

PARAGRAFO V

IL DIRITTO D'ASILO

Particolare preoccupazione suscita la normativa italiana relativamente al diritto d'asilo sia per la perdurante mancata attuazione con norme organiche dell'art. 10 terzo comma della Costituzione, sia per la disorganicità e le carenze delle norme italiane vigenti, derivanti in modo pressoché esclusivo dal recepimento delle direttive UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo, sulle procedure di esame delle domande e sulle cd. qualifiche di protezione internazionale (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria). Il 2013 e il 2014 costituiranno anni cruciali per l'evoluzione del diritto d'asilo in Italia perché in tali anni essa dovrà recepire i testi rifusi, di imminente approvazione, delle suddette direttive UE nonché la rifusione del Regolamento Dublino II sulla determinazione dello stato competente all'esame delle domande di asilo. Poiché la revisione normativa toccherà quindi tutti gli aspetti del diritto d'asilo essa non deve limitarsi al recepimento delle norme minime previste dalle direttive, ma deve contestualmente **definire un testo unico delle norme in materia di asilo**, saldamente ancorato alla citata norma costituzionale.

L'Italia deve inoltre avere un più deciso ruolo nelle istituzioni dell'Unione facendosi promotrice di misure di innalzamento degli standard di tutela dei richiedenti asilo, oggi assai modesti, contenuti nelle citate direttive e di superamento (e non già di riforme minimali) del Regolamento Dublino II, che contiene criteri di determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di asilo che finiscono per gravare solo sugli stati aventi frontiere esterne dell'Unione e particolarmente quelli del Mediterraneo e recano norme così inefficaci ed inique da costituire il principale punto critico dell'intera normativa europea sull'asilo. Tale citata revisione è resa, altresì necessaria anche dalla recente procedura di infrazione avviata lo scorso 24 ottobre dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia proprio con riferimento alle già citate direttive e al Regolamento Dublino II.

Molte e dettagliate proposte di riforma normativa in materia di asilo sono contenute sia nello studio **"Il diritto alla protezione"** curato nel 2011 da ASGI, da Caritas Italiana ed altri enti (consultabile in http://www.asgi.it/public/parser_download/save/il.diritto.alla.protezione.zip), sia nelle "Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia", luglio 2012.

Si richiamano di seguito l'attenzione solo sugli **aspetti più urgenti e rilevanti**:

1) La vicenda dei respingimenti in mare per i quali l'Italia è stata condannata per violazioni gravissime dei diritti umani fondamentali (vds sentenza CEDU 23.02.12 n. 27765, *Hirsi e altri v. Italia*) ha evidenziato che occorrono norme nazionali più rigorose e dettagliate per evitare la violazione, alle frontiere e nel mare, del principio del *non refoulement* (non respingimento). Perciò:

a) si devono prevedere **standard di servizi efficaci ed uniformi**, che regolino l'attività dei natanti italiani anche nel mare aperto (informata al principio del diritto internazionale del mare che dà priorità al soccorso dei migranti in mare) e dei servizi di prima informazione alle frontiere,

b) il migrante irregolarmente presente alla frontiera o nel mare territoriale deve essere sempre soccorso e identificato e per farlo deve essere condotto a terra, dove deve essergli data esplicita e completa informazione circa la sua possibilità di presentare domanda di asilo presso la Questura, con l'ausilio di un interprete e il supporto di enti di tutela e soltanto qualora non voglia espressamente presentare domanda possono essere avviate le procedure di allontanamento da parte dell'autorità

giudiziaria salvo che il migrante possa regolarizzare la sua posizione ad altro titolo, evitando ogni forma di respingimento o di espulsione collettiva, vietati dall' art. 4 del IV protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

c) l'UNHCR e gli enti di tutela del diritto d'asilo debbono potere operare senza restrizioni, **presso i valichi di frontiera ovvero presso le zone di sbarco e i cosiddetti centri di primo soccorso**, questi ultimi da sempre zone grigie dalla natura giuridica indefinita e sui quali si sono concentrate a più riprese le preoccupazioni di enti ed organismi internazionali. L'accoglienza nei centri di primo soccorso non può essere esercitata in forme anche indirettamente coercitive senza il controllo del giudice.

2) Le situazioni che nella normativa vigente legittimano il **trattenimento dei richiedenti asilo nei CIE** sono troppo ampie e ispirate ad una logica punitiva che opera quale deterrente alla stessa emersione di situazioni meritevoli di protezione tra gli stranieri appena giunti alla frontiera o irregolarmente presenti nel nostro Paese. Il trattenimento dei richiedenti asilo nei C.I.E. (sempre che gli attuali C.I.E. non siano chiusi: v. parte sugli allontanamenti) deve perciò tornare al testo originario del d. lgs. n. 25/2008 sulle procedure di esame delle domande di asilo, prima delle modifiche restrittive introdotte a novembre 2008 e deve essere pertanto **limitato solo** a situazioni di particolare gravità (p.es. richiedenti asilo che siano stati espulsi perché condannati e tuttora pericolosi socialmente o segnalati come pericolosi per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato) e in ogni caso i richiedenti asilo dovrebbero sempre potere godere di un diritto di entrare in contatto, nei CIE, con le organizzazioni di tutela dei rifugiati, senza che siano posti gli ostacoli che di fatto oggi limitano tale diritto fino a renderlo concretamente inesigibile.

3) Il vigente d. lgs. n. 25/2008 sulle procedure di esame delle domande di asilo non individua alcun criterio di selezione relativamente alla competenza e alla professionalità che debbono possedere i componenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale al fine di potere assumere l'incarico, né è assicurata la presenza tra i commissari, di competenze diverse, in materie giuridiche ovvero mediche, psicologiche, sociologiche, antropologiche o affini; non è neppure previsto un "training" iniziale e propedeutico all'assunzione dell'incarico, previa valutazione finale. Si tratta di carenze la cui eccezionale gravità è di immediata evidenza e che minano alla radice la qualità del procedimento decisionale.

E' pertanto indispensabile una profonda modifica normativa sulla materia che preveda:

a) **criteri di selezione** dei componenti delle Commissioni;

b) una **composizione bilanciata** di ogni Commissione tra componenti nominati dall'Amministrazione centrale dello Stato, di cui si deve prevedere il collocamento fuori ruolo durante tutto lo svolgimento dell'incarico per assicurare che possano operare in piena autonomia ed indipendenza di giudizio, e qualificati esperti indipendenti in materia di diritto degli stranieri e di diritti umani nonché di altre figure professionali in grado di tenere conto delle origini culturali e del contesto da cui nasce la domanda di asilo;

c) la disponibilità per ogni Commissione di **dotazioni economiche aggiuntive** all'organico esistente per metterle in grado di svolgere con la dovuta diligenza le delicate attività istruttorie richieste e in modo da rispettare i termini massimi per l'esame delle domande. La stessa dislocazione attuale delle Commissioni territoriali appare oggi ancorata ad una logica "emergenziale" del sistema di accoglienza. Il passaggio ad un sistema nazionale di asilo maggiormente decentrato (vedi punto 4) impone un **ripensamento del numero e della dislocazione delle Commissioni** in un'ottica regionale o sovra-regionale maggiormente omogenea, anche in relazione con l'auspicata riforma delle competenze in sede giurisdizionale (punto 6).

4) Il **sistema nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo** costituisce senza dubbio l'aspetto più carente del sistema italiano dell'asilo, esistendo al momento sistemi diversi, separati, frammentati e rispondenti a logiche diverse quando non opposte e comunque complessivamente incapaci di gestire un

numero di domande di asilo che anche negli anni di c.d. “emergenza” appare seppure in crescita, certamente gestibile con strumenti di programmazione ordinaria. Le ragioni di così gravi carenze sono da ricercare nella costante incapacità degli ultimi Governi di realizzare un'adeguata programmazione degli interventi, ma anche in normative che sulla specifica materia sono particolarmente carenti. La stessa pessima gestione della c.d. “emergenza nord-Africa” con la quale sono state dilapidate ingenti risorse pubbliche senza che a conclusione degli interventi il sistema di accoglienza nazionale risulti accresciuto nella sua capacità di gestione, è stata solo la manifestazione più evidente delle croniche carenze strutturali del sistema di accoglienza.

E' necessario pertanto riformare tutte le forme di accoglienza degli asilanti prevedendo:

a) la costituzione di un **unico sistema nazionale per la protezione dei richiedenti asilo**, ivi compresi i minori stranieri non accompagnati articolato su funzioni e ruoli propri dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Fatte salve importanti ma limitate esigenze che impongono il ricorso a strutture di primo soccorso, il nuovo Sistema deve prevedere soprattutto forme di accoglienza decentrate nell'ambito di strutture di accoglienza di tipo ordinario che devono offrire standard analoghi ed elevati sulla base di rigorose linee guida nazionali, e sufficientemente recettivo rispetto al numero di domande di protezione internazionale presentate annualmente (il che deve consentire di aumentare molto il numero complessivo dei posti finanziati a disposizione nelle strutture pubbliche e private convenzionate) con conseguente abrogazione dell'ospitalità negli attuali centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA), strutture che dal 2008 si sono dimostrate negative per inefficacia, sperpero di risorse pubbliche e profonde carenze in relazione all'effettiva tutela dei richiedenti asilo.

b) la garanzia esplicita che ogni domanda di asilo presentata ovunque da chiunque, anche in condizione di soggiorno irregolare, deve essere immediatamente verbalizzata dal personale di ogni Questura senza frapporre alcun ostacolo formale non previsto dalle norme internazionali e dell'Unione europea, in modo che contestualmente sia raccolta la domanda nel modo più completo, anche se redatta autonomamente con la collaborazione di enti del privato sociale, la persona sia sottoposta agli eventuali rilievi fotodattiloscopici e sia avviata al centro di accoglienza se sprovvista dei mezzi necessari.

c) uno specifico programma nazionale per l'accoglienza e la riabilitazione **delle vittime della tortura e dei conflitti** e per le persone bisognose di sostegno psicologico a causa dei traumi subiti con la fuga dal proprio Paese;

d) **un periodo di accoglienza e di supporto** formativo, alloggiativo, assistenziale ed economico all'inclusione sociale di cui possano fruire tutti i titolari di protezione internazionale o umanitaria per evitare la gravissima situazione di abbandono degli asilanti per la quale l'Italia è oggetto di serie e motivate denunce in sede internazionale.

5) La protezione umanitaria, oggi disciplinata dalle norme nazionali vigenti costituisce, anche quantitativamente, la forma più diffusa di protezione riconosciuta ad esito della domanda di asilo. Pur mantenendo il suo carattere di norma generale di salvaguardia di situazioni non riconducibili alla protezione internazionale, ma comunque da tutelare, **la protezione umanitaria** andrebbe tuttavia disciplinata circa le procedure di riconoscimento, revoca e cessazione della protezione stessa e i diritti delle persone cui essa è riconosciuta, oggi scarsamente definiti, e talvolta negati (si pensi al ricongiungimento familiare) che dovrebbero essere più garantiti. Analogamente occorre che la norma disciplini in maniera più precisa la possibilità che il giudice possa riconoscere il permesso di soggiorno per motivi umanitari nell'ambito del giudizio contro la decisione della commissione

6) La **tutela giurisdizionale** contro le decisioni delle Commissioni di rigetto delle domande costituisce una fase cruciale della procedura di esame delle istanze di protezione, per tutelare effettivamente il diritto soggettivo all'asilo, ma la normativa italiana in materia è oltremodo confusa anche per effetto di più interventi normativi tra loro non coordinati che devono essere modificati per almeno 4 aspetti:

a) il Tribunale competente ad esaminare il ricorso deve essere individuato in base **al domicilio del**

ricorrente per assicurare un'effettiva tutela del diritto alla difesa ed evitare il ripetersi dell'attuale situazione di eccezionale accumulo di ricorsi in pochissime sedi giudiziarie con abnorme allungamento dei tempi di decisione e il rischio di diffusione nelle stesse sedi giudiziarie di errate percezioni di "assedio" e di conseguenti rischi di decisioni affrettate;

b) il termine per la presentazione del ricorso non deve essere mai inferiore a **30 giorni** e prevedere sempre l'**effetto sospensivo automatico** dell'allontanamento, almeno in primo grado;

c) l'ammissione di diritto del ricorrente al patrocinio a spese dello Stato;

d) la prosecuzione delle misure di accoglienza fino alla definizione del giudizio.