

IL SISTEMA DUBLINO E L'ITALIA: UN RAPPORTO IN BILICO



Con il supporto di:



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Rapporto a cura di Loredana Leo

Con il supporto di Salvatore Fachile e Gianfranco Schiavone

Elaborazione dei dati su Fiumicino a cura di Cristina Gasperin

Si ringraziano tutti gli operatori e tutte le operatrici che hanno contribuito alla realizzazione di questo report e i cui nomi non si elencano per ovvie ragioni di riservatezza. Il loro apporto è stato fondamentale per questo lavoro.

Foto di copertina a cura di Lucia Gennari

INDICE:

I Introduzione.....	p.4
II L'arrivo in aeroporto.....	p.5
II.A Premessa: i servizi ai valichi aeroportuali.....	p.5
II.B La permanenza presso l'aeroporto di Roma Fiumicino.....	p.7
II.B.1 Le strutture di permanenza.....	p.7
II.B.2 I tempi di permanenza in aeroporto.....	p.9
II.B.2.a) I richiedenti protezione.....	p.9
II.B.2.b) I titolari di protezione.....	p.9
II.C In sintesi: le statistiche degli arrivi presso l'aeroporto di Fiumicino.....	p.10
III Cenni sul sistema italiano di accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale.....	p.12
III.A Premessa.....	p.12
III.B I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA).....	p.13
III.B.1 I posti disponibili.....	p.13
III.B.2 Le condizioni di accoglienza.....	p.16
III.C Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).....	p.19
III.D I centri di accoglienza straordinaria (CAS).....	p.25
III.E I Centri per richiedenti asilo rinviati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino finanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati (FER).....	p.26
IV L'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione rinviati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino.....	p.30
IV.A I richiedenti asilo.....	p.30
IV.B Sulla situazione dei titolari di protezione rinviati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino.....	p.35
IV.B.1 Premessa.....	p.35
IV.B.2 I titolari di protezione internazionale rinviati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino: il vuoto di accoglienza.....	p.38
IV.B.3 Le situazioni di marginalità sociale in cui si trovano i titolari di protezione.....	p.41
V Conclusioni.....	p.44
VI Sul metodo di ricerca.....	p.45
VII Bibliografia.....	p.46
VIII Webgrafia.....	p.47

I Introduzione

Il presente report si propone quale scopo principale quello di delineare un quadro giuridico e fattuale della situazione dei richiedenti e titolari di protezione internazionale o umanitaria in Italia, con particolare riguardo ai richiedenti e titolari di protezione rinviiati sul territorio nazionale in applicazione del regolamento Dublino¹.

Il report, quindi, cercherà di indagare la situazione che i richiedenti e titolari di protezione si trovano di fronte al momento del loro rientro sul territorio italiano. La trattazione inizierà analizzando la situazione degli arrivi presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, il maggiore scalo aeroportuale internazionale italiano, per poi cercare di delineare quello che succede quando i cittadini stranieri lasciano l'aeroporto.

La trattazione prenderà le mosse da una necessaria divisione: quella tra i titolari che hanno in Italia già una qualche forma di protezione (internazionale o umanitaria) e i richiedenti che invece non hanno ancora una risposta definitiva² alla propria istanza di protezione internazionale. Tale ultima categoria presenta al suo interno variegata situazioni legali in cui si possono trovare i richiedenti protezione³ che occorre chiarire subito perché saranno importanti per tutta la trattazione seguente.

Sul punto è, infatti, necessario distinguere tra due categorie di richiedenti asilo, come si sintetizzerà nel grafico sottostante: i c.d. “non attivanti” (Punto 1 del grafico) e i c.d. “attivanti” (Punto 2 del grafico). A tali categorie, come vedremo, corrisponderanno situazioni giuridiche e fattuali totalmente diverse sia in merito alla permanenza in aeroporto sia in merito all'accoglienza successiva all'uscita dall'aeroporto.

1. I richiedenti asilo “non attivanti” sono coloro che nel loro transito sul territorio italiano avevano formalizzato la domanda di asilo (tramite la compilazione del modello c3) o la cui istanza era stata rigettata.⁴ In tale categoria rientrano anche i richiedenti asilo cui, al momento del loro rientro in Italia, viene notificato il rigetto della protezione internazionale da parte della Commissione Territoriale competente, per irreperibilità ovvero per diniego a seguito di audizione personale. In caso di diniego per irreperibilità il richiedente potrà riattivare la procedura chiedendo una nuova audizione innanzi alla Commissione Territoriale competente mentre in caso di diniego a seguito di audizione il richiedente dovrà

¹ La ricerca si è inserita nel passaggio tra il Regolamento CE 343/2003 (c.d. Regolamento Dublino II) e il Regolamento UE 604/2013 (c.d. Regolamento Dublino III), entrato in vigore il 1 gennaio 2014. Nella presente ricerca si utilizzerà, pertanto, la dicitura Regolamento Dublino facendo riferimento ad entrambe le normative citate;

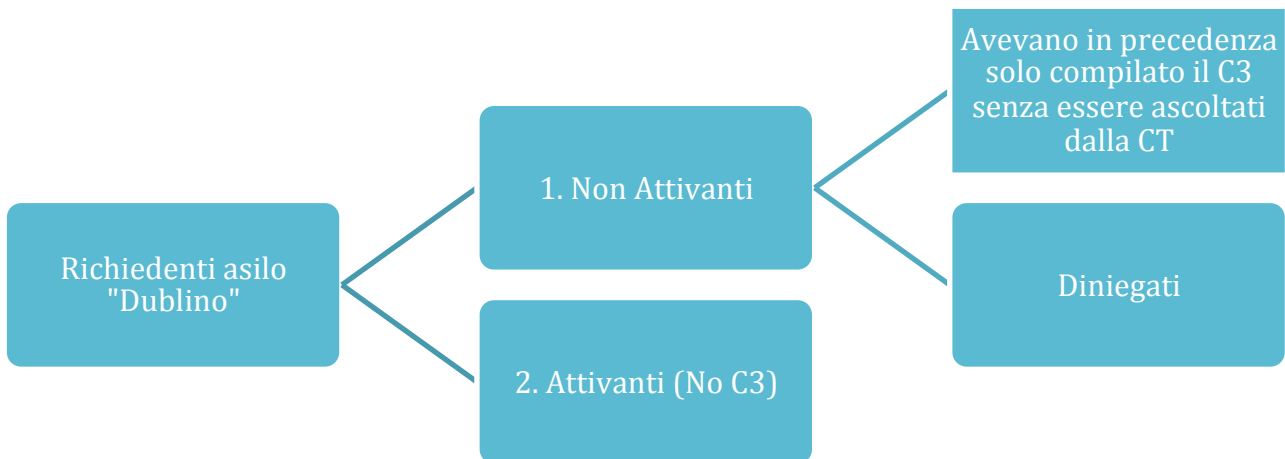
² Ai sensi dell'art.2, co.1, lett. d), della Direttiva 2005/85/CE deve intendersi quale decisione definitiva alla domanda di protezione internazionale: “una decisione che stabilisce se a un cittadino di un paese terzo o a un apolide è concesso lo status di rifugiato a norma della direttiva 2004/83/CE e che non è più impugnabile nell'ambito del capo V della presente direttiva, indipendentemente dal fatto che il mezzo di impugnazione produca l'effetto di autorizzare i richiedenti negli Stati membri interessati in attesa del relativo esito, fatto salvo l'allegato III della presente direttiva”;

³ Ai sensi dell'art. 2, co.1, lett. c), della Direttiva 2005/85/Ce deve, infatti intendersi quale richiedente asilo “qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo sulla quale non sia stata ancora presa una decisione definitiva”;

⁴Categoria, pertanto, riconducibile alle fattispecie di cui all'art. 18, c.1 lett. b), c) e d), Reg. 604/2013 UE;

proporre ricorso innanzi al Tribunale civile competente ai sensi degli artt. 35 d.lgs.25/08 e 19 d.lgs 150/2011.

2. I richiedenti asilo c.d. “attivanti” sono coloro che in precedenza erano soltanto transitati sul territorio italiano, senza, pertanto, formalizzare la propria richiesta di protezione internazionale, tramite la compilazione del c.d. modello C3.⁵



II L'arrivo in aeroporto

II.A Premessa: i servizi ai valichi aeroportuali

Per cercare di delineare il contesto nel quale si colloca tutta la trattazione è necessario precisare quanto segue in merito ai servizi ai valichi di frontiera presenti sul territorio italiano. L'art. 11, co.6, d.lgs 286/98 prevede, infatti, l'istituzione, presso i valichi di frontiera, di servizi finalizzati a fornire informazioni ed assistenza agli stranieri in arrivo in Italia che intendano presentare domanda di protezione internazionale. Ai sensi dell'art. 24 del DPR 394/1999 i valichi nei quali attivare il servizio vengono individuati in quelli ove negli ultimi tre anni è stato registrato il maggior numero di richieste di asilo o di ingresso sul territorio nazionale. Tali servizi sono attivati dalla Prefettura competente per territorio e sono gestiti tramite apposite convenzioni con enti, associazioni o altri organismi operanti nel settore dell'immigrazione.

Il servizio al valico di Roma Fiumicino è stato gestito dalla cooperativa Badia Grande⁶ fino al gennaio del 2015 mentre attualmente è gestito dal Gruppo Umana Solidarietà. Il valico di Milano Malpensa è gestito dalla cooperativa Sociale Integra⁷.

⁵Categoria, pertanto, riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 18, co.1 lett. a), Reg. 604/2013 UE;

⁶<http://cooperativabadiagrande.weebly.com/>. Lo sportello è aperto dal lunedì al venerdì dalle 10.30 alle 20:10 e il sabato dalle 11 alle 14.30;

Occorre fin da ora precisare come non sia presente nella legislazione nazionale alcuna disciplina che regoli con chiarezza le competenze e i ruoli dei servizi di assistenza presenti ai valichi - neanche con riferimento alle persone in condizioni di vulnerabilità - nonché le forme di affidamento del servizio, così da non dettare nulla in relazione alle garanzie di indipendenza dell'ente affidatario dal momento che, come si è detto, questo agisce su incarico della Prefettura. Tale mancanza di chiarezza nella divisione dei ruoli è evidente delle dichiarazioni dei cittadini stranieri in arrivo in Italia. Si veda, sul punto, quanto riportato da Medici per i Diritti Umani nella relazione in appendice 5 al presente report: *“Sulla base delle testimonianze da noi raccolte attraverso il lavoro di campo dei rifugge squats, non emerge mai la presenza di enti di tutela quali NGOs e associazioni del terzo settore negli aeroporti al momento del primo arrivo dei beneficiari di protezione internazionale ‘dublinati’, ma solo la presenza della polizia aeroportuale”*.

Tutto ciò implica il depotenziamento della finalità di tali servizi ovvero quella di garantire l'effettivo accesso degli stranieri in arrivo sul territorio italiano ai propri diritti fondamentali, incluso il diritto di *non refoulement*.⁸

Proprio in merito alla incapacità dei servizi ai valichi di prevenire che vengano messi in atto dei respingimenti di fatto nei confronti di cittadini stranieri in arrivo presso gli aeroporti italiani, è opportuno in questa sede dare riscontro ad alcuni episodi di **respingimenti di fatto** o di tentativi di respingimento di fatto di cui si è avuta notizia nel corso della presente ricerca.

Sebbene, infatti, l'ambito della ricerca fosse del tutto estraneo a tale tipo di problematica e sebbene tali respingimenti non abbiamo in alcun modo riguardato richiedenti e titolari di protezione rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino, è necessario dare atto di alcuni episodi di respingimenti o potenziali respingimenti alle frontiere dei quali si è avuta notizia nei mesi di ricerca. In particolare sono stati registrati almeno quattro episodi di respingimento alla frontiera aeroportuale:

⁷ Lo sportello è attivo dal lunedì al venerdì dalle 12 alle 19.

http://cercaservizi.provincia.va.it/servizi_scheda.php?sys%5Bps%5D=20&sys%5Bpn%5D=1&sys%5Bpbs%5D=10&sys%5Bpbt%5D=1&sys%5Bcid%5D=49&sys%5Bid%5D=511;

⁸ Si veda sul punto ASGI, *Il Diritto alla protezione*, pagg. 63 e ss, ove si ravvisa come necessario: “a) definire standard di servizi in materia di assistenza legale, assistenza psico-sociale, mediazione linguistico-culturale, presa in carico delle situazioni più vulnerabili che consentano comunque la presenza presso ogni valico di enti di comprovata esperienza nel settore del diritto d’asilo; b) prevedere un coordinamento nazionale degli interventi, realizzando altresì una programmazione triennale, con verifica annuale, sull’andamento dei servizi effettuati e prevedendo la pubblicazione di un rapporto periodico sulle attività svolte dai servizi ai valichi; c) prevedere, tanto nella strutturazione dei luoghi in cui svolgere il servizio (garanzia di spazi idonea e di tempi adeguati) che nelle modalità operative, che l’ente di tutela nell’espletamento del proprio ruolo di informazione ed orientamento verso gli stranieri, possa agire anche nell’area transiti degli aeroporti e nelle zone di attracco navale, con la dovuta autonomia e terzietà rispetto all’operato delle forze di P.S.; al fine di evitare che si generino possibili timori e reticenze da parte degli stranieri nell’esprimere la propria effettiva condizione; d) permettere in ogni caso l’accesso ai servizi al valico da parte di enti ed associazioni internazionali e nazionali che intendano operare un monitoraggio indipendente sulla situazione dei servizi stessi. L’accesso ai valichi al fine di svolgere detto ruolo di monitoraggio non può in alcun modo risultare subordinato all’esistenza da parte degli enti interessati dei rapporti convenzionali di natura onerosa con l’Amministrazione per l’espletamento di servizi ai valichi stessi”;

- Tentativo di respingimento di un minore e di un adulto siriani presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, interrotto grazie al richiesto intervento dell'Unhcr⁹;
- Tentativo di respingimento verso la Grecia di sei cittadini siriani e altri cittadini stranieri in arrivo presso lo scalo di Bergamo – Orio al Serio¹⁰;
- Respingimento di una giovane donna siriana in Turchia dallo scalo di Roma Fiumicino, sebbene ci fosse la sua famiglia proveniente dalla Germania ad attenderla presso l'aeroporto¹¹;
- Tentativo di respingimento di un bambino siriano di 6 anni in arrivo presso l'aeroporto di Roma Fiumicino con un amico di famiglia¹².

II.B La permanenza presso l'aeroporto di Roma Fiumicino

II.B.1 Le strutture di permanenza (V. Appendice 1 per un resoconto fotografico)

Come si vedrà nel prosieguo della trattazione, i tempi di permanenza presso l'aeroporto di Roma Fiumicino dei richiedenti e titolari di protezione rinvii in Italia è estremamente variabile e, come si dirà nel dettaglio, può protrarsi anche per una settimana.

Per comprendere, tuttavia, l'intera analisi seguente è necessario precisare come l'aeroporto di Fiumicino **non presenta alcuna struttura appositamente dedicata e attrezzata alla ricezione** dei richiedenti e titolari di protezione rinvii in Italia. Queste persone **rimangono**, pertanto, **in una stanza dell'area transiti dell'aeroporto**, da cui non si possono allontanare. Si tratta di una stanza in principio destinata all'esclusivo transito dei passeggeri che può contenere fino a circa 50 persone: la stessa è priva di finestre e non presenta all'interno alcuna utilità per l'accoglienza a breve e medio termine di persone. Non c'è una sala dedicata alle famiglie o ad eventuali altre vulnerabilità. La sala si presenta priva di brandine e con soltanto all'interno alcuni sedili, inizialmente dedicati alla permanenza assolutamente temporanea dei passeggeri in transito presso l'aeroporto. I cittadini stranieri che rimangono, pertanto, presso l'aeroporto – compresi i bambini, le donne incinta ed altre persone con particolari vulnerabilità o disabilità - anche per più giorni sono costretti a dormire sui sedili dell'aeroporto o, addirittura, sul pavimento della sala.

I cittadini stranieri che permangono presso l'aeroporto non hanno, altresì, un bagno appositamente dedicato ma devono utilizzare i bagni pubblici dell'area transiti. Tali bagni pubblici sono creati per

⁹ Episodio avvenuto in data 29.11.2013 presso la frontiera aeroportuale di Roma Fiumicino. I cittadini stranieri, entrambi siriani ed entrambi in possesso di passaporto, stavano per essere respinti. Il respingimento è stato bloccato grazie all'intervento telefonico dell'Unhcr che ha contattato la Polizia di Frontiera di Roma Fiumicino;

¹⁰ Episodio avvenuto in data 17.10.2014 su cui si veda <http://dirittiefrontiere.blogspot.it/2014/10/respingimenti-di-siriani-dallaeroporto.html>;

¹¹ Episodio avvenuto in data 18.11.2013. La signora, di nazionalità siriana e di etnia curda, è stata rinvia in Turchia, Paese dal quale era giunta in Italia. Questo nonostante il fratello della signora, regolarmente presente in Germania, avesse richiesto, per il tramite di alcuni enti di tutela, informazioni e rassicurazioni alla cooperativa Badia Grande e si fosse, altresì, recato personalmente presso l'aeroporto di Roma Fiumicino per parlare con la Polizia di frontiera e chiedere informazioni circa la situazione della sorella;

¹² Episodio avvenuto il 20.10.2014 su cui si veda anche <http://www.meltingpot.org/Identificazioni-umanitarie-Violenze-sul-corpo-dei-migranti.html#.VHnqRGSG9Tc>;

l'utilizzo da parte dei passeggeri in transito e non presentano, per tale motivazione, alcun altro servizio: non vi sono, pertanto, delle docce o altri servizi di igiene personale. Tali bagni possono, altresì, essere utilizzati anche dagli altri eventuali passeggeri in transito nella stessa area, non essendo, come detto, dedicati specificamente ai cittadini stranieri presenti nell'aeroporto.

Il vitto viene fornito da un servizio esterno all'aeroporto. Vengono serviti soltanto il pranzo (intorno alle 13) e la cena (intorno alle 19.30). Non viene, viceversa, fornita alcuna prima colazione. Ai cittadini stranieri viene, altresì, dato esclusivamente un litro d'acqua al giorno (una bottiglia da mezzo litro per il pranzo e una bottiglia da mezzo litro per la cena). L'area transiti presenta delle macchinette con bevande e vari alimenti. Le stesse sono a disposizione dei cittadini stranieri che, tuttavia, devono avere delle monete a disposizione per poterne usufruire: non sono rari i casi di persone prive di denaro che, per tale motivazione, non possono usufruire di questi servizi.

Ulteriori beni di prima necessità di cui possano aver bisogno i cittadini stranieri in attesa nell'area transiti – eventuali terapie mediche, pannolini, latte per i neonati, etc. – vengono forniti dalla cooperativa Badia Grande.

L'attesa protratta presso l'aeroporto per il disbrigo delle necessarie formalità, infine, crea un'ulteriore problematica ai cittadini stranieri ivi trattenuti relativa agli eventuali bagagli in loro possesso. Non è raro, infatti, che alcuni di questi bagagli vadano perduti o comunque vengano ritrovati dopo molto tempo rispetto all'arrivo in aeroporto dello straniero. È evidente come questa eventualità crei un ulteriore smarrimento in coloro che sono di ritorno sul territorio italiano e che, in molte ipotesi, come si vedrà, nel momento successivo al loro arrivo sono rimaste in aeroporto per diversi giorni.

Sebbene esuli dall'ambito di indagine della presente ricerca, è necessario mettere in evidenza come la situazione appena esposta, di permanenza presso l'aeroporto di Fiumicino risulta comune anche ai richiedenti asilo di prima istanza in arrivo sul territorio italiano, che rimangono in aeroporto, spesso per molti giorni, in attesa del disbrigo delle formalità legate alla loro richiesta di protezione.¹³

¹³ Si veda, sul tema, il recente articolo *Accoglienza negata per i migranti all'aeroporto di Fiumicino* ove viene riportato: *"Dovrebbero essere accolti nei centri di prima accoglienza. In realtà vengono parcheggiati in aeroporto. Si lavano nei bagni pubblici", denuncia Itri. Come si vede dal video girato da un migrante, molti di loro dormono per terra. 'Dopo sette giorni, la polizia li lascia andare: le strutture sono al collasso e non c'è posto per loro. Uomini, donne e bambini vengono di fatto privati di qualsiasi forma di assistenza"*. La versione integrale dell'articolo e il relativo video sono disponibili al link: <http://ifgnetwork.uniurb.it/lanza/2014/04/20/migranti-sbarcati-allaeroporto-di-fiumicino-finiscono-a-vivere-per-strada-video/>;

II.B.2 I tempi di permanenza in aeroporto

A) I richiedenti protezione

Come si è detto, al loro rientro sul territorio nazionale, i richiedenti asilo rimangono in attesa dell'espletamento delle previste formalità per un certo intervallo temporale che varia a seconda della situazione legale di ognuno. I richiedenti asilo, in particolare, rimangono presso l'aeroporto di Fiumicino. Sul punto è necessario distinguere tra le due categorie di richiedenti asilo riportate nell'introduzione del presente report: i c.d. "non attivanti" (Categoria 1 del grafico) e i c.d. "attivanti" (Categoria 2 del grafico).

Le due situazioni al momento dell'arrivo in aeroporto sono, infatti, **profondamente diverse**.

I richiedenti asilo che devono riattivare la procedura in altre parti del territorio nazionale (c.d. "non attivanti") rimangono, invero, presso l'aeroporto di Fiumicino per il tempo strettamente necessario alla notifica agli stessi degli eventuali provvedimenti loro spettanti. Da quanto emerso, la permanenza di queste persone presso l'aeroporto è di circa 6-7 ore. In alcuni casi si sono registrate permanenze più lunghe che, tuttavia, raramente superano le 24 ore. Tale circostanza è stata, altresì, confermata dalla cooperativa Badia Grande che ha riferito quale durata massima della permanenza in aeroporto per tale categoria di richiedenti asilo quella di un giorno. Anche in tali casi i richiedenti vengono trattenuti presso l'area transiti dell'aeroporto, con le stesse modalità che sono state appena esposte.

Viceversa, i richiedenti asilo che devono formalizzare la propria domanda di protezione (c.d. "attivanti"), invero, vengono trattenuti presso l'aeroporto di Roma Fiumicino fino all'effettiva formalizzazione della richiesta e all'eventuale reperimento di un centro di accoglienza disponibile. Dalle analisi effettuate e dalle interviste raccolte, tali richiedenti rimarrebbero presso l'aeroporto in media per 2-3 giorni; sono stati registrati, tuttavia, casi di richiedenti asilo rimasti presso l'aeroporto anche per **7-8 giorni**. Tale circostanza viene, altresì, confermata dalla cooperativa Badia Grande secondo cui per i c.d. "attivanti" la permanenza in aeroporto varierebbe tra 1 e 5 giorni.

B) I titolari di protezione

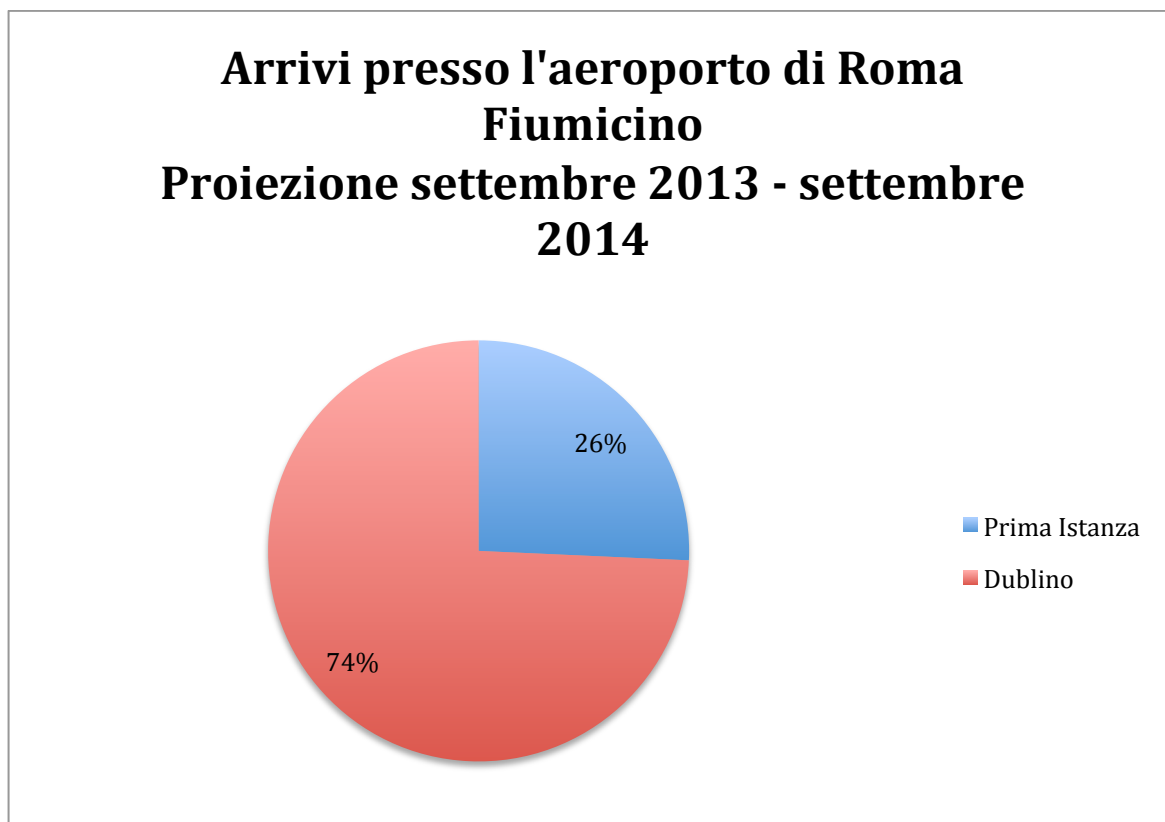
Secondo quanto rilevato nel corso della ricerca i titolari di protezione internazionale o umanitaria in arrivo presso l'aeroporto di Fiumicino vi permangono al massimo per 1-2 giorni. Stando a quanto rilevato, comunque, in rari casi la permanenza presso l'aeroporto supera le 24 ore. Tale circostanza risulta, altresì, confermata dalla cooperativa Badia Grande.

I titolari di protezione rimangono in aeroporto alle stesse modalità previste per gli altri migranti e negli stessi spazi già sopra descritti.

II.C In sintesi: le statistiche degli arrivi presso l'aeroporto di Fiumicino

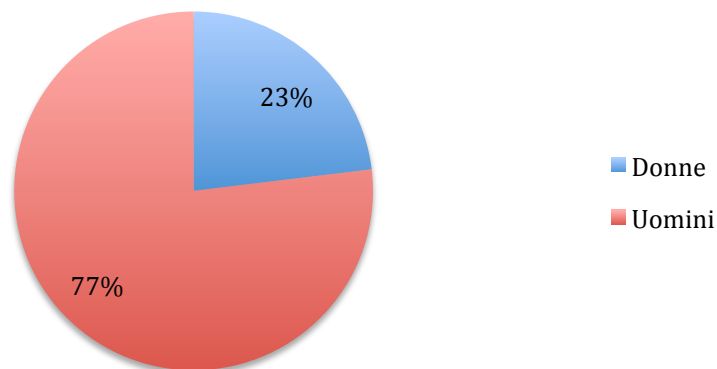
Sulla base delle valutazioni di tipo quantitativo effettuate a partire dalla ricerca realizzatasi può affermare che nell'arco di tempo di un anno (settembre 2013-settembre 2014) sono transitate per l'aeroporto di Roma Fiumicino tra le **3200 e le 3800 persone**. Tra queste persone è possibile stimare che almeno 2000 siano richiedenti e titolari di protezione rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino, ovvero quasi 2/3 degli arrivi complessivi presso l'aeroporto. Tale dato risulta particolarmente rilevante se si pensa che nel 2013 sono eseguiti 3460 trasferimenti verso l'Italia¹⁴. È ragionevole supporre, pertanto, che più della metà di tutti trasferimenti eseguiti verso l'Italia avvenga proprio attraverso lo scalo di Roma Fiumicino.

La restante parte degli arrivi è rappresentata da richiedenti asilo di prima istanza in arrivo da Paesi terzi.



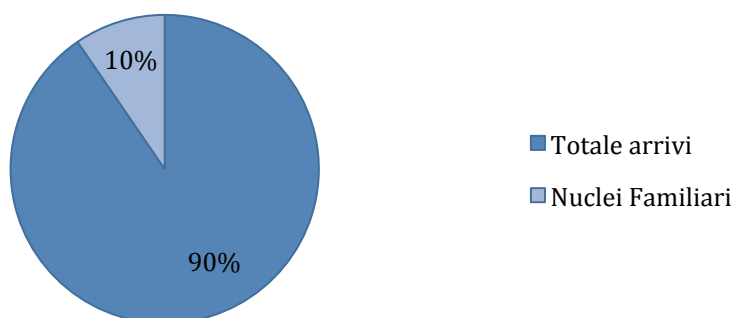
¹⁴V. http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1621:cir-sistema-dublino-inefficace-e-inumano-necessario-superarlo&catid=45&Itemid=143&lang=it;

Divisione per genere



E' possibile, inoltre, stimare che circa il 10% di tutti gli arrivi sia rappresentato da nuclei familiari.

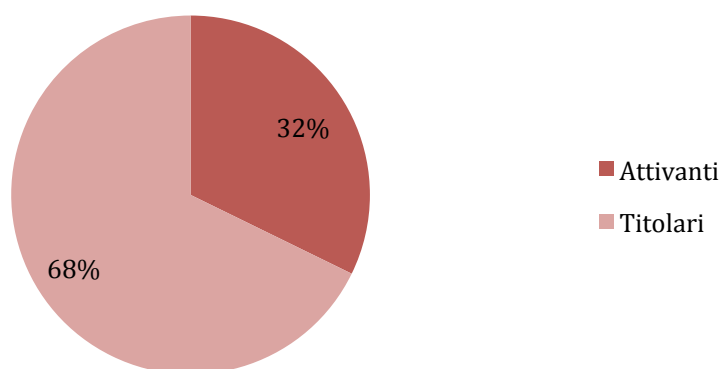
Proiezione sui gruppi familiari in arrivo



Sulla base del campione analizzato circa un terzo dei migranti rinviiati in applicazione del Regolamento Dublino sono c.d. “attivanti” mentre i restanti due terzi sono titolari di una qualche forma di protezione in Italia.

È interessante evidenziare come, all'interno del campione analizzato, non siano stati intervistati richiedenti protezione che avessero già formalizzato la propria richiesta di protezione internazionale prima di lasciare l'Italia ovvero i c.d. “non attivanti”. Anche le interviste realizzate agli attori istituzionali e agli operatori intervistati hanno, altresì, confermato che al momento questa categoria di richiedenti rappresenta un'assoluta minoranza tra coloro che vengono rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino.

Proiezione sugli arrivi Dublino



Per ciò che concerne i Paesi europei di rinvio la gran parte degli arrivi Dublino proviene da Svizzera, Germania, Danimarca, Norvegia e Svezia.

III Cenni sul sistema italiano di accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale

III.A Premessa

Per comprendere pienamente il prosieguo della trattazione è necessario effettuare una, seppur breve, disamina dell'attuale sistema italiano di accoglienza dei richiedenti e, in alcuni casi, dei titolari di protezione internazionale, con particolare riferimento ai richiedenti e titolari rinviati in applicazione del Regolamento Dublino.

La definizione dell'intero sistema di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione in Italia è alquanto complessa. Tale sistema di accoglienza, infatti, è costituito da strutture assolutamente diversificate tra loro in quanto a posti disponibili, condizioni e standard dei servizi resi. A complicare ulteriormente la definizione del sistema va, inoltre, precisato come ad oggi l'Amministrazione Centrale non si sia dotata di un puntuale rapporto periodico sul sistema di accoglienza. L'unica parte del sistema che produce dettagliati rapporti sul proprio funzionamento, i propri standard e i servizi offerti è il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Alla fine del 2014, altresì, è stato pubblicato il *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*¹⁵ che contiene alcune informazioni, sebbene molto generali, su alcune parti del sistema di accoglienza italiano.

¹⁵ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, finito di stampare nel novembre 2014;

Inoltre, *“attualmente, il sistema d’accoglienza per richiedenti asilo trova la propria disciplina in una pluralità di atti normativi, tra i quali il decreto legislativo n. 140/2005, di trasposizione della Direttiva Accoglienza 2003/9/UE, il Decreto del Presidente della Repubblica 303/2004, cosiddetto “Regolamento asilo” e, limitatamente agli articoli 20 e 21, il Decreto Legislativo n. 25/2008, di trasposizione della Direttiva procedure. Oltre a questi atti assume specifica rilevanza anche la Legge 563/1995, cosiddetta “Legge Puglia”, che disciplina i Centri d’Accoglienza dove normalmente trovano prima accoglienza i migranti, inclusi i richiedenti asilo, che sbarcano sulle coste italiane nell’ambito dei cosiddetti flussi misti. Questa pluralità di atti legislativi non risulta pienamente coordinata, e presenta lacune e norme di difficile interpretazione”*¹⁶.

Occorre, infine, precisare come i vari sistemi di accoglienza, che si presenteranno nel prosieguo della trattazione, presentino delle forme di comunicazione tra di loro assolutamente lacunose, che portano a standard di servizi e condizioni di accoglienza del tutto dissimili tra loro.¹⁷

III.B I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA)

III.B.1 I posti disponibili

I Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) sono stati istituiti dall’art. 20, co. 2, d.lgs 25/2008.¹⁸ Lo stesso comma regola le ipotesi in cui il richiedente asilo deve essere ospitato in un Cara:

- 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.

Nell’ipotesi prevista al punto a), il richiedente è ospitato per un periodo non superiore a 20 giorni, mentre negli altri casi per un periodo non superiore a 35 giorni. Secondo l’esperienza maturata da

¹⁶ Unhcr, *Nota UNHCR sul recepimento delle Direttive 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello status di protezione internazionale (rifusione) e 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all’accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, Roma, 5 febbraio 2015, pag. 14;

¹⁷ *“Ne è conseguito che, in assenza di una programmazione unitaria degli interventi, si sono sviluppati sistemi paralleli di accoglienza, con standard, obiettivi e servizi differenti, troppo spesso mal dialoganti e non riconducibili a un contesto unico di presa in carico, inteso come unitario dall’ingresso in Italia fino alla sostenibilità dei percorsi di inclusione”*, Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 80;

¹⁸ Va, tuttavia, precisato come *“l’attuale normativa non definisce nel dettaglio i Cara (Centri di accoglienza per richiedenti asilo), limitandosi a prevedere i casi in cui il richiedente asilo deve essere inviato in accoglienza in questi centri ed a disciplinare alcuni aspetti essenziali del trattamento che nell’ambito di tale accoglienza il richiedente deve ricevere”*, Sprar, Unhcr et al, *La tutela dei richiedenti asilo – Manuale giuridico per l’operatore*, Maggio 2012, pag. 111.

chi scrive, tale termine, tuttavia, risulta lungamente superato in tutte le ipotesi di accoglienza. In tal senso si riportano gli unici dati ancora disponibili sul punto e contenuti nella ricerca *“Il diritto alla protezione”*, contenente dati forniti dal Ministero dell’Interno, ha evidenziato che *“i pochi dati disponibili in relazione ai tempi medi di permanenza nei CDA/Cara in larga misura sembrano confermare che il periodo di permanenza nei centri dei richiedenti asilo sia significativamente superiore alla previsione di cui all’art. 20 del D.Lgs 25/08”*.¹⁹ Questo dato risulta confermato anche da molti enti di tutela secondo cui il periodo di permanenza nei CDA – Cara si attesterebbe su un periodo non inferiore a otto-dieci mesi, con punte superiori all’anno.²⁰ Una pubblicazione universitaria, infine, da un’analisi effettuata sui centri di Castelnuovo di Porto e di Crotone, riporta: *“il periodo trascorso presso le strutture di accoglienza di Crotone e Castelnuovo di Porto è, nella media, pari a 106 giorni, se consideriamo gli individui che hanno già lasciato il Cara, e pari a 108 giorni se consideriamo anche gli individui attualmente presenti presso i Cara”*.²¹ Tale permanenza risulta, almeno per ciò che concerne il Cara di Castelnuovo di Porto, ulteriormente aumentata: *“I tempi di permanenza media calcolati ad agosto sono stati di 255 giorni (dato ufficiale del Ministero dell’Interno, pari a 8 mesi e mezzo). Ma ci sono anche persone come Ken che sono ospitate dal 2011”*.²²

Il richiedente asilo ospitato nel Cara ha diritto ad uscire nelle ore diurne senza che sia necessario richiedere alcuna autorizzazione. Nei soli casi in cui il richiedente debba allontanarsi per periodi di tempo superiori o diversi (es. ore notturne) è previsto l’obbligo per lo stesso di chiedere l’autorizzazione al Prefetto competente.

Va precisato come molti Cara sono anche CDA (Centri di accoglienza)²³, ossia “strutture destinate a garantire una prima accoglienza allo straniero irregolare rintracciato nel 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”²⁴. Tuttavia **dette strutture non sono sorrette da alcuna previsione normativa**²⁵: non c’è, infatti, una disciplina

¹⁹ V. Aghi e al., *Il diritto alla protezione*, Fondo Europeo per i Rifugiati, Giugno 2011, pagg. 126 ss;

²⁰ Aghi e al., *Il diritto alla protezione*, Fondo Europeo per i Rifugiati, Giugno 2011, pag.130;

²¹ V. Rossi E. Vitali L., *I rifugiati in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 26;

²² http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/10/16/news/clandestini_il_grande_business_da_lampedusa_a_roma-68743833/;

²³ Va, inoltre, precisato che alcune strutture che ospitano i Cara, sono strutture polifunzionali, che ospitano nel loro complesso anche dei Centri di Identificazione ed espulsione (CIE, ex CPTA). *“Il fatto che nella medesima area sorgano centri dalle finalità molto diverse crea un clima di assimilazione. Ove sono presenti strutture di tipo polifunzionale, (sia strutture di prima accoglienza e di protezione dei richiedenti asilo che strutture destinate all’esecuzione dell’espulsione) c’è il concreto rischio che si verifichi nei fatti una sostanziale assimilazione dei centri per richiedenti asilo con i CPTA”*, Ministero dell’Interno, *Rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei centri – De Mistura*, gennaio 2007, pag. 18;

²⁴ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 74. Definizione, altresì, rinvenibile sul sito del Ministero dell’Interno www.interno.it;

²⁵ *“Sulla materia dei CSPA e dei CDA viene sovente richiamata, quale scarna fonte normativa legittimante il loro funzionamento, la L. 563/1995, cd. ‘Legge Puglia’ norma che nel 1995 per prima dispose l’istituzione di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore dei ‘predetti gruppi di stranieri’ (art. 2 co.1). Il*

delle fattispecie e delle modalità di accoglienza o di permanenza - di fatto obbligata – dei cittadini stranieri in detti centri.

Occorre, inoltre, precisare come all'interno delle strutture non vi sia alcuna divisione tra i posti destinati ad essere CDA e posti Cara.²⁶

La lista dei Cara presenti sul territorio nazionale è riportata dal Ministero dell'Interno sul proprio sito web²⁷.

Si riportano, altresì, di seguito i più recenti dati disponibili in merito alla capienza di CDA e CARA, tratti dal già citato *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*. Tali dati, tuttavia, contengono anche l'indicazione dei posti disponibili presso i CPSA (Centri di primo soccorso ed accoglienza), centri ove l'accoglienza dei richiedenti asilo dovrebbe essere destinata a durare per un brevissimo arco temporale, immediatamente seguente al loro arrivo nei luoghi di sbarco.

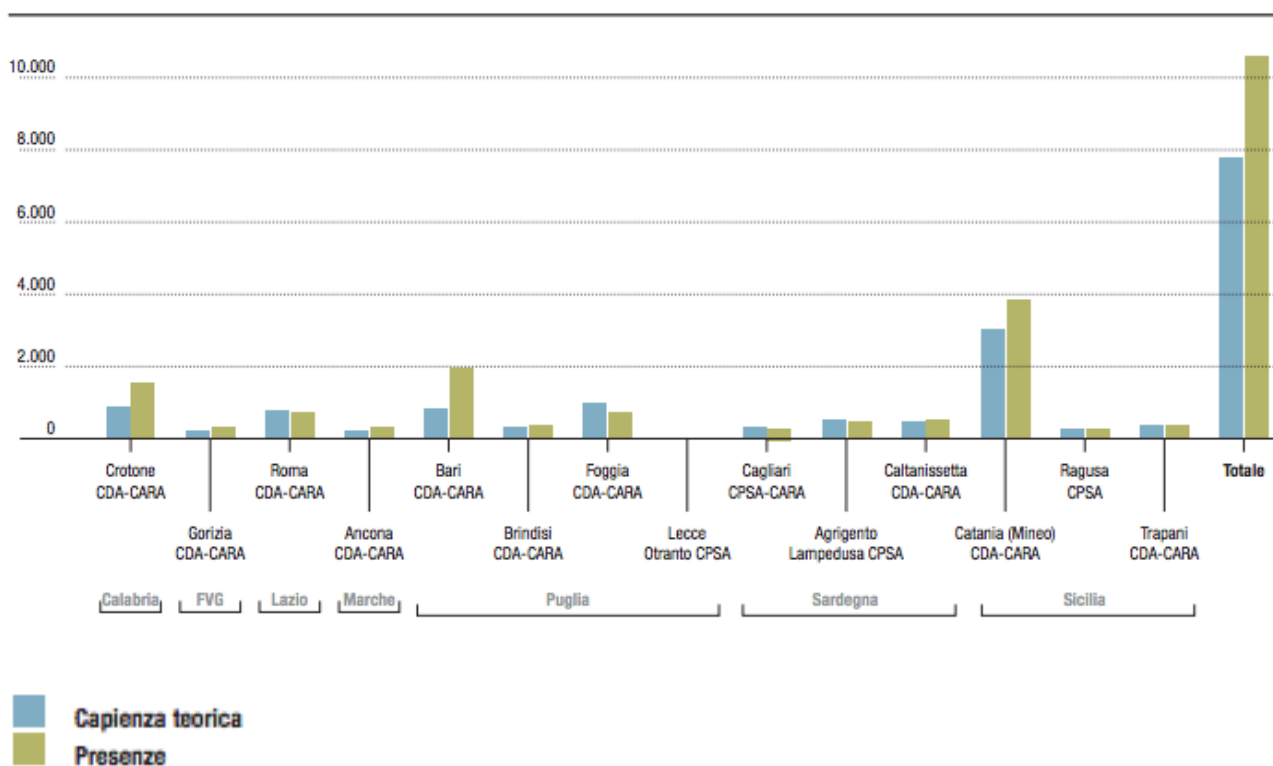


Grafico tratto dal *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, pag. 72.

Il numero di posto complessivi di CDA, CARA e CPSA è di **7810 posti** “che diventano 10331 nel

riferimento alla citata norma quale fonte di regolamentazione degli attuali CPSA e CDA appare affatto condivisibile giacché la norma invocata si limita a disciplinare le attività di prima assistenza intercorse in Puglia tra il 1 luglio e il 31 ottobre 1995, ovvero in un preciso arco temporale e in una ben delimitata area geografica e in ogni caso nulla dispone in materia di provvedimenti limitativi della libertà personale” Asgi e al., *Il diritto alla protezione*, Fondo Europeo per i Rifugiati, Giugno 2011, pag.123;

²⁶“I CARA e i CDA dovrebbero ospitare, quindi, due gruppi distinti, ma, dalle osservazioni condotte, è emersa una sovrapposizione spaziale e funzionale tra le due tipologie di centri e per tale ragione sono stati trattati contestualmente nel presente rapporto. I CARA e i CDA, difatti, accolgono senza alcuna distinzione richiedenti asilo e stranieri in attesa di registrare la domanda d asilo, con la differenza che solo i primi possono uscire dai centri durante le ore diurne, mentre i secondi devono attendere in condizioni di trattenimento da 10 a 60 giorni l’attestazione di richiedente asilo”, Medici senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, gennaio 2010, pag. 16;

²⁷<http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>;

numero di presenza di immigrati accolti e assistiti nei centri”.²⁸ Stando a quanto riferito da rappresentanti del Ministero dell’Interno nel corso del Convegno *Gestione dei flussi d’asilo: rafforzare gli strumenti, rafforzare il sistema* del 18-19 novembre 2014 alla data del 18 novembre 2014 i centri governativi risultavano tutti pieni e privi, pertanto, di posti disponibili. A febbraio 2015 i migranti accolti presso i centri governativi erano 9504.²⁹

III.B.2 Le condizioni di accoglienza

I Cara sono ubicati in zone periferiche delle aree in cui insistono, isolati dal resto del territorio e circondati da evidenti recinzioni, che li fanno apparire all’esterno come luoghi destinati a categorie di persone che in qualche modo devono essere tenute distinte dal resto della società.³⁰ Da un punto di vista strutturale, dunque, la funzione di contenimento e sorveglianza sembra essere predominante rispetto a quella dell’accoglienza.³¹

Molti centri sono di dimensioni enormi in quanto a capienza, come ad esempio quello di Bari, di Crotone e di Mineo, e solitamente hanno sede in strutture riadattate come ex aeroporti, ex saline, ex caserme.

La collocazione dei centri nonché le loro dimensioni fanno dei Cara strutture inappropriate a fornire idonee condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo che vi sono ospitati. I Cara forniscono generalmente standard di accoglienza a bassa soglia, che variano molto anche a seconda delle strutture.

Occorre, in primo luogo, notare come molti dei Cara presenti sul territorio italiano presentino gravi situazioni di sovraffollamento. Basti, sul punto, vedere quanto riportato nel *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*: “I centri che in misura maggiore fanno registrare un numero di presenze superiore ai posti indicati come capienza teorica sono nell’ordine: Bari Palese (con 1002 presenze in più rispetto al numero dei posti previsti); Crotone (802 posti in più) e Mineo (792)”.³²

Occorre, altresì, notare come proprio tali centri siano anche quelli che, in termini assoluti, accolgono il maggior numero di richiedenti asilo. “Il centro che accoglie in assoluto il maggior numero di immigrati è il CDA-CARA di Mineo con 3792 persone accolte (sono il 37% di tutte le

²⁸ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 72;

²⁹ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf;

³⁰ Tale collocazione sicuramente contribuisce ad alimentare il clima di intolleranza e pregiudizio che circonda richiedenti asilo e rifugiati di cui parla anche Amnesty International: “Le autorità non li hanno adeguatamente protetti [richiedenti asilo e rifugiati] dalla violenza a sfondo razziale e, facendo collegamenti infondati tra immigrazione e criminalità, alcuni politici e rappresentanti del governo hanno alimentato un clima di intolleranza e xenofobia” Amnesty International, *Rapporto annuale 2011 – Italia*, maggio 2011;

³¹ “Nel complesso, i centri visitati appaiono privi di alcun tipo di contatto e sinergia con i servizi del territorio e risultano come “corpi estranei” rispetto al contesto locale in cui si trovano” Medici senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, gennaio 2010, pag. 18;

³² Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 72;

presenze nei centri governativi). A questo seguono i centri di Bari Palese con 1746 presenze (con il 17% di presenze sul totale nazionale) e Crotone con 1531 (il 15%).³³

Risulta evidente come la situazione di sovraffollamento influisca fortemente sulla qualità e quantità di tutti i servizi forniti – compresi i servizi sanitari³⁴ - nonché sugli stessi standard di accoglienza offerti, con gravissimo pregiudizio per coloro che vi sono accolti, prime tra tutte le persone vulnerabili³⁵.

Attualmente le condizioni di accoglienza nei Centri governativi risultano, nella maggior parte dei casi, di bassissimo livello e tale situazione porta sovente a tensioni e manifestazioni dei richiedenti asilo che vi sono accolti. Si veda, a titolo esemplificativo, quanto accaduto a più riprese presso il Cara di Castelnuovo di Porto ove nel maggio-giugno del 2014, in concomitanza con il cambio di gestione dello stesso centro, i richiedenti asilo accolti hanno dato luogo a manifestazioni di protesta denunciando le deteriori condizioni di accoglienza nonché la mancata erogazione del pocket money giornaliero che spetterebbe loro³⁶.

Focus: IL CARA DI CASTELNUOVO DI PORTO

La struttura di Castelnuovo di Porto è stata istituita con decreto del 20.04.2005 ed è entrata in funzione quale Cara – CDA nel maggio del 2009. Fino a febbraio 2012 l’Ente gestore della struttura è stata la Croce Rossa Italiana (CRI). Dal 2012 ai primi mesi del 2014 l’Ente gestore è stata la società Gepsa (Gestion Etablissements Penitenciers Services Auxiliares). Attualmente il Cara risulta gestito dalla cooperativa Auxilium.

Il Cara è collocato in prossimità dell’uscita autostradale della rete A1 Castelnuovo di Porto. La struttura dista circa 9 km dal comune di appartenenza e circa 40 km da Roma. Non vi sono nei pressi della struttura collegamenti pubblici che possano facilitare gli spostamenti degli ospiti che sono costretti, quindi, a percorrere molti chilometri a piedi, in strade a grande frequentazione di veicoli, per raggiungere la stazione ferroviaria più vicina, Monterotondo, a circa 5 km di distanza, e da lì recarsi a Roma. Esso sorge, quindi, in un’area fortemente isolata e del tutto astratta dal territorio circostante. L’edificio destinato all’accoglienza dei rifugiati fa parte di un complesso di edifici dello stesso tipo, i quali sono destinati al deposito di materiali vari. L’intera struttura è, inoltre, circondata da una enorme pavimentazione di cemento.

Il Cara ha una capienza ordinaria di 650 posti, ma in alcuni momenti sono state ospitate fino a 780 persone. Secondo quanto riportato dal sito minoristranierinonaccompagnati.blogspot.it a seguito di una visita effettuata in data 18 luglio 2014, a quella data erano presenti nel centro 766 persone, inclusi 23 nuclei familiari.

L’intera struttura è circondata da alte recinzioni e per l’ingresso nella stessa è necessario esibire l’apposito tesserino che dimostri di essere ospite della struttura. L’area intorno alla struttura è fortemente degradata e vi sono in prossimità della

³³ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 72;

³⁴ Tale situazione risulta assolutamente protratta nel tempo. Già nel 2010, infatti, Medici senza Frontiere nel suo Rapporto *Al di là del muro* riportava: “Non sono previste, inoltre, procedure per adattare l’offerta dei servizi sanitari in base al numero di ospiti presenti, comportando difficoltà in contesti di sovraffollamento a garantire standard qualitativi costanti, come emerso nel corso delle prime visite nei centri di Bari, Caltanissetta, Crotone, Trapani”, Medici senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, gennaio 2010, pag. 19;

³⁵ In merito alla situazione delle persone vulnerabili è interessante notare come già nel 2011 la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato Italiano riportasse: “non tutti i Cara offrono lo stesso livello di servizi, in molti casi si riscontrano carenze nella fornitura di servizi alla persona così come previsti dallo Schema generale di capitolato per la gestione dei centri adottato nel 2008 (mediazione linguistica, informativa legale, sostegno socio-psicologico), con potenziale danno soprattutto per i soggetti più vulnerabili, come le vittime di tortura o trauma estremo, le vittime di violenza sessuale o di genere, le persone con disabilità”. 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*, approvato il 6 marzo 2012, pag. 123;

³⁶ V. <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/roma-protesta-migranti-Cara-Castelnuovo-Porto-via-tiberina-bloccata-59806d85-8c69-4674-9456-26719a260ee4.html>; <http://www.dinamopress.it/news/cara-di-castelnuovo-di-porto-una-mattina-di-ordinaria-brutalita>; <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/cara-castelnuovo-porto-protesta-dei-richiedenti-asilo-cariche-polizia/>. V. anche Senza Confine, Laboratorio 53, *Chi fa la legge? Pubblica Amministrazione e diritto d’asilo*, Roma, febbraio 2015, pag. 10;

stessa fenomeni diffusi di prostituzione. Alcune inchieste giornalistiche hanno, altresì, riportato casi di prostituzione anche all'interno del Centro (<http://www.corriere.it/inchieste/prostituzione-alcol-droga-/8d7727f6-1899-11e3-9feb-01ac3cd71006.shtml>).

La struttura, peraltro, risulta soggetta ad allagamenti che, in taluni casi, sono durati anche per alcuni giorni (http://roma.repubblica.it/cronaca/2014/01/31/news/cara_alleporte_di_roma_sottacqua_centinaia_di_rifugiati_sui_tetti-77391751/).

Non vi sono separazioni tra le zone destinate agli uomini e quelle destinate alle donne né aree destinate all'accoglienza dei nuclei familiari o monoparentali pur presenti, come visto, in modo numeroso nel centro.

Occorre, infine, sottolineare come non vi sono strutture ricreative di alcun genere, neanche per i molti minori ivi presenti, salvo i corsi di italiano previsti nel centro.

Numerose inchieste giornalistiche, nonché alcuni rappresentanti delle istituzioni, hanno denunciato, nel corso dell'ultimo anno, le condizioni dei centri governativi di accoglienza per i richiedenti asilo. Numerose inchieste hanno riguardato il centro di Mineo, che, come si è visto, è in termini assoluti quello che accoglie il maggior numero di richiedenti asilo. Si veda, in merito, quanto riportato dal *Il fatto quotidiano* a seguito di una visita effettuata, nell'aprile del 2014, all'interno di una delegazione parlamentare: *“Pochi metri e le aiuole ordinate scompaiono per lasciare spazio alla sporcizia, ai rifiuti abbandonati, agli stracci. Rimangono solo le antenne paraboliche piazzate lì per gli americani, che i migranti utilizzano come sostegno per stendere i panni. Anche l'atteggiamento degli ospiti cambia. ‘Il cibo fa schifo, ci sentiamo male, abbiamo problemi di stomaco, ma in infermeria ci danno delle bustine, ci dicono di non preoccuparci’ è la lamentela più diffusa, unita alla richiesta di sigarette”* e ancora *“Il lato oscuro dell'inferno, però, è rappresentato dalle case. Le villette a due piani, pensate per ospitare una famiglia, sono divise in quattro o cinque stanze, e in ognuna ci arrivano a dormire fino a sette persone. Varcare la soglia fa perdere l'equilibrio: l'aria è irrespirabile, ovunque ci sono rifiuti, stracci, resti di cibo avariato, si fa fatica a respirare dato che la temperatura è molto più alta rispetto all'esterno”*.³⁷ Il centro di Mineo è, inoltre, stato più volte al centro dell'attenzione di parte delle istituzioni nonché degli organi di informazione a causa della sua gestione.³⁸

Le condizioni di accoglienza nei Cara presentano, in definitiva, **standard di bassa soglia**, che nella maggior parte dei casi si limitano a fornire agli ospiti vitto e alloggio (talvolta in condizioni precarie³⁹) e assistenza sanitaria di base⁴⁰, senza alcuna progettualità che possa portare gli ospiti ad

³⁷ <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/19/sicilia-viaggio-senza-filtri-nel-cara-di-mineo-dove-limmigrazione-e-un-inferno-di-stato/957388/>;

³⁸ Si veda, sul punto, l'interrogazione parlamentare presentata dall'on. Palazzotto in merito alla gestione del centro il cui testo integrale si può trovare al link <http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=4/07247&ramo=CAMERA&leg=17&testo=4%20Mineo%205%203>. Si veda, inoltre, <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/24/cara-mineo-i-gestori-in-affitto-casa-parlamentare-ncd/1293951/>, nonché http://palermo.repubblica.it/cronaca/2014/12/06/news/inchiesta_mafia_capitale_e_cara_di_mineo_il_pd_fare_chiarezza_su_appalti-102299386/;

³⁹ *“Nei centri di Foggia, Crotone, Caltanissetta spesso i pasti sono serviti freddi e la maggior parte degli ospiti è obbligata a consumarli sul proprio letto o per terra per l'assenza di spazi ad hoc”*, Medici senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, gennaio 2010, pag. 19.

⁴⁰ *“Gli appartamenti sono angusti e sporchi. Un afgano riferisce anche di scarsi controlli medici. Non vengono fatti check up e a volte somministrano le stesse pillole per patologie differenti”*, Dal Corriere della Sera on line del 13.01.2012, *Un viaggio tra i disperati del Cara “senza farmaci né speranza”*, <http://www.meltingpot.org/articolo17272.html>;

un inserimento effettivo nel territorio di riferimento. Tale situazione è particolarmente grave se si considera, infine, che i tempi di permanenza nei Cara sono piuttosto lunghi sull'intero territorio nazionale. Essi, infatti, come visto, si attesterebbero su un periodo non inferiore a otto – dieci mesi, con punte anche superiori all'anno.

Sui CARA è da ultimo intervenuto l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) che nelle sue ultime note ha evidenziato la assoluta necessità del superamento del sistema dei Cara. L'Unhcr sostiene, infatti, che: *“l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato la necessità del superamento dei CARA come centri d'accoglienza. Le dimensioni di tali centri e la loro gestione hanno manifestato una serie di problemi, che hanno portato ad una preoccupante riduzione negli standard d'accoglienza. Pensati per accogliere i richiedenti asilo per un massimo di 25/30 giorni, a causa della carenza di posti a livello nazionale e del rallentamento delle procedure d'asilo, sono divenuti luoghi dove i richiedenti rimangono per periodi molto più lunghi (anche un anno), con elevati costi per lo Stato, in relazione alla bassa qualità dei servizi erogati e ai possibili abusi ed inefficienze, e soprattutto senza la possibilità di ricevere quei servizi che potrebbero sostenerli nell'eventuale successivo processo d'integrazione”*⁴¹.

III.C Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge n. 189/2002 (c.d. legge Bossi-Fini) ed è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza e di integrazione di richiedenti asilo, titolari di protezione internazionale o umanitaria – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA). Il coordinamento di tale Sistema è garantito dal Servizio Centrale, struttura operativa istituita dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione.

Gli enti locali, afferenti alla rete Sprar, garantiscono per i beneficiari interventi di c.d. “accoglienza integrata” che supera la sola predisposizione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento legale e sociale nonché la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico per i propri beneficiari.

In data 29.01.2014 il Ministero dell'Interno ha pubblicato le nuove graduatorie⁴² dei circa 20000 posti messi a disposizione dagli Enti locali a seguito del bando pubblicato dallo stesso Ministero in

⁴¹ Unhcr, *Nota UNHCR sul recepimento delle Direttive 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello status di protezione internazionale (rifusione) e 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*”, Roma, 5 febbraio 2015, pag. 14;

⁴² Tutte le graduatorie sono liberamente consultabili al sito:

http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/dip_liberta_civili/2014_29_01_Graduatoria_SPRAR.html

data 30.07.2013⁴³. Le graduatorie distinguono tra i posti già messi a disposizione e quelli aggiuntivi azionabili su richiesta della Direzione Centrale dei servizi civili per l'Immigrazione e l'Asilo dello stesso Ministero dell'Interno. Nel dettaglio i posti Sprar disponibili sono:

- 12076 posti assegnati e 6259 posti aggiuntivi per richiedenti asilo e titolari di protezione;
- 253 posti assegnati e 57 posti aggiuntivi per richiedenti e titolari di protezione con disabilità o disagio mentale;
- 691 posti assegnati e 174 per i minori stranieri non accompagnati.

L'ampliamento del sistema Sprar a circa 20000 posti ha sollevato alcuni dubbi da parte degli enti di tutela in quanto, accanto a realtà positive di accoglienza⁴⁴, sono entrate all'interno dello stesso alcune realtà poco positive provenienti dall'accoglienza durante la c.d. "Emergenza Nord-Africa".⁴⁵ Stando ai dati forniti dal Servizio Centrale ed aggiornati al 1 agosto 2014⁴⁶ "Nel primo semestre 2014 sono stati accolti 10852 beneficiari, di cui 10325 ordinari, 132 beneficiari con disagio mentale o disabilità e 395 minori stranieri non accompagnati".⁴⁷ A febbraio 2015 risultavano accolte nei Centri Sprar 20596 persone.⁴⁸

Alcune perplessità hanno suscitato i punteggi di assegnazione dei progetti approvati a seguito del citato bando del 30.07.2013. Il punteggio assegnato rappresenta, infatti, il criterio di valutazione che riconosce l'aderenza del progetto alle richieste e, pertanto agli standard, del bando di assegnazione: più alto è il punteggio, più il progetto, stanno alle verifiche e ai controlli effettuati, presenta le caratteristiche e gli standard richiesti. Orbene guardando anche rapidamente le graduatorie di assegnazione⁴⁹ - che si basano su una scala da 0 a 20 - si nota un'enorme divario tra il primo progetto approvato, con 18.42, e l'ultimo con 2.05. Inoltre, è possibile notare come, per le categorie ordinarie, solo 131 progetti su 367 superano il punteggio 10 e solo 13 su 367 superano il punteggio 15.⁵⁰

⁴³ Il testo del bando è consultabile al sito: [http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/DM_FNPSA%2030_07_2013\(1\).pdf](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/DM_FNPSA%2030_07_2013(1).pdf)

⁴⁴ V. http://viedifuga.org/bando-sprar-quello-che-i-neri-non-dicono/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A%20viedifuga%2Fnews%20%28Vie%20di%20fuga%20%2C%20BB%20News%29

⁴⁵ "Gli elenchi infatti indicano l'ente pubblico titolare del finanziamento, ma non compare l'indicazione dei soggetti che effettivamente gestiranno i posti di accoglienza, per la maggior parte dei casi associazioni, cooperative sociali, enti religiosi, enti di diritto pubblico, come la Croce Rossa che è anche presente nella gestione di alcuni dei tanto criticati Cie o dei Cara (Centri di accoglienza richiedenti asilo). Appare quindi che presso il comune di Settimo torinese sono previsti 50 + 50 posti (poco meno di quelli dell'intera Napoli) che si presume siano nel medesimo centro già gestito dalla Croce Rossa militare per l' 'Emergenza nordafrica' e che tante critiche aveva suscitato da parte di molte associazioni piemontesi", http://viedifuga.org/bando-sprar-quello-che-i-neri-non-dicono/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A%20viedifuga%2Fnews%20%28Vie%20di%20fuga%20%2C%20BB%20News%29;

⁴⁶ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pagg. 104 e ss;

⁴⁷ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 110;

⁴⁸ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf;

⁴⁹ Tutte le graduatorie sono liberamente consultabili al sito: http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/dip_liberta_civili/2014_29_01_Graduatoria_SPRAR.html

⁵⁰ "Questo, non può che voler dire che, siamo di fronte a progetti di scarsissima qualità, che rende questa graduatoria inquietante. Siamo andati a cercare sul fondo del barile nel tentativo di reperire tutti i posti possibili - dice il nostro referente Asgi, che però

In merito allo *status* giuridico di coloro che vi sono accolti il 63% è richiedente protezione internazionale mentre il restante 37% è titolare di una forma di protezione (nel dettaglio il 13% è titolare di protezione umanitaria, il 12% di protezione sussidiaria e il 12% di *status* di rifugiato).⁵¹

La percentuale dei richiedenti protezione accolti all'interno dello Sprar sta registrando un aumento considerevole negli anni⁵². Ciò “*sta impegnando gli operatori in una rimodulazione dei servizi offerti, che vada nella direzione di un’implementazione di attività rivolte all’accompagnamento nella procedura di richiesta asilo e sta inevitabilmente comportando l’allungamento dei tempi di accoglienza e una conseguente diminuzione del turn-over all’interno della rete Sprar.*”⁵³ Si tratta, come è evidente, di una criticità dell’attuale sistema Sprar: la diminuzione del turn-over e l’arrivo massiccio di richiedenti protezione sulle coste italiane stanno, infatti, determinando la necessità di ulteriori posti in accoglienza che il sistema Sprar non è in grado di garantire.⁵⁴

Molto interessante risulta, infine, la distribuzione regionale del numero degli accolti su tutto il territorio nazionale: la Sicilia e il Lazio, infatti, accolgono più del 40% del totale di beneficiari Sprar come risulta dal grafico sottostante.

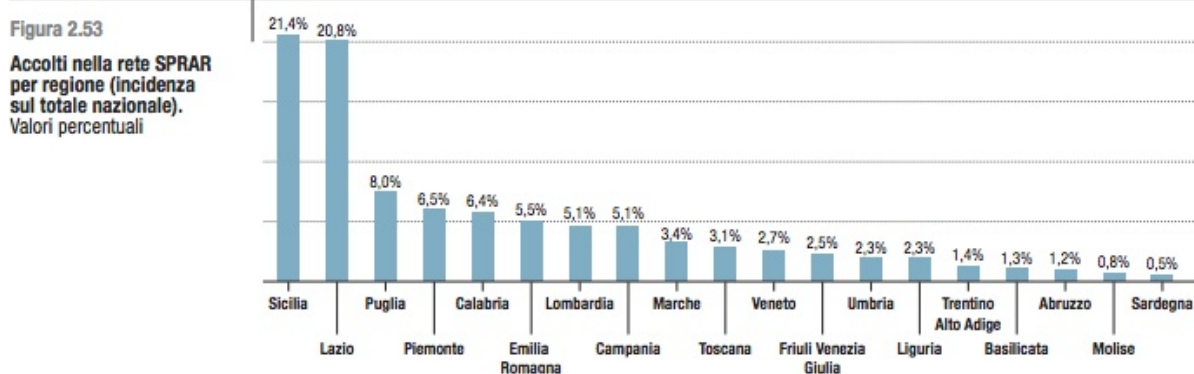


Grafico tratto dal *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, pag. 110.

Come è evidente la Sicilia e il Lazio, in particolare la città metropolitana di Roma, accolgono più del 40% di tutti i beneficiari ospitati nella rete Sprar.

aggiunge – Magari ci saranno stati dei Comuni che hanno avuto una spinta etica, non accompagnata da una adeguata preparazione tecnica. Per altri, è lecito pensare, che la motivazione sia stata la possibilità di poter accedere a dei fondi e creare posti di lavoro. Certo, c’è il rischio che questa situazione possa abbassare la qualità dello Sprar». Il rischio è che lo Sprar si trasformi da progetto modello in un parcheggio, e non solo per una questione legata al punteggio”;

<http://www.corrieredelleimmigrazioni.it/2014/02/12/carpe-diem-asilo/>;

⁵¹ Dati riportati in Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 112;

⁵² La tendenza degli ultimi anni in merito allo *status* giuridico di coloro che sono accolti nel sistema Sprar è quella di un aumento significativo dei richiedenti asilo: “*Da una veloce analisi dei permessi di soggiorno dei beneficiari accolti nel 2013 si nota, infatti, un incremento dei richiedenti protezione internazionale che passano dal 30% del 2012 al 59% sul totale degli accolti nel 2013; approfondendo ulteriormente l’analisi, si evince che i richiedenti asilo accolti nei posti straordinari del 2013 hanno rappresentato il 79% del totale*”, Centro Studi e Ricerche IDOS *Dossier Statistico Immigrazione 2014*, ottobre 2014, pagg. 148-149;

⁵³ Centro Studi e Ricerche IDOS *Dossier Statistico Immigrazione 2014*, ottobre 2014, pag. 149;

⁵⁴ “*Nel 2014 abbiamo assistito ad un forte incremento degli arrivi via mare – oltre 112.000 alla data del 31 agosto 2014 – e ad un inevitabile approccio emergenziale nella gestione dell’accoglienza che vede nuovamente insufficienti i posti dello SPRAR rispetto alle reali necessità*” Centro Studi e Ricerche IDOS *Dossier Statistico Immigrazione 2014*, ottobre 2014, pag. 149;

Focus: “L’ampliamento SPRAR nella città di Roma. Tra prospettive di miglioramento e rischi di omogeneizzazione al ribasso” a cura di Chiara Denaro. In riferimento a “Impatti sul sistema di accoglienza dei richiedenti/titolari di protezione internazionale a Roma: operatori, interventi e politiche sociali.” a cura di Accorinti, M. Denaro, C. Sanguinetti, A. (V. appendice 2 per il paper integrale).

La città di Roma ha rappresentato sin dagli anni '90 un luogo chiave nell'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati e costituisce una cartina di tornasole interessante per cogliere alcune caratteristiche strutturali del sistema italiano e monitorarne le evoluzioni, nonostante la sua natura specifica e di caso particolare.

Essa ha ospitato nel tempo la totalità delle tipologie di centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati esistenti, ovvero CARA, CPA, FER, FEI, Centri ENA, CDA, CAS, SPRAR e Centri Dublino. Una molteplicità che riflette un sistema di accoglienza frammentato e scarsamente integrato, caratterizzato da differenti enti committenti (Ministero, Comune, Prefettura, Protezione Civile, UE), diversi standard di accoglienza e altrettanti budget pro capite-pro die. Il risultato fondamentale di questa configurazione è sempre stato un trattamento dei richiedenti asilo e rifugiati essenzialmente disomogeneo, differenziato e svincolato da un quadro di standard chiaramente sanciti, in termini di assistenza legale, sociale, sanitaria, formativa, lavorativa e alloggiativa.

Sino al 2013, il principale bacino di ricezione della domanda di accoglienza alloggiativa dei richiedenti asilo e rifugiati faceva capo all'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma e, a riguardo, è opportuno segnalare due caratteristiche. In primis una domanda di accoglienza doppia rispetto all'offerta, indicata da una lista d'attesa cronica di 6 mesi per accedere alle strutture, ovvero l'equivalente del tempo di permanenza concesso, e confermata dalla vasta presenza di richiedenti asilo e rifugiati in insediamenti informali, quali Ponte Mammolo, e occupazioni a scopo abitativo, quali il Salam Palace e l'edificio di via Collatina. In secondo luogo i progetti di accoglienza “ridotti all'osso”, con un budget pro-capite pro die dai 17 ai 21 euro giornalieri, che prevedevano la paradossale prescrizione di fornire servizi di assistenza agli ospiti con la unica dotazione in termini di personale di “un guardiano” per turno (indipendentemente dalla capienza delle strutture, che poteva raggiungere i 120 posti).

Nel biennio 2011-2013 a questo circuito era stato affiancato quello dell'ENA, i cui centri di accoglienza erano sorti nei luoghi più disparati, spesso distanti chilometri dalla prima fermata del bus e in alcuni casi non idonei all'accoglienza di persone a causa di rilevanti deficit strutturali (sistema di riscaldamento, sistema fognario, etc.). Diverse indagini realizzate all'epoca, sottolineavano come la fornitura dei servizi di assistenza socio-sanitaria, legale, formativa e lavorativa fosse divenuta completamente discrezionale; nelle interviste realizzate con operatori e ospiti la metafora del “parcheggio” veniva utilizzata in maniera ricorrente, al fine di dare un'idea della configurazione del sistema. Inoltre all'epoca, l'assegnazione dei finanziamenti era avvenuta per affidamento diretto, senza bando, e il reperimento delle strutture secondo criteri occulti: la scarsa trasparenza del sistema di accoglienza dei migranti aveva raggiunto i massimi livelli.

Nel 2014 la situazione si modifica: lo SPRAR, unico sistema di accoglienza che fino a quel momento si era distinto per la fornitura “reale” di servizi di accoglienza integrata, purtroppo limitata a 3000 posti su tutto il territorio nazionale, dispone l'ampliamento a 16.000 sino al 2016. Ciò coincide con l'apparente chiusura del circuito dell'ENA, in realtà convertito attraverso l'istituzione dei CAS (centri di accoglienza straordinaria) dipendenti dalla prefettura. A Roma i progetti SPRAR diventano 38, per un totale di 2,581 posti ordinari (con disponibilità di ampliamento del 50%, allo stesso budget); del numero di CAS non è disponibile una lista esaustiva.

L'ampliamento SPRAR è avvenuto a Roma attraverso la trasformazione di strutture di accoglienza facenti capo all'Ufficio Immigrazione, o recentemente dismesse in seguito alla fine dell'Emergenza Nord Africa, e ha comportato un'omogeneizzazione teorica dei servizi di accoglienza, secondo quanto previsto dal sistema SPRAR, con la fissazione di una quota pro-capite pro-die intorno ai 37 euro, che non sempre ha trovato riscontro nella prassi.

Le indagini sul campo hanno rivelato in diversi casi l'impossibilità rispettare gli standard fissati dallo SPRAR, per due ordini di fattori. In primis a causa dei “grandi numeri” di ospiti (sino a 80-100 ospiti); in secondo luogo gran parte dei servizi previsti dallo Sprar finisce per non essere erogata stante lo status giuridico di richiedenti asilo degli ospiti.

Gli operatori impiegati nei grandi centri (1-2 in turno) hanno sottolineato una sorta di snaturamento del sistema SPRAR, a causa dell'impossibilità oggettiva di fornire la c.d. “accoglienza integrata” a ciascun ospite attraverso la codefinizione di progetti individualizzati di intervento.

In merito alla durata dell'accoglienza presso i centri Sprar va evidenziato come il “*Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*”⁵⁵riporti: “*I tempi di permanenza all'interno del Sistema di protezione sono: - pari alla durata della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, nel caso di richiedenti; - sei mesi nel caso di rifugiati, titolari di protezione*

⁵⁵ Liberamente consultabile al link: <http://www.serviziocentrale.it/file/pdf/manuale.pdf>;

sussidiaria e di protezione umanitaria; - sei mesi dalla data della notifica del provvedimento della Commissione territoriale che riconosce la protezione internazionale, qualora il beneficiario sia entrato nello SPRAR da richiedente asilo. In questi ultimi due casi è possibile (in situazioni specifiche, come si vedrà al paragrafo successivo) procedere a una richiesta di proroga”.⁵⁶ Sul punto è necessario mettere in evidenza due criticità che si sono verificate nella prassi. La prima riguarda proprio la durata della permanenza nei centri e i motivi di dimissione dagli stessi centri. Si riportano, in merito, i dati più recenti disponibili, ovvero quelli relativi all’anno 2013 e riportati all’interno del *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*: il 36% dei beneficiari esce dall’accoglienza per integrazione; il 35% viene dimesso per scadenza dei termini; il 25 abbandona volontariamente l’accoglienza; il 3,8% viene allontanato dal centro; lo 0,2% sceglie l’opzione del rimpatrio volontario.⁵⁷ Si noti, pertanto, come soltanto il 36% dei beneficiari del sistema Sprar lascia l’accoglienza per avvenuta integrazione. Pur volendo considerare almeno una parte degli abbandoni volontari come persone integrate sul territorio, è evidente come l’integrazione, in particolare dei titolari di protezione internazionale, rappresenti un vero e proprio problema, anche per coloro che hanno beneficiato dell’accoglienza presso lo Sprar⁵⁸.

Ulteriore problema riguarda la durata dell’accoglienza per i richiedenti asilo/ricorrenti ovvero per coloro che, a seguito di diniego della domanda di protezione internazionale da parte della competente Commissione Territoriale, hanno presentato ricorso innanzi al Tribunale civile competente. Il d.lgs 140/2005 prevede, infatti, al suo articolo 5, co.7, che: *“Fatto salvo quanto previsto dall’articolo 17 del regolamento, in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della domanda di asilo, il ricorrente autorizzato a soggiornare sul territorio nazionale ha accesso all’accoglienza solo per il periodo in cui non gli è consentito il lavoro, ai sensi dell’articolo 11, comma 1, ovvero nel caso in cui le condizioni fisiche non gli consentano il lavoro”*⁵⁹. Va precisato che ai sensi della normativa italiana il richiedente asilo è autorizzato allo svolgimento dell’attività lavorativa decorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione.⁶⁰

⁵⁶ Servizio Centrale SPRAR, *Manuale operativo per l’attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*, pag. 8;

⁵⁷ *“Rispetto allo scorso anno, si registra una diminuzione della percentuale degli usciti per integrazione (nel 2012 era pari al 38% del totale, due punti percentuali in più rispetto al 2013)”*, Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 100;

⁵⁸ Su tale punto si tornerà più in dettaglio nella parte dedicata ai titolari di protezione;

⁵⁹ La limitazione temporale della durata massima dell’accoglienza prevista dall’art. 5, co.7, d.Lgs. n. 140/05, tuttavia, fa sorgere rilevanti dubbi in relazione alla sua piena conformità con la Direttiva 2003/9/CE che all’art. 2, lett. e) dispone che l’accoglienza sia assicurata a *“qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di asilo in merito alla quale non sia stata ancora presa una decisione definitiva”*;

⁶⁰ Art. 11, co.1, d.lgs 140/2005;

La possibilità di accedere al lavoro, **garantita con il permesso di soggiorno per richiesta asilo, che viene rilasciato al momento della presentazione del ricorso nel caso di sospensiva automatica ovvero nel momento della pronuncia sulla sospensiva**, è, dunque, configurata, dall'art. 11 co.2 del D.Lgs 140/05, quale presupposto di per sé sufficiente a fare cessare immediatamente le misure di accoglienza a favore del richiedente asilo ricorrente in giudizio. Va, tuttavia, osservato come dalla mera possibilità di cercare un lavoro, non consegue automaticamente la certezza di trovare, nell'immediatezza, un'occupazione idonea a garantire il sostentamento del richiedente e eventualmente dei suoi familiari.

L'interruzione dell'accoglienza, specie se improvvisa, non proporzionata e graduale, può determinare una situazione di grave difficoltà nei confronti del ricorrente privo di mezzi propri di sostentamento, generando acute problematiche di assistenza sociale e compromettendo altresì la stessa prosecuzione dell'azione in sede giurisdizionale.

Le prassi applicative di tale disciplina sono piuttosto diversificate sul territorio nazionale.⁶¹

È evidente, quindi, come vi sia il concreto rischio per il ricorrente che, a seconda della struttura di accoglienza ove è stato destinato, egli possa rimanere privo di accoglienza, in una fase molto delicata della propria procedura per via di una supposta idoneità al lavoro. In tal caso è ragionevole ipotizzare che il ricorrente sia ad altissimo rischio di marginalità sociale nel momento in cui, come avviene nella maggior parte dei casi, egli sia privo di reti parentali o comunitarie di sostegno che possano facilitarlo nell'inserimento sul territorio.

Sul punto è, molto di recente, intervenuto il Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione il quale nella circolare del 20 febbraio 2015 ha affermato che: *“possono continuare ad essere assicurate misure di accoglienza per i ricorrenti che non sono in grado di provvedere al proprio sostentamento, previa valutazione delle singole situazioni, riferite anche ai percorsi di integrazione avviati nell'ambito dei progetti attivati dagli enti locali”*. In attesa del recepimento della nuova Direttiva accoglienza,⁶² che si spera possa intervenire a fare definitiva chiarezza sul punto, bisognerà vedere nei prossimi mesi come i singoli centri Sprar sul territorio nazionale applicheranno le norme sopra riportate così come interpretate nella nuova circolare. Al momento permane, in ogni caso, l'alto rischio di prassi assolutamente difformi su tutto il territorio.

⁶¹ Già nel 2011 si registravano tali prassi assolutamente discordanti su tutto il territorio nazionale. V. Asgi e al., *Il diritto alla protezione*, Fondo Europeo per i Rifugiati, Giugno 2011, pagg. 289-290;

⁶² La Legge di delegazione Europea n. 154 2014 delega il governo all'attuazione, tra le altre, anche della Direttiva 2013/33/UE;

III.D I centri di accoglienza straordinaria (CAS)

Con la circolare del 08.01.2014 e con la successiva circolare del 19.03.2014,⁶³ il Ministero dell'Interno ha richiesto alle Prefetture di reperire sui rispettivi territori di competenza delle strutture di accoglienza, facendo riferimento al “piano di assegnazione” degli stranieri predisposto dallo stesso Ministero.

È interessante fin da subito notare come il Ministero dell'Interno nella circolare del 19.03.2014 attesti quale presupposto dell'emanazione di tale nuovo piano straordinario di distribuzione *“l'avvenuta saturazione di tutti i centri governativi e di quelli garantiti da alcuni Enti locali nell'ambito del sistema SPRAR”*⁶⁴. Tale “piano” prevede la suddivisione di 2390 posti di accoglienza tra una sessantina di capoluoghi di provincia (circa 40 posti a testa). Nella circolare citata il Ministero fa, inoltre, riferimento ad altri 883 posti – già individuati dal Ministero attraverso altre prefetture non comprese nel “piano di assegnazione” – nonché a 5500 posti già attivati in 115 strutture provvisorie in Sicilia, Puglia e in altre Regioni.

Il 9 aprile 2014 il Ministero ha emanato un'ulteriore circolare⁶⁵ con cui ha proceduto ad una nuova espansione del “piano straordinario”, suddividendo 3720 persone su 74 capoluoghi.

L'utilizzo di un nuovo piano straordinario per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in arrivo sulle coste italiane ha destato preoccupazione tra gli enti di tutela ed è stato visto *“ancora una volta conseguenza diretta della mancata riforma di norme confuse e non coordinate tra loro e della conseguente pluriennale mancanza di un piano nazionale di accoglienza dei richiedenti asilo e di integrazione sociale dei titolari di protezione”*⁶⁶.

Queste strutture non fanno parte della rete SPRAR e non sono dei CARA. Non sono, altresì, note la loro ubicazione, le loro caratteristiche e la loro gestione. *“Dai primi riscontri di cui siamo in possesso, appare evidente tuttavia che siano moltissimi i Comuni coinvolti, così come estremamente variegata appaiono le strutture scelte e gli enti individuati per la gestione delle stesse”*⁶⁷.

“Al 25 agosto 2014 i Centri di accoglienza straordinaria sono presenti in tutte le regioni: gli stranieri complessivamente accolti in Italia all'interno di queste strutture sono 28.514. La Sicilia è la regione con il numero più elevato di presenze nei centri (5966), a cui seguono Lombardia

⁶³http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_000014_sbarchi_itcircolari.pdf;

⁶⁴http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_000014_sbarchi_itcircolari.pdf;

⁶⁵ Disponibile al link http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/afflusso_cittadini_stranieri.pdf;

⁶⁶ ASGI, comunicato stampa del 24.03.2014 reperibile al link: www.asgi.it. Si veda sul punto anche il comunicato del Coordinamento Regionale dell'Asilo per la Lombardia reperibile al link: [http://viedifuga.org/?p=11044&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+viedifuga%2Fnews+%28Vie+di+fuga+%C2%BB+News%29](http://viedifuga.org/?p=11044&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+viedifuga%2Fnews+%28Vie+di+fuga+%C2%BB+News%29;);

⁶⁷<http://asiloineuropa.blogspot.it/2014/04/asilo-in-europa-e-asgi-lanciano-una.html>;

(3441), Lazio (2489), Campania (23499, Calabria (1901) ed Emilia Romagna (1795)".⁶⁸ A febbraio 2015 erano 37028 le persone accolte nei CAS.⁶⁹

Con la circolare n. 11225 del 19 settembre 2014 il Ministero dell'Interno ha ampliato ulteriormente di oltre 18000 posti i centri di accoglienza straordinaria. Infine, con la recente circolare n. 14906 del 17 dicembre 2014 il Ministero dell'Interno ha fornito ulteriori indicazioni sulla gestione di tali centri, prorogandone, tra l'altro, la durata al 31 dicembre 2015⁷⁰.

Con la circolare del 14 dicembre 2014 il Ministero dell'Interno ha, altresì, chiarito che l'accoglienza presso tali strutture non è destinata unicamente agli arrivi via mare – come era stata applicata fino a quel momento – bensì a tutti i richiedenti asilo in arrivo in Italia. Al momento permane, tuttavia, **incertezza** sulla possibilità di accogliere presso tali strutture anche i richiedenti asilo rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino.

In merito, infine, alle condizioni di alcune di tali strutture di accoglienza, numerose fonti istituzionali⁷¹ e giornalistiche⁷² ne hanno evidenziato l'assoluta inidoneità ad accogliere i richiedenti asilo in arrivo sulle coste italiane.

III.E I Centri per richiedenti asilo rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino finanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)

Specificamente dedicati all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in arrivo in Italia in applicazione del Regolamento Dublino, sono i centri finanziati dal Fondo Europeo per i Rifugiati (FER), periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori", istituito dalla Decisione 2007/573/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007.

Tali progetti vengono selezionati tramite l'adozione di avvisi pubblici⁷³ dell'Autorità Responsabile del Fondo – direttore centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo e si rivolgono, quasi esclusivamente, a richiedenti protezione (sia appartenenti a categorie vulnerabili che non, c.d. "ordinari") in arrivo sul territorio italiano, presso i grandi nodi aeroportuali ivi presenti, in

⁶⁸ Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014, pag. 73;

⁶⁹ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf;

⁷⁰ http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/01/2014_Ministero_Interno_17_dic_asilo_nota-del-29-12-2014_pref_BS.pdf;

⁷¹ Si veda, *ex multis*, l'interrogazione parlamentare dell'onorevole Donatella Duranti, la quale affermava: "Il Governo fa gravare sulle prefetture la responsabilità della collocazione dei richiedenti in sistemazioni di fortuna e assolutamente inadeguate per l'accoglienza delle persone. Quasi ovunque vengono utilizzate palestre e palazzetti sportivi dismessi, privi delle adeguate strutture igieniche e di sicurezza per gli ospiti e per gli operatori professionali e volontari". L'intera interrogazione parlamentare è visibile al link: <https://www.youtube.com/watch?v=AsUbKSk4HYA&feature=youtu.be>;

⁷² V. <http://www.meltingpot.org/Nel-mondo-di-mezzo-dell-accoglienza-italiana.html#.VPEPFLOG9Te>;
<http://www.dinamopress.it/news/se-questa-e-accoglienza>;

⁷³ I testi degli avvisi pubblici di selezione relativi all'annualità 2013 sono liberamente consultabili al link: http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/fondo_rifugiati/2013_06_12_avviso_fondo_europeo_rifugiati.html?pageIndex=1 nonché al link http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/fondo_rifugiati/2014_04_30_decreto_adozione_dublino.html per ciò che concerne i progetti relativi alle città di Roma, Milano e Venezia;

applicazione del Regolamento Dublino. Soltanto in casi del tutto eccezionali e in via assolutamente residuale potrebbero essere ospitati presso i progetti altri richiedenti o titolari di protezione comunque presenti nell'area di riferimento; tali casi eccezionali sono subordinati comunque all'Autorizzazione dell'Autorità Responsabile del Fondo.⁷⁴

Alla data del 5 dicembre 2014 risultavano presenti sul territorio i seguenti progetti:

NOME PROGETTO	Aeroporto di riferimento	Tipologia destinatari	di Posti disponibili	Note
A.R.C.O.	Roma Fiumicino	Ordinari	60 (Ridotti a 20 posti dal 3.11.2014)	Il progetto è stato sospeso dal 14.07.2014 al 03.11.2014. Alla data del 05.12.2014 non risultavano ospiti presenti nella struttura
A.R.C.A.	Roma Fiumicino	Vulnerabili	50	Il progetto è stato sospeso dal 14.07.2014 al 01.12.2014. Alla data del 05.12.2014 non risultavano ospiti presenti nella struttura
A.S.T.R.A.	Roma Fiumicino	Ordinari e vulnerabili	50	
S.T.E.L.L.A.	Milano Malpensa	Ordinari	60	Concluso il 30.10.2014
A.L.I.	Milano Malpensa	Vulnerabili	60	Attivo fino al 31.01.2015
T.E.R.R.A.	Milano Malpensa	Ordinari e vulnerabili	20	
I.C.A.R.O.	Venezia Marco Polo	Vulnerabili	45	
G.A.I.A.	Venezia Marco Polo	Ordinari e vulnerabili	50	Alla data del 02.12.2014 risultava in corso di attivazione. In ogni caso si

⁷⁴ Tale clausola viene riportata in tutti gli avvisi pubblici di selezione dei progetti. V., *ex multis*, http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/fondo_europeo_rifugiati/2013_06_12_Avviso_2A.pdf, pag. 10;

				concluderà il 30.06.2015
Azioni di accoglienza, supporto e orientamento	Bari Palese	Ordinari	15	
Step Italy	Bologna	Ordinari	15	
	G.Marconi			
Step V Italy	Bologna	Vulnerabili	35	
	G.Marconi			

Dati aggiornati al 5.12.2014

I Centri FER, attivati su tutto il territorio nazionale, presentano standard di servizi e condizioni di accoglienza del tutto differenti tra di loro. Si riporta, a titolo esemplificativo, un'indagine condotta su due centri Fer Dublino, il primo di Venezia – terminato il 30 giugno 2014 – e il secondo di Roma, ASTRA - chiuso il 28.02.2015, per le motivazioni che saranno riportate nel focus ad esso dedicato.

Focus: IL PROGETTO FER “LOCANDA DUBLINO” Sintesi tratta dal paper “Dublino Italia: un caso di studio” a cura di Francesca Grisot (V. appendice 3 per il paper integrale)

Il progetto “Locanda Dublino” – Progetto finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013, Annualità 2012 azione 3.B – è stato destinato ai cittadini stranieri riammessi in Italia attraverso la frontiera dell’Aeroporto Marco Polo di Venezia tra il 1 luglio 2013 e il 30 giugno 2014. Il progetto era gestito dal Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR) (http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1237:locanda-dublino&catid=14:progetti&Itemid=153&lang=it).

Il progetto prevedeva un'accoglienza di medio-lunga durata per 40 persone al giorno per 12 mesi. Tale accoglienza doveva essere ‘strutturata secondo modalità differenti, a seconda della tipologia di beneficiario e delle specifiche esigenze’. Le strutture ricettive individuate, infatti, erano diversificate e così pensate in fase progettuale per meglio rispondere alle esigenze di nuclei familiari o di uomini singoli. Questi ultimi, infatti, dovevano essere indirizzati verso una locanda con servizio di vitto e alloggio inclusi, mentre le famiglie dovevano essere teoricamente destinate a degli appartamenti inseriti nel tessuto urbano e in grado di garantire maggiore autonomia nella gestione dei pasti e degli orari. “La struttura collettiva denominata ‘Locanda’ è stata individuata, secondo quanto riferito dal Documento di Progetto, come subappaltatore maggiormente conveniente in base a una indagine di mercato effettuata in fase progettuale”. In tale struttura erano ospitate un massimo di 19 persone mentre le restanti 21 erano ospitate in 4 differenti appartamenti presenti sul territorio.

“Le principali lamentele e azioni di resistenza attuate dai migranti una volta inseriti in accoglienza riguardavano principalmente i pasti erogati presso la Locanda di Chioggia; l’utilizzo dei ticket restaurant per gli alloggiati negli appartamenti; la mancata fornitura di servizi per l’igiene, di biglietti urbani ed extraurbani per la mobilità elementare anche funzionale al disbrigo delle pratiche amministrative; la scelta di appaltare le pulizie degli appartamenti ad una ditta; l’indisponibilità di un pocket money; i tempi di attesa per gli appuntamenti in Questura e Commissione Territoriale; l’incertezza dei trasferimenti in progetti di seconda accoglienza; la mancata fornitura, più in generale, di servizi previsti dal Progetto”.

I 40 posti in accoglienza previsti dal progetto si sono rivelati, fin da subito, insufficienti rispetto alle reali necessità dello scalo di Venezia Marco Polo. Già alle fine di novembre del 2013, infatti, “il sistema di accoglienza si inceppa: le strutture sono sature e il servizio di informazione legale in aeroporto non può essere seguito automaticamente da una accoglienza di medio-lungo periodo. La previsione dei 127 posti a rotazione si basa, appunto, su una rotazione che però tarda ad avviarsi e subito si arresta nuovamente, poiché il Sistema Centrale, che dovrebbe accogliere i richiedenti dopo un primo stazionamento nel Progetto, è a sua volta saturo o, meglio, inceppato”.

Focus: IL PROGETTO FER “A.S.T.R.A.”

Il progetto di accoglienza FER A.S.T.R.A. per richiedenti asilo c.d. Dublino di rientro, si trova poco lontano dalla fermata della metropolitana Rebibbia ed è gestito da tre differenti cooperative: coop. Soc. Un sorriso (la stessa che gestisce il centro G.A.I.A. di Venezia), coop. Eriches 29 (il cui legale rappresentante, Salvatore Buzzi, è al centro dell'indagine denominata “Mafia Capitale”) e coop. Inopera. Il progetto può ospitare fino ad un massimo di 50 utenti, sia persone con vulnerabilità che c.d. “ordinari”.

Ente capofila del progetto è il Comune di Roma; tuttavia, tutte le funzioni di gestione e di fornitura di beni e servizi per gli utenti del centro sono di competenza delle tre cooperative citate.

La struttura che ospita il centro è preesistente all'apertura del progetto A.S.T.R.A. nel settembre del 2014. All'interno della stessa, infatti, sono attivi già da alcuni anni anche altri progetti di accoglienza per richiedenti asilo, nello specifico un progetto SPRAR affidato alla cooperativa Eriches e un CAS anch'esso di gestione della cooperativa Eriches, per un totale di circa 120 posti.

L'edificio che ospita questi progetti di accoglienza, comunemente denominato “Hotel Rebibbia”, era originariamente un albergo (l'Hotel Metro Roma) e si compone di una struttura di due piani (piano terra e primo piano) che affacciano su di un cortile interno. Tutte le stanze affacciano sul cortile e non sono dotate di finestre: per avere luce e aria, pertanto, è necessario tenere aperta la porta che affaccia sul cortile con il rischio di essere esposti al freddo, soprattutto di inverno e rinunciando completamente alla propria privacy.

L'intera struttura appare alquanto compromessa: fin dall'inizio dell'inverno, infatti, il riscaldamento è fuori uso così come l'impianto di riscaldamento dell'acqua in buona parte delle stanze. Vi sono, altresì, numerose infiltrazioni che provocano innumerevoli disagi sia all'interno delle stanze che nelle zone comuni come la mensa. In particolare è presente un'importante perdita delle tubature di scarico dei servizi igienici del secondo piano, che allaga la zona in cui sono stati distribuiti, per mesi, i pasti agli utenti.

In ragione della mancanza di riscaldamento alcuni utenti hanno iniziato ad utilizzare delle stufette elettriche che l'impianto elettrico non è stato in grado di sostenere. Tale utilizzo ha provocato continui black-out che hanno portato al deterioramento delle apparecchiature elettroniche in uso presso la struttura, come per esempio i pc.

A causa della mancanza di coordinamento fra le diverse cooperative molti servizi risultano quasi del tutto assenti. In primo luogo vanno evidenziati i problemi relativi alla fornitura di vestiti invernali (in una struttura, come detto, senza riscaldamento e in gran parte senza la disponibilità di acqua calda) che per molti utenti sono stati distribuiti soltanto alla fine di gennaio 2015. In questa struttura, assolutamente inadatta, hanno vissuto per molti mesi una giovane donna incinta, una minore appartenente ad un nucleo familiare composto di cinque membri e diverse persone affette da patologie di tipo psichiatrico.

Va, inoltre, evidenziato come, nonostante il progetto, come si è detto, sia partito il 4.9.2014, l'area legale e quella psicologica – entrambe di responsabilità della coop. Soc. Un Sorriso – siano entrate in servizio a metà ottobre e l'area sociale – sempre a carico della cooperativa Un Sorriso – soltanto agli inizi di novembre. Inoltre, per molti mesi, non è stato possibile per gli operatori comunicare in maniera appropriata con molti degli utenti presenti nel centro a causa della gravissima carenza di mediatori linguistico-culturali. Se per le lingue più parlate (arabo, tigrino, francese), pur con ingenti ritardi, la cooperativa ha provveduto a chiamare alcuni mediatori a partire da novembre-dicembre 2014, molti degli utenti che parlano altre lingue sono rimasti fino a febbraio 2015 sprovvisti della possibilità di esprimersi nel proprio idioma. Sono stati, pertanto, impossibilitati ad accedere ai servizi forniti (sociale, legale e psicologico) previsti dal bando. In particolare si pensi all'impossibilità di essere informati su tutta la procedura legale nonché di accedere ad una adeguata preparazione per ciò che riguarda l'audizione personale innanzi alla competente Commissione Territoriale.

In generale occorre precisare, inoltre, come le condizioni di lavoro all'interno del centro siano del tutto inadeguate. Risulta molto complesso, infatti, instaurare un rapporto di fiducia con persone che, già provate del proprio percorso di vita, vivono in condizioni del tutto precarie, senza riscaldamento, senza vestiti appropriati, senza acqua calda. Si evidenzia, altresì, come la struttura non preveda l'esistenza di veri e propri uffici da utilizzare per l'espletamento dei servizi delle aree sociale, legale e psicologica; la mancanza di strumenti tecnici idonei (quali telefono, fax, toner), inoltre, i continui black out elettrici e l'assenza di riscaldamento sono comunque fortemente lesivi anche della qualità e della dignità degli operatori.

A seguito delle ispezioni effettuate da membri del Ministero dell'Interno alla fine del mese di gennaio 2015, lo stesso Ministero ha deciso di disporre la chiusura anticipata del progetto e la revoca dello stesso alle cooperative incaricate a far data dal 28 febbraio 2015. I motivi che hanno spinto il Ministero dell'Interno a disporre la chiusura del progetto riguarderebbero principalmente la condizione della struttura. Alla data dell'11 marzo 2015, tuttavia, i richiedenti risultavano ancora tutti accolti presso il centro, lasciati del tutto in balia di loro stessi: senza servizio alcuno e con la sola fornitura di vitto.

Occorre, tuttavia, notare come all'interno della stessa struttura rimangono comunque a quella data ancora attivi il progetto SPRAR e il CAS, cui si è fatto innanzi riferimento.

Occorre, inoltre, precisare come molto spesso vi sia una mancanza di coordinamento e di dialogo tra le varie strutture di accoglienza presenti sui territori e le amministrazioni centrali in qualche modo coinvolte nell'accoglienza dei richiedenti asilo. È quello che, a titolo esemplificativo, si è verificato nel 2014 a Venezia⁷⁵. Come si è visto, già nel novembre del 2013 il progetto Locanda Dublino risultava saturo. Dalla metà di marzo in poi, inoltre, tale progetto, formalmente attivo fino a giugno 2014, sospendeva perfino il servizio di informazione legale in aeroporto. Intanto nel gennaio del 2014 si era aggiunto, nello stesso territorio di riferimento, il progetto ICARO, riservato soltanto a vulnerabili. Il progetto ICARO, tuttavia, non riesce a raggiungere il numero di posti stabiliti nel documento di progetto: a fronte, infatti, dei 45 posti garantiti a rotazione si arriva ad effettuare solo 41 accoglienze, con una presenza media che si attesta sulle 20 unità. E questo perché molto spesso la vulnerabilità non risultava segnalata al momento dell'arrivo del richiedente sul territorio nazionale, richiedente che, pertanto, non poteva essere inserito nel progetto ICARO. Sul territorio veneziano, quindi, si è per molti mesi verificata la paradossale situazione per cui a fronte di un progetto in netto esubero di posti ve ne era un altro che lavorava non al completo. Questo senza alcun intervento governativo che ripristinasse un equilibrio. Tale situazione, come si vedrà, ha portato a numerose situazioni di abbandono di richiedenti asilo sul territorio.

In merito, infine, alla durata del periodo di accoglienza previsto presso i centri Fer occorre precisare che la stessa è fissata per un massimo di 3 mesi a seguito dei quali il richiedente asilo dovrebbe essere trasferito verso un'altra struttura di accoglienza. Stante, tuttavia, la situazione di totale saturazione dei posti in accoglienza disponibili presso le altre strutture di accoglienza, la durata dell'accoglienza presso i centri Fer tende, molto spesso, a protrarsi ben oltre i tre mesi previsti. Ciò determina, come è evidente, un grosso problema di mancanza di turn-over che fa sì che i posti disponibili presso i centri Fer vengano quasi subito esauriti, così come successo, come si è visto, presso il Fer di Venezia.

IV L'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino

IV.A I richiedenti asilo

Effettuata la necessaria disamina generale sull'attuale sistema di accoglienza di richiedenti e titolari di protezione, è possibile focalizzare la trattazione sulla situazione di richiedenti e titolari di protezione rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino, con particolare riguardo all'eventuale accoglienza a questi riservata.

⁷⁵Le informazioni che seguono sono a cura della dott.ssa Francesca Grisot, dottore di ricerca in Lingue, Culture e Società, Università Ca' Foscari, Venezia;

Per ciò che concerne la situazione dei richiedenti asilo è necessario muovere nuovamente dalla distinzione riportata nell'introduzione al presente report ossia quella tra c.d. "non attivanti" e c.d. "attivanti".

I c.d. richiedenti "non attivanti" non vengono mandati in alcun centro di accoglienza ma viene notificato loro un invito a presentarsi presso la Questura competente per la riattivazione della domanda. Questo accade anche in presenza di persone vulnerabili, quali i nuclei familiari: solo in rarissimi e peculiari casi, infatti, viene reperita per loro subito un'accoglienza. Negli altri casi i richiedenti dovranno chiedere la disposizione di misure di accoglienza al momento del loro arrivo sul territorio di riattivazione della domanda, dove spesso devono recarsi a loro spese.

Sul punto risulta, invero, necessario effettuare delle precisazioni: nel momento in cui i richiedenti asilo vengono inviati sui vari territori per la riattivazione della domanda gli stessi si scontrano con la tempistica di accesso alla procedura che risulta essere ancora oggi particolarmente lunga⁷⁶. Occorre, altresì, considerare che al momento dell'uscita dall'aeroporto al richiedente non viene fornita alcuna informazione in merito alle modalità e alla tempistica di riattivazione della procedura. È, pertanto, possibile che il richiedente rimanga a lungo senza esercitare il proprio diritto alla riattivazione della procedura previsto dalla normativa vigente.⁷⁷

Tale aspetto risulta particolarmente importante perché senza aver riattivato la procedura il richiedente asilo non riesce ad avere accesso alle misure di accoglienza. Un altro aspetto che è indispensabile considerare è che anche nel momento in cui il richiedente protezione riesce a riattivare la domanda lo stesso non ha la certezza di avere un posto in accoglienza: come si è detto, l'attuale situazione italiana – caratterizzata da arrivi continui sulle coste italiane – presenta un **sovraffollamento delle strutture di accoglienza per richiedenti asilo**. Occorre, altresì, considerare che al momento del suo rientro sul territorio italiano il richiedente asilo che deve riattivare la procedura presso un'altra Questura si trova assolutamente privo di qualsiasi supporto legale ed informativo: tale carenza informativa può produrre quale conseguenza il mancato accesso alle misure di accoglienza previste in quanto il richiedente può non essere opportunamente informato circa le modalità di riattivazione della procedura e di richiesta delle misure d'accoglienza.

⁷⁶E', ad esempio, il caso di Roma dove "L'ufficio Immigrazione ogni giorno respinge un certo numero di persone a causa dell'eccessivo numero di richiedenti. L'osservazione del momento dell'ingresso nella sala profughi non permette di identificare chi, tra le persone che vengono mandate via, aveva intenzione di presentare domanda d'asilo. Si sono raccolte informazioni attraverso gli utenti del Centro Operativo e di altre associazioni, riscontrando che per presentare la domanda d'asilo i richiedenti si recavano in Questura in media anche più di tre volte" Senza Confine, Laboratorio 53, *Chi fa la legge? Pubblica Amministrazione e diritto d'asilo*, Roma, febbraio 2015, pag. 11;

⁷⁷V. art. 12 co.5 d.lgs 25/08;

Va, inoltre, precisato come il richiedente asilo privo di accoglienza potrebbe, in via teorica, rivolgersi all'autorità giurisdizionale nazionale al fine di ottenere la dovuta accoglienza⁷⁸. Tale principio viene, tuttavia, vanificato nella sua effettività da alcuni ordini di problemi il primo dei quali è sicuramente la lunghezza dei procedimenti giurisdizionali in Italia, per cui lo Stato italiano è stato più volte condannato dalla Corte Europea per i diritti dell'Uomo. Un ulteriore problema è dato dalle difficoltà di accesso al Patrocinio a Spese dello Stato per il richiedente asilo: su questo punto la situazione risulta attualmente piuttosto critica in alcuni Fori italiani. Si riporta, a titolo di esempio, quanto avviene presso il Foro di Roma dove il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati – organo deputato ad ammettere in prima istanza al patrocinio a spese dello Stato – rigetta tutte le richieste di gratuito patrocinio ritenendo che il richiedente asilo debba produrre, così come la legge italiana prevede per gli stranieri in genere, una certificazione della propria Ambasciata sui redditi prodotti nel proprio Paese di origine.⁷⁹ Queste motivazioni, unite al fatto che si tratterebbe di ricorsi del tutto sperimentali con esito incerto, giustificano l'assenza di ricorsi di questo tipo su tutto il territorio nazionale.

In merito alla possibilità di accedere all'accoglienza del richiedente asilo rinviato in Italia risulta necessario fare un'ulteriore precisazione. L'art. 12 del d.lgs 140/05 prevede, al suo primo comma, che: *“Il prefetto della provincia in cui ha sede il centro di accoglienza di cui all'articolo 6, commi 2 e 3, dispone, con proprio motivato decreto, la revoca delle misure di accoglienza in caso di: a) mancata presentazione presso la struttura individuata ovvero abbandono del centro di accoglienza da parte del richiedente asilo, senza preventiva motivata comunicazione alla Prefettura-Ufficio territoriale del Governo competente”*. Il successivo comma 2 prosegue: *“Nell'ipotesi di cui al comma 1, lettera a), il gestore del centro è tenuto a comunicare, immediatamente, alla Prefettura – Ufficio territoriale del Governo la mancata presentazione o l'abbandono del centro da parte del richiedente asilo. Qualora il richiedente asilo sia rintracciato o si presenti volontariamente alle Forze dell'Ordine o al centro di assegnazione, il prefetto dispone, con decisione motivata, sulla base degli elementi addotti dal richiedente, l'eventuale ripristino delle misure di accoglienza. Il ripristino è disposto soltanto se la mancata presentazione o l'abbandono sono stati causati da forza maggiore o caso fortuito”*. Risulta ragionevole ipotizzare che qualora il richiedente asilo rinviato in Italia avesse già beneficiato dell'accoglienza e se ne fosse allontanato potrebbe incontrare dei problemi al suo rientro in Italia e alla sua richiesta di nuova accoglienza. In ragione del suo primo allontanamento, infatti, il Prefetto competente potrebbe negargli una nuova accoglienza. In quel

⁷⁸ Art. 6, co. 8, d.lgs 140/2005;

⁷⁹ La situazione descritta è stata più volte denunciata dagli enti di tutela, anche con segnalazioni alla Commissione europea nonché ai Ministeri competenti. Nonostante questo la situazione rimane, ad oggi, invariata. Si veda sul punto il comunicato stampa disponibile al link: <http://www.cronachediordinariorazzismo.org/2014/06/patrocinio-gratuito-negato-richiedenti-asilo-associazioni-avvieremo-azioni-legali/>;

caso il richiedente dovrebbe far ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale competente ma i tempi per la definizione del relativo procedimento sarebbero comunque mediamente lunghi.

È necessario, infine, precisare come il richiedente debba riattivare la procedura nella Questura competente e la sua domanda sarà esaminata dalla Commissione competente per territorio. Responsabile dell'accoglienza per quel richiedente asilo è la Prefettura del territorio ove il richiedente insiste. Non è, per tale ragione, ipotizzabile che qualora in quel dato territorio lo straniero non riesca a trovare accoglienza possa autonomamente spostarsi in altre parti d'Italia per chiedere accoglienza.

Stando, tuttavia, all'analisi quantitativa effettuata sugli arrivi presso l'aeroporto di Roma Fiumicino, come si è detto, non sono state riscontrate situazioni di questo tipo sul campione analizzato.

Tali situazioni, tuttavia, sono ben presenti sul territorio e possono dar luogo a fenomeni di abbandono dei richiedenti sul territorio. In merito sono state, sulla base di un monitoraggio effettuato per il tramite di operatori ed associazioni presenti sul territorio nazionale, riscontrate le seguenti situazioni:

- In data 10.10.2013 vengono indirizzati a Venezia un richiedente asilo somalo (assolutamente vulnerabile) e un richiedente asilo afgano. Entrambi sono stati inviati a Venezia in treno dopo una lunghissima permanenza in aeroporto. Il primo, infatti, ha stazionato all'interno dell'aeroporto di Malpensa per 15 giorni mentre il secondo vi è rimasto per 9 giorni. Durante questo periodo non è stato fornito ai richiedenti alcun supporto né cibo. Entrambi riferiscono di aver impiegato l'esiguo budget in loro possesso per nutrirsi con fette di pizza margherita acquistate in un fast-food all'interno dell'aeroporto;⁸⁰

- richiedente asilo afgano rinvio in Italia nel maggio del 2014 a Roma. Lo stesso è stato inviato da Roma nelle Marche dove, si supponeva, dovesse riattivare la procedura. Dalle Marche, tuttavia, il richiedente è stato inviato a Bari dove, a quanto gli è stato detto, poteva trovare accoglienza. Da Bari, tuttavia, il richiedente è stato di nuovo rinvio nelle Marche in quanto, secondo quanto riferitogli, doveva lì riattivare la procedura ed eventualmente richiedere accoglienza. Tale persona è stata rintracciata a dicembre sul territorio di Bari: a distanza di 7 mesi dal suo rientro in Italia non era ancora riuscito a riattivare la procedura e a ricevere accoglienza;

- richiedente asilo nigeriano arrivato presso l'aeroporto di Milano Malpensa in data 18.12.2014. Una volta arrivato in aeroporto il richiedente è stato inviato a Roma, senza alcun provvedimento scritto, dove poi ha potuto riattivare la procedura di asilo.

⁸⁰Dati a cura di Francesca Grisot dottore di ricerca in Lingue, Culture e Società, Università Ca' Foscari, Venezia;

Diversa è la situazione dei richiedenti asilo soltanto transitati per il territorio italiano senza ivi presentarvi una richiesta di asilo, ovvero i c.d. “attivanti”. In tale caso, come si è visto, gli stessi rimangono in aeroporto fino alla formalizzazione della loro istanza e la relativa compilazione del modello C3.

Per ciò che concerne gli arrivi presso l’aeroporto di Roma Fiumicino, successivamente a questa fase tali richiedenti vengono mandati presso dei centri di accoglienza FER. In caso di insufficienza di posti FER, i richiedenti vengono inviati presso il Centro Staderini gestito dalla Domus Caritatis. Si tratta di un centro di grandi dimensioni, avendo a disposizione 450 posti, e direttamente gestito dalla Prefettura sulla base delle c.d. “Legge Puglia”⁸¹. Il Centro Staderini, inoltre, è un centro generico, ove non è prevista la gestione di eventuali vulnerabilità che pure vi vengono inviate. Dalle informazioni raccolte il centro prevederebbe la presenza di soli 6 operatori per turno a fronte di tutte le persone accolte: tale circostanza rende il centro inadeguato a gestire le vulnerabilità ivi presenti.

L’invio di richiedenti asilo rinviati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino in centri assolutamente generici si è riscontrato, altresì, anche in altre parti d’Italia, come per esempio in Lombardia, presso l’hotel Monte Marzio.

Focus: L’HOTEL MONTE MARZIO. Tratto dal Report Hotel Monte Marzio cura di Elena Fontanari per Naga (V. Appendice 4)

L’Hotel Monte Marzio si situa in località Monte Marzio, a 21km da Varese, in prossimità del confine con la Svizzera. Tale hotel ha una convenzione con la Prefettura di Varese per la fornitura di vitto ed alloggio a cittadini stranieri in arrivo presso l’aeroporto di Malpensa, in particolare richiedenti protezione rinviati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino. Come si è detto, la struttura garantisce ai cittadini stranieri ivi accolti vitto ed alloggio mentre l’assistenza legale e sociale risultano particolarmente carenti. “L’Hotel è gestito da una famiglia di tre persone (moglie, marito e figlia). Queste persone non sono qualificate per curare i richiedenti asilo”.

Le condizioni di alloggio ed incertezza in cui si trovano i cittadini stranieri accolti presso l’hotel hanno dato origine, nel corso del tempo, a numerose proteste, tra cui uno sciopero della fame iniziato nel febbraio del 2014.

Alcuni dei motivi di rimostranza da parte dei richiedenti asilo accolti presso l’hotel Monte Marzio riguardavano le condizioni di accoglienza dello stesso hotel: “the hotel administration turns on the heating system for only few hours during the day and refuses to turn it on at a reasonable rate to make the rooms warm. Instead, they turn the room heaters off even though it snows outside and the temperature is one or zero degree. Though many asylum seekers complained about that, the administration has refused to consider this issue. Rather, the administration justifies this behavior by saying it is based on the Italian Law, or by threatening asylum seekers with the police!”.

Ulteriore motivo di rimostranza era, altresì, la qualità e la quantità del cibo che veniva fornito agli ospiti accolti presso la struttura: “Food: the Hotel provides three meals during the day. In general, the quantity of food is little and the quality is poor. The breakfast time is at 9:15 “mostly” and it consists of only one small yogurt “125 gm” and pieces of bread with tea, it is not possible to take more than one yogurt or tea. Usually, the tea or coffee are served cold and when asking for hot tea or coffee the hotel administration says that this is the “Italian” way of drinking tea or coffee. Lunch is at 1:00 pm and dinner is at 8:00, there are 8 hours between lunch time and dinner time, during this period, it is not possible to get any snack or drink. Pasta is served daily in meals, lunch and dinner. Many asylum seekers complained about “having too much pasta” and told the administration that too much pasta causes them an “abdominal distress”, however, the hotel administration continued feeding them pasta two times a day. During the

⁸¹La legge 563/1995, cd. “Legge Puglia” per prima dispose l’istituzione di tre centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore dei cittadini albanesi giunti sulle quelle coste. Alla ‘Legge Puglia’ si fa riferimento per la regolamentazione di numerosi centri di accoglienza governativi. Tale fonte legislativa, tuttavia, risulta del tutto inadeguata a supportare la costituzione e il funzionamento di tali centri. “Il riferimento alla citata norma quale fonte di regolamentazione degli attuali CPSA e CDA appare affatto condivisibile giacché la norma invocata si limita a disciplinare le attività di prima assistenza intercorse in Puglia tra il 1 luglio e il 31 ottobre 1995, ovvero in un preciso arco temporale e in una ben delimitata area geografica e in ogni caso nulla dispone in materia di provvedimenti limitativi della libertà personale” Asgi e al., *Il diritto alla protezione*, Fondo Europeo per i Rifugiati, Giugno 2011, pag.123;

males, the quantity is limited and no one has the right to get more share “unless if he/she wants more pasta”. Furthermore, there is no commitments in the food timetable, many times they food is served late; however, if any person was late in coming up to the dining hall, he would be deprived from his share of food”.

Attraverso il monitoraggio effettuato nel periodo da dicembre 2013 a maggio 2014 sono state rilevate diverse mancanze: una mancanza di coordinamento tra gli attori istituzionali responsabili (dalla Questura di Varese, agli amministratori dell’hotel, fino all’Unità Dublino), e una mancanza di un’assistenza legale sia all’arrivo che nel periodo immediatamente successivo all’arrivo a Malpensa. Queste hanno causato diversi problemi ed impedimenti nelle procedure legali, contribuendo così al non rispetto dei diritti base che dovrebbero essere garantiti ai richiedenti asilo e ai cosiddetti “Dublino di rientro”.

Stando all’analisi quantitativa effettuata sugli arrivi presso l’aeroporto di Fiumicino il 100% dei richiedenti asilo “attivanti” ivi rinviato riesce ad avere un posto in accoglienza sul territorio romano, presso un centro Fer o presso il centro Staderini.

Non è possibile, tuttavia, escludere situazioni di abbandono anche di richiedenti asilo su altre parti del territorio nazionale.

È quello che si è riscontrato, ad esempio, a Venezia⁸² dove:

- il 15 ottobre 2013 viene rintracciato a Venezia anche un **nucleo familiare**, palestinese di Siria, composto di tre persone tra cui un bambino di pochi mesi. Il padre si presenta al progetto “*Locanda Dublino*” esibendo la fattura dell’hotel in cui aveva dormito con la sua famiglia ritenendo inopportuno lasciare che la moglie e il figlio piccolo dormissero in aeroporto dal momento che non era stato offerto loro alcun supporto;

- il 5 dicembre 2013 giunge presso l’aeroporto Marco Polo un **nucleo familiare** di cinque componenti di origine siriana. Rimangono tutti privi di accoglienza;

- tra il 16 e il 17 dicembre vengono effettuati presso l’aeroporto di Venezia 13 trasferimenti di richiedenti asilo e a nessuno di questi viene fornita accoglienza. Tra questi: un cittadino pakistano, un cittadino tunisino, un cittadino nigeriano, tre cittadini siriani, un libico, un afgano, un gambiano, una coppia di iraniani e una cittadina eritrea;

- il 10 gennaio 2014 giungono presso l’aeroporto Marco Polo due cittadini siriani e un cittadino iraniano, poi riconosciuto vulnerabile per interventi ai reni che rendevano necessaria una periodica dialisi e l’assunzione di farmaci specifici. A nessuno di loro viene garantita l’accoglienza.

Su Bari nel corso del 2014 sono stati registrati almeno due casi del genere: quelli di un uomo e una donna iracheni, uniti da un vincolo di parentela, rinviati a maggio del 2014 dalla Norvegia e rintracciati a Bari dove non erano riusciti neanche a riattivare la propria procedura di asilo e, pertanto, non avevano avuto accesso ad alcuna forma di accoglienza.

Si veda, inoltre, il caso del cittadino somalo N.F. richiedente asilo intercettato da Medici per i Diritti Umani nell’ottobre del 2013 (*Su cui si veda la relazione in appendice 5 al presente report*).

⁸²I dati che seguono sono a cura di Francesca Grisot, dottore di ricerca in Lingue Culture e Società, Università Ca’ Foscari, Venezia;

È necessario, infine, citare i due casi riportati dal quotidiano Avvenire e, stando a quanto affermato dallo stesso, rimasti privi di accoglienza da parte delle istituzioni italiane al momento del loro rientro sul territorio⁸³.

IV.B Sulla situazione dei titolari di protezione rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino

IV.B.1 Premessa

Per comprendere pienamente quanto verrà in avanti illustrato risulta indispensabile fare una premessa di carattere generale in ordine alla situazione dei titolari di protezione internazionale (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria) ed umanitaria presenti sul territorio italiano.

In Italia **non vi è**, nel momento successivo al riconoscimento della protezione, **un obbligo da parte dello Stato di accoglienza del titolare di protezione**. L'art. 27 del d.lgs 251/07 - che recepisce la Direttiva Qualifiche – prevede, infatti, che: *“I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria”*. Per i titolari di protezione umanitaria si applica, invece, l'art. 41 d.lgs 286/98 – Testo Unico Immigrazione – che prevede per lo straniero regolarmente soggiornante la parità di accesso con il cittadino italiano *“ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale”*.

Per il cittadino straniero titolare di protezione in Italia, pertanto, l'unica possibilità di accedere a delle misure assistenziali risulta quella di richiedere le prestazioni sociali (comprese quelle alloggiative) previste per il cittadino italiano, come, per esempio, iscriversi in lista per l'assegnazione delle abitazioni di edilizia residenziale pubblica. Tali prestazioni sociali comportano, tuttavia, dei tempi spesso molto lunghi di realizzazione. Si veda, sul punto, quanto riportato, altresì, da Medici per i Diritti Umani nella relazione in appendice 5 al presente report: *“Le possibilità che un beneficiario di protezione internazionale ‘dublinato’ possa entrare in un progetto sono molto basse. Sono in particolari condizioni come quelle legate alle categorie vulnerabili, un numero limitato di persone può iniziare il percorso di accesso a strutture ad hoc di accoglienza, spesso con tempi di attesa molto lunghi. Quando un beneficiario di protezione internazionale ‘dublinato’ presenta domanda di accesso ad una delle strutture preposte per l'accoglienza di richiedenti e titolari di protezione (es. Sprar, Centro Polifunzionale), il suo nominativo viene inserito in una lista di attesa. I rifugiati hanno la possibilità di segnarsi sia su liste di attesa specifiche per i progetti*

⁸³ *“T. ha meno di trent'anni ed è nato in Eritrea. Dopo la fuga dal suo Paese, era approdato sulle coste italiane ad agosto: in Sicilia, le autorità di pubblica sicurezza lo hanno fotosegnalato. Poco dopo, lui è riuscito a raggiungere la Svezia, dove lo attendevano i familiari. Ma a novembre le autorità svedesi, in base al ‘sistema Dublino’, lo hanno prelevato e messo su un aereo, rispedendolo in Italia. Anche M., ventenne somalo, soccorso in mare a fine 2013, era riuscito a raggiungere i parenti del Regno Unito, ma otto mesi dopo è stato rimandato nel nostro Paese”*, Avvenire, *Rimandati in Italia 15mila profughi*, Roma, 2 dicembre 2014, al link: <http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/rimandati-in-italia-15-mila-profughi.aspx>;

territoriali che per lo Sprar nazionale. I tempi di attesa possono arrivare a superare i 12 mesi. Nella nostra specifica esperienza alcuni progetti del territorio di Firenze non accettano l'iscrizione alle liste di attesa di beneficiari di protezione internazionale dai cui permessi di soggiorno emerge la presenza sul territorio italiano da più di tre anni”.

Il diritto alle prestazioni sociali, inoltre, viene spesso problematizzato nel suo effettivo godimento da particolari disposizioni e prassi degli enti locali⁸⁴ che ne limitano la fruibilità al criterio di effettiva residenza, utilizzando, molto di frequente, parametri molto restrittivi di residenza. *“In materia di integrazione dei titolari di protezione internazionale, l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente in un determinato comune merita particolare attenzione in quanto connesso alla possibilità di fruire concretamente della protezione riconosciuta. Come rilevato da recenti ricerche e da alcuni rapporti sui diritti umani in Italia, si registrano sostanziali difficoltà per i richiedenti asilo e per i beneficiari di protezione internazionale nell'effettivo accesso all'iscrizione anagrafica. Nella prassi di alcuni comuni, ad esempio, l'iscrizione anagrafica viene subordinata alla produzione del passaporto rilasciato dal paese di origine. Si tratta di una prassi errata perché tale documento, pur richiesto in generale per l'iscrizione anagrafica degli stranieri, non può essere prodotto dai richiedenti asilo e rifugiati a causa dell'impossibilità per essi di richiederne il rilascio alle autorità del proprio paese. Tali difficoltà sono state rilevate, ad esempio, dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa che nel rapporto sulla sua visita in Italia nel luglio 2012 ha avuto modo di sottolineare come 'alcuni enti locali impongono requisiti documentali irragionevoli, se non addirittura delle restrizioni per l'iscrizione anagrafica e la residenza, che sono fondamentali per accedere a molti programmi di assistenza sociale'.*

*Altro aspetto critico attiene ai centri di accoglienza, dove i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione internazionale sono ospitati, che in alcuni casi non sono considerati dagli uffici anagrafe del comune quali dimore abituali [...]”.*⁸⁵

È necessario, altresì, considerare come il sistema italiano non preveda al momento alcun piano di inclusione sociale per i titolari di protezione e, *“in difformità con le esperienze della maggior parte dei Paesi UE non garantisce, ad esempio, salvo sporadiche sperimentazioni locali, un reddito minimo di sussistenza cui possano accedere i titolari della protezione internazionale che si trovano all'inizio del loro percorso di integrazione sociale. L'incertezza ed il rischio che ne conseguono*

⁸⁴ Di tali prassi difformi sul territorio dà, altresì, atto l'Unhcr nelle sue ultime note sul recepimento delle Direttive Europee in Italia ove è dato leggere: *“Tale chiarimento potrebbe contribuire a superare prassi molto difformi nel riconoscimento della residenza, censurate in diversi rapporti sulle condizioni di vita dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Italia”, Unhcr, Nota UNHCR sul recepimento delle Direttive 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello status di protezione internazionale (rifusione) e 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)”, Roma, 5 febbraio 2015, pag. 18;*

⁸⁵ Servizio Centrale Sprar, Asgi, Unhcr, Anusca, *Linee Guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, Roma, dicembre 2014, pagg. 5 e ss;

*sono evidenti: in assenza delle risposte essenziali e primarie il rifugiato (ma anche il richiedente se privo di accoglienza), potrà tentare la carta di un'avventurosa mobilità sul territorio nazionale, mettendo a rischio la procedura stessa ed **esponendosi a una marginalità che sconfinava nell'invisibilità e talvolta, comunque troppo spesso, nell'illegalità** (lavoro nero, ricattabilità ecc.)”.*⁸⁶

La mancanza di un qualsiasi piano di inclusione sociale per i titolari di protezione rappresenta sicuramente una delle principali e più gravi carenze del sistema d'asilo italiano, come più volte denunciato dall'Unhcr e dagli enti di tutela. Nel comunicato stampa del 18.02.2014 l'Unhcr ha espresso *profondo rammarico* per il mancato inserimento di misure di integrazione sociale per i titolari di protezione del nuovo decreto legislativo 18/2014 – di recepimento della Direttiva 95/2011/UE e di conseguente modifica del d.gs 251/07. *“Il Decreto di recepimento della direttiva europea sulla qualifica di beneficiario di protezione internazionale infatti rappresentava un'importante opportunità per definire le misure necessarie per favorire l'integrazione, a partire dalla garanzia di un periodo di accoglienza, di quanti giungono nel nostro paese per fuggire da guerre, violenze e persecuzioni, come peraltro richiesto nei pareri espressi dal Parlamento italiano. L'Unhcr ha più volte sottolineato come **l'integrazione rappresenti l'aspetto di maggiore criticità del sistema di asilo italiano, nonostante il numero di rifugiati residenti nel paese sia 46mila, sensibilmente più basso rispetto ad altri paesi dell'Unione Europea quali per esempio la Germania (590mila) e la Francia (218mila). Sono diverse migliaia, infatti, i rifugiati che vivono in situazione di forte marginalità ed in condizioni di grave disagio in Italia**”*⁸⁷

Nel comunicato stampa del 25.02.2014 – *Appello al Governo: necessario un impegno urgente sulla riforma del sistema di asilo* – l'Unhcr ribadiva all'appena insediato neo governo italiano *“l'importanza di compiere una riforma strutturale del sistema di accoglienza, con l'introduzione di misure di sostegno all'inserimento sociale, al fine di **colmare le gravi lacune che attualmente costringono molti beneficiari di protezione internazionale a vivere in condizioni di marginalità e disagio**”*.⁸⁸

Occorre, altresì, rilevare come sul punto sia intervenuto il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa il quale ha, in più occasioni, denunciato la grave situazione italiana, ritenendo che *“la quasi totale assenza di un sistema di integrazione per i rifugiati e gli altri beneficiari della*

⁸⁶ Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali*, Fondo Europeo per i Rifugiati 2009, Parma, 2011, pag. 58. In questo senso anche una ricerca del Cir (Consiglio Italiano Rifugiati) che riporta: *“A differenza di quanto previsto in altri Paesi europei, la normativa italiana non istituisce un programma nazionale di integrazione a favore dei titolari di protezione internazionale. L'art. 29 comma 2 del Decreto Legislativo 19 novembre 2007 n. 251 si limita a dire che si tiene anche conto delle esigenze relative all'integrazione dei titolari di protezione internazionale ed in particolare dei rifugiati in quanto all'attuazione dell'art. 42 del Testo Unico Immigrazione – Dlgs 286/98. In tal modo i titolari di protezione internazionale vengono equiparati ai cittadini immigrati senza prendere in considerazione la loro particolare situazione e vulnerabilità”*, Cir e al., *Le strade dell'integrazione*, Giugno 2012, pag. 23;

⁸⁷ UNCHR, comunicato stampa del 18.02.2014, reperibile sul sito www.unhcr.it;

⁸⁸ UNHCR, comunicato stampa del 25.02.2014, reperibile sul sito www.unhcr.it;

protezione internazionale abbia determinato un grave problema in materia di diritti umani in Italia”.⁸⁹

Il quadro appena delineato risulta estremamente necessario per contestualizzare quanto verrà affermato nel prosieguo della trattazione in riferimento ai titolari di protezione rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino.

IV.B.2 I titolari di protezione internazionale rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino: il vuoto di accoglienza

Alla luce della considerazioni appena svolte risulta chiaro come per i titolari di protezione internazionale ed umanitaria al momento del loro rientro sul territorio italiano si apra un **vero e proprio vuoto di accoglienza**. Dal momento, infatti, che la loro procedura di richiesta della protezione internazionale si è ormai conclusa questi non hanno alcun diritto all'accoglienza da poter azionare. *A fortiori* il titolare di protezione non potrebbe – nemmeno ipoteticamente – agire in giudizio per richiedere l'accoglienza proprio perché, come si è detto, **non ha uno specifico diritto da poter azionare**.

Per i titolari di protezione, pertanto, l'unica possibilità di poter ricevere un'accoglienza al momento del rientro sul territorio nazionale è ipoteticamente rappresentata dallo Sprar, per cui, tuttavia, è presente una lista d'attesa di alcuni mesi che comporta comunque un lungo periodo in cui i titolari di protezione sono sprovvisti di accoglienza. Va, inoltre, precisato che qualora i titolari di protezione fossero stati accolti in precedenza nel sistema dello Sprar questa accoglienza non possa più essere ripristinata, salvi eccezionali casi di altissima vulnerabilità.

Secondo quanto rilevato nell'analisi effettuata in merito agli arrivi presso l'aeroporto di Roma Fiumicino **il 100% totalità dei titolari** di protezione rinviiati in Italia ed intervistati **rimane privo di qualsiasi forma di accoglienza** al momento dell'arrivo sul territorio. Dopo, infatti, le formalità iniziali presso il competente ufficio della polizia di frontiera, i titolari di protezione vengono invitati a lasciare l'aeroporto di Fiumicino, senza che venga loro offerta alcuna forma di accoglienza o di supporto sociale. Tale aspetto si presenta assolutamente rilevante se si considera che l'aeroporto di Fiumicino rappresenta il punto di arrivo di gran parte delle persone rinviate in Italia e se, altresì, si considera che almeno il 68% di coloro che sono rinviiati in Italia sono, appunto, titolari di protezione. Si evidenzia come tra i titolari di protezione rinviiati in Italia e rimasti privi di accoglienza al momento dell'uscita dall'aeroporto vi fossero anche **persone altamente vulnerabili e nuclei familiari con figli minori**. Si riportano, in merito, i casi individuati:- un nucleo familiare

⁸⁹ Muiznieks N., *Rapporto*, Strasburgo, 18 settembre 2012, pag. 5;

con 4 minori rinvio dalla Svizzera in data 3.9.2013 e per il quale non è stata approntata alcuna accoglienza all'uscita dall'aeroporto; donna incinta rinvio dalla Svezia in Italia in data 02.10.2013; nucleo monoparentale con 3 figli minori rinvio dalla Svizzera in data 21.1.2014; nucleo familiare con 2 minori rinvio dalla Svizzera in data 19.5.2014.

Risulta ragionevole supporre che la stessa cosa si verifichi anche negli altri aeroporti di arrivo dei titolari di protezione proprio perché, come si è illustrato, in Italia il titolare di protezione non ha un diritto azionabile all'accoglienza e al supporto sociale. Una ricerca commissionata dalla società Sea, gestore dell'aeroporto di Malpensa, di qualche anno fa, evidenziava come **questa situazione di carenza di accoglienza si manifesti sin dal primissimo arrivo della persona sul territorio nazionale, quando la stessa ha, addirittura, difficoltà economiche a spostarsi dallo stesso aeroporto di arrivo.** La ricerca, infatti, sottolineava: *“Fra i migranti riammessi secondo il regolamento Dublino II, lo Sportello Immigrazione si occupa quasi esclusivamente di coloro che avanzano una prima richiesta di protezione internazionale”* e, ancora, sui titolari di protezione proseguiva *“**lontani da forme di assistenza pubblica possono, nei casi migliori, far leva su reti comunitarie o familiari, simili a quelle che avevano cercato di raggiungere all'estero allontanandosi dall'Italia. Anche in questi casi, però, si trovano spesso privi dei mezzi materiali anche solo per raggiungere, da Malpensa, tali reti di supporto.** La ricerca ha verificato la mancanza di strutture adeguate per l'assistenza di queste problematiche e la mancanza di risorse e contatti istituzionalmente riconosciuti, al fine di offrire una reintegrazione di queste persone sul territorio italiano”*⁹⁰.

Tale situazione risulta, altresì, confermata da numerose segnalazioni pervenute, durante i mesi di ricerca, da operatori ed associazioni presenti sul territorio nazionale e di cui si riportano quelle maggiormente significative:

- nucleo familiare di rifugiati siriani con 4 minori rinvio, per la prima volta, in Italia, a Bari, dalla Germania nel novembre del 2012 e rimasti inizialmente privi di accoglienza. Dopo numerose richieste di accoglienza sono stati separati: la madre con i minori è stata inserita in una comunità mentre il marito è rimasto privo di accoglienza. La madre ha, quindi, deciso di lasciare nuovamente l'Italia. È stata rinvio nuovamente a Bari alla fine del 2013: anche in tal caso per ciò che concerne l'accoglienza vi è stata una nuova divisione del nucleo familiare in quanto la madre con i minori è stata inserita in una comunità educativa mentre il marito è rimasto nuovamente privo di accoglienza;

⁹⁰ SEA – Aeroporti di Milano, *SEA Aeroporti di Milano e i controlli sull'immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi*, 2010, pag. 35;

- il 21.11.2013 è stata rintracciata a Firenze la cittadina somala S.M. - titolare di *status* di rifugiato madre di un minore di 14 mesi - rinvia in Italia dalla Germania presso l'aeroporto di Roma Fiumicino (*Su cui si veda la relazione di Medici per i Diritti Umani in appendice 5 al presente report*);
- cittadino eritreo titolare di protezione sussidiaria rinvia dalla Germania in Italia in data 17.06.2014 presso l'aeroporto di Roma Fiumicino e inviato a Catania privo di accoglienza o supporto economico;
- cittadino somalo titolare di protezione sussidiaria rinvia dalla Germania in data 14.7.2014 presso l'aeroporto di Roma Fiumicino e dimesso senza alcuna accoglienza nonostante la sua particolare vulnerabilità dovuta a dei problemi dentari che gli hanno poi causato un serio problema di denutrizione;
- nel marzo del 2014 è stato rintracciato in uno stabile occupato di Firenze M.A., titolare di *status* di rifugiato altamente vulnerabile per via delle sue precarie condizioni di salute (*Su cui si veda la relazione di Medici per i Diritti Umani in appendice 5 al presente report*);
- cittadina nigeriana titolare di protezione umanitaria con minore di 8 mesi rinvia dalla Germania e rintracciata a Catania in data 20.11.2014 priva di qualsiasi forma di accoglienza;
- MHF, cittadino sudanese del Darfur – titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato dalla Questura di Salerno - rientrato dalla Germania in Italia nel luglio del 2014 e rintracciato sul territorio di Parma privo di accoglienza;⁹¹
- AY, cittadino somalo titolare di protezione sussidiaria, rinvia in Italia dalla Danimarca nel novembre del 2014 e rintracciato sul territorio di Parma privo di accoglienza;⁹²
- YMA, cittadino somalo titolare di protezione sussidiaria, rinvia dalla Svezia presso l'aeroporto di Milano. Viene rintracciato in Emilia in stato confusionale del febbraio del 2014 e fin da subito esprime la necessità di immediato supporto psicologico;⁹³
- YRA, cittadino somalo titolare di protezione sussidiaria, rinvia in Italia, presso l'aeroporto di Bologna dal Belgio in data 13.05.2014 e rimasto privo di accoglienza.⁹⁴

IV.B.3 Le situazioni di marginalità sociale in cui si trovano i titolari di protezione

Come si è visto, la gran parte dei titolari di protezione presente sul territorio italiano si trova in una situazione di sostanziale abbandono proprio nel delicato momento successivo al riconoscimento o, nel caso di rinvio in Italia in applicazione del Regolamento Dublino, nel momento di ritorno sul

⁹¹Rilevazione a cura del Centro Immigrazione Asilo Cooperazione Internazionale di Parma e Provincia, www.ciaconlus.org;

⁹²Rilevazione a cura del Centro Immigrazione Asilo Cooperazione Internazionale di Parma e Provincia, www.ciaconlus.org;

⁹³Rilevazione a cura del Centro Immigrazione Asilo Cooperazione Internazionale di Parma e Provincia, www.ciaconlus.org;

⁹⁴Rilevazione a cura del Centro Immigrazione Asilo Cooperazione Internazionale di Parma e Provincia, www.ciaconlus.org;

territorio nazionale. Tale situazione di abbandono sostanziale è sicuramente alla base delle **situazioni di grave marginalità sociale** presenti sul territorio nazionale.⁹⁵ *“L’UNHCR ricorda che sono migliaia i rifugiati costretti a vivere in palazzi abbandonati e occupati nelle principali città italiane quali Roma, Milano, Torino, a causa dell’inadeguatezza dell’accoglienza e dell’insufficienza dei progetti di integrazione”*.⁹⁶ Il sorgere di aggregazioni informali di rifugiati risulta, pertanto, un fenomeno sempre più diffuso sul territorio nazionale, specialmente nelle grandi aree metropolitane.⁹⁷

Le condizioni di queste aggregazioni informali sono ormai comunemente note, essendo le stesse state denunciate da varie istituzioni internazionali nonché da autorevoli testate giornalistiche. Nel dicembre del 2012 il New York Times ha dedicato un articolo all’argomento, occupandosi, in particolare, di una nota occupazione romana, quella del Salaam Palace. Il New York Times così riportava: *“More than 800 refugees now inhabit Salaam Palace, and its dilapidation and seeming permanence have become a vivid reminder of what its residents and others say is Italy’s failure to assist and integrate those who have qualified for asylum under its laws”*.⁹⁸ Proprio facendo riferimento a quest’articolo del New York Times, il Presidente della Repubblica – Giorgio Napolitano – nel suo discorso di fine anno 2012 ha richiamato la gravità della situazione dell’accoglienza dei titolari di protezione, domandandosi: *“E’ concepibile che profughi cui è stato riconosciuto l’asilo vengano abbandonati nelle condizioni che un grande giornale internazionale ha giorni fa – amaramente per noi documentato e denunciato?”*.⁹⁹

La situazione di questa grandissima occupazione non è, ad oggi, modificata. Un rapporto pubblicato dall’Associazione Cittadini del Mondo che da anni segue la situazione di Palazzo Salaam così riporta: *“Il Palazzo è allo stremo avendo raggiunto una popolazione di circa 2000 persone”*¹⁰⁰. Tale rapporto così prosegue: *“I dati presentati in questo report sono stati raccolti ed elaborati durante l’ultimo anno di attività di Cittadini del Mondo all’interno di palazzo Selam, ciò che desta maggiore preoccupazione da questa analisi è che il 95% delle persone assistite dai volontari*

⁹⁵ Tale tesi è, altresì, sostenuta in una ricerca di Caritas-Roma e al. ove si può leggere: *“L’insufficienza cronica dei sistemi di accoglienza per richiedenti e titolari di protezione internazionale nel nostro paese, sia dal punto di vista strettamente numerico che da quello dell’efficacia dei percorsi di integrazione proposti, è la causa principale della proliferazione, nei grandi centri urbani, di forme di insediamento alternative, auto-organizzate e spesso particolarmente problematiche dal punto di vista sociale”*, Caritas – Roma e al, *Mediazioni metropolitane, studio e sperimentazione di un modello di dialogo e intervento a favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in situazione di marginalità*, Roma, giugno 2012, pag. 12;

⁹⁶ UNHCR, comunicato stampa del 23.05.2014 reperibile sul sito www.unhcr.it;

⁹⁷ *“The Italian government’s indifference towards refugees left them with little alternative. Once refugees are issued a sojourn permit, they are left to fend for themselves, with just a few receiving temporary housing and education. Many rely on Catholic volunteer relief associations for help, but these cannot provide housing and waiting lists for dormitories seem endless. Many refugees live and sleep on the streets. In larger cities, they squat in old buildings or abandoned factories, enduring overcrowded and grim living conditions often without water or electricity”*, Source: Al Jazeera, al link:

<http://fortresseurope.blogspot.it/2010/09/shukri-new-life.html>;

⁹⁸ New York Times, *The Italian paradox on Refugees*, 27 dicembre 2012, al link <http://www.nytimes.com/2012/12/27/world/europe/the-italian-paradox-on-refugees.html?emc=tnt&tntemail=y&r=1&>;

⁹⁹ La trascrizione integrale del discorso del Presidente della Repubblica si può leggere al link: <http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2600>;

¹⁰⁰ Cittadini del mondo, *Palazzo Selam – La città invisibile*, giugno 2014, pag. 36;

dell'associazione è titolare di un tipo di protezione internazionale e il 76% di queste persone vive in Italia da più di 5 anni, il 21% da più di un anno e solo il 3% da meno di un anno. Questi dati dimostrano la mancata integrazione dei rifugiati politici sul territorio e l'assenza di politiche volte ad una accoglienza che permetta il graduale inserimento dei migranti nel tessuto sociale".¹⁰¹ La situazione del Palazzo è ad oggi talmente grave e priva di qualsiasi intervento pubblico che è stato lanciato un appello per la raccolta di vestiti da uomo estivi (in particolare biancheria intima), magliette a maniche corte, pantaloni, scarpe, lenzuola, asciugamani, prodotti per l'igiene personale, sapone, dentifrici e spazzolini, detersivi per le pulizie, scope e palette, buste per la spazzatura, latte e pannolini, assorbenti, "abbiamo bisogno di medici, di attrezzature sanitarie, di medicine".¹⁰²

La situazione del Selam Palace non è affatto peculiare: come si è detto numerose sono le occupazioni urbane presenti specialmente nelle aree metropolitane. Oltre alla occupazione di palazzo Salaam di cui si è detto, vi sono a Roma altre occupazioni quali quella di Ponte Mammolo, quella di via Collatina e quella di via Curtatone.

Si veda, inoltre, la situazione fiorentina dove "MEDU stima la presenza di circa 250 rifugiati che vivono in stabili occupati nel capoluogo toscano: donne, uomini e minori in fuga da guerre e persecuzioni che giungono nelle nostre città spesso dopo un breve periodo di permanenza all'interno dei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA)".¹⁰³

Si veda, inoltre, la situazione di Torino ove sono presenti una serie di stabili occupati da titolari di protezione tar cui quella dell'ex Moi che in alcuni periodi ha raggiunto circa i 600 abitanti.¹⁰⁴

Come si è già più volte evidenziato, tale fenomeno dimostra chiaramente **le gravissime carenze nel campo dell'integrazione sociale dei titolari di protezione** che necessiterebbero di una radicale riforma normativa del sistema di inclusione sociale dei titolari di protezione in Italia, che, ad oggi, tuttavia, come si è visto, non è stato inserito in alcun piano di intervento in materia, nonostante le forti sollecitazioni in tal senso provenienti da organismi internazionali e enti di tutela.

¹⁰¹ Cittadini del mondo, *Palazzo Selam – La città invisibile*, giugno 2014, pag. 39;

¹⁰² Emergenza rifugiati al Salem Palace, appello, al link <http://www.romamultietnica.it/news/appelli-e-campagne/item/11477-emergenza-rifugiati-al-selam-palace/11477-emergenza-rifugiati-al-selam-palace.html>;

¹⁰³ Medici per i Diritti Umani, comunicato del 04.06.2014 al link www.medu.org;

¹⁰⁴ Ulteriori informazioni al link: <http://exmoi.wordpress.com/>;

V Conclusioni

Il sistema di protezione internazionale italiano presenta numerosi profili di **casualità** per i richiedenti e i titolari di protezione che vengono rimandati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino. L'Italia, infatti, non ha al momento alcun piano nazionale di distribuzione di coloro che ivi vi vengono rimandati tra i vari centri di accoglienza presenti sul territorio.

- Tale casualità è del tutto evidente nel caso dei **richiedenti protezione**. Come si è visto, infatti, questi al momento dell'uscita dall'aeroporto possono essere destinati verso centri che garantiscono standard idonei di accoglienza ma possono, altresì, essere destinati verso centri i cui standard risultano assolutamente inadeguati all'accoglienza di richiedenti asilo, anche con vulnerabilità. Emblematica di questo tipo di casualità è la situazione dei richiedenti asilo ospiti del FER ASTRA di Roma i quali sono stati accolti anche per molti mesi verso un FER assolutamente inadeguato all'accoglienza di richiedenti asilo anche con vulnerabilità e che, successivamente alla chiusura di questo centro, si trovano di fatto privi di qualsiasi forma di assistenza e con una grave incertezza sulla loro destinazione finale.

La casualità presente nel sistema può, altresì, portare a situazioni in cui i richiedenti asilo rinvii si trovino privi di accoglienza sul territorio. In alcuni casi, come si è visto, i richiedenti asilo rimangono in orbita sul territorio nazionale anche per molti mesi senza che venga riattivata la loro procedura di protezione internazionale e senza venga fornita loro una qualsiasi forma di accoglienza nonché un orientamento sociale e legale.

- Tale situazione di casualità diventa, purtroppo, una situazione di certezza nel caso dei titolari di protezione rinvii in Italia. Nel loro caso, infatti, vi è una **sistematica destituzione** da parte dello Stato italiano al momento del loro rientro sul territorio. Tale sistematica destituzione si ha anche nel caso di rinvii di nuclei familiari o di persone altamente vulnerabili. Tale dato risulta particolarmente rilevante se si pensa che, come si è visto, almeno il 68% di tutti gli arrivi Dublino presso l'aeroporto di Roma Fiumicino è rappresentato da titolari di protezione.

- La casualità dell'attuale sistema italiano è, infine, bene evidente anche al momento iniziale del rinvio di richiedenti e titolari di protezione in Italia ovvero l'arrivo in aeroporto. Come si è visto, infatti, coloro che vengono rinvii sul territorio tramite l'aeroporto di Roma Fiumicino rischiano di rimanere per più giorni presso tale aeroporto. Tale permanenza avviene, come si è detto, in strutture assolutamente inadatte alla ricezione e all'accoglienza di persone, essendo le stesse pensate soltanto per accogliere momentaneamente i passeggeri in transito.

VI Sul metodo di ricerca

La presente ricerca per ciò che concerne l'aeroporto di Roma Fiumicino si basa, in modo principale, sui risultati di un'analisi condotta mediante una serie di interviste a cittadini stranieri – in particolare richiedenti e titolari di protezione rinviiati in Italia in applicazione del Regolamento Dublino - transitati presso l'aeroporto di Roma Fiumicino nel periodo compreso tra settembre 2013 e maggio 2014. Sono state realizzate 100 interviste, effettuate personalmente o a mezzo di operatori che entravano in contatto con i migranti sul territorio laziale perché gli stessi migranti vi si rivolgevano per fruire di servizi sociali, sanitari o legali.

I risultati delle interviste sono stati, poi, confrontati con quelli emersi intervistando alcuni operatori – testimoni che a vario titolo sono o sono stati coinvolti nei servizi interessati dalla ricerca. Tali interviste, così come quelle realizzate con i migranti, sono state effettuate in forma anonima.

La ricerca ha, inoltre, interessato alcuni attori istituzionali i quali sono stati intervistati nel merito degli argomenti proposti. È stato effettuato un incontro con la Prefettura di Roma e con la Cooperativa Badia Grande. Si è, inoltre, incontrato il Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR).

Pur avendo a più riprese richiesto un incontro, viceversa, non è stato possibile incontrare l'Unità Dublino cui sono stati, inoltre, chiesti i dati sugli arrivi di richiedenti e titolari di protezione in applicazione del Regolamento Dublino su tutto il territorio nazionale. Anche tale richiesta è rimasta inevasa. Non è stato, altresì, possibile intervistare la Polizia di frontiera – Polaria sebbene anche tale incontro sia stato richiesto in modo formale via pec.

Per quanto riguarda le informazioni raccolte sui centri di accoglienza, in particolare sul Centro Staderini e sul Centro FER ASTRA Dublino – in mancanza di informazioni ufficiali provenienti dalle cooperative interessate nella gestione degli stessi, alle quali è stato pur richiesto a più riprese un incontro - queste sono state raccolte intervistando, in forma anonima, operatori sociali e legali che a vario titolo sono entrati in contatto con migranti accolti in questi due centri.

Per ciò che concerne, infine, la raccolta di informazioni sulle prassi o i casi presenti sul territorio nazionale, queste sono state raccolte, alcune in forma anonima altre espressamente indicate, intervistando circa 40 attori tra operatori, associazioni o enti di tutela operanti sui vari territori e coinvolti a vario titolo nell'accoglienza o il supporto legale o sociale a richiedenti e titolari di protezione internazionale.

VII Bibliografia

Amnesty International, *Rapporto annuale 2011 – Italia*, maggio 2011;

Anci, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Sprar e in collaborazione con UNHCR, *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2014*, novembre 2014;

Asgi e al., *Il diritto alla protezione*, Fondo Europeo per i Rifugiati, Giugno 2011;

Caritas – Roma e al., *Mediazioni metropolitane, studio e sperimentazione di un modello di dialogo e intervento a favore dei richiedenti e titolari di protezione internazionale in situazione di marginalità*, Roma, giugno 2012;

Centro Studi e Ricerche IDOS *Dossier Statistico Immigrazione 2014*, ottobre 2014;

Cir e al., *Le strade dell'integrazione*, Giugno 2012;

Cittadini del mondo, *Palazzo Selam – La città invisibile*, giugno 2014;

Medici senza Frontiere, *Al di là del muro. Viaggio nei centri per migranti in Italia*, gennaio 2010;

Ministero dell'Interno, *Rapporto della Commissione per le verifiche e le strategie dei centri – De Mistura*, gennaio 2007;

Muiznieks N., *Rapporto*, Strasburgo, 18 settembre 2012;

New York Times, *The Italian paradox on Refugees*, 27 dicembre 2012;

Provincia di Parma, *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali*, Fondo Europeo per i Rifugiati 2009, Parma, 2011;

Rossi E. Vitali L., *I rifugiati in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino, 2011;

SEA – Aeroporti di Milano, *SEA Aeroporti di Milano e i controlli sull'immigrazione irregolare: pratiche e buone prassi*, 2010;

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*, approvato il 6 marzo 2012;

Senza Confine, Laboratorio 53, *Chi fa la legge? Pubblica Amministrazione e diritto d'asilo*, Roma, febbraio 2015;

Servizio Centrale SPRAR, *Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale*;

Sprar, Unhcr et al, *La tutela dei richiedenti asilo – Manuale giuridico per l'operatore*, Maggio 2012;

Unhcr, *Nota UNHCR sul recepimento delle Direttive 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello status di protezione internazionale (rifusione) e 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*", Roma, 5 febbraio 2015.

VIII Webgrafia

<http://aic.camera.it/aic/scheda.html?core=aic&numero=4/07247&ramo=CAMERA&leg=17&testo=4%20Mineo%205%203;>
[http://asiloineuropa.blogspot.it/2014/04/asilo-in-europa-e-asgi-lanciano-una.html;](http://asiloineuropa.blogspot.it/2014/04/asilo-in-europa-e-asgi-lanciano-una.html)
http://cercaservizi.provincia.va.it/servizi_scheda.php?sys%5Bps%5D=20&sys%5Bpn%5D=1&sys%5Bpbs%5D=10&sys%5Bpbt%5D=1&sys%5Bcid%5D=49&sys%5Bid%5D=511;
[http://cooperativabadiagrande.weebly.com/;](http://cooperativabadiagrande.weebly.com/)
[http://dirittiefrontiere.blogspot.it/2014/10/respingimenti-di-siriani-dallaeroporto.html;](http://dirittiefrontiere.blogspot.it/2014/10/respingimenti-di-siriani-dallaeroporto.html)
[http://exmoi.wordpress.com/;](http://exmoi.wordpress.com/)
[http://fortresseurope.blogspot.it/2010/09/shukri-new-life.html;](http://fortresseurope.blogspot.it/2010/09/shukri-new-life.html)
[http://ifgnetwork.uniurb.it/lanza/2014/04/20/migranti-sbarcati-allaeroporto-di-fiumicino-finiscono-a-vivere-per-strada-video/;](http://ifgnetwork.uniurb.it/lanza/2014/04/20/migranti-sbarcati-allaeroporto-di-fiumicino-finiscono-a-vivere-per-strada-video/)
[http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/10/16/news/clandestini_il_grande_business_da_lampedusa_a_roma-68743833/;](http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/10/16/news/clandestini_il_grande_business_da_lampedusa_a_roma-68743833/)
[http://palermo.repubblica.it/cronaca/2014/12/06/news/inchiesta_mafia_capitale_e_cara_di_mineo_il_pd_fare_chiarezza_su_appalti-102299386/;](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2014/12/06/news/inchiesta_mafia_capitale_e_cara_di_mineo_il_pd_fare_chiarezza_su_appalti-102299386/)
[http://roma.repubblica.it/cronaca/2014/01/31/news/cara_alleporte_di_roma_sottacqua_centinaia_di_rifugiati_sui_tetti-77391751/;](http://roma.repubblica.it/cronaca/2014/01/31/news/cara_alleporte_di_roma_sottacqua_centinaia_di_rifugiati_sui_tetti-77391751/)
http://viedifuga.org/?p=11044&utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+viedifuga%2Fnews+%28Vie+di+fuga+%C2%BB+News%29;
http://viedifuga.org/bando-sprar-quello-che-i-numeri-non-dicono/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A%20viedifuga%2Fnews%20%28Vie%20di%20fuga%20%28Vie+di+fuga+%C2%BB+News%29
[http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/01/2014_Ministero_Interno_17_dic_asilo_nota-del-29-12-2014_pref_BS.pdf;](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/01/2014_Ministero_Interno_17_dic_asilo_nota-del-29-12-2014_pref_BS.pdf)
[http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_000014_sbarchi_itcircolari.pdf;](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/1_000014_sbarchi_itcircolari.pdf)
[http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/rimandati-in-italia-15-mila-profughi.aspx;](http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/rimandati-in-italia-15-mila-profughi.aspx)
[http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1237:locanda-dublino&catid=14:progetti&Itemid=153&lang=it;](http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1237:locanda-dublino&catid=14:progetti&Itemid=153&lang=it)
[http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1621:cir-sistema-dublino-inefficace-e-inumano-necessario-superarlo&catid=45&Itemid=143&lang=it;](http://www.cir-onlus.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1621:cir-sistema-dublino-inefficace-e-inumano-necessario-superarlo&catid=45&Itemid=143&lang=it)
[http://www.corriere.it/inchieste/prostituzione-alcoldroga-/8d7727f6-1899-11e3-9feb-01ac3cd71006.shtml;](http://www.corriere.it/inchieste/prostituzione-alcoldroga-/8d7727f6-1899-11e3-9feb-01ac3cd71006.shtml)
[http://www.corrieredellemigrazioni.it/2014/02/12/carpe-diem-asilo/;](http://www.corrieredellemigrazioni.it/2014/02/12/carpe-diem-asilo/)
[http://www.cronachediordinariorazzismo.org/2014/06/patrocinio-gratuito-negato-richiedenti-asilo-associazioni-avvieremo-azioni-legali/;](http://www.cronachediordinariorazzismo.org/2014/06/patrocinio-gratuito-negato-richiedenti-asilo-associazioni-avvieremo-azioni-legali/)
[http://www.cronachediordinariorazzismo.org/cara-castelnuovo-porto-protesta-dei-richiedenti-asilo-cariche-polizia/;](http://www.cronachediordinariorazzismo.org/cara-castelnuovo-porto-protesta-dei-richiedenti-asilo-cariche-polizia/)
[http://www.dinamopress.it/news/cara-di-castelnuovo-di-porto-una-mattina-di-ordinaria-brutalita;](http://www.dinamopress.it/news/cara-di-castelnuovo-di-porto-una-mattina-di-ordinaria-brutalita)
[http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/19/sicilia-viaggio-senza-filtri-nel-cara-di-mineo-dove-limmigrazione-e-un-inferno-di-stato/957388/;](http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/04/19/sicilia-viaggio-senza-filtri-nel-cara-di-mineo-dove-limmigrazione-e-un-inferno-di-stato/957388/)
[http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/24/cara-mineo-i-gestori-in-affitto-casa-parlamentare-ncd/1293951/;](http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/24/cara-mineo-i-gestori-in-affitto-casa-parlamentare-ncd/1293951/)
[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html;](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html)
[http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf;](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/dati_statistici_marzo_2015.pdf)
[http://www.meltingpot.org/articolo17272.html;](http://www.meltingpot.org/articolo17272.html)
[http://www.meltingpot.org/Identificazioni-umanitarie-Violenze-sul-corpo-dei-migranti.html#.VHnqRGSG9Tc;](http://www.meltingpot.org/Identificazioni-umanitarie-Violenze-sul-corpo-dei-migranti.html#.VHnqRGSG9Tc)
[http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/afflusso_cittadini_stranieri.pdf;](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/afflusso_cittadini_stranieri.pdf)
[http://www.meltingpot.org/Nel-mondo-di-mezzo-dell-accoglienza-italiana.html#.VPEPFLOG9Te;](http://www.meltingpot.org/Nel-mondo-di-mezzo-dell-accoglienza-italiana.html#.VPEPFLOG9Te)
[http://www.dinamopress.it/news/se-questa-e-accoglienza;](http://www.dinamopress.it/news/se-questa-e-accoglienza)
[http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2600;](http://www.quirinale.it/elementi/Continua.aspx?tipo=Discorso&key=2600)
[http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/roma-protesta-migranti-Cara-Castelnuovo-Porto-via-tiberina-bloccata-59806d85-8c69-4674-9456-26719a260ee4.html;](http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/roma-protesta-migranti-Cara-Castelnuovo-Porto-via-tiberina-bloccata-59806d85-8c69-4674-9456-26719a260ee4.html)
[http://www.romamultietnica.it/news/appelli-e-campagne/item/11477-emergenza-rifugiati-al-selam-palace/11477-emergenza-rifugiati-al-selam-palace.html;](http://www.romamultietnica.it/news/appelli-e-campagne/item/11477-emergenza-rifugiati-al-selam-palace/11477-emergenza-rifugiati-al-selam-palace.html)
[http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/DM_FNPSA%2030_07_2013\(1\).pdf;](http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/DM_FNPSA%2030_07_2013(1).pdf)
[http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/fondo_europeo_rifugiati/2013_06_12_Avviso_2A.pdf;](http://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/fondo_europeo_rifugiati/2013_06_12_Avviso_2A.pdf)
[http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/dip_liberta_civili/2014_29_01_Graduatoria_SPRAR.html;](http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/dip_liberta_civili/2014_29_01_Graduatoria_SPRAR.html)
[http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/fondo_rifugiati/2013_06_12_avviso_fondo_europeo_rifugiati.html?pageIndex=1;](http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/fondo_rifugiati/2013_06_12_avviso_fondo_europeo_rifugiati.html?pageIndex=1)
http://www1.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/bandi_gara/fondo_rifugiati/2014_04_30_decreto_adozione_dublino.html
[http://www.minoristranierinonaccompagnati.blogspot.it;](http://www.minoristranierinonaccompagnati.blogspot.it)
[https://www.youtube.com/watch?v=AsUbKSk4HYA&feature=youtu.be.](https://www.youtube.com/watch?v=AsUbKSk4HYA&feature=youtu.be)