più, da tale elenco, viene rimossa la situazione in cui il richiedente asilo sia in stato di trattenimento o confinato in posti di frontiera.

Circa l'assistenza sanitaria si registra un altro cambiamento preoccupante rispetto alla proposta del 2008. Analogamente a quanto appena detto sull'art. 17.5, rispetto alla proposta del 2008, viene qui rimosso l'obbligo della parità di trattamento fra richiedenti asilo e cittadini dello Stato membro ospite.

Infine all'art. 20 viene reintrodotta la facoltà degli Stati membri di revocare le condizioni materiali di accoglienza nei casi citati all'art. 20.1 lett. a) b) e c).

#### *Persone con esigenze particolari*

Il capo IV rinominato "disposizioni a favore delle persone vulnerabili" nella versione del 2011 presenta anch'esso delle disposizioni meno garantiste rispetto alla proposta precedente. Paragonando le due versioni dell'art. 21 la differenza anche se apparentemente minima risulta invece sostanziale. In entrambi gli articoli viene, di fatto, stilato l'elenco di quali categorie di persone devono essere considerate vulnerabili ma se la proposta del 2011 si limita a ciò in quella del 2008 vi era un'importante garanzia racchiusa nella frase finale dove si affermava che le persone vulnerabili "sono sempre considerate persone con esigenze particolari". Anche il successivo articolo che impone di verificare se il richiedente sia una persona vulnerabile al fine di soddisfarne le esigenze particolari subisce delle modifiche criticabili; se a tale scopo nella proposta del 2008 si faceva riferimento a procedure da attivare

non appena veniva presentata una domanda di protezione internazionale, nella proposta del 2011 si parla di “meccanismi” da attivare entro un termine ragionevole dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale<sup>65</sup>.

### 1.3.3 La situazione attuale e possibili scenari

Nonostante abbia avuto inizio cinque anni orsono, il percorso di modifica della direttiva accoglienza è ancora in corso e soprattutto il traguardo appare ancora lontano. L’iniziale proposta di modifica avanzata nel 2008 dalla Commissione europea, come detto, si era arenata in seno al Consiglio a causa delle ritrosie espresse dagli Stati membri. La proposta modificata del 2011 rappresenta chiaramente una soluzione di compromesso al fine di giungere ad una nuova direttiva accoglienza. Le modifiche ivi apportate, che forti perplessità hanno suscitato in dottrina, non sono risultate tuttavia sufficienti dato che anche su tale proposta non è stato raggiunto un accordo. Se si considera poi la recente “*draft compromise*”<sup>66</sup> inviata dalla presidenza danese del Consiglio al COREPER<sup>67</sup> non si può che condividere la domanda che si pone S. Peers “if the Council does accept this compromise, it

---

<sup>65</sup> Inoltre solo nella versione del 2008 si stabiliva che gli Stati membri dovevano assicurare sostegno alle persone con esigenze particolari durante l’intera procedura di asilo e controllare la loro situazione. Apprezzabile è invece la disposizione, aggiunta nella versione 2011, che impone agli Stati membri di garantire tali esigenze di accoglienza particolari qualora queste si presentassero in una fase successiva della procedura di asilo.

<sup>66</sup> Documento del Consiglio 6394/1/12, 20 febbraio 2012, reperibile all’indirizzo: <http://www.statewatch.org/news/2012/feb/eu-council-reception-6394-rev1-12.pdf>

<sup>67</sup> Il Comitato dei rappresentanti permanenti è un organo intergovernativo responsabile della preparazione dei lavori dell’Unione europea. E’ composto da rappresentanti degli Stati membri ed è presieduto dallo Stato membro che detiene la presidenza del Consiglio.

will remain to be seen whether the European Parliament will consider it acceptable to have a “deal at any cost”<sup>68</sup>.

In tale proposta, sono esplicitamente definiti quali principali temi irrisolti le motivazioni che giustificano la detenzione e l’accesso al mercato del lavoro. Riguardo al primo tema la soluzione proposta si traduce in un notevole ampliamento della lista di casi in cui è consentito il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale. Nella breve introduzione che accompagna la proposta del Consiglio si segnala che la determinazione di una lista esaustiva di casi legittimi di trattenimento ha suscitato diverse reazioni sul piano politico da parte delle delegazioni degli Stati membri che hanno reso complicata la negoziazione<sup>69</sup>. In merito al secondo tema, la proposta del Consiglio ristabilisce la condizione per cui l’accesso al mercato del lavoro è legato all’eventualità in cui nessuna decisione in primo grado viene presa entro 6 mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale e tale ritardo non è imputabile al richiedente. Per quanto riguarda gli altri temi sensibili si registra un diffuso ridimensionamento delle garanzie già “diluite” dalla proposta modificata del 2011.

Lungo questa preoccupante corsa al ribasso vanno registrate le ulteriori proposte di compromesso sottoposte dal Consiglio al COREPER nel marzo del 2012<sup>70</sup>. Quest’ultime, a nostro avviso, assumono un significato particolare poiché appaiono come una palese dichiarazione di intenti da parte degli Stati membri. Considerando la natura di tali proposte espressa nel nome stesso “*draft compromise*” e considerando il lungo periodo di negoziazioni in sede di Consiglio il modo con cui limitano ulteriormente le già residue istanze di modifica non può che leggersi come espressione della volontà degli Stati

---

<sup>68</sup> S. Peers, *Statewatch Analysis - The Revised Directive on Asylum-seekers’ Reception Conditions: The Member States hit rock-bottom*, marzo 2012, reperibile all’indirizzo [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)

<sup>69</sup> Fra le differenti posizioni emerge una disputa di difficile composizione mentre alcune delegazioni s’interrogano sulla sufficiente copertura dei casi di trattenimento offerta dalla lista contenuta all’art. 8 co. 3 altri contestano l’opportunità stessa di racchiudere tali i casi all’interno di una lista esaustiva.

<sup>70</sup> Si fa riferimento alle proposte di compromesso del Consiglio del 14 marzo e del 21 marzo reperibili rispettivamente agli indirizzi:

<http://www.statewatch.org/news/2012/mar/eu-council-reception-6942-12.pdf> e  
<http://www.statewatch.org/news/2012/mar/eu-council-reception-7709-12.pdf>

membri di non arretrare un centimetro dalle loro posizioni<sup>71</sup>. Sicuramente tale approccio non fa ben sperare in vista del primo incontro a tre fra Parlamento, Commissione e Consiglio cui obiettivo è la ricerca di un compromesso che sia tale e che porti finalmente ad una modifica della direttiva 2003/9/CE.

In vista di tale incontro, un gruppo tecnico composto da rappresentanti dei tre organi ha messo a confronto la proposta di modifica della direttiva del 2011 e le due versioni modificate di tale proposta del Parlamento e del Consiglio. I risultati del lavoro<sup>72</sup> eseguito dal gruppo tecnico confermano la notevole distanza fra le posizioni del Parlamento e del Consiglio su tutte le principali modifiche: definizione dei membri della famiglia (art. 2), documentazione o altri requisiti amministrativi richiesti ai richiedenti asilo al fine di riconoscer loro i diritti sanciti dalla direttiva (art. 6.6), lista dei casi in cui è consentito il trattenimento (art.8.3) e la quasi totalità delle disposizioni relative alle garanzie per i richiedenti asilo trattenuti (art. 9) e alla condizioni di trattenimento (art. 10), disposizioni sul trattenimento dei gruppi vulnerabili e di persone con esigenza di accoglienza particolare (art. 11), accesso al mercato del lavoro (art. 15), disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza (art. 17.5), modalità relative alle condizioni materiali di accoglienza (art.18)<sup>73</sup> e la revoca o riduzione delle stesse (art. 20), definizione delle persone vulnerabili (art. 21) e determinazione delle loro particolari esigenze di accoglienza (art. 22), disposizioni sui minori (art. 23) e minori non accompagnati (art. 24) ed assistenza e rappresentanza legale gratuita (art. 26.2).

---

<sup>71</sup> Sul punto si rimanda nuovamente a S. Peers, marzo 2012, *op. cit.*, che intitola emblematicamente il commento sulle ultime proposte “The member States hit rock-bottom”.

<sup>72</sup> Documento del Consiglio 9021/12, 24 aprile 2012, reperibile all'indirizzo <http://www.statewatch.org/news/2012/apr/eu-council-reception-dir-4-col-trilogue-9021-12.pdf>

<sup>73</sup> In questo caso, diversamente dagli altri, la questione da risolvere riguarda l'ammissibilità della modifica apportata nella versione del Parlamento ove al comma 1 relativo ai luoghi idonei in cui dovrebbe essere fornito l'alloggio, aggiunge un limite massimo di quattro settimane al caso regolato dalla lettera a) ovverosia dei luoghi in cui sono alloggiati i richiedenti durante l'esame della domanda di protezione internazionale presentata alla frontiera o in zone di transito.

Alla luce della distanza registrata tra le posizioni di Parlamento e Consiglio risulta difficile immaginare un compromesso capace di trovare un ragionevole equilibrio fra gli interessi degli Stati membri ed un'efficace tutela dei diritti dei richiedenti protezione internazionale. Ad ogni modo, senza un accordo fra i due organi, la direttiva accoglienza non potrà essere modificata e dunque, per concludere con le parole del gruppo tecnico interistituzionale: *to be further discussed...*

## 2.1 Il quadro normativo italiano in materia di asilo

Il diritto d'asilo è garantito esplicitamente dalla Costituzione italiana. L'art. 10.3 sancisce che "Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge." Tale articolo, espressione inconfutabile di sensibilità e lungimiranza, è stato, ed è tuttora, motivo di vanto per l'Italia<sup>74</sup>. Tuttavia è ben noto, che una legge organica sull'asilo non è mai stata adottata e ciò ha impedito la piena espressione delle notevoli potenzialità del dettato costituzionale. Il vuoto normativo ha generato diversi problemi di differente natura che non saranno però oggetto di studio in questa sede. Ai fini della nostra analisi occorre però citare uno di tali problemi, su cui molto si è detto in dottrina, ovverosia la riduzione del più ampio diritto di asilo costituzionale al diritto dei rifugiati sancito dalla Convenzione di Ginevra. Tale accordo internazionale è divenuto il principale strumento di protezione politico-umanitaria nell'ordinamento giuridico italiano. La legge 24 luglio 1954 n. 722 con cui l'Italia ratificò la Convenzione rappresenta, in effetti, il più importante atto legislativo adottato in Italia fino alla fine degli anni '80. Il ritardo dell'Italia rispetto ai maggiori stati europei è probabilmente legato al fatto che in quel periodo quest'ultima non era un paese d'immigrazione e di asilo o quantomeno era considerata come "paese di transito per i rifugiati e non come paese di asilo permanente"<sup>75</sup>. Oltretutto, l'introduzione della clausola geografica, che riservava il diritto d'asilo esclusivamente ai rifugiati

---

<sup>74</sup> La Costituzione italiana largamente ispirata alla Costituzione francese, sembra essere in tema di asilo persino più garantista. La costituzione italiana garantisce il diritto di asilo allo straniero cui sia impedito l'esercizio effettivo delle libertà democratiche mentre la costituzione francese afferma che «Ogni uomo il quale è perseguitato a causa della sua azione a favore della libertà ha diritto di asilo sul territorio della Repubblica» .

<sup>75</sup> Cfr. G. Ferrari, *Rifugiati in Italia - excursus storico dal 1945 al 1995*, reperibile all'indirizzo <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/escursus.pdf>.

provenienti dall'Europa, contribuiva a contenere ulteriormente il numero di domande di asilo. Le violente guerre che esplosero nei primi anni '90 nei Balcani e in Somalia resero per la prima volta l'Italia meta inevitabile di imponenti afflussi di profughi mettendone a nudo la mancanza di una disciplina organica in materia di immigrazione e di asilo. La risposta legislativa adottata sull'onda dell'emergenza portò al decreto legge n. 416/1989 c.d. "Legge Martelli". La mancanza di progettualità in favore di risposte *ad hoc* per le "emergenze" di turno diverrà purtroppo una costante degli interventi legislativi in materia. Un'ulteriore conseguenza delle prime ondate di profughi è stata la scelta di privilegiare le politiche sull'immigrazione, regolando la posizione dello "straniero", a discapito delle politiche di asilo. I successivi interventi legislativi, legge n.40/1998 c.d. "Legge Turco-Napolitano" confluita nel decreto lgs. n. 289/1998 c.d. "Testo unico sull'immigrazione", confermano tale indirizzo. Nella direzione tracciata dalla legge Turco-Napolitano seguì la legge n.189/2002 c.d. Bossi-Fini. L'inasprimento delle politiche sull'immigrazione ha raggiunto il culmine con la legge 94/2009 e il recente decreto legge 89/2011.

Gli inizi degli anni '90 furono caratterizzati anche dal processo di unificazione europea che nell'arco di un decennio gettò le basi, durante la riunione straordinaria di Tampere del Consiglio europeo, per la costruzione di un regime comune europeo di asilo. L'adozione delle direttive accoglienza, qualifica e procedure, in particolare, ha portato ai diversi decreti di recepimento nell'ordinamento italiano che incidono notevolmente sulla disciplina della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Il risultato di questi due processi paralleli è un quadro normativo estremamente frammentato e caotico, caratterizzato da norme che spesso si sovrappongono laddove non si contraddicono, come vedremo nell'ambito del complesso sistema dell'accoglienza. Va detto che sull'onda dei decreti di recepimento delle direttive comunitarie si è arrivati in dottrina a considerare colmato il vuoto che perdurava da sessant'anni grazie ad un costituito

“sistema di asilo”<sup>76</sup>. In realtà, la situazione attuale conferma l’assoluta necessità di una disciplina organica in materia che disciplini le diverse disposizioni in vigore, che dia attuazione al diritto di asilo costituzionale e che sia, soprattutto, in grado di garantire un’equa ed efficace tutela dei richiedenti asilo che in Italia cercano rifugio.

## **2.2 Il recepimento della direttiva accoglienza nell’ordinamento nazionale**

Il quadro normativo italiano, in merito alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo, è decisamente frammentato e rappresenta uno degli aspetti più carenti della normativa italiana poiché si fonda su diverse disposizioni non di rado contraddittorie contenute principalmente nei decreti c.d. accoglienza e procedure fra loro non coordinati<sup>77</sup>. Il primo dei due, decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140, d’ora in avanti decreto accoglienza, recepisce nell’ordinamento italiano la direttiva accoglienza e di conseguenza riveste notevole importanza. Tuttavia, tale decreto appare ormai un testo obsoleto e superato a causa dell’evoluzione del contesto nel quale interviene. In particolare ci si riferisce all’entrata in vigore, nei primi mesi del 2008, dei decreti legislativi del 19 novembre 2007 n. 251 e del 28 gennaio 2008 n. 25 che recepiscono nell’ordinamento italiano rispettivamente la direttiva qualifiche e la direttiva procedure. Il c.d. decreto procedure, nello specifico, ha notevolmente modificato la procedura di esame della domanda sulla quale si basava il decreto accoglienza abrogando ad esempio, all’art. 20, i Centri di identificazione (C.I.D.) su cui poggiava il sistema di accoglienza definito da

---

<sup>76</sup> Sul punto si rimanda a M. Benvenuti, *Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza* XII, 2-2010, Edizioni Franco Angeli, p. 36 e seguenti.

<sup>77</sup> D. Consoli e G. Schiavone, *Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d’asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il d.lgs. 25/2008 e il d. lgs. 159/2008*, p. 90 in *Diritto immigrazione e cittadinanza* X, 3-4.2008.

tale decreto. Inoltre, il decreto legislativo del 3 ottobre 2008, n.159, apporta rilevanti modifiche al decreto procedure<sup>78</sup>, su tutte gli artt. 20 e 21 che, come vedremo, incidono notevolmente sul percorso dei richiedenti asilo all'interno del tortuoso sistema dell'accoglienza italiano. Nonostante tutto, il decreto accoglienza rappresenta il punto di partenza obbligato per analizzare la normativa vigente in materia di accoglienza. Prendendo spunto dalla suddivisione in aree tematiche utilizzata nell'analisi delle proposte di modifica della direttiva accoglienza verificheremo la conformità delle disposizioni del decreto con la relativa direttiva tenendo conto, di volta in volta, delle disposizioni rilevanti in materia introdotte dal decreto procedure.

### *Definizioni e campo di applicazione*

Anche se nella direttiva accoglienza e nel relativo decreto si parla costantemente di “richiedenti asilo” attualmente è più corretto riferirsi a “richiedenti protezione internazionale”. Con l'adozione del decreto qualifiche, infatti, la “domanda di asilo” diviene “domanda di protezione internazionale”. Tale cambiamento non è semplicemente nominale, la domanda di asilo può condurre esclusivamente al riconoscimento dello *status* di rifugiato mentre la domanda di protezione internazionale, oltre a tale *status*, può condurre al riconoscimento dello *status* di protezione sussidiaria. A tal proposito, la Commissione europea afferma che suddetto *status* non era contemplato nella direttiva accoglienza esclusivamente perché al momento della sua adozione non faceva parte dell'*acquis* dell'Unione europea<sup>79</sup>. Ad ogni modo, la Commissione segnala come quasi tutti gli Stati membri hanno optato per l'applicazione della direttiva anche ai richiedenti protezione sussidiaria<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> E' opportuno ricordare che il decreto procedure ha subito ulteriori modifiche con l'adozione della legge 15 luglio 2009, n.94.

<sup>79</sup> Commissione delle Comunità Europee, Relazione 2007, *op.cit.*, p. 3.

<sup>80</sup> *Ivi.*

## *Informazione e Documentazione*

L'art. 3 del decreto accoglienza stabilisce che la Questura che riceve la domanda di asilo provvede, entro un termine non superiore ai 15 giorni dalla presentazione della domanda, ad informare i richiedenti asilo sulle condizioni di accoglienza spettanti loro tramite un opuscolo informativo regolato dall'art. 2.6 del "regolamento"<sup>81</sup>. Tale previsione recepisce correttamente la direttiva accoglienza optando però per la soluzione limite da questa offerta. In compenso, essendo l'opuscolo l'unico strumento informativo contemplato nel decreto è garantita, entro il suddetto limite di 15 giorni, anche la comunicazione al richiedente delle informazioni su tutte le organizzazioni dedite all'assistenza dei richiedenti asilo<sup>82</sup>. Altrettanto importante è la scelta operata dal legislatore di prevedere che le informazioni siano fornite sempre per iscritto. Ovviamente, è consentito avvalersi di comunicazioni orali ma, in nessun caso, queste possono sostituirsi alla forma scritta così come consentito invece dalla direttiva<sup>83</sup>.

L'art. 6 della direttiva prevede che, entro 3 giorni dalla presentazione della domanda, sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo *status* di richiedente o che attesti che il richiedente asilo è autorizzato a soggiornare sul territorio nel periodo in cui l'esame è pendente indicando, ove sussistano, i limiti alla circolazione. A riguardo, l'art. 4 co. 1 del decreto accoglienza, prevede che al richiedente nei confronti del quale non sia disposto il trattenimento, sia rilasciato entro 3 giorni dalla presentazione della domanda, l'attestato nominativo che certifichi la sua qualità di richiedente asilo ed entro

---

<sup>81</sup> Come precisato nell'articolo stesso per "regolamento" si intende il d.P.R. 16 settembre 2004, n. 303.

<sup>82</sup> Nella direttiva accoglienza non è previsto alcun limite temporale entro cui fornire tali informazioni.

<sup>83</sup> M. D'Odorico, *L'obbligo di informazione* in M. Benvenuti (a cura di), *La protezione internazionale degli stranieri in Italia - uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure* - Jovene Editore, Napoli, 2011. È interessante ricordare che l'art. 3 attirò, sin dal principio, forti polemiche poiché appariva paradossale concedere 15 giorni di tempo per consegnare un opuscolo. Sul punto si veda il commento *Diritto di asilo - Recepita dall'Italia la direttiva sulle norme minime per l'accoglienza* reperibile all'indirizzo: <http://www.meltingpot.org/articolo5743.html>

venti giorni il permesso di soggiorno per richiesta di asilo. In riferimento a tale aspetto, particolare rilievo assume l'art. 7 del decreto procedure ove si autorizza il richiedente a rimanere nel territorio dello Stato, ai fini esclusivi della procedura e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 11 del decreto accoglienza, fino alla decisione della Commissione territoriale in ordine alla domanda. In tale ambito il decreto accoglienza ha recepito correttamente le disposizioni della direttiva accoglienza ed in particolare, l'art. 4 co. 2. è stato accolto con soddisfazione dalla Commissione poiché anche se non previsto dalla direttiva afferma che: “quando è disposto il trattenimento del richiedente asilo, ai sensi dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge<sup>84</sup>, la questura rilascia al medesimo un attestato nominativo, che certifica la sua qualità di richiedente asilo presente nel centro di identificazione ovvero nel centro di permanenza temporanea ed assistenza, di cui all'articolo 3, comma 2, del regolamento.

### *Trattenimento*

Come illustrato nel par. 1.2.3, le principali disposizioni in materia di trattenimento dei richiedenti asilo durante la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato sono contenute nella direttiva accoglienza. L'art. 7 par. 1 stabilisce quale principio generale la possibilità per i richiedenti asilo di circolare liberamente sul territorio dello Stato membro ospitante o nell'area loro assegnata da tale Stato membro. Si è detto altresì che tale libertà è fortemente limitata dai successivi par. 2 e 3 che consentono allo Stato membro, rispettivamente, di stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo (per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido della domanda) e di confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale (per motivi legali o di ordine pubblico). E' evidente che i termini e le motivazioni che rendono legittima la limitazione della libertà di circolazione e residenza sono definiti

---

<sup>84</sup> L'art. 4 co. 1 definisce «decreto-legge » il decreto-legge n. 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39/1990, la c.d. “Legge Martelli”.

in modo talmente ampio da rendere facilmente conforme la disciplina italiana.

Le principali disposizioni in materia sono contenute nel decreto procedure, in particolare gli art. 20 e 21 che regolano i casi di invio del richiedente asilo al Cara e al Cie. Su tali articoli torneremo in maniera più analitica quando tratteremo nello specifico la struttura del sistema di accoglienza italiano, tuttavia, in questa sede, è importante ricordare come le disposizioni contenute nei suddetti articoli debbano "essere oggetto di interpretazione restrittiva per due ordini di ragioni: a) perché si tratta comunque di misure restrittive della libertà personale o comunque della libertà di circolazione; b) perché, in ogni caso, (...) si tratta di misure meno orientate all'integrazione di quelle altrimenti adottabili"<sup>85</sup>. Inoltre è interessante notare come l'art. 1.1 lett. b) del d.lgs. n.159/2008 modifica l'art. 7 del decreto procedure inserendo il periodo "il prefetto competente stabilisce un luogo di residenza o un'area geografica ove i richiedenti possano circolare". Tale previsione non è giustificata dalla direttiva procedure, dal cui art. 11 si evince che spetta al richiedente asilo indicare il suo luogo di dimora o residenza. Circa le limitazioni alla libertà di circolazione dei richiedenti, a parte il citato art. 18, non vi è alcun cenno nella direttiva procedure poiché tale materia è regolata dalla direttiva accoglienza la cui delega legislativa è stata esercitata col decreto accoglienza così come la possibilità di apportare modifiche è scaduta da tempo. Tale modifica sembra propendere per un ricorso generalizzato a limitazioni in contrasto col principio generale della libertà di circolazione e residenza sancito nella direttiva accoglienza. In proposito si segnala la circolare n. 10 del 3.11.2008, la quale indica che "occorrerà quindi procedere alla fissazione del luogo di residenza o all'individuazione dell'area geografica, quando, per il particolare profilo del richiedente asilo, sussista in concreto il rischio di dispersione".

---

<sup>85</sup> E. Codini, *La disciplina generale dell'accoglienza nella direttiva e nel decreto*, in M. Benvenuti, *op. cit.*, p.59

### *Accesso al mercato del lavoro*

L'art. 11 della direttiva accoglienza, come visto in dettaglio al par. 1.1.2, regola uno degli argomenti più delicati ed importanti ovvero la possibilità per i richiedenti asilo di svolgere attività lavorativa. Al co. 1 dell'art. 11, si afferma che gli Stati membri devono stabilire un periodo di tempo entro il quale ai richiedenti non è consentito l'accesso al mercato del lavoro. Il co. 2 stabilisce invece un limite a tale periodo, se entro un anno dalla presentazione della domanda non è presa una decisione di primo grado e il ritardo non è attribuibile al richiedente asilo, gli Stati membri sono tenuti a stabilire le condizioni a cui è concesso l'accesso al mercato del lavoro. Il decreto accoglienza all'art. 11 riduce tale limite a sei mesi sempre qualora il ritardo non sia imputabile al richiedente asilo. Se tale previsione è stata accolta con favore della Commissione<sup>86</sup> allo stesso tempo desta perplessità la forma con cui il decreto recepisce la direttiva. L'accesso al mercato del lavoro è subordinato all'eventuale ritardo nel prendere una decisione sulla domanda di protezione internazionale e ciò, di fatto, implica che l'accesso al mercato del lavoro non può essere concesso prima dei suddetti sei mesi. E' da sottolineare che ciò limita anche la discrezionalità dello Stato, sancita al co. 1 della direttiva, di fissare i tempi in cui è consentita l'attività lavorativa. L'art. 11 co. 3 del decreto afferma che il ritardo è attribuito al richiedente asilo, in particolare, nei seguenti casi:

- a) presentazione di documenti e certificazioni false relative alla sua identità o nazionalità o, comunque, attinenti agli elementi della domanda di asilo;
- b) rifiuto di fornire le informazioni necessarie per l'accertamento della sua identità o nazionalità;
- c) mancata presentazione del richiedente asilo all'audizione davanti l'organo di esame della domanda, nonostante la convocazione sia stata comunicata presso il centro di accoglienza ovvero nel luogo di domicilio eletto, fatti salvi i casi di forza maggiore<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Sono numerosi gli Stati membri che hanno invece optato per la soluzione limite di un anno. Commissione delle Comunità Europee, Relazione 2007, *op.cit.*, p. 7.

<sup>87</sup> In merito al caso c), è opportuno ricordare che rileva l'art. 12 del decreto procedure il cui comma 4 afferma che "Se il cittadino straniero benché

L'utilizzo dell'espressione "in particolare" pone dubbi sulla natura di tale elenco, non è chiaro infatti se questo va considerato come un elenco esaustivo dei casi in cui il ritardo è imputabile al richiedente oppure come una semplice indicazione dei casi principali che non ne esclude però altri non menzionati.

L'art. 11 co. 3 della direttiva, in cui si afferma che l'accesso al mercato del lavoro "non è revocato in caso di ricorso [...] fino al momento della notifica della decisione negativa sul ricorso", non trova alcuna applicazione nel decreto accoglienza. A colmare tale "vuoto" provvede l'art. 36 co. 1 del decreto procedure che stabilisce che al richiedente che ha effettuato il ricorso, ai sensi dell'art. 35 del decreto stesso, si applica l'art. 11 del decreto accoglienza.

Infine, è apprezzabile la scelta di non recepire nel decreto accoglienza il co. 4 dell'art. 11 che prevede la possibilità per gli Stati membri di concedere priorità nell'accesso al mercato del lavoro ai cittadini dell'Ue o ad altre categorie di residenti stranieri.

#### *Accesso, modalità e riduzione/revoca delle condizioni materiali di accoglienza*

L'art. 5 co. 2 del decreto garantisce l'accesso alle misure di accoglienza al richiedente asilo, e ai suoi familiari, che risulta "privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute e per il sostentamento proprio e dei propri familiari". L'insufficienza dei mezzi di sussistenza non è l'unica condizione necessaria per l'accesso all'accoglienza, come stabilisce il comma 4, infatti, il richiedente deve dimostrare di aver presentato la domanda entro il termine previsto dall'art. 5 co. 2 del testo unico sull'immigrazione, ossia entro otto giorni dall'ingresso nel territorio nazionale. Tale limite, è valido anche per quei richiedenti asilo già soggiornanti legalmente nel

---

regolarmente convocato non si presenta al colloquio senza aver chiesto il rinvio, l'autorità decidente decide sulla base della documentazione disponibile".

territorio e decorre dal momento in cui si verificano i motivi di persecuzione adottati nella domanda.

E' opportuno segnalare che entrambe le condizioni poste dal legislatore italiano per l'accesso all'accoglienza, rispettano il disposto della direttiva ma offrono, rispetto a quest'ultima, minore tutela. Per quanto concerne la prima, l'art. 13. co. 3 della direttiva consente agli Stati membri di subordinare la concessione delle misure di accoglienza all'insufficienza dei mezzi di sussistenza. Tuttavia, offre agli Stati membri la possibilità di erogare tali misure anche ai richiedenti asilo in possesso di sufficienti risorse, obbligandoli eventualmente a sostenerne, in parte o del tutto, i costi. Relativamente alla seconda condizione, è interessante notare come questa nella direttiva sia regolata non all'articolo 13 recante "disposizioni generali relative alle condizioni materiali di accoglienza e all'assistenza sanitaria" bensì all'art. 16 che concerne la riduzione o la revoca delle condizioni di accoglienza. Il comma 2, infatti, dispone che lo Stato membro può rifiutare le condizioni di accoglienza qualora il richiedente non possa dimostrare di aver presentato la domanda di asilo non appena ciò fosse ragionevolmente possibile. La scelta del legislatore italiano, di tradurre tale lasso di tempo in un termine tassativo di 8 giorni, da un lato è positiva perché costituisce elemento di certezza ma dall'altro non recepisce l'obbligo per le autorità riceventi di valutare la ragionevolezza del tempo trascorso tra l'arrivo del richiedente e la presentazione della domanda di asilo<sup>88</sup>.

L'art. 13 co. 1 della direttiva accoglienza impone che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali di accoglienza nel momento in cui presentano la domanda di asilo. Il decreto accoglienza, art. 5 co. 5, recepisce correttamente la direttiva. Tuttavia occorre valutare che spesso il momento in cui avviene la presentazione della domanda, ossia quando la persona manifesta all'autorità competente la volontà di chiedere protezione, non coincide al momento in cui tale autorità procede alla verbalizzazione della

---

<sup>88</sup> Tale aspetto è ancor più grave se si pensa alle molteplici cause che possono spingere l'interessato a ritardare la domanda di protezione internazionale come, ad esempio, il timore di ritorsioni nei confronti di familiari presenti nel paese di origine oppure la condizione psico-fisica post-viaggio. Sul punto si rinvia a E. Codini, *op. cit.*, p. 69.

domanda. Tale situazione può non solo ritardare “l’inizio” dell’accoglienza ma, alla luce del limite tassativo di 8 giorni di cui sopra, può comportare l’esclusione del richiedente dalle misure di accoglienza.

Relativamente alla “fine” dell’accoglienza, il combinato disposto degli art. 3 co. 1, 2 lett c) e 16 co. 5 della direttiva impone agli Stati membri di garantire l’accoglienza ai richiedenti asilo fino a quando non sia adottata una decisione definitiva sulla loro domanda. L’art. 5 co. 6 del decreto accoglienza stabilisce che “le misure di accoglienza hanno termine al momento della comunicazione della decisione sulla domanda di asilo”. Al comma successivo, è invece garantito l’accesso all’accoglienza al richiedente che presenta ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della domanda a condizione che sia autorizzato a permanere sul territorio nazionale e limitatamente al periodo in cui non possa svolgere attività lavorativa, ai sensi dell’art. 11 co. 1 oppure a causa delle sue condizioni fisiche. E’ evidente come la “decisione definitiva” cui fa riferimento la direttiva divenga semplicemente “decisione” nel decreto accoglienza. Tuttavia, se coordinate tra loro, le disposizioni di cui al comma 6 e 7 del decreto offrono una tutela prossima a quella della direttiva<sup>89</sup>.

Per quanto riguarda il recepimento dell’art. 16 della direttiva, relativo alla riduzione o revoca delle condizioni materiali di accoglienza, il decreto accoglienza non convince del tutto. Infatti, con l’art. 12, intitolato inequivocabilmente “revoca delle misure di accoglienza”, il legislatore italiano ha escluso la possibilità di riduzione disponendo la revoca delle misure di accoglienza in tutti i casi dettati dalla direttiva<sup>90</sup>.

Infine, in merito alle condizioni materiali di accoglienza regolate dall’art. 14, abbiamo visto come il comma 8 consenta di derogare agli standard previsti all’articolo stesso, solo in via eccezionale e per un periodo

---

<sup>89</sup> L’esclusione o interruzione dell’accoglienza legata al permesso di svolgere attività lavorativa non appare, infatti, conforme alla direttiva accoglienza. Inoltre, se immediata e non graduale, rischia di comportare gravi difficoltà per il richiedente asilo ricorrente privo di mezzi idonei al proprio sostentamento. Cfr Asgi, *Il Diritto alla Protezione*, febbraio 2012, p. 289, documento reperibile all’indirizzo: [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=2040&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2040&l=it)

<sup>90</sup> Per un’analisi più dettagliata, si rimanda al par. 1.1.3 riservato all’analisi dell’art. 16 della direttiva accoglienza.

più breve possibile. Fra i casi consentiti, vi è fra gli altri, quello relativo ai richiedenti asilo in stato di trattenimento o confinati in posti di frontiera. In merito a tale caso, il decreto accoglienza all'art. 5 co. 1 afferma che "il richiedente [...] ha accoglienza nelle strutture in cui è ospitato, per il tempo stabilito e secondo le disposizioni del regolamento".

### *Persone portatrici di esigenze particolari*

L'art. 17 co. 1 della direttiva accoglienza elenca la tipologia di persone da considerare vulnerabili e impone agli Stati di tenere conto della loro situazione nelle misure nazionali di attuazione relative alle condizioni materiali di accoglienza e assistenza sanitaria. L'art. 8 co. 1 del decreto accoglienza afferma che "l'accoglienza è effettuata in considerazione delle esigenze dei richiedenti asilo [...] in particolare delle persone vulnerabili quali minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale." Tale elenco di persone vulnerabili riprende quasi letteralmente il dettato della direttiva, la differenza consiste nell'aver escluso i minori accompagnati, al fine di garantirne una tutela ad hoc definita ai commi 4 e 5 dello stesso articolo, e nell'aver inserito la condizione che sia accertato che le persone abbiano subito "[...] torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale"<sup>91</sup>. L'art. 8 co. 2 prevede per le persone portatrici di particolari esigenze presenti nei centri di identificazione "servizi speciali di accoglienza che garantiscono misure assistenziali particolari ed un adeguato supporto psicologico, finalizzato all'esigenza delle persona". Analoghe misure sono previste al comma 3 per i richiedenti accolti in strutture dello Sprar<sup>92</sup>. In merito al comma 2 va segnalato che il potere

---

<sup>91</sup> Tale condizione è legittima ai sensi dell'art. 17 co. 2 della direttiva che prevede l'applicazione del co. 1 alle persone riconosciute portatrici di esigenze particolari a seguito di una verifica individuale della situazione.

<sup>92</sup> Sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati.

decisionale sui servizi da erogare è attribuito al direttore del centro coadiuvato, ove possibile, dalla ASL competente per territorio. Tale scelta ha suscitato “ampie perplessità in quanto affida ad un soggetto privato un improprio ruolo di decisore e di filtro dello stesso intervento dell’azienda sanitaria”<sup>93</sup>. Per quanto concerne i minori non accompagnati il comma 4 prevede che l’accoglienza, secondo il provvedimento del Tribunale dei minorenni, sia effettuata dall’ente locale. Questo, nell’ambito dei servizi dello Sprar, può “prevedere specifici programmi di accoglienza”. Al comma 5 è inoltre previsto che il Ministero dell’interno stipuli convenzioni con l’Organizzazione internazionale delle migrazioni o con la Croce Rossa italiana per l’attuazione di programmi diretti a rintracciare i familiari dei minori non accompagnati. Tali programmi devono essere attuati nel superiore interesse dei minori. In merito alla normativa vigente nell’ordinamento italiano, inoltre, rileva l’art. 33 del testo unico sull’immigrazione che vieta l’invio in strutture di trattenimento di minori non accompagnati. L’accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo che emerge dal decreto accoglienza garantisce senza dubbio standard migliori rispetto a quelli minimi previsti dalla direttiva. La particolare attenzione, sul piano normativo, dedicata ai minori non accompagnati è pienamente confermata dalle previsioni contenute all’art. 28 del d. lgs. 251/07 e all’art. 19 co. 6 del d. lgs. 25/2008. Del decreto procedure è inoltre opportuno ricordare l’art. 26 co. 6 che in nessun caso consente il trattenimento dei minori non accompagnati richiedenti asilo presso le strutture di cui agli articoli 20 e 21 del decreto stesso<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Aghi, *op. cit.*, p. 195. Inoltre l’art 8 co. 2 richiama l’art. 8 co. 1 del D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303 in cui si afferma che il direttore del centro, ove possibile, dispone il ricovero in apposite strutture esterne dei disabili e delle donne in stato di gravidanza.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 234.

### 2.3 La struttura del sistema di accoglienza italiano

Da un quadro normativo carente e disorganico quale quello mostrato sin qui in materia di asilo e nello specifico in materia di accoglienza dei richiedenti asilo non può che derivarne un sistema di accoglienza disomogeneo.

Innanzitutto bisognerebbe chiedersi se è lecito definirlo “sistema” dato che i diversi elementi che lo compongono, fra loro non hanno un’interazione formale.

E’ forse più opportuno parlare di diversi “sistemi” di accoglienza. In tal senso possiamo definire i due principali: il sistema dei centri (CDA/CPSA e CARA) e il sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).

Il panorama dell’accoglienza italiano, offre in realtà, altri sistemi di accoglienza dalla natura giuridica atipica come nel caso delle strutture di accoglienza nelle aree metropolitane o come le strutture utilizzate nell’ambito dell’ “emergenza nord-africa”. Infine la prassi ha mostrato, che non di rado, i richiedenti la protezione internazionale trovano accoglienza o per meglio dire detenzione presso i centri di identificazione ed espulsione (CIE).

#### *I centri di accoglienza (CDA/CPSA)*

Il Ministero dell’Interno definisce i centri di accoglienza quali “strutture destinate a garantire un primo soccorso allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L’accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l’identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l’allontanamento”<sup>95</sup>. Sorvolando sul tenore di tale definizione, che ben poco ha di “accogliente”, è opportuno segnalare che “in relazione alla natura giuridica dei CPSA (e dei CDA) più

---

<sup>95</sup> Definizione reperibile nella sezione dedicata a “I centri dell’immigrazione” sul sito ufficiale del Ministero dell’Interno, [www.interno.it](http://www.interno.it)

che di una carenza normativa, si dovrebbe parlare di una autentica *vacatio legis*”<sup>96</sup>.

Nella normativa vigente, infatti, non vi è traccia di norme che regolino le modalità con cui è imposta la permanenza obbligatoria e il relativo controllo giurisdizionale nel caso in cui tale permanenza si protragga oltre il periodo consentito dall’art. 13 della Costituzione<sup>97</sup>.

In realtà non convince neanche il costante richiamo alla Legge Puglia quale fonte normativa di riferimento per i centri in questione. Tale legge, infatti, all’art. 2, co. 1 prevedeva “l’istituzione, a cura del Ministero dell’interno, sentita la regione Puglia, di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore dei predetti gruppi di stranieri”. L’autorizzazione sembrerebbe limitata alle “coste pugliesi”<sup>98</sup>.

Circa i centri di accoglienza, anche se datate e sostanzialmente disattese, sono sempre significative le valutazioni espresse dalla c.d. Commissione De Mistura<sup>99</sup>:

---

<sup>96</sup> Aghi, *op. cit.*, p. 106. E’ opportuno chiarire che i centri di accoglienza CDA e i centri di primo soccorso e accoglienza CPSA sono spesso utilizzati come sinonimi o comunque entrambi compresi nella definizione centri di accoglienza. Ciò è probabilmente legato alla mancanza di norme regolatrici e ad una prassi emergenziale che crea confusione sulla già precaria natura giuridica dei centri. Ad ogni modo lo “*Schema di Capitolato di appalto per la gestione dei centri di accoglienza per immigrati*” adottato dal Ministero nel 2008 in realtà distingue le due tipologie di centri. I CPSA sono definiti “strutture localizzate in prossimità dei luoghi di sbarco destinate all’accoglienza degli immigrati per il tempo strettamente occorrente al loro trasferimento presso altri centri (indicativamente 24/48 ore)”; e i CDA “strutture destinate all’accoglienza degli immigrati per il periodo necessario alla definizione dei provvedimenti amministrativi relativi alla posizione degli stessi sul territorio nazionale (Legge 29 dicembre 1995 n. 563 – c.d. Legge Puglia)”.

<sup>97</sup> *Ivi.*

<sup>98</sup> Nel più volte citato rapporto dell’ASGI, si fa riferimento oltre che ad un limite geografico ad un limite di tempo (dal 1 luglio al 31 ottobre 1995) stabilito all’art. 1. A nostro avviso, l’art. 1 limita piuttosto a tale arco di tempo, l’autorizzazione per i prefetti delle province della regione Puglia di avvalersi “di contingenti di personale militare per lo svolgimento di attività di controllo della frontiera marittima per esigenze connesse con il fenomeno dell’immigrazione clandestina nelle medesime province”. Ad ogni modo il rapporto ricorda come non vi siano disposizioni in materia di provvedimenti limitativi della libertà personale così come evidenziato dalla commissione De Mistura.

<sup>99</sup> Rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri. Tale commissione è stata istituita con decreto del Ministro dell’Interno del 7.06.2006 e

“la normativa vigente che disciplina gli interventi di soccorso, assistenza e prima accoglienza degli stranieri appare carente, si presta ad interpretazioni difformi e discrezionali. In particolare non risultano definiti né i tempi di trattenimento né i diritti dello straniero destinatario delle misure di assistenza nei CPA. [...] si è constatato come gli stranieri vengano di fatto trattenuti presso gli attuali centri di prima accoglienza per periodi di tempo considerevolmente lunghi, da 15 giorni fino a due mesi (la media di permanenza è tra i 20 e 30 giorni), senza che tale situazione di effettiva limitazione della libertà personale sia sottoposta ad alcun controllo giurisdizionale”.

Parte dei problemi denunciati dalla Commissione De Mistura possiamo costatare che sono tutt’ora d’attualità e riemergono ogni qualvolta vi sia una certa pressione migratoria. Interessante è il confronto con il recente “Rapporto carceri”<sup>100</sup>, ove tali problemi non vengono neanche citati. In merito ai centri di prima accoglienza, tale Rapporto si limita a riportare le perplessità dell’ACNUR circa la capacità ricettiva delle strutture e le differenti condizioni di accoglienza offerte nei vari centri. Ciò può essere legato in parte alla scelta operata dalla commissione di analizzare nel dettaglio le condizioni dei centri di accoglienza richiedenti asilo più “caldi” nell’ambito dell’ “emergenza Nord Africa”.

In tale Rapporto sono contenute le informazioni più recenti fornite dal Ministero dell’Interno, dicembre 2011, da cui si ricava che i centri di primo soccorso ed accoglienza (CPSA) attualmente operativi sul territorio sono:

---

ha presentato le sue proposte di riforma al Viminale il 31 gennaio 2007, reperibile all’indirizzo:

<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/1/2007131181826.pdf>

<sup>100</sup> Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia*, reperibile all’indirizzo:

<http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20carceri.pdf>

**Tab. 1**

<b>Luogo</b>	<b>Capienza</b>	<b>Tipologia</b>
Agrigento,Lampedusa	381	CPSA
Cagliari.Elmas	220	CPSA
Ragusa, Pozzallo	174	CPSA

I dati relativi alla capienza sono quelli riportati nel rapporto dell’Asgi, Il Diritto alla Protezione, forniti dal Ministero dell’Interno e aggiornati al 27.06.2011.

E’ opportuno segnalare che, escluso il centro di Lampedusa che con decreto interministeriale del 16 febbraio 2006 è stato riqualificato da Centro di permanenza temporanea ed assistenza in Centro di primo soccorso e accoglienza<sup>101</sup>, dei centri di Elmas e Pozzallo non si hanno notizie circa il decreto che li ha istituiti. Infine, anche se non incluso fra i tre CPSA attualmente operativi secondo i dati forniti dal Ministero dell’interno, va ricordato il Centro di primissima accoglienza di Otranto.

#### *I centri di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati (CARA)*

I centri di accoglienza dei richiedenti asilo c.d. CARA sono stati istituiti dall’art. 20 co. 2 del decreto procedure. Questi, di fatto, sostituiscono i Centri di identificazione c.d. CID, istituiti dalla Legge 189/02 e abrogati dall’art. 40 del decreto stesso. E’ fondamentale ricordare che i CARA in alcun modo possono essere considerate strutture assimilabili agli ex CID. Il motivo risiede in alcune significative differenze fra le disposizioni del decreto procedure e la normativa previgente, in particolare:

- a) i CID costituivano il perno su cui era impiantata la procedura di esame della domanda di asilo, che come visto è stata radicalmente modificata

---

<sup>101</sup> Cfr. “Il modello Lampedusa”, reperibile sul sito ufficiale del Ministero dell’interno [www.interno.it](http://www.interno.it) ;.

dall'entrata in vigore (nei primi mesi del 2008) dei decreti di recepimento delle direttive procedure e qualifiche.

- b) all'interno dei CARA i richiedenti sono accolti e non trattenuti come avveniva nei CID. L'art. 20 co. 4 del d.lgs. 25/08 afferma, infatti, che la residenza nel centro non incide sulla sfera della vita privata, fatto salvo il rispetto delle regole di convivenza. Inoltre il richiedente ha diritto all'uscita nelle ore diurne senza dover richiedere autorizzazione. In caso di rilevanti motivi personali o legati all'esame della domanda, il richiedente può chiedere al prefetto un permesso temporaneo per allontanarsi dal centro per un periodo di tempo diverso da quello normalmente consentito.
- c) l'invio ai CARA nei casi dettati dal decreto procedure è obbligatorio e non più facoltativo come era nei casi previsti dall'art. 1-bis della legge 39/90 così come introdotto dall'art. 32 della legge 189/02.
- d) l'allontanamento non autorizzato dai CARA, diversamente da quanto era previsto nel caso dei CID, non equivale a rinuncia della domanda di protezione internazionale.

L'art. 20 co. 2 del decreto procedure dispone che il richiedente protezione internazionale sia inviato in un Centro di accoglienza richiedenti asilo:

- a) quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti;
- b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;

c) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare;

Prima di tutto va detto che con le modifiche apportate dal d.lgs. 159/2008, viene eliminata la lettera d) che regolava il caso in cui il richiedente avesse presentato domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione. Tale fattispecie prevede ora, come vedremo in seguito, la detenzione nei centri di identificazione ed espulsione. Relativamente alla lettera a), la permanenza nel CARA è finalizzata all'identificazione del richiedente ed è previsto un termine di 20 giorni entro cui svolgere le operazioni di identificazione. Scaduto tale periodo, il richiedente ha diritto a un permesso di soggiorno per richiesta di asilo della validità di tre mesi e rinnovabile sino alla decisione sulla domanda. L'accoglienza potrebbe continuare in un CARA oppure in caso di posti disponibili presso un progetto dello SPRAR.

Per le fattispecie regolate dalle lettere b) e c) occorre evidenziare un aspetto importante per la tutela dei diritti dei richiedenti asilo. La pubblica sicurezza è tenuta ad accertare una chiara volontà dello straniero di eludere i controlli. Senza tale accertamento, ad esempio, tutti i migranti che sbarcano sulle coste italiane sarebbero compresi nel caso di cui alla lett. b) così come sarebbero indebitamente inclusi nella categoria di cui alla lett. c) i soggetti che, seppur in condizioni di soggiorno irregolare, si presentano spontaneamente alle Autorità con l'intenzione di presentare domanda di protezione internazionale.

Sempre in merito ai casi regolati alle lett. b) e c), l'art. 20 co. 3 prevede un termine di permanenza non superiore ai 35 giorni. Nel caso in cui il richiedente non ottiene una decisione entro tale termine, ha diritto ad un permesso di soggiorno per richiesta di asilo valido tre mesi e all'accoglienza presso un CARA o un progetto della rete SPRAR.

Sulla base dei dati riportati dal citato Rapporto sulle carceri, si evince che i CARA attualmente operativi sul territorio sono:

**Tab. 2**

<b>Luogo</b>	<b>Capienza</b>	<b>Tipologia</b>
Ancona	68	CARA+CDA
Bari	744	CARA+CDA
Brindisi	128	CARA+CDA
Caltanissetta	456	CARA+CDA
Crotone	729	CARA+CDA
Foggia	778	CARA+CDA
Gorizia	-	CARA
Roma - Castelnuovo di Porto	650	CARA
Trapani - Salina Grande	-	CARA
Totale	3553	

I dati sulla capienza sono ricavati dal rapporto dell’Asgi, mentre l’elenco dei centri riportato è quello del Rapporto sulle carceri poiché più recente (dicembre 2011) rispetto al rapporto Asgi. Inoltre, sempre relativamente alla capienza, i dati riportati sono relativi al 2010 ma si riteneva interessante riportarli per fare un confronto con i 5000 posti disponibili (2000 nei CARA più i 3000 nei CDA di cui purtroppo non sono disponibili le capienze dei singoli centri) secondo quanto comunicato dal Ministero dell’Interno alla Commissione che ha stilato il Rapporto sulle carceri.

Osservando la tabella occorre necessariamente effettuare due considerazioni. La prima, riguarda la tipologia dei centri, come si nota, ben 6 su 9 assolvono la duplice funzione di CARA e di CDA. La parziale sovrapposizione tra CDA e CARA non consente di conoscere quanti siano effettivamente i posti riservati all’accoglienza dei richiedenti asilo e di conseguenza quanti siano effettivamente i richiedenti accolti. Il sistema delle

“scatole cinesi”<sup>102</sup>, impedisce, di fatto, di monitorare e valutare l’operato dei singoli CARA ed in generale la capacità totale di accoglienza del sistema dei CARA.

La seconda, riguarda l’assenza dall’elenco riportato nella Tab. 2 del “CARA” sito a Mineo in provincia di Catania. Tale assenza è significativa se si pensa che il “villaggio della solidarietà”, come è stato ribattezzato, può ospitare fino a 2000 persone e che in piena “emergenza nord-africa” il governo affermava di voler trasferire a Mineo un numero considerevole di richiedenti asilo ospitati nei diversi CARA sparsi sul territorio nazionale<sup>103</sup>. Il motivo per cui il “CARA” di Mineo non figura nell’elenco fornito dal Ministero dell’interno potrebbe apparire un’ammissione, non è dato sapere quanto consapevole, della natura atipica di tale centro il cui decreto istitutivo non è stato ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale<sup>104</sup>.

### *I Centri di identificazione ed espulsione (CIE)*

Il disposto del decreto procedure e successive modifiche e la prassi rendono obbligatorio un riferimento, seppur breve, ai Centri di identificazione ed espulsione che, non di rado purtroppo, rappresentano uno dei possibili approdi per i richiedenti protezione internazionale.

---

<sup>102</sup> Fulvio Vassallo Paleologo, Rubrica di Melting Pot:  
<http://www.meltingpot.org/articolo17708.html>

<sup>103</sup> Cfr. Senato della Repubblica, *op. cit.*, p. 123.

<sup>104</sup> In realtà il Ministero dell’Interno, come visto nella tabella 1, annovera fra i CPSA i centri Pozzallo ed Elmas anch’essi privi di un decreto istitutivo. Su tale mancanza di trasparenza sono forti le pressioni che associazioni, sindacati e movimenti esercitano sul prefetto di Catania al fine di ottenere una risposta chiara sulla natura giuridica del centro di Mineo. Cfr.  
<http://www.argo.catania.it/wp-content/uploads/2011/04/riciesta-consiglio-territoriale-1.pdf>

L'art. 21 del d.lgs. 25/2008 dispone il trattenimento del richiedente:

- a) che si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra;
- b) che è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
- c) che è destinatario di un provvedimento di espulsione, salvo i casi previsti dall'articolo 20, comma 2, lettera d).

Nel quadro della nostra analisi, rileva in particolar modo la fattispecie regolata dalla lettera c). Tenuto conto, come detto, che il d.lgs. 159/2008 ha eliminato l'ipotesi regolata dalla lettera d) dell'art. 20 co. 2 d.lgs. 25/2008, la novellata lettera c) prevede dunque il trattenimento del richiedente "che è destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento". Per quanto concerne il provvedimento di espulsione, una corretta interpretazione dovrebbe rendere legittimo il trattenimento solo nel caso in cui un soggetto, in precedenza già destinatario di un provvedimento di espulsione, venga nuovamente fermato per un controllo successivo e presenti istanza di protezione internazionale. Tale circostanza dovrebbe necessariamente avvenire in due tempi distinti poiché "non può certo sussistere l'ipotesi di una contestualità tra l'emanazione del provvedimento espulsivo e l'accesso alla procedura di asilo, non potendo l'amministrazione emettere, nella stessa circostanza, due provvedimenti di segno opposto"<sup>105</sup>. Le stesse valutazioni valgono per quanto concerne il provvedimento di respingimento, tale fattispecie però appare ancor più delicata. Nonostante l'art. 10 co. 4 del Testo Unico sull'immigrazione escluda l'applicazione delle disposizioni sul

---

<sup>105</sup> D. Consoli e G. Schiavone, *op. cit.*, p. 110.

respingimento ai casi di domanda di asilo politico, di riconoscimento dello status di rifugiato e di protezione temporanea per motivi umanitari, la prassi ha evidenziato un operato delle autorità di frontiera tutt'altro che conforme alla legge. In tal senso va considerato che la modifica introdotta con il d.lgs. 159/08 “si presta ad un uso assolutamente arbitrario”, poiché in teoria, tutti i potenziali richiedenti asilo che arrivano alle frontiere italiane, senza i necessari requisiti per l'ingresso, potrebbero essere colpiti da un provvedimento di respingimento salvo poi essere ammessi alla procedura in un secondo momento<sup>106</sup>. E' evidente che un'interpretazione corretta dell'art. 21 del decreto procedure potrebbe limitare il numero dei richiedenti protezione internazionale trattenuti presso i CIE. Il ruolo di tali centri nel circuito dell'accoglienza, specialmente in tempi di “emergenza”, sembra purtroppo destinato a crescere. Il rapporto dell'Asgi afferma, inoltre, che non è affatto semplice quantificare il numero di richiedenti protezione internazionale trattenuti nei CIE sulla scorta dei dati fornitigli dal Ministero dell'Interno. Vi sono diversi report che, con toni e accenti diversi, denunciano le pessime condizioni di vita cui sono costretti i detenuti in tali centri. Anche se non è sicuramente la più analitica delle analisi condotte su tali centri, a nostro avviso assume particolare significato quanto affermato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani:

*“Quello che viene imposto, in condizioni logistiche sovente inaccettabili e nel contesto di una promiscuità assurda, è un tempo assolutamente vuoto, privo di qualsiasi progetto e riempito solo dall'ansia e dall'incertezza del*

---

<sup>106</sup> Sono molteplici i casi e le testimonianze in merito a tale prassi adoperata dalle autorità italiane nell'ambito della “politica dei respingimenti”. A tale proposito è d'obbligo ricordare la storica sentenza sul caso *Hirsi Jamaa e altri c. Italia* che di tale politica rappresentava il triste avvio. Il 23 febbraio 2012, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato, all'unanimità, l'Italia per la violazione in particolare degli art. 3 e 13 della CEDU. E' opportuno ricordare che durante l'emergenza nord africa vi sono stati moltissimi casi in cui i provvedimenti di espulsione o di respingimento differito sono stati adottati contemporaneamente alla presentazione della domanda di protezione internazionale o addirittura successivamente, a tal proposito si veda G. SAVIO, *Il Giudice di Pace di Torino non convalida il trattenimento di 22 migranti provenienti da Lampedusa e richiedenti la protezione internazionale* reperibile all'indirizzo: <http://www.meltingpot.org/stampa16874.html>

*futuro. E occorre considerare che si tratta in gran parte di persone molto giovani e che la detenzione può arrivare fino a 18 mesi che sono una parte significativa della vita di una persona”<sup>107</sup>.*

### *Il sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)*

Le esperienze di accoglienza decentrata e in rete, messe in atto in Italia da diverse associazioni e ONG sul finire degli anni '90, portarono alla nascita del “Programma Nazionale di Asilo” istituito dal Ministero dell’Interno in collaborazione con l’ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) e l’ACNUR.

L’art. 32 della legge 189/2002, che inserisce l’art. 1-*sexies* alla legge 39/1990, raccogliendo l’eredità del Programma Nazionale di Asilo ha istituito il sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati, d’ora in avanti SPRAR.

A differenza dell’articolazione del “sistema dei centri” caratterizzata da grandi strutture spesso avulse dal territorio circostante, la rete SPRAR è diffusa capillarmente su tutto il territorio nazionale ed è composta da strutture relativamente piccole destinate all’accoglienza di un numero ridotto di ospiti<sup>108</sup>. La rete dello SPRAR è costituita da enti locali ed altri soggetti del terzo settore che ne entrano a far parte avviando percorsi di accoglienza sui loro territori<sup>109</sup>. All’interno della rete, particolare importanza riveste il Servizio Centrale, affidato alla gestione dell’Anci, che assolve diverse mansioni ed in particolare il monitoraggio delle presenze sul territorio dei richiedenti protezione internazionale e il supporto all’operato degli enti locali.

---

<sup>107</sup> Senato della Repubblica, *op. cit.* pag. 11.

<sup>108</sup> E’ importante ricordare che, nonostante in questa sede ci occuperemo esclusivamente dell’accoglienza rivolta ai richiedenti protezione internazionale, i progetti dello SPRAR sono rivolti anche a coloro che hanno ottenuto protezione internazionale ovvero umanitaria. Tale categoria di soggetti, si ricorda, non ha diritto all’accoglienza presso i CARA per cui lo SPRAR in questo caso rappresenta l’unica possibilità di supporto.

<sup>109</sup> Per contribuire al finanziamento dei progetti lo SPRAR dispone di uno specifico Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo ma gli enti locali sono comunque tenuti a co-finanziare il progetto apportando risorse proprie.

Come affermato in principio in merito al “sistema” dell’accoglienza, il principale motivo per cui questo non è definibile in modo unitario ed omogeneo risiede nella mancanza di interazione formale fra i due “sottosistemi” principali. La causa prima risiede nella mancanza di coordinazione fra le disposizioni che regolano le condizioni di accoglienza. In sostanza, il decreto procedure regola i casi d’invio al CARA (art. 20 co. 2) e al CIE (art. 21 co.1) ma non disciplina le ipotesi d’invio allo SPRAR che si ricavano dunque per sottrazione ovverosia nel caso in cui il richiedente non si trovi in una delle condizioni regolate dagli artt. 20 e 21 del decreto procedure<sup>110</sup>. Il richiedente può trovare accoglienza presso lo SPRAR anche nel caso in cui sia stato precedentemente accolto presso un CARA ma siano scaduti i termini di permanenza massima di cui all’art. 20 co. 2.

Le possibilità concrete per i richiedenti protezione internazionale di accedere all’accoglienza offerta dallo SPRAR sono però abbastanza limitate. Il principale problema dello SPRAR è, infatti, l’insufficienza cronica di posti disponibili<sup>111</sup>. Inoltre, bisogna ricordare la priorità concessa ai minori e alla persone vulnerabili nell’accesso all’accoglienza presso lo SPRAR ed infine non va dimenticato che quest’ultimo è rivolto non solo ai richiedenti ma anche ai beneficiari della protezione internazionale. Nel caso in cui il richiedente non trovi accoglienza presso lo SPRAR, questi sarà accolto in uno dei CARA che dunque oltre alla loro funzione principale regolata dall’art. 20 co. 2 del decreto procedure sono chiamati a integrare le carenze dello SPRAR. La permanenza nel CARA dovrebbe essere limitata al tempo necessario affinché si liberi un posto nello SPRAR. Nel caso in cui non vi siano posti disponibili neanche presso i CARA, la Prefettura provvede ad erogare un contributo economico, ai sensi dell’art. 6 co. 7 del decreto accoglienza, per 35

---

<sup>110</sup> Eccezione fatta per la domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato, in questo caso, ai sensi dell’art. 26 co. 6 del decreto procedure, l’Autorità che riceve la domanda informa immediatamente il Servizio Centrale al fine di inviare il minore presso una delle strutture della rete SPRAR.

<sup>111</sup> Le cause della scarsa disponibilità di posti possono essere giustificate dall’insufficienza di fondi per finanziare i progetti nonché dall’attivazione a richiesta e non obbligatoria da parte degli enti locali di percorsi di accoglienza. Sul punto si vede M. Benvenuti, *op. cit.*, p. 77.

giorni e per un totale di 976,15 €<sup>112</sup>. La prassi ha evidenziato come di norma il contributo economico non venga erogato ma piuttosto si procede all'invio del richiedente presso altre strutture che non fanno parte dello SPRAR. Il c.d. "accordo Morcone" stipulato nel 2007 dal Ministero dell'Interno e i comuni di Milano, Torino, Firenze e Roma ha portato alla creazione di ulteriori posti per l'accoglienza dei richiedenti asilo. Tale prassi oltre a rendere il panorama dell'accoglienza italiano ancor più frammentato preoccupa soprattutto per la mancanza di trasparenza circa la natura giuridica di tali strutture. Queste collocandosi all'esterno dello SPRAR non sono soggetti alle regole di controllo di tale sistema<sup>113</sup>.

L'"emergenza Nord Africa" ha messo sotto stress il "sistema" di accoglienza italiano il quale ha vacillato fortemente mostrando nuovamente i grossi limiti della normativa vigente. Anche se non è questa la sede, è opportuno però ricordare che l'operato delle autorità italiane non può spiegarsi soltanto alla luce della normativa carente ma dietro vi sono sicuramente scelte politiche ben definite.

---

<sup>112</sup> Cfr. Aghi, *op. cit.*, p. 89.

<sup>113</sup> M. Benvenuti, *op. cit.*, p.30.

### 3.1 L'emergenza Nord Africa

Sul finire del 2010, la c.d. “rivoluzione dei gelsomini” in Tunisia ha avuto un effetto domino nell'intera regione del Maghreb così come nel Vicino e Medio Oriente. Tuttora in corso, tali rivoluzioni hanno stravolto lo scenario geopolitico nell'intero bacino del Mediterraneo coinvolgendo inevitabilmente, data la sua collocazione geografica, l'Italia. A partire dal mese di Febbraio 2011 l'isola di Lampedusa, così come Malta, è stata soggetta ad un flusso considerevole di sbarchi provenienti inizialmente dalle coste tunisine. Pur non negando l'eccezionalità del numero di migranti giunti in Italia<sup>114</sup>, si ritiene opportuno precisare che lo scenario apocalittico paventato dal governo in carica in quel periodo, adeguatamente supportato dai salotti della televisione nazionale, fosse eccessivo e probabilmente mirato a costruire l'idea di un'emergenza mai verificatasi prima, che giustificasse da una parte l'adozione di atti straordinari in grado di aggirare la normativa vigente e dall'altra una ferrea politica di contrasto all'immigrazione clandestina. Il primo passo in tale direzione fu compiuto con l'adozione del D.P.C.M del 12 febbraio 2011 con il quale si dichiarava lo “stato di emergenza nel territorio nazionale in relazione all'eccezionale afflusso di cittadini appartenenti ai paesi del Nord Africa”. A tal proposito occorre ricordare come sin dal principio si è fatto leva sulla differenza fra i tunisini - spesso definiti “clandestini”, raramente “migranti economici”, e in quanto tali da rimpatriare il prima possibile - e tutti gli altri “profughi”<sup>115</sup> potenzialmente meritevoli di protezione

---

<sup>114</sup> Dall'inizio dell'anno fino al 22 marzo 2011 sono arrivati 14918 tunisini a fronte dei 4000 migranti in totale giunti in Italia nel 2010 Cfr. Incontro con la stampa al termine della riunione sull'emergenza umanitaria nel territorio nazionale legata all'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa. Reperibile all'indirizzo: <http://www.radioradicale.it/scheda/323734/incontro-con-la-stampa-al-termina-della-riunione-sullemergenza-umanitaria-nel-territorio-nazionale-legata-#int2537773,0,503>

<sup>115</sup> Il termine profughi verrà ripetutamente e spesso impropriamente utilizzato creando, non è chiaro quanto volutamente, grossa confusione nell'approccio del governo.

internazionale. La criminalizzazione e l'uso-abuso del termine "clandestino" rappresentano una costante nelle recenti politiche sull'immigrazione ed in questo caso hanno contribuito alla sommaria ed automatica esclusione dei cittadini tunisini dalla categoria dei potenziali richiedenti protezione internazionale.

Il 18 febbraio veniva poi emanata l'O.P.C.M n. 3924 recante "disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza umanitaria". L'art. 1 nominava commissario delegato il Prefetto di Palermo cui spettava il compito di provvedere alla realizzazione dei seguenti punti:

- a) definizione dei programmi di azione, anche per piani stralcio, per il superamento dell'emergenza;
- b) censimento dei cittadini sbarcati sul territorio italiano dai paesi del Nord Africa;
- c) adozione di misure finalizzate all'individuazione di strutture ed aree anche da attrezzare destinate alla gestione dell'emergenza di cui alla presente ordinanza, nonché al potenziamento di quelle esistenti.

E' interessante notare come l'O.P.C.M. n. 3925, emanata appena 5 giorni dopo la n. 3924, all'art. 17 introducesse una serie di modifiche rilevanti fra le quali spiccava l'inserimento all'art. 1 co. 2 lettera c) delle parole: "ivi compresa l'acquisizione, anche con contratto di locazione, di strutture da destinare al superamento dell'emergenza umanitaria, anche in deroga all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191". Inoltre, veniva aggiunta la lettera d) ossia:

"adozione, in raccordo con il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, di eventuali provvedimenti per la redistribuzione tra i CARA, operanti sul territorio nazionale, dei richiedenti asilo".

Tali modifiche costituiscono chiaramente le fondamenta normative su cui poggerà l'istituzione del “Villaggio della Solidarietà” di Mineo che analizzeremo in seguito.

Parallelamente alla serie di ordinanze e decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il governo italiano ha evocato sin dal principio un maggiore supporto dell'Unione europea in termini logistici e soprattutto economici. Sul piano operativo, l'Unione europea ha risposto alla richiesta del governo italiano di un intervento di *Frontex*<sup>116</sup> con l'operazione congiunta di pattugliamento nel bacino del Mediterraneo *Hermes 2011*, prevista inizialmente per giugno ed anticipata al 20 febbraio 2011. L'“emergenza Nord Africa” e nello specifico la pressione su Lampedusa hanno conferito maggiore forza alle proposte avanzate dal governo italiano, che da sempre preme per un incremento delle funzioni e dei poteri dell'agenzia *Frontex*. A parte l'operazione *Hermes 2011* e il finanziamento dei vari fondi necessari alla gestione dell'emergenza, l'atteggiamento dell'Unione europea è stato, a nostro avviso, per lo più attendista, giustificato dalla speranza più che dalla consapevolezza che la situazione non si aggravasse in termini di afflussi. L'appello del governo italiano alla solidarietà fra gli stati membri ha fatto leva sull'invocazione del principio del *burden sharing*, recentemente regolato dal Trattato di Lisbona, e sull'attivazione della direttiva 2011/55/CE recante “norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi”. Il principio della solidarietà che sottostà sia al *burden sharing* che alla direttiva 2011/55/CE è invece venuto meno lasciando di fatto via libera all'emersione degli egoismi nazionali dei diversi stati membri dell'Ue.

Paradigmatico, in tal senso, è ciò che accaduto agli inizi di aprile 2011. L'Italia, con l'ennesimo D.P.C.M, il 5 aprile 2011 decretava il rilascio di un

---

<sup>116</sup> Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea istituita tramite decreto del Consiglio Europeo 2007/2004.

permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di sei mesi “a favore di cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa affluiti nel territorio nazionale dal 1° gennaio 2001 alla mezzanotte del 5 aprile 2011”<sup>117</sup>.

La “costruzione” dell’emergenza proseguiva a suon di ordinanze e decreti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il D.P.C.M del 7 aprile dichiarava lo “stato di emergenza umanitaria nel territorio del Nord Africa per consentire un efficace contrasto all’eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari nel territorio nazionale”. Fra le considerazioni che giustificavano tale provvedimento veniva fatto esplicito riferimento alla “grave situazione [...] in particolare nel territorio della Repubblica della Libia” che era “destinata ad aggravarsi ulteriormente”. E’ interessante notare l’utilizzo della generica espressione “grave situazione”. In Libia era in corso da mesi una guerra civile e il 17 marzo la risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite aveva richiesto un immediato “cessate il fuoco” e dato il via libera all’imposizione di una “*no fly zone*” nonché alle operazioni militari della c.d. “coalizione dei volenterosi”. Inoltre l’espressione “grave situazione” appare ancor più grottesca se si considera il fondamentale ruolo strategico assunto dall’Italia nella guerra in Libia. Le nobili motivazioni umanitarie che hanno portato all’intervento occidentale in Libia al fine di proteggere i civili sono venute meno però quando si è trattato di offrire rifugio ai quei civili libici o residenti in Libia usati da Gheddafi come se fossero proiettili umani da scagliare contro l’Italia e l’Europa.

Il governo italiano si trovava inoltre orfano, suo malgrado, della tanto efficace quanto criticata politica dei “respingimenti in mare”. Relativamente a quest’ultima, infatti, la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell’uomo, sentenza *Hirsi Jamaa c. Italia* del 23 febbraio 2011, aveva

---

<sup>117</sup> L’art. 2 co. 3 del medesimo decreto consentiva all’individuo in possesso del permesso di soggiorno e di un documento di viaggio “la libera circolazione nei paesi dell’Unione Europea, conformemente alle previsioni di Schengen del 14 giugno 1985 e della normativa comunitaria”. Una volta ottenuto il permesso, numerosissimi cittadini tunisini tentarono di raggiungere la Francia provocando il caos alla stazione ferroviaria di Ventimiglia, al confine tra i due paesi. Ne conseguì una complessa querelle diplomatica fra Italia e Francia. Per un’analisi completa si rinvia a: S. Carrera, E. Guild, M. Merlino e J. Parkin, [\*A race against solidarity: the Schengen regime and the Franco-Italian affair, in CEPS Liberty and Security in Europe Working Paper, Aprile 2011.\*](#)

condannato all'unanimità l'Italia per la violazione, in particolare, degli artt. 3 e 13 della CEDU<sup>118</sup>. Dopo soli tre giorni, inoltre, il governo, tramite le dichiarazioni dell'allora Ministro della Difesa La Russa, annunciava la sospensione del trattato di amicizia Italia-Libia dell'agosto 2008<sup>119</sup> che fino a quel momento anche tramite i respingimenti in mare, aveva garantito all'Italia di limitare quasi del tutto gli arrivi dalle coste libiche<sup>120</sup>.

L'ultimo passo con cui si completava l'assetto emergenziale veniva compiuto con l'adozione dell'O.P.C.M. n. 3933 del 13 aprile 2011. L'art. 1 co. 1 sanciva: “ Il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri è nominato Commissario delegato per la realizzazione di tutti gli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e con i poteri individuati dalle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, citati in premessa”. La gestione dell'emergenza passava dunque dal Prefetto di Palermo Giuseppe Caruso al Capo del Dipartimento di Protezione civile Franco Gabrielli, il quale “avvalendosi...di un soggetto attuatore, designato per ciascuna Regione dal rispettivo Presidente entro tre giorni dalla data di pubblicazione della presente ordinanza, individua, adegua, allestisce o realizza, con procedure d'urgenza, le strutture per il ricovero e l'accoglienza.”

---

<sup>118</sup> Cfr. A. Liguori, *La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, Vol. 95, Fasc. 2, pp. 415-443.

<sup>119</sup> Il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione fu firmato a Bengasi il 30 agosto del 2008 dopo un lungo processo negoziale. Tale accordo destò sin dal principio enormi preoccupazioni, in particolare la previsione dei pattugliamenti congiunti che avrebbero respinto le imbarcazioni intercettate in Libia le cui carceri erano note per le condizioni disumane in cui venivano trattenuti i detenuti. Cfr. F. V. Paleologo, *Nuove intese tra Italia e Libia - Ancora sulla pelle dei migranti*, settembre 2008, reperibile all'indirizzo: <http://www.meltingpot.org/articolo13269.html>; N. Ronzitti, *il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione*, in *Senato della Repubblica-Servizio studi-Servizio Affari internazionali*, gennaio 2009, n. 108.

<sup>120</sup> I dati del Viminale sono eloquenti: nel 2008 arrivarono 36951 persone, l'anno successivo furono 9.573 ma, in particolare, dal maggio 2009 - periodo nel quale ebbero inizio i respingimenti in mare - gli arrivi diminuirono ulteriormente. Ciò è comprovato dal dato del 2010 che ha visto giungere in Italia soltanto 4.406 persone.

### 3.2 Il Piano per l'accoglienza dei migranti

Il coinvolgimento del sistema di Protezione civile nazionale e regionale, affermava il Ministro dell'interno Maroni<sup>121</sup>, avrebbe consentito di superare la fase di emergenza acuta dando il via ad una fase di programmazione che permettesse di gestire “in modo più efficace l’immigrazione clandestina”. L’emblema di tale passaggio era rappresentato dal “Piano per l’accoglienza dei migranti” ideato al fine di gestire l’accoglienza dei “profughi” che sarebbero presto giunti dalla Libia direttamente sulle coste italiane ed in particolare a Lampedusa, su cui per mesi aveva gravato l’intero peso della pressione migratoria. Il percorso che portò all’adozione di tale piano fu caratterizzato da ripetuti vertici interistituzionali. Il governo, infatti, condusse lunghe trattative con gli enti territoriali rappresentati dall’Associazione Nazionale Comuni Italiani, dall’Unione delle Province Italiane e dalla Conferenza delle Regioni e Province autonome. Un primo accordo venne raggiunto il 30 marzo nella seduta straordinaria della Conferenza Unificata. Il governo s’impegnava a farsi da garante per un’equa distribuzione dei profughi e “degli immigrati che risultassero clandestini” nel territorio nazionale. Le diverse istituzioni territoriali, dal canto loro, si mettevano a disposizione garantendo collaborazione e solidarietà fra tutti gli enti locali. Nella Conferenza Unificata del 6 aprile 2011, la “cabina di regia” firmò definitivamente l’accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali approvando delle integrazioni, articolate in 6 punti, da apportare al precedente accordo del 30 marzo. Innanzitutto si prendeva atto della decisione del governo di avvalersi dell’art. 20 del c.d. T.U. Immigrazione, adottata come visto il giorno prima con il D.P.C.M del 5 aprile 2011, e in ragione di ciò si garantiva a coloro che avevano ottenuto il permesso di soggiorno assistenza su tutto il territorio nazionale. Il governo s’impegnava ad avviare un’iniziativa verso

---

<sup>121</sup> Cfr. Informativa urgente del Governo sulle misure adottate in relazione all’eccezionale flusso di immigrazione verso l’isola di Lampedusa. Resoconto stenografico dell’Assemblea della Camera dei Deputati, Seduta n. 460 di giovedì 7 aprile 2011.

l'Unione Europea per richiedere l'attivazione dell'art. 5 della direttiva 2001/55/CE ed a presentare il piano per l'accoglienza dei profughi, entro i successivi dieci giorni, attraverso il sistema di protezione civile nazionale. Si affermava altresì: "tale piano dovrà prevedere anche l'assistenza per gli immigrati a cui è riconosciuto l'articolo 20 per coloro che decidessero di rimanere in Italia"<sup>122</sup>. Si ribadiva, inoltre, l'impegno a finanziare adeguatamente il Fondo del Dipartimento nazionale di Protezione civile per sostenere i costi dell'emergenza e a creare un Fondo apposito per i Comuni responsabili dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Infine, l'ultimo punto esprimeva tutta la soddisfazione per l'accordo raggiunto in cabina di regia, recitando: "questo nuovo sistema di accoglienza diffusa sull'intero territorio nazionale consente di superare l'attuale gestione degli immigrati irregolari"<sup>123</sup>.

Il "piano per l'accoglienza dei migranti" varato il 12 aprile 2011, definito espressamente la risposta operativa allo stato di emergenza da parte del sistema nazionale di protezione civile, indica quali obiettivi da raggiungere:

- prima accoglienza
- equa distribuzione sul territorio italiano
- assistenza nei territori regionali

La prima accoglienza, ovverosia assistenza sanitaria e primo ristoro per tutti, è "garantita immediatamente all'arrivo sul territorio italiano (ed) è effettuata in supporto alle attività proprie delle Forze di Polizia". Per quanto riguarda il terzo obiettivo, ossia l'assistenza da garantire ai migranti, si effettua una divisione fra coloro che richiedono il permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 20 del T.U. Immigrazione e i richiedenti asilo e minori non accompagnati. Ai primi "viene da subito garantito il vitto, l'alloggio e l'assistenza sanitaria di base"; ai secondi è garantita l'assistenza - sarebbe stato più opportuno usare il

---

<sup>122</sup> Cfr. il punto 3 del documento approvato il 6 aprile 2011 dalla "cabina di regia" della Conferenza unificata reperibile all'indirizzo:

[http://www.regioni.it/upload/060411\\_acc\\_immigraz.pdf](http://www.regioni.it/upload/060411_acc_immigraz.pdf)

<sup>123</sup> *Ivi*

termine accoglienza - “in base alla normativa vigente in attuazione delle convenzioni internazionali”. Infine il secondo obiettivo, ovvero l’equa distribuzione dei migranti sul territorio nazionale, è regolato in maniera dettagliata e rappresenta sostanzialmente il fulcro del Piano accoglienza. Il criterio utilizzato è quello della “quota parte per l’equa distribuzione sul territorio” denominato fattore “d”<sup>124</sup>, che rappresenta il numero massimo di migranti da assegnare ad ogni singola regione. Appare evidente da quanto sin qui riportato, come vi fosse una colpevole, e a nostro avviso voluta, confusione sia sugli obiettivi che sui destinatari del piano. Per quanto concerne gli obiettivi, a parte i diversi e spesso contraddittori proclami, appare evidente che il principale fosse quello di garantire, almeno sulla carta, un’equa suddivisione fra tutte le regioni dei migranti. Ma è proprio relativamente ai destinatari che il quadro diviene ancor più complesso. Il piano definiva espressamente “migranti” le suddette categorie:

- gli stranieri provenienti dal Nord Africa “a seguito delle situazioni di instabilità politica ed economica, verificatesi o in atto, nei territori di origine”
- i cittadini extracomunitari giunti in Italia dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte 5 aprile 2011 cui è stato rilasciato il permesso per motivi umanitari così come sancito dal D.P.C.M. del 5 aprile 2011.

La seconda categoria era sostanzialmente costituita dai quasi 15000 tunisini giunti in Italia nei primi mesi del 2011 mentre la prima doveva rappresentare i c.d. profughi. Infatti, l’allora Ministro dell’Interno Maroni riferiva alla Camera dei deputati che il piano era previsto:

*“per accogliere fino a 50 mila profughi. Intendiamo per profughi quelli che sono arrivati dalla Libia, sono 2 mila 300 rispetto ai venticinquemila. Purtroppo i segnali degli ultimi giorni(...)ci dicono che si*

---

<sup>124</sup> Il valore del fattore “d” è ricavato dal numero dei residenti nel territorio di ogni singola regione rispetto al totale dei residenti nazionale, cui è sottratto il numero dei residenti nella regione Abruzzo, esentata dall’accoglienza a causa del terremoto del 2009.

*sta intensificando la partenza dalle coste libiche. È un segnale (...) che ci fa pensare che possa intensificarsi il flusso da quelle zone della Libia di persone che provengono da Paesi subsahariani e sono tutte persone che fuggono da luoghi in cui vi sono guerre, in cui le condizioni umane sono terribili e quindi che possano essere ricomprese nella categoria dei profughi o dei rifugiati, a differenza dei tunisini.”<sup>125</sup>*

Sorvolando sulla grave invenzione della categoria “profughi” di cui non vi è traccia nelle convenzioni internazionali, ciò che dovrebbe evincersi da tali affermazioni è che il piano era destinato a tutti coloro che sarebbero giunti dalla Libia potenzialmente meritevoli di protezione internazionale. Ma a questo punto è lecito domandarsi perché l’ultimo dei sei punti approvati durante la Conferenza Unificata nonché le affermazioni di Maroni, riportate all’inizio del paragrafo, facessero riferimento invece ad un nuovo sistema di gestione dell’immigrazione clandestina? Il motivo, a nostro avviso, risiede nel fatto che diversamente da quanto proclamato, il piano fosse stato ideato per suddividere equamente fra le regioni coloro i quali fossero “risultati clandestini” e quindi da detenere in attesa di procedere effettivamente al rimpatrio. Il colpevole ritardo nell’adozione del Piano analizzato sin qui potrebbe essere motivato dal fatto che quest’ultimo avesse soprattutto una valenza simbolica e propagandistica. Il governo doveva dimostrare che non esistevano figli e figliastri fra le diverse regioni del paese e che l’obiettivo era quello di un’equa distribuzione dei migranti e delle responsabilità. Ma la realtà era ben diversa e a dimostrazione di ciò è sufficiente un’ultima considerazione sulla tempistica di adozione del Piano per l’accoglienza dei migranti e l’apertura di un nuovo mega-centro in cui trasferire tutti i richiedenti protezione internazionale. Se nel primo caso ci erano voluti ben due mesi nel secondo il governo si era mosso con decisione e tempestività. Lo scopo, stavolta reale e non a caso raramente dichiarato, era quello di svuotare tutti i CARA presenti sul territorio al fine di trasformarli in “centri chiusi”

---

<sup>125</sup> Informativa urgente del Governo sulle misure adottate in relazione all’eccezionale flusso di immigrazione verso l’isola di Lampedusa, 7 aprile 2011, *op.cit.*

necessari per detenere tutti gli immigrati sbarcati a Lampedusa. A tal fine occorreva un centro in cui trasferire tutti i richiedenti protezione internazionale individuato nel lussuoso “Residence degli Aranci” sito a Mineo in provincia di Catania.

### **3.3 Il “Villaggio della Solidarietà” di Mineo**

Con l’apertura del “villaggio della solidarietà” di Mineo, in data 18 marzo 2011, il complesso sistema di accoglienza italiano dei richiedenti protezione internazionale si arricchiva di un’ulteriore “sottosistema” destinato a stravolgere il già precario e frammentato sistema vigente. E’ opportuno ricordare che attualmente non è possibile effettuare un’analisi esaustiva in merito a tale sistema di accoglienza poiché l’emergenza all’interno del quale questo si è trasformato non è ancora conclusa ed è sicuramente prematuro considerarne definitivi gli effetti. In merito alle numerose motivazioni che hanno indotto il governo di allora a creare il centro di Mineo, definito modello innovativo e di eccellenza, ci preme sottolineare che queste rispondevano sicuramente a differenti esigenze di ordine politico e soprattutto economico. Benché un’analisi dettagliata di quest’ultime sarebbe opportuna ed auspicabile, nell’ambito del nostro lavoro ci limiteremo ad accennarle di volta in volta mantenendo però l’obiettivo sulle condizioni di accoglienza riservate ai richiedenti protezione internazionale.

#### **3.3.1 La preparazione del nuovo modello di accoglienza**

Il 12 febbraio 2011, come detto, il governo dichiarava lo stato di emergenza nel territorio nazionale. Appena due giorni dopo, il ministro dell’Interno, Maroni, e il Presidente del Consiglio, Berlusconi, si recavano per

un sopralluogo presso il Residence degli Aranci di Mineo. Scartate le altre due ipotesi, Comiso e Sigonella, tale Residence veniva individuato quale luogo idoneo ove dar vita al futuro Villaggio della Solidarietà. Per le sue caratteristiche, affermava Maroni, la struttura appariva più indicata ad accogliere i richiedenti asilo piuttosto che i clandestini. I vari richiedenti asilo accolti nei diversi Cara presenti in Italia avrebbero trovato accoglienza presso il Residence di Mineo lasciando così liberi posti utili per i clandestini da espellere. Come già accennato, questo era l'orientamento generale del governo, poi in parte smentito ed in buona parte fallito. In tale direzione vanno comunque lette le ordinanze n. 3924 e soprattutto n. 3925 rispettivamente del 18 e 23 febbraio 2011. Mentre la prima nominava Commissario delegato il Prefetto di Palermo e ne definiva le competenze, la seconda introduceva all'art. 17 le modifiche necessarie, richieste tramite la nota del 22 febbraio 2011 del Ministero dell'interno, per poter "riorganizzare la redistribuzione dei richiedenti asilo tra i centri loro destinati, in raccordo con i competenti Uffici del Ministero dell'interno". Dotatosi degli strumenti necessari a procedere, il governo doveva però confrontarsi con le forti ritrosie dei sindaci della zona, fino a quel momento pressoché ignorati. Iniziava dunque una lunga serie di trattative, testimoniate dalle frequenti e talvolta censurabili dichiarazioni rese alla stampa dai diversi protagonisti<sup>126</sup>. Il governo, come strumento di persuasione, utilizzava principalmente la carta della sicurezza puntando sull'incremento delle forze di polizia e

---

<sup>126</sup> Mentre Maroni invocava l'esigenza di una decisione condivisa, di fatto, lanciava un ultimatum agli amministratori locali, ricordando loro come l'emergenza consentisse al governo di agire anche senza il loro consenso. Gli amministratori protestavano per una scelta "calata dall'alto" senza che nessuno li avesse interpellati. Cfr. *"I sindaci hanno 24 ore per decidere"* reperibile all'indirizzo: <http://catania.blogsicilia.it/maroni-sul-villaggio-della-solidarieta-sindaci-hanno-24-ore-per-decidere/32943/>. Tra le dichiarazioni spiccano le censurabili e ripetute dichiarazioni rese dal Presidente della Regione Sicilia, Raffaele Lombardo, il quale si augurava di non dover imbracciare un mitra per difendere la campagna del padre, poco distante dal "Residence degli Aranci". Cfr. *Immigrati, Lombardo: "Dovrò stare col mitra in mano a Mineo?"* reperibile all'indirizzo: <http://www.gds.it/gds/sezioni/politica/dettaglio/articolo/gdsid/149871/>; Mineo, l'attacco di Lombardo "Bisogna uscire con il mitra" reperibile all'indirizzo: [http://palermo.repubblica.it/cronaca/2011/03/26/news/mineo\\_1\\_attacco\\_di\\_lombardo\\_bisogna\\_uscire\\_con\\_il\\_mitra-14137044](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2011/03/26/news/mineo_1_attacco_di_lombardo_bisogna_uscire_con_il_mitra-14137044)

sull'installazione di sistemi integrati di video-sorveglianza che avrebbero garantito l'ordine e la sicurezza dei cittadini e dei futuri "ospiti". L'approccio securitario assunto dal governo era in parte agevolato dalle principali remore dei sindaci della zona legate proprio alla questione della sicurezza. L'impegno del governo a sottoscrivere un Patto per la sicurezza unito alla volontà di alcuni sindaci di sfruttare a pieno le "opportunità" che l'apertura del centro avrebbe implicato, portarono ad una decisione abbastanza condivisa. Restavano fermamente contrari i sindaci di un terzo dei comuni del Calatino (Castel di Iudica, Caltagirone, Grammichele, Ramacca e Mineo) che in una lettera inviata al Ministro dell'Interno Maroni affermavano:

*"Il modello Mineo non risponde all'idea che abbiamo consapevolmente maturato, sulla scorta dell'esperienza di effettiva integrazione portata avanti nelle nostre comunità. Non ci piace che almeno duemila persone vengano deportate in un luogo senza i necessari presidi e senza vere opportunità di inclusione, in una condizione di segregazione che potrebbe preludere da un lato a rivolte sociali, dall'altro indurre alcuni di loro, a fronte di una stragrande maggioranza pacifica e ispirata alle migliori intenzioni, a mettere a dura prova le condizioni di sicurezza del territorio".* Concludevano puntualizzando che: *"la vera accoglienza si costruisce solo dentro un tessuto di relazioni e una rete diffusa di servizi che aiuti gli immigrati a inserirsi, per piccoli gruppi, nelle comunità e rappresenti per loro e per le professionalità che si trovano numerose e qualificate nel nostro territorio, un'effettiva opportunità".*

Ma tali voci erano ormai espressione di una minoranza, a Mineo si era costituito anche un comitato cittadino "Pro-Residence della Solidarietà" che prospettava per Mineo un futuro da "porta d'accesso all'Europa". A parte la retorica prevedibile, nel volantino distribuito per la raccolta firme venivano soprattutto evidenziati gli effetti positivi che il CARA avrebbe comportato: lavoro per le imprese locali di servizi, occupazione per almeno 300 operatori

sociali e maggiore sicurezza del territorio. A titolo esemplificativo riportiamo:

*La nostra città sembra essere irrimediabilmente destinata ad un lento declino: la quasi estinzione. Per evitare questo noi vogliamo che il “Residence della Solidarietà” diventi un’opportunità di futuro per i giovani di Mineo.*

E’ interessante notare come la firma apposta al volantino del Comitato portasse il nome della cooperativa “Sol.Calatino” che pochi mesi dopo avrebbe fatto parte della cordata di cooperative che si sarebbero avvicinate alla Croce Rossa nella gestione del CARA.

Il decreto n. 16355 del 2 marzo 2011, firmato dal Commissario delegato per l'emergenza Nord Africa e successivamente integrato dal decreto n. 17132 del 4 marzo 2011, sanciva la requisizione del « Residence degli Aranci » sito in Contrada Cucinella nel comune di Mineo fino al 31 dicembre 2011. Il primo grande affare dell'emergenza lo chiudeva dunque la ditta Pizzarotti S.p.a., di Parma, proprietaria dell'intera struttura che per dieci anni aveva ospitato le famiglie dei militari americani in servizio a Sigonella<sup>127</sup>. Il provvedimento del 30 marzo firmato dal Ministro dell'Interno, Maroni, definiva la struttura “Centro di accoglienza richiedenti asilo” (C.A.R.A) cui venivano attribuite anche funzioni di centro di accoglienza (C.D.A.). Tale decreto veniva poi trasmesso e protocollato dalla Corte dei Conti il 6 aprile

---

<sup>127</sup> “La Pizzarotti S.p.a. è una delle principali società di costruzioni italiane, contractor di fiducia delle forze armate USA (lavori nella base di Aviano, Camp Darby, Vicenza e Sigonella)”. La valutazione dell'indennizzo per l'intero complesso “Residence degli Aranci” fu affidata all'Agenzia Territoriale del demanio di Catania. La cifra corrisposta dallo Stato italiano non è tuttora chiara ma si ricorda che per legge questa non può essere inferiore al valore di mercato. Se ci si limita dunque all'offerta vantaggiosa fatta direttamente alle famiglie dei militari dopo la rescissione del contratto con il Dipartimento della difesa (900 euro al mese a villetta), la Pizzarotti dovrebbe aver incassato 363.000 euro circa al mese che moltiplicati per i 22 mesi di emergenza danno un totale di circa 8 milioni di euro. Cfr. A. Mazzeo, *Mineo, profughi Spa*, in *Left – Avvenimenti*, n. 13, 1 aprile 2011.

2011, ma ad oggi l'organo di controllo non si è ancora espresso e ciò, di fatto, ha impedito la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del decreto istitutivo<sup>128</sup>.

Il 20 marzo 2011, due giorni dopo l'effettiva apertura del "Villaggio della solidarietà", veniva firmato l'atteso Patto per la sicurezza dal Prefetto di Catania, dal Presidente della Provincia di Catania e dai sindaci dei 15 comuni del Calatino. Centrato quasi esclusivamente sulla questione sicurezza, il Patto, non forniva particolari indicazioni sui futuri "ospiti" della struttura. Si faceva riferimento a livelli di assistenza ottimali e a percorsi di inclusione sociale sempre in funzione della sicurezza o delle "positive ricadute in termini socio-economici locali". L'impegno delle Parti a promuovere "l'integrazione degli stranieri (...) la definizione di attività formative (...) la conoscenza esperienziale del territorio e della cultura locale, era sancito all'art. 3, denominato, a scampo di equivoci, "Immigrazione e sicurezza". Relativamente alle funzioni della struttura si affermava che avrebbe accolto solo richiedenti asilo che avessero " formalizzato già da tempo il percorso giuridico della richiesta d'asilo". Quest'ultimi sarebbero stati inseriti gradualmente (soprattutto inizialmente) e fino ad un numero massimo di 2000. Tali importanti promesse vennero prontamente disattese dal governo. Soltanto quattro giorni dopo la firma, il 24 marzo, amministratori e diversi sindaci del Calatino costituivano un cordone umano di fronte al "Residence degli aranci" per impedire alle forze di polizia di completare il trasferimento di 498 tunisini provenienti da Lampedusa<sup>129</sup>. Gli amministratori locali parlavano di una grande farsa, di un grande bluff del governo che avrebbe presto fatto di Mineo un lager. Il citato decreto istitutivo del 30 marzo, notificando la duplice natura C.A.R.A/C.D.A del Residence degli Aranci di fatto formalizzava l'elusione del Patto per la sicurezza. A destare perplessità era oltretutto il

---

<sup>128</sup> Si rinvia alla nota 102, in cui si menzionava la richiesta inviata al Prefetto di Catania affinché chiarisse la natura giuridica del Centro di accoglienza per richiedenti asilo di Mineo. In merito al controllo della Corte dei Conti, Cfr. F. Vassallo Paleologo, *Mineo - Giornata mondiale del rifugiato: ancora richiedenti asilo in stato di abbandono*, 20 giugno 2011, reperibile all'indirizzo: <http://www.meltingpot.org/stampa16865.html>

<sup>129</sup> Cfr. *Mineo, sindaci tentano di impedire l'ingresso agli immigrati*, 24 marzo 2011, reperibile all'indirizzo: <http://www.tg1.rai.it/dl/tg1/2010/articoli/ContentItem-64707a51-a7bb-4508-8a03-1eb6606a879a.html>

metodo con cui avvenivano i trasferimenti dai diversi C.A.R.A al Villaggio della Solidarietà. Questi venivano disposti tramite “una decisione presa con comunicazione diretta del Ministero dell’Interno in condizioni di assoluta urgenza e senza alcuna pianificazione con le autorità locali”, denunciava il Cir, Consiglio Italiano per i Rifugiati. Nello stesso comunicato, il direttore del Cir, Christopher Hein, denunciava l’assenza di notifica ai richiedenti asilo di un provvedimento scritto ed inoltre, riferendosi nel caso specifico ai trasferimenti avvenuti dal C.A.R.A. di Roma il 21 marzo, riferiva che i trasferimenti avvenivano non su base volontaria ma tramite minacce di revoca delle condizioni di accoglienza.

Ancor più delle modalità di trasferimento destavano perplessità e forti critiche le motivazioni. A proposito di queste, è opportuno ricordare che l’art. 6 co. 5 del “decreto accoglienza”, così come ripreso all’art. 22 co. 1 del “decreto procedure”, stabiliva che il trasferimento in altro centro poteva “essere disposto, per motivate ragioni, dalla prefettura-ufficio territoriale del Governo in cui ha sede la struttura che ospita il richiedente”. Degne di nota, in un periodo in cui il governo rilasciava dichiarazioni spesso contraddittorie, sono le affermazioni del Prefetto Caruso intervistato a metà marzo dalla ONLUS “Borderline Sicilia” e dalla ONG “Borderline-Europe”<sup>130</sup>. Questi illustrava il “sistema di triangolazione” che consisteva nell’ospitare i soggetti provenienti dagli altri C.A.R.A. nel centro di Mineo liberando così posti utili per i nuovi arrivati a Lampedusa. E’ evidente come tale sistema più che aumentare la capienza in termini di posti provvedesse semplicemente ad una redistribuzione, poiché è chiaro che in termini numerici nulla sarebbe cambiato se si fossero inviati i migranti giunti a Lampedusa direttamente al centro di Mineo. Interrogato circa le ragioni che avevano indotto il governo a scegliere tale sistema, il Prefetto definiva il trasferimento al “C.A.R.A.” di Mineo un premio per quei richiedenti asilo che sicuramente sarebbero rimasti sul territorio. Mineo, infatti, affermava in linea con la retorica del governo, rappresentava un centro di eccellenza a differenza degli altri C.A.R.A.

---

<sup>130</sup> Cfr. Associazioni “Borderline-Europe” e “Borderline Sicilia”, *Intervista al Commissario straordinario per l’emergenza Giuseppe Caruso*, marzo 2011, reperibile all’indirizzo: <http://www.meltingpot.org/articolo16539.html>

fatiscenti presenti in Italia. E quando gli veniva chiesto se tale sistema fosse un escamotage creato al fine di svuotare tali CARA fatiscenti per trasformarli in CIE ove detenere i tunisini giunti a Lampedusa rispondeva: “sarebbe semmai probabile ritenere che alcuni CIE possano essere riconvertiti in strutture di accoglienza. In ogni caso una conversione nell’uno o nell’altro senso non si potrebbe avere con un semplice atto amministrativo.” Circa un mese dopo, l’O.P.C.M. n. 3935 del 21 aprile 2011, trasformava le strutture temporanee attivate per l’accoglienza nei comuni di Santa Maria Capua Vetere (CE) – caserma ex Andolfato, Palazzo San Gervasio (PZ) e Trapani località Kinisia in Centri di identificazione ed espulsione. La gestione dell’emergenza assumeva un’impronta decisamente securitaria come testimoniato dalla circolare n. 1305 del 1 aprile 2011 con cui il Ministro dell’Interno Maroni consentiva l’accesso ai “centri per immigrati” esclusivamente alle organizzazioni che operavano in regime di convenzione con il Ministero dell’Interno<sup>131</sup>. L’accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale appariva sempre più una forma di detenzione camuffata. L’emblema era, e per molti versi lo è tuttora, proprio il Villaggio della Solidarietà.

### **3.3.2 Le condizioni di accoglienza al centro di Mineo**

Il residence degli aranci, sito nel comune di Mineo in provincia di Catania, è un residence di lusso composto da 404 villette indipendenti di 160 metri quadri dotate di giardino e barbecue. L’area su cui insiste il complesso residenziale è dotata di strutture sportive, di locali idonei per attivare un supermercato, di un asilo nido, di una sala per le funzioni religiose e di 12 ettari di spazi verdi.

---

<sup>131</sup> “Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), Organizzazione Internazionale delle Migrazioni (OIM), Croce Rossa Italiana (CRI), Amnesty International, Medici Senza Frontiere, Save The Children e Caritas”.

In virtù dell'art. 3 dell'O.P.C.M n. 3924 che consentiva al Commissario delegato di attivare le necessarie forme di collaborazione per i profili umanitari e assistenziali con la CRI, con l'UNHCR e con l'OIM, la gestione del "Villaggio della Solidarietà" veniva affidata, senza indire una gara d'appalto, alla Croce Rossa Italiana con termine fissato al 30 giugno 2011. La CRI avrebbe coperto i costi con fondi propri destinati alla gestione delle situazioni di emergenza.

Aperto effettivamente il 18 marzo 2011, il centro dopo appena due settimane contava già 1595 "ospiti"<sup>132</sup>. Diversamente da quanto prestabilito nel Piano per la sicurezza, l'inserimento dei richiedenti asilo, e non solo, avveniva in modo tutt'altro che graduale. Inoltre, considerate le modalità con cui vennero effettuati i trasferimenti - definiti "deportazioni"<sup>133</sup> da diverse autorevoli associazioni - e il cordone di sindaci e amministratori locali che "accoglieva" i 498 tunisini in arrivo da Lampedusa, non si aveva certo la sensazione di assistere alla nascita del futuro fiore all'occhiello dell'accoglienza italiana. Dati i numeri e i tempi serrati di arrivo, l'approccio della Croce Rossa non poteva che essere emergenziale e fortemente militarizzato.

Le prime carenze si registravano già nella fase dei trasferimenti dagli altri CARA. I richiedenti la protezione internazionale, oltre ad esser stati sradicati da realtà all'interno delle quali avevano possibilmente avviato un percorso di integrazione, non avevano ricevuto un provvedimento scritto e motivato, come illustrato poco sopra.

Vi erano inoltre problemi legati alle situazioni individuali: ad alcuni richiedenti avevano notificato il diniego della Commissione territoriale nei C.A.R.A. in cui erano accolti prima del trasferimento e ciò comportava

---

<sup>132</sup> Cfr. *Cara di Mineo: commissioni d'asilo neppure insediate*, 2 aprile 2011, reperibile all'indirizzo:

<http://www.radicali.it/comunicati/20110402/immigrazione-radicali-mineo-commissioni-dasilo-neppure-insediate>

<sup>133</sup> Particolarmente interessante è il documento dell'Asgi *il sistema italiano dell'asilo verso il caos. perché?*, del 18 marzo 2011 in cui si chiedeva la sospensione delle "deportazioni forzate" dai CARA a Mineo.

un'indicazione errata del Tribunale competente per l'eventuale ricorso<sup>134</sup>. In tutti i casi comunque, il trasferimento della competenza e dei relativi atti documentali comportava ritardi significativi per l'esame delle domande già avviate altrove<sup>135</sup>. Inoltre accadeva spesso che i richiedenti trasferiti dagli altri CARA venissero "scavalcati" da coloro che, appena giunti dalla Libia via Lampedusa, avevano intrapreso l'iter del riconoscimento della protezione internazionale a Mineo<sup>136</sup>. A proposito di quest'ultimi occorre segnalare come la maggior parte non avesse effettuato il foto-segnalamento e che effettuarlo al centro diveniva operazione alquanto complessa data la mancanza di cablaggio della linea telefonica ed informatica.

Il clima all'interno del Residence, tutt'altro che sereno, era aggravato dal costante pattugliamento delle forze dell'ordine. La Croce Rossa all'iniziale fase emergenziale non aveva però fatto seguire una fase di programmazione volta a fornire le dovute condizioni di accoglienza. Nonostante la struttura lo consentisse, non erano state avviate attività di alcun genere. Le giornate all'interno del Residence non passavano mai, interminabili file caratterizzavano le pochissime "azioni" quotidiane come recarsi a mensa o effettuare una telefonata. La prima era di fatto obbligatoria, se saltavano 4 pasti consecutivamente gli ospiti perdevano il diritto all'accoglienza e inoltre vigeva il divieto assoluto di cucinare all'interno delle

---

<sup>134</sup> L'art. 35 co. 1 del c.d. decreto procedure afferma che è competente il "tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento". "Ma è pacifico che in questi casi il tribunale territorialmente competente sia quello che ha sede nel capoluogo del distretto di Corte d'Appello in cui insiste il C.A.R.A., trattandosi di richiedenti in accoglienza ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs 25/2008". Cfr. Aghi *op. cit.* p. 350.

<sup>135</sup> "In alcuni casi i documenti relativi alle procedure di riconoscimento dello status di asilo avviate in altri CARA italiani non sono mai arrivati alla Commissione territoriale" affermava F. Vassallo Paleologo, Cfr. Redazione terrelibere.org, Mineo, durante la giornata del rifugiato tafferugli di fronte al Residence degli Aranci, reperibile all'indirizzo: <http://www.terrelibere.org/terrediconfine/4266-mineo-durante-la-giornata-del-rifugiato-tafferugli-di-fronte-al-residence-degli-aranci>.

<sup>136</sup> Tale condizione era fonte di tensione che talvolta degenerava in risse tra i richiedenti stessi. Cfr. F. Vassallo Paleologo, giugno 2011, *op.cit.*

proprie abitazioni<sup>137</sup> e di introdurre viveri di qualsiasi genere dall'esterno. Relativamente alle comunicazioni con l'esterno, i primi tempi gli ospiti erano costretti a code lunghissime per effettuare la telefonata settimanale, di tre minuti, concessa dalla Croce Rossa. Ciò minava il diritto dei richiedenti di comunicare con i parenti e con gli avvocati sancito espressamente all'art. 9 co. 1 del "decreto accoglienza". La mancanza totale di attività ricreative, l'impossibilità di leggere un giornale, la mancanza di una rete che consentisse l'utilizzo di internet, così come i problemi di ricezione dell'antenna Tv davano sempre più ai richiedenti la sensazione di essere tagliati fuori dal mondo vivendo in un sostanziale isolamento. A rendere ancor più concreta tale sensazione contribuiva la collocazione geografica del Residence degli Aranci, immerso in una splendida cornice di aranceti ma distante, come detto, ben 11 km dal centro abitato di Mineo. La disorganizzazione, anche sotto questo aspetto, provocava disagi notevoli. Al momento dell'apertura del centro non erano disponibili collegamenti pubblici né privati con Mineo e con gli altri paesi del Calatino. Ciò rendeva di fatto relativa la "libertà" di uscire nelle ore diurne dei richiedenti protezione internazionale; quest'ultimi erano infatti costretti a "passeggiate" di oltre 20 km per recarsi in paese. Ma l'aspetto più rilevante è che il servizio navetta non solo non venne programmato in anticipo o contestualmente all'apertura del centro, ma non fu attivato fino all'estate a causa di un continuo "scarica barile" in merito alle competenze fra la Croce Rossa, la Prefettura e il Ministero dell'Interno. Soltanto nel mese di giugno furono attivati dei bus navetta a pagamento. Il problema non era tanto il costo del biglietto ma piuttosto il fatto che la Croce Rossa, nell'arco della sua gestione, non elargì mai ai richiedenti protezione internazionale il pocket money per le piccole spese giornaliere, a differenza di quanto avveniva in tutti gli altri C.A.R.A. d'Italia. Alla totale mancanza di attività sin qui descritta, occorre aggiungere che all'interno del "Villaggio della Solidarietà" l'orientamento e l'assistenza legale erano pressoché

---

<sup>137</sup> Per assicurarsi il rispetto del divieto si era proceduto allo smantellamento dei fornelli da tutte le abitazioni. Cfr. A. Mazzeo, *L'eterno e immobile limbo del Cara di Mineo*, 5 marzo 2012, reperibile all'indirizzo: <http://antoniomazzeoblog.blogspot.com/2012/03/leterno-e-immobile-limbo-del-cara-di.html>

inesistenti. La mancanza di un servizio di informazione ed assistenza legale negava ai richiedenti protezione internazionale il diritto ad ottenere informazioni corrette ed in una lingua loro comprensibile sulla procedura di asilo. A ciò va aggiunto che in virtù della citata circolare dell'1 aprile veniva spesso impedito ai legali di accedere alla struttura, numerose sono, infatti, le testimonianze di avvocati che denunciavano le condizioni nelle quali erano costretti a comunicare con gli assistiti. I richiedenti attendevano inesorabilmente un documento, un'audizione davanti alla commissione territoriale o la data dell'udienza per il ricorso: tutti erano in perenne attesa. Non è un caso che il Villaggio della Solidarietà venne spesso definito un "limbo", come nel caso del report di Medici Senza Frontiere emblematicamente intitolato "dall'inferno al limbo". Gli osservatori avevano riscontrato numerosi casi di depressione, isolamento e confusione. E' opportuno ricordare che all'interno del centro, contrariamente a quanto previsto dall'art. 8 del decreto accoglienza, non venne attivato alcun servizio di monitoraggio volto ad individuare e seguire adeguatamente i c.d. casi vulnerabili. Nel report si affermava inoltre che l'estenuante attesa era fonte di disperazione fra gli "ospiti". Ciò innescava reazioni diverse ma allo stesso modo estreme. Se da una parte si registravano ben 7 tentati suicidi in appena 4 mesi di attività<sup>138</sup>, dall'altra vi era chi si ribellava alla dilagante rassegnazione.

La prima delle rivolte si ebbe il 10 maggio 2011 quando numerosi ospiti occuparono la S.S. Catania-Gela antistante al centro. Il successo della manifestazione fu testimoniato il 19 maggio dall'insediamento della sotto-commissione territoriale di Siracusa presso il Residence degli Aranci dopo mesi di promesse disattese. Una volta insediatasi, la sotto-commissione procedeva con una media di 2 audizioni al giorno ma ciò avrebbe comportato, nella migliore delle ipotesi, tempi di attesa comunque superiori ad un anno per esaminare tutte le domande pendenti. La successiva manifestazione del 6 giugno, repressa con maggiore decisione dalle forze dell'ordine, aveva

---

<sup>138</sup> Cfr. Medici Senza Frontiere, *Dall'inferno al limbo*, 30 giugno 2011, reperibile all'indirizzo:  
<http://www.medicisenzafrontiere.it/msfinforma/news.asp?id=2683>

comunque portato la Commissione di Siracusa a coadiuvare la sotto-commissione tre volte a settimana ponendosi l'obiettivo di raggiungere circa 80 audizioni a settimana. Tale risposta sicuramente positiva non era comunque sufficiente a garantire un esame delle domande pendenti in tempi brevi. Ciò condusse all'ennesima occupazione della statale Catania-Gela, la terza in poco più di un mese, messa in atto il 21 giugno in occasione della giornata mondiale del rifugiato. Le motivazioni della manifestazione rimanevano le medesime: eccessivi tempi di attesa per l'esame delle domande e assenza di un criterio col quale definire la priorità delle domande da esaminare<sup>139</sup>. Alla luce di quanto esposto è chiaro che il bilancio della gestione della Croce Rossa è più che negativo, la gestione emergenziale e militarizzata aveva reso condizioni di accoglienza ben al di sotto degli standard minimi stabiliti dalla direttiva accoglienza e dai decreti accoglienza e procedure. Vi erano state indubbiamente gravi responsabilità del governo. Nello specifico, riguardo alle condizioni di accoglienza, ne è testimonianza l'art. 7 dell'O.P.C.M n. 3948 del 20 giugno 2011 in cui si autorizzavano i Soggetti attuatori a "stipulare contratti o convenzioni, con soggetti pubblici o privati, (...) garantendo servizi equivalenti a quelli previsti dal capitolato d'appalto del Ministero dell'Interno per la gestione dei Centri di Assistenza Richiedenti Asilo (CARA), o con il Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale (S.P.R.A.R.)." E' chiaro che tale riferimento esplicito al capitolato d'appalto dei C.A.R.A. giungeva con imperdonabile ritardo, dato che, per mesi, agli ospiti del "Villaggio della Solidarietà" era stato garantito sostanzialmente l'alloggio, il vitto e l'assistenza sanitaria di base ignorando tutti i servizi minimi stabiliti nel capitolato d'appalto dei C.A.R.A.

Il centro di Mineo, dal 18 ottobre 2011 è gestito dal Consorzio Sisifo che è subentrato alla Croce Rossa (cui rimane esclusivamente la gestione dell'assistenza sanitaria). Il nuovo Ente gestore, per ottemperare a quanto previsto nel "capitolato d'appalto per la gestione del centro di accoglienza per

---

<sup>139</sup> Cfr. *Mineo, durante la giornata del rifugiato tafferugli di fronte al Residence degli Aranci, op. cit.*

immigrati di Mineo”<sup>140</sup>, ha attivato i seguenti servizi: mediazione linguistica-culturale, sostegno socio-psicologico e sportello legale dedito ad informare gli ospiti sull’iter della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale. Inoltre con la nuova gestione è stata avviata la distribuzione del “pocket money” ed è stato attivato il servizio “money transfert” presso il bazar aperto all’interno del Centro. I corsi di lingua italiana sono stati incrementati rispetto alla precedente gestione ed è stato avviato il progetto “Re.la.r” di Italia Lavoro. Numerose sono state poi le attività ricreative promosse all’interno e talvolta anche all’esterno della struttura. In generale si può dunque affermare che il livello qualitativo delle condizioni di accoglienza sia sensibilmente migliorato<sup>141</sup>. Vi sono però dei problemi, di diversa natura, che sono rimasti sostanzialmente invariati. Fra questi, si può imputare al Consorzio “CaraMineo”<sup>142</sup> la persistente inadeguatezza dei collegamenti fra la struttura e i comuni limitrofi. Gli altri problemi sono invece i medesimi riscontrati nella gestione della Croce Rossa ed imputabili essenzialmente alla mancanza di programmazione da parte del governo, sia il precedente che l’attuale, ed al sistema giudiziario italiano. In particolare, gli eccessivi tempi di attesa - in alcuni casi oltre i 10 mesi - per ottenere l’audizione o la data dell’udienza del ricorso avverso il diniego della Commissione Territoriale continuano ad essere il principale disagio avvertito dagli ospiti della struttura<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> Cfr. Capitolato di appalto per la gestione del centro di accoglienza per immigrati di Mineo – ex Decreto del Commissario delegato rep. 3246 del 28/06/2011 reperibile su [http://www.provincia.ct-egov.it/informazioni/avvisi-online/presidenza/schema\\_di\\_capitolato\\_di\\_appalto\\_def.pdf](http://www.provincia.ct-egov.it/informazioni/avvisi-online/presidenza/schema_di_capitolato_di_appalto_def.pdf)

<sup>141</sup> Tuttavia è doveroso segnalare come le informazioni reperibili in merito ai numerosi servizi attivati all’interno del Centro, provengano quasi esclusivamente da fonti direttamente riconducibili al Consorzio gestore. In particolare ci si riferisce al periodico di cultura ed informazione “La Piazza”. Nel numero di giugno – luglio 2012 si legge “ La nostra redazione ha accolto con molto interesse l’invito della direzione del CARA di dare, con il nostro strumento, voce e visibilità a tutto ciò che è il Centro Accoglienza Richiedenti Asilo.

Cfr. [http://www.solcalatino.it/articolo.php?id\\_news=669](http://www.solcalatino.it/articolo.php?id_news=669)

<sup>142</sup> CaraMineo è un’ATI (associazione temporanea di imprese) costituita da: Consorzio Sisifo (ente capofila), Consorzio Sol.Co Calatino, La Cascina (Legacoop), Domus Caritatis, Senis Hospes.

<sup>143</sup> Forti dubbi solleva anche il servizio d’interpretariato, molti richiedenti protezione internazionale denunciano la mancanza di professionalità e anche casi di razzismo da parte degli interpreti durante l’udienza presso la Commissione

La fine dell'emergenza Nord Africa è ormai prossima e proprio nella fase di correzione delle bozze si è appresa la notizia che il Viminale sta valutando l'ipotesi di concedere un permesso umanitario a tutti i profughi dell'emergenza nord Africa<sup>144</sup>. Per quanto concerne il futuro del centro di Mineo non si hanno ancora notizie certe. Il soggetto attuatore - il presidente della Provincia di Catania, Giuseppe Castiglione - e tutti i responsabili delle diverse cooperative che fanno parte del Consorzio CaraMineo chiedono che il CARA più grande d'Europa possa continuare ad esistere anche dopo il 31 dicembre 2012<sup>145</sup>. La risposte del governo sinora sono state abbastanza evasive, anche se, considerando la crisi economica che imperversa attualmente in Italia, è probabile che con la fine dell'emergenza nord Africa si chiuderà anche l'onerosa esperienza del "Villaggio della Solidarietà".

---

territoriale. Cfr. G. Garelli e M.Tazzioli, *Esistenze sospese e resistenze al CARA di Mineo*, reperibile all'indirizzo:

<http://www.storiemigranti.org/IMG/pdf/report.pdf>

<sup>144</sup> Per maggiori dettagli su tale ipotesi si rinvia alle Conclusioni.

<sup>145</sup> Cfr. Patanè L., *Mineo: la Cancellieri visita il Cara, ma rischia la chiusura*, 18 luglio 2012. Reperibile su: <http://www.cataniatoday.it/cronaca/mineo-annamaria-cancellieri-visita-il-cara-mineo.html>

Alla luce di quanto esposto nella presente analisi, possiamo affermare che l'Italia, attualmente, non dispone di un sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale omogeneo ed efficiente, a causa soprattutto di un quadro normativo nazionale frammentato e disorganico ed un approccio costantemente emergenziale in materia di asilo e immigrazione in generale.

La c.d. emergenza nord Africa, ha evidenziato sia la disorganicità che l'inadeguatezza di tale sistema, comprovata dalla decisione del governo di optare per soluzioni emergenziali che si collocano al di fuori di esso. Tali soluzioni sono state adottate in virtù del “Piano per l'accoglienza dei migranti”, finalizzato all'equa distribuzione dei migranti sul territorio nazionale. I richiedenti protezione internazionale hanno così trovato, e trovano tutt'ora, accoglienza nelle più disparate strutture, dai container agli alberghi, da fatiscenti case in campagna alle baite in montagna. Fra le diverse soluzioni temporanee, spicca la creazione del “Villaggio della Solidarietà” presso il “Residence degli aranci” di Mineo, un vero e proprio ibrido all'interno dell'attuale “sistema” di accoglienza italiano. Tale centro, si colloca a metà strada fra il “sistema dei centri” e le soluzioni allestite ad hoc per l'emergenza, come testimonia la sua ambigua natura giuridica: il decreto istitutivo che lo definisce come C.A.R.A./C.D.A, infatti, non è stato ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale. Il comune denominatore fra tutte le strutture allestite per l'emergenza, compreso il centro di Mineo, è rappresentato dalle condizioni di accoglienza offerte ai richiedenti protezione internazionale, sovente inferiori agli standard minimi sanciti nella direttiva accoglienza e recepiti nell'ordinamento nazionale. Dall'analisi dettagliata del centro di Mineo emerge come, durante la gestione della Croce Rossa, ai c.d. ospiti della struttura siano stati garantiti essenzialmente alloggio, vitto e assistenza sanitaria di base tralasciando servizi fondamentali, quali mediazione linguistica culturale ed assistenza ed orientamento legale, stabiliti

nello schema del capitolato di appalto per la gestione dei centri di accoglienza per immigrati<sup>146</sup>.

Il passaggio di consegne dalla Croce Rossa al Consorzio Sisifo, gestore attuale, ha segnato un discreto innalzamento qualitativo delle condizioni di accoglienza<sup>147</sup>. Durante una recente visita all'interno del Centro di Mineo<sup>148</sup>, abbiamo avuto modo di parlare a lungo, e senza intermediari, con diversi ospiti della struttura. E' ovvio che si tratta di un campione esiguo e come tale va interpretato, ma è interessante notare come tutti i richiedenti abbiano denunciato, quale problema principale, i tempi di attesa abnormi, anche oltre dieci mesi, per l'audizione dinanzi alla Commissione territoriale o per l'esame del ricorso, avverso il diniego dello status di rifugiato, presso il Tribunale competente. Attualmente, tale problema è sicuramente il più rilevante se si considera l'altissimo numero di richiedenti denegati e con ricorsi pendenti e l'imminente fine dell'emergenza nord Africa stabilita per il 31 dicembre 2012. Una decisione sul futuro degli oltre 20 mila richiedenti asilo, attualmente accolti sul tutto il territorio nazionale, rappresenta necessariamente una priorità per il governo.

A tal proposito, si segnala il recente "documento di indirizzo per il superamento dell'emergenza Nord Africa" approvato in data 26 settembre 2012 dalla Conferenza unificata Stato-Regioni. Il documento, inizialmente,

---

<sup>146</sup> Il livello qualitativo delle condizioni di accoglienza rappresenta uno dei problemi principali nella tutela dei richiedenti protezione internazionale in Italia. A conferma di ciò si segnalano le severe affermazioni contenute nel recente rapporto sull'Italia del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, Nils Muižnieks: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?DocId=1925946&IntranetImage=2142460&SecMode=1&Usage=2&command=com.instranet.CmdBlobGet>: "il problema delle condizioni di vita del richiedente asilo in Italia è oggetto di particolare attenzione da parte degli altri stati membri dell'UE". In tale rapporto si sottolinea altresì come i numerosi ricorsi presentati da richiedenti asilo contro i provvedimenti di trasferimento in Italia, previsti dal Regolamento di Dublino, abbiano condotto a numerose sentenze di sospensione del trasferimento da parte di alcuni tribunali amministrativi in Germania "per evitare il rischio che le persone in questione diventassero dei senz'atetto e vivessero al di sotto dei requisiti minimi di sussistenza".

<sup>147</sup> Tuttavia, è opportuno segnalare che le informazioni reperibili in merito ai numerosi servizi attivati all'interno del Centro, provengano quasi esclusivamente da fonti direttamente riconducibili al Consorzio gestore. Un aspetto positivo ed inconfutabile è l'abbandono dell'approccio securitario e militarizzato che ha caratterizzato la gestione della Croce Rossa.

<sup>148</sup> In data 11 settembre 2012.

descrive il quadro normativo relativo all'emergenza nord Africa e la situazione attuale che, al momento, vede accolti sul territorio nazionale 26.490 migranti. Nel riportare i dati relativi alla suddivisione di quest'ultimi nelle diverse categorie<sup>149</sup>, si nota come il "Centro Mineo" viene distinto dai "Centri governativi CARA" confermandone la natura giuridica atipica cui si è fatto ampio riferimento nella presente analisi. Al fine di uscire dall'emergenza, nel summenzionato documento si rammenta la necessità di superare la "frammentarietà che ha finora contraddistinto le politiche di accoglienza rivolte a rifugiati e richiedenti asilo" ma si sottolinea, al contempo, l'esigenza di individuare specifiche linee di intervento a seconda delle diverse condizioni degli stranieri. Il problema principale è che, una volta definite le diverse categorie, non vengono indicate specifiche linee di intervento ma soluzioni generali. La prima consiste nel potenziamento dello SPRAR attraverso l'ampliamento della sua capacità ricettiva, dagli attuali 3000 sino a 5000 posti. Tale previsione è sicuramente positiva ed apprezzabile, ma non appare sufficiente, diversamente da quanto affermato nel documento, a "rafforzare e assicurare una base stabile al sistema di accoglienza nella prospettiva di passare dalla situazione di emergenza a quella di ordinaria gestione". Maggiori perplessità desta la previsione di interventi di inclusione socio-lavorativa, da realizzare in due fasi. La prima fase, dovrebbe attivarsi immediatamente con l'erogazione a favore di "cittadini immigrati e ai richiedenti e titolari di protezione internazionale" di 1000 doti formative individuali, del valore di 5.000 euro, con finalità occupazionali. La seconda fase mira invece all'inserimento lavorativo di 10.000 richiedenti e titolari di protezione internazionale ma le risorse necessarie, stimate in 80 milioni di euro circa, andrebbero acquisite dalla Comunità Europea.

Alla luce dei tempi disponibili (appena 3 mesi), della contingenza economica negativa e dell'attuale domanda di lavoro nel mercato nazionale appare quantomeno dubbia la possibilità che tale soluzione possa concretizzarsi. La

---

<sup>149</sup> Vengono definite quattro categorie: "Centri governativi CARA", "Accoglienza diffusa presso le Regioni", Accoglienza c/o Centro Mineo e "Minori Stranieri Non Accompagnati".

sensazione è che il “documento per il superamento dell'emergenza nord Africa” contenga previsioni interessanti da cui ripartire per ripensare il nuovo sistema di accoglienza italiano ma non rappresenti, concretamente, la soluzione individuata dal governo per programmare l'uscita dall'emergenza nord africa<sup>150</sup>. Ad avvalorare tale ipotesi, si segnalano le voci insistenti, ma non ufficiali, che assicurano che il governo stia valutando l'idea di concedere un permesso di soggiorno per motivi umanitari a tutti i profughi dell'emergenza nord Africa<sup>151</sup>. Le modalità attraverso cui verrebbero concessi tali permessi non sono ancora chiare, anche se, emergono due ipotesi: la prima parla di un decreto legge di cui beneficerebbero tutti i richiedenti protezione internazionale presenti al momento in Italia; la seconda, invece, assegnerebbe alla diverse Commissioni territoriali il compito di riconvocare tutti coloro che non hanno ricevuto alcuna forma di protezione, valutando caso per caso l'opportunità di concedere un permesso umanitario<sup>152</sup>. L'opzione di un decreto legge emanato dal governo sarebbe, a nostro avviso, la più auspicabile oltre che la più semplice da realizzare. Al momento, il principale ostacolo, sembrerebbe essere legato alla mancanza “della copertura economica per garantire loro i servizi”<sup>153</sup>. L'eventuale conferimento dei permessi umanitari rappresenterebbe un traguardo importante, a lungo invocato, per tutti i richiedenti protezione internazionale attualmente accolti in Italia. Tuttavia, appare lampante come tale scelta del governo, qualora

---

<sup>150</sup> Interessante è a tal proposito la sezione delle Conclusioni che indica quali priorità da perseguire: l'avvio di un percorso che porti ad “uniformare i sistemi di accoglienza per richiedenti/titolari di protezione internazionale oggi presenti in Italia (CARA, SPRAR, EMERGENZA NORD AFRICA) che sono di fatto distinti e paralleli tra loro”; consolidare e rendere permanente il “Tavolo di coordinamento nazionale e quelli regionali” ed infine la necessità di monitorare “le risposte e le coperture economiche per il superamento dell'ENA (emergenza nord Africa) (...) per verificarne l'adeguatezza di impatto e la capienza del sistema”.

<sup>151</sup> Cfr. Olol Jackson, Neva Cocchi e Nicola Grigion in “*Emergenza Nordafrica: arrivano i permessi umanitari ma il 31 dicembre... si salvi chi può*” pubblicato il 2/10/2012, reperibile all'indirizzo: <http://www.meltingpot.org/articolo18041.html>

<sup>152</sup> Cfr. Lorenzo Bagnoli “*Profughi del Nord Africa verso il permesso umanitario?*” pubblicato il 28/09/2012, reperibile all'indirizzo:

<http://www.redattoresociale.it/DetailNotizie.aspx?idNews=409115>

<sup>153</sup> Il presidente dell'Anci, Graziano Delrio, afferma che pur non essendoci nesso tra il permesso e i finanziamenti la situazione è bloccata e al momento si può solo attendere. Cfr. “*Permessi ai profughi del Nord Africa, Ancì: "Mancano fondi per i servizi"*” pubblicato il 2/10/2012, reperibile all'indirizzo:

<http://www.redattoresociale.it/DetailNotizie.aspx?idNews=409472>

attuata, giungerebbe comunque con colpevole ritardo. Garantire per tempo un permesso umanitario, avrebbe sicuramente consentito alle migliaia di richiedenti protezione internazionale accolti in Italia, la possibilità di ambire concretamente e con maggior fiducia ad un futuro indipendente ed autonomo. Per quanto concerne il post-emergenza nord Africa, è auspicabile che l'intento espresso dal governo di unificare i diversi sistemi di accoglienza venga realmente perseguito. L'occasione potrebbe essere fornita dall'evoluzione del Sistema comune europeo di asilo. Si segnalano, infatti, le recenti novità riguardo al percorso di modifica della direttiva accoglienza. Dopo quattro anni di estenuanti negoziati, la Commissione libertà civili del Parlamento europeo e i rappresentanti del Consiglio hanno finalmente raggiunto un accordo sulla riforma della direttiva accoglienza<sup>154</sup>. La speranza è che l'Italia si doti al più presto sia di una disciplina organica in tema di asilo che di un unico sistema di accoglienza, in tal modo si compierebbe un passo decisivo verso una migliore tutela dei richiedenti protezione internazionale.

---

<sup>154</sup> Il testo dovrà essere approvato dal Consiglio prima di essere votato dalla plenaria del Parlamento entro la fine dell'anno. Per maggiori informazioni e per un commento alla bozza approvata si rinvia a "*ECRE Weekly Bulletin 21 September 2012*" reperibile all'indirizzo:

[www.ecre.org/component/downloads/downloads/624.html](http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/624.html)

Inoltre, si segnala che la Commissione LIBE ha approvato, nel medesimo giorno, importanti modifiche relative al Regolamento Dublino II.

**Testi**

---

Ambrosini M., Marchetti C.	<i>Cittadini possibili. Un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati</i> , Milano, Franco Angeli, 2008.
<hr/>	
Angelini F., Benvenuti M., Schillaci A.	<i>Le nuove frontiere dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza</i> , Napoli, Jovene, 2011.
<hr/>	
Baldaccini A.	<i>The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive</i> , in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 11 n. 1, 2009.
<hr/>	
Baldaccini A., Guild E., Toner H.	<i>Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy</i> , Oxford e Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007.
<hr/>	
Benvenuti M.	<i>Andata e ritorno per il diritto di asilo costituzionale</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 2-2010, Edizioni Franco Angeli
<hr/>	
Benvenuti M.	<i>La protezione internazionale degli stranieri in Italia - uno studio integrato sull'applicazione dei decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza, sulle qualifiche e sulle procedure</i> - Jovene Editore, Napoli, 2011
<hr/>	
Bonetti P.	<i>Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 1-2008.
<hr/>	
Bonetti P.	<i>La proroga del trattenimento e i reati di ingresso o permanenza irregolare nel sistema del diritto degli stranieri: profili costituzionali e rapporti con la Direttiva comunitaria sui rimpatri</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 4-2009.
<hr/>	

Bonjour S.	<i>Between Integration Provision and Selection Mechanism. Party Politics, Judicial Constraints, and the Making of French and Dutch Policies of Civic Integration Abroad</i> , in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 12 n. 3, 2010
Caligiuri A., Cataldi G.	<i>La tutela dei diritti umani</i> , Padova, Cedam, 2010
Carrera S., Guild E., Merlino M., Parkin J.	<i>A race against solidarity: the Schengen regime and the Franco-Italian affair</i> in <i>Liberty and Security in Europe Working Paper</i> , CEPS, Aprile 2011
Chetail V.	<i>Mondialisation, migration et droits de l'homme: le droit international en question/Globalization, migration and human rights: international law under review</i> , (Vol. II) Collection of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Bruylant, Bruxelles, 2007.
Cholewinski R., Perruchoud R., Macdonald E.	<i>International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges</i> , T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007.
Codini E., D'odorico M., Gioiosa M.	<i>Per una vita diversa. La nuova disciplina italiana dell'asilo</i> , Milano, Franco Angeli, 2009.
Comte F.	<i>A new agency Is Born in the European Union: The European Asylum Support Office</i> , in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 12 n. 4, 2010.
Consoli D., Schiavone G.	<i>Analisi della procedura semplificata, della procedura ordinaria e delle collegate misure di trattenimento dei richiedenti asilo</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 2-2005.
Consoli D., Schiavone G.	<i>Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d'asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il d.lgs. 25/2008 e il d.lgs. 159/2008</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e cittadinanza</i> , 3-4.2008.
Danisi C.	<i>Venti anni di prevenzione della tortura in Europa: il CPT e la protezione dei migranti</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 3-2010.

De Pasquale P.	<i>Il diritto d'asilo nell'Unione europea. Recenti sviluppi</i> , in <i>Rassegna di diritto pubblico europeo</i> , 2-2011.
Favilli C.	<i>I principali atti adottati dall'Unione europea in dieci anni di politica di immigrazione e di asilo</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 3-2009.
Finotelli C., Sciortino G.	<i>The Importance of Beings Southern: The Making of Policies of Immigration Control in Italy</i> , in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 11 n. 2, 2009.
Gammeltoft-Hansen T., Gammeltof-Hansen H.	<i>The Right to Seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU</i> , in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 10 n. 4, 2008.
Goodwin-Gill G.S.	<i>International Migration Review</i> , Vol. 20, No. 2, Special Issue: Refugees: Issues and Directions. (Summer, 1986)
Hailbronner K.	<i>Detention of Asylum Seekers</i> , in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 9 n. 2, 2007.
Liguori A.	<i>Le garanzie procedurali avverso l'espulsione degli immigrati in Europa</i> , Napoli, Editoriale Scientifica, seconda edizione, 2008
Liguori A.	<i>La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi</i> , in <i>Rivista di diritto internazionale</i> , Vol. 95, Fasc. 2, Giuffrè, 2012
Mazzeo A.	<i>Mineo, profughi Spa</i> , in <i>Left – Avvenimenti</i> , n. 13, 1 aprile 2011
Moreno Lax V.	<i>Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees</i> , vol. 10 n. 3, 2008.
Nascimbene B.	<i>Diritto degli stranieri</i> , Padova, Cedam, 2004.
Nascimbene B., Di Pascale A.	<i>L'eccezionale afflusso di persone dal Nord Africa e l'Unione europea: una colpevole assenza?</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 1-2011.
O'nions H.	<i>No Right to Liberty: The Detention of Asylum Seekers for Administrative Convenience</i> , in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 10 n. 2, 2008.

Ocello E.	<i>Il trattenimento dei richiedenti asilo secondo la normativa comunitaria e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani</i> , 2009.
Ocello E.	<i>Procedure e garanzie del diritto d'asilo</i> , Cedam, Padova, 2011
Peers S.	<i>Legislative Update, EC Immigration and Asylum Law: The New Visa Code</i> , in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 12 n. 1, 2010.
Pirjola J.	<i>European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language</i> in <i>European Journal of Migration and Law</i> , vol. 11 n. 4, 2009.
Ricciuti N., Serrapede D.	<i>La detenzione amministrativa dei migranti irregolari e dei richiedenti asilo in Europa</i> , in <i>Rassegna di diritto pubblico europeo</i> , 2-2011.
Saccucci A.	<i>Il diritto d'asilo nella Convenzione europea</i> , in <i>Rassegna di diritto pubblico europeo</i> 2-2011.
Sarolea S.	<i>Droits de l'homme et migrations: de la protection du migrant aux droits de la personne migrante</i> , Collection du Centre des droits de l'homme de l'Université catholique de Louvain - N° 3, Bruylant, Bruxelles, 2006.
Savio G.	<i>La proroga del trattenimento dei "57 tunisini" a Palazzo San Gervasio</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 2-2011.
Savio G.	<i>La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri</i> , in <i>Diritto, Immigrazione e Cittadinanza</i> , 3-2011.
Schiavone G.	<i>Il diritto d'asilo in Italia dopo il recepimento nell'ordinamento delle normative comunitarie. Uno sguardo d'insieme tra il de iure e il de facto</i> , in <i>Mondi migranti</i> , n.3/2009
Shyla Vohra	<i>Detention of Irregular Migrants and Asylum Seekers in International Migration Law</i> , t.m.c. Asser Press, The Hague, 2007
Weissbrodt D.	<i>The Human Rights of Non-Citizens</i> , Oxford University Press, 2008

Wilsher D.	<i>Immigration Detention and the Common European Asylum Policy in Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy</i> , Oxford e Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007
Muižnieks Nils	Rapporto del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa a seguito della visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012

### Siti internet istituzionali consultati

<a href="http://ec.europa.eu">ec.europa.eu</a>	Odysseus - Academic Network For Legal Studies On Immigration, <i>Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member States</i> , 2007
	<i>The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are asylum seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation?</i> , febbraio 2006
<a href="http://www.ecre.org">www.ecre.org</a>	<i>Comments from the European Council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive</i> , aprile 2009
	<i>Comments From The European Council On Refugees And Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive (COM(2011) 320 final)</i> , settembre 2011
	ECRE Weekly Bulletin, 21 settembre 2012
<a href="http://www.interno.it">www.interno.it</a>	<i>Il modello Lampedusa</i>

<a href="http://www.interno.it">www.interno.it</a>	Rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei Centri. Tale commissione è stata istituita con decreto del Ministro dell'Interno del 7.06.2006 e ha presentato le sue proposte di riforma al Viminale il 31 gennaio 2007
<a href="http://www.regioni.it">www.regioni.it</a>	“cabina di regia” della Conferenza unificata, Aprile 2011
<a href="http://www.senato.it">www.senato.it</a>	Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, <i>Rapporto sullo stato dei diritti umani negli istituti penitenziari e nei centri di accoglienza e trattenimento per migranti in Italia</i>
	Ronzitti N., <i>il trattato Italia-Libia di amicizia, partenariato e cooperazione</i> , Gennaio 2009
	<i>Buone prassi dei progetti territoriali dello SPRAR</i> , I quaderni del servizio centrale, marzo 2010
	<i>La procedura di asilo tra norma e prassi</i> , I quaderni del servizio centrale. novembre 2010
<a href="http://www.serviziocentrale.it">www.serviziocentrale.it</a>	Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2009/2010.
	Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2010/2011.
	Rapporto annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2011/2012.
<a href="http://www.unhcr.it">www.unhcr.it</a>	Ferrari G., <i>Rifugiati in Italia - excursus storico dal 1945 al 1995</i>

#### **Siti internet di associazioni e organizzazioni consultati**

<a href="http://www.asgi.it">www.asgi.it</a>	<i>Il Diritto alla Protezione</i> , febbraio 2012
	<i>Il sistema italiano dell'asilo verso il caos. perché?</i> , marzo 2011
<a href="http://www.icj.org">www.icj.org</a>	ICJ, <i>Observations on the Recast Proposal of the Reception Conditions Directive</i> , settembre 2011

---

[www.medicisenzafrontiere.it](http://www.medicisenzafrontiere.it) *Dall'inferno al limbo*, 30 giugno 2011

---

*Diritto di asilo - Recepita dall'Italia la direttiva sulle norme minime per l'accoglienza*

---

Vassallo Paleologo F., Rubrica di Melting Pot

---

Vassallo Paleologo F., *Nuove intese tra Italia e Libia - Ancora sulla pelle dei migranti*, settembre 2008

---

Vassallo Paleologo F., *Mineo - Giornata mondiale del rifugiato: ancora richiedenti asilo in stato di abbandono*, 20 giugno 2011

---

[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

G. SAVIO, *Il Giudice di Pace di Torino non convalida il trattenimento di 22 migranti provenienti da Lampedusa e richiedenti la protezione internazionale*

---

Associazioni "Borderline-Europe" e "Borderline Sicilia", *Intervista al Commissario straordinario per l'emergenza Giuseppe Caruso*, marzo 2011

---

Bagnoli L., *"Profughi del Nord Africa verso il permesso umanitario?"* settembre 2012

---

Jackson O., Cocchi N., Grigion N. in *"Emergenza Nordafrica: arrivano i permessi umanitari ma il 31 dicembre... si salvi chi può"*, ottobre 2012

---

[www.radicali.it](http://www.radicali.it)

*Cara di Mineo: commissioni d'asilo neppure insediate*, 2 aprile 2011

---

Peers S., *Statewatch Analysis - Revised EU asylum proposals: "Lipstick on a pig"*, giugno 2011

---

[www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)

Peers S., *Statewatch Analysis - The Revised Directive on Asylum-seekers' Reception Conditions: The Member States hit rock-bottom*, marzo 2012

---

Peers S., *Statewatch Analysis - The Revised Directive on Asylum-seekers' Reception Conditions: How much lower can the Member States go?*, febbraio 2012

---

---

<a href="http://www.storiemigranti.org">www.storiemigranti.org</a>	Garelli G. e Tazzioli M., <i>Esistenze sospese e resistenze al CARA di Mineo</i>
<a href="http://www.terrelibere.org">www.terrelibere.org</a>	<i>Mineo, durante la giornata del rifugiato tafferugli di fronte al Residence degli Aranci</i>

---

### Siti di informazione e blog consultati

---

<a href="http://antoniomazzeoblog.blogspot.com">antoniomazzeoblog.blogspot.com</a>	Mazzeo A., <i>L'eterno e immobile limbo del Cara di Mineo</i> , 5 marzo 2012
<a href="http://www.argo.catania.it">www.argo.catania.it</a>	<i>Oggetto: richiesta di convocazione del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione</i>
<a href="http://catania.blogsicilia.it">catania.blogsicilia.it</a>	<i>"I sindaci hanno 24 ore per decidere"</i>
<a href="http://palermo.repubblica.it">palermo.repubblica.it</a>	<i>Mineo, l'attacco di Lombardo "Bisogna uscire con il mitra"</i>
<a href="http://www.gds.it">www.gds.it</a>	<i>Immigrati, Lombardo: "Dovrò stare col mitra in mano a Mineo?"</i>
<a href="http://www.radioradicale.it">www.radioradicale.it</a>	Incontro con la stampa al termine della riunione sull'emergenza umanitaria nel territorio nazionale legata all'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dai Paesi del Nord Africa.
<a href="http://www.redattoresociale.it">www.redattoresociale.it</a>	<i>"Permessi ai profughi del Nord Africa, Anci: "Mancano fondi per i servizi", ottobre 2012</i>
<a href="http://www.tg1.rai.it">www.tg1.rai.it</a>	<i>Mineo, sindaci tentano di impedire l'ingresso agli immigrati, 24 marzo 2011</i>

---