



IL DIRITTO ALL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI ASILO NELL'UNIONE EUROPEA (e nella realtà italiana)



Giuliana Moro

Volontaria

Percorso formativo

Università del Volontariato Belluno Treviso

a.a. 2024/2025

Relatore: Avv.to Francesco Tartini

Breve presentazione corsista a cura di CSV Belluno Treviso

Discreta e attenta, Giuliana fa parte di un gruppo di cittadini volontari che si sono uniti per aiutare gli ultimi.

La sua tesina, dedicata al diritto all'accoglienza dello straniero nell'Unione Europea, è un lavoro di altissimo livello: uno sguardo lucido e semplice su una realtà complessa, con i suoi limiti e le sue criticità.

Indice

Introduzione.....	1
IL DIRITTO DI ASILO E LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE.....	4
1.1 - <i>I diritti umani e i rifugiati.....</i>	4
1.2 - <i>Chi è un rifugiato.....</i>	4
1.3 - <i>La convenzione di Ginevra.....</i>	5
1.4 - <i>Quanti sono i rifugiati nel mondo.....</i>	5
1.5 - <i>L'UNHCR.....</i>	7
1.6 - <i>La protezione internazionale.....</i>	8
IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI IN ITALIA	14
2.1 – <i>I Centri per l'Immigrazione e le prime fasi dell'accoglienza: CPR, hotspot, CPA e CAS..</i>	14
2.2 - <i>I Centri di Accoglienza Straordinaria.....</i>	15
2.3 - <i>La seconda accoglienza: il SAI.....</i>	16
2.4 - <i>Prospettive e soluzioni.....</i>	17
IL SISTEMA COMUNE DEL DIRITTO DI ASILO IN EUROPA - QUALE SARÀ IL FUTURO? ..	19
3.1 – <i>L'evoluzione della normativa UE su immigrazione e asilo.....</i>	19
3.2 - <i>La procedura accelerata di frontiera - impostazione ad elevato rischio di errore.....</i>	20
3.3 - <i>Le misure dell'accoglienza – fenomeni di ghettizzazione ed emarginazione.....</i>	21
3.4 - <i>Diritti di difesa limitati e garanzie indebolite.....</i>	22
3.5 - <i>Strumentalizzazione dei flussi migratori – ambito più politico che giuridico.....</i>	23
3.6 - <i>Misure di solidarietà non migliorate – riforma basata sulla paura e sulla chiusura.....</i>	24
CONCLUSIONI.....	26
Bibliografia e Sitografia.....	28

Introduzione

Il diritto d'asilo

"Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni"

Lo dice l'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1948.

"Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

Parole dell'articolo 10 della Costituzione italiana.

"il diritto di asilo è concesso a chiunque si trovi fuori dal proprio paese e non possa o non voglia tornarvi a causa di un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un gruppo sociale particolare o opinioni politiche."

È quanto stabilisce la Convenzione di Ginevra del 1951

"Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato che istituisce la Comunità europea".

È quanto prevede l'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza e una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo dal Parlamento, Consiglio e Commissione.

Da questi principi fondamentali derivano le norme che regolano le richieste di asilo e protezione.



Ogni giorno nel mondo migliaia di persone rischiano la vita nel disperato tentativo di sfuggire a situazioni di pericolo o semplicemente di ottenere condizioni di vita migliori.

Pericolose traversate via mare, lunghi viaggi a piedi aggirando muri e recinzioni di filo spinato, tragitti dentro camion o container in cui si rischia di soffocare: le cronache raccontano tanti episodi drammatici.

Piccole imbarcazioni partono dall’Africa occidentale verso le Isole Canarie, dal Marocco verso la Spagna, dalla Libia verso Malta e l’Italia, dalla Turchia verso le isole della Grecia.

Altri flussi migratori si dirigono verso l’Unione Europea via terra, attraverso la Turchia e i Balcani, o dall’Ucraina e dalla Bielorussia.

È un fenomeno che muove non solo milioni di persone, ma veri e propri fiumi di denaro, gestiti da “filieri industriali” criminali incentrate sul traffico di persone, sulla tratta, sull’estorsione e sull’usura, alle quali non sono estranei i responsabili politici dei paesi di transito.

Non è facile, e forse è solo velleitario, cercare di ingabbiare in categorie rigide e predefinite persone che cercano di sottrarsi a problemi estremamente diversi, ma sempre più grandi di

loro, utilizzando rotte lungo le quali uomini, donne e perfino minori, di volta in volta indicati come sfollati, richiedenti asilo, clandestini, migranti economici o ambientali, viaggiano fianco a fianco.

Tuttavia, tra quanti entrano in Europa, l'ordinamento si sforza di operare delle distinzioni, offrendo maggiori tutele a chi fugge da persecuzioni, violazioni dei diritti umani e conflitti armati.

Queste persone vengono considerate richiedenti protezione internazionale e come tali viene anche riconosciuto loro il diritto all'accoglienza.

La complessità e la rigidità dei canali legali di emigrazione economica, di pari passo con le illusorie promesse di chi gestisce i traffici, induce un crescente numero di persone a tentare la strada della protezione internazionale per regolarizzare il proprio soggiorno, determinando un ingorgo dei percorsi amministrativi e giudiziari di valutazione delle domande, nel quale anche le posizioni effettivamente meritevoli di tutela rischiano di non essere riconosciute.

CAPITOLO PRIMO

IL DIRITTO DI ASILO E LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Sommario: 1.1 *I diritti umani e i rifugiati* – 1.2 *Chi è un rifugiato* – 1.3 *La convenzione di Ginevra* – 1.4 *Quanti sono i rifugiati nel mondo* – 1.5 *L'UNHCR* – 1.6 *La protezione internazionale*.

1.1 - I diritti umani e i rifugiati

Le violazioni dei diritti umani sono fra le principali cause degli esodi forzati, sia che le persone cerchino scampo da persecuzioni specificamente dirette contro di loro, sia che fuggano in massa da situazioni di pericolo generalizzato.

In alcuni casi, l'esodo forzato di determinati gruppi di civili costituisce un preciso obiettivo delle parti in un conflitto.

Le violazioni dei diritti fondamentali economici, sociali e culturali provocano, di frequente, instabilità politica e violenze, che a loro volta possono generare esodi forzati.

La difesa dei diritti umani viene generalmente riconosciuta come principio di diritto naturale che impone la protezione di chi ne è vittima.

Principio che è stato cristallizzato nell'articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, che afferma:

"Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite".

e che dopo la Seconda guerra mondiale ha trovato una disciplina organica nella Convenzione di Ginevra del 1951.

1.2 - Chi è un rifugiato

Le Nazioni Unite definiscono un rifugiato come una persona che "temendo a ragione di essere perseguitata per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese" (dalla Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status di rifugiato - Ginevra 1951).

1.3 - La convenzione di Ginevra

La Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo di New York relativo allo status di rifugiato del 1967 rappresentano gli strumenti di diritto internazionale più importanti sulla protezione dei rifugiati perché definiscono le modalità di comportamento dei diversi Paesi nei confronti dei rifugiati e delle persone in cerca d'asilo.

A essi hanno aderito circa 150 Paesi nel mondo. Tra i pochi Paesi che non hanno ratificato la Convenzione di Ginevra c'è la Libia, più volte denunciata dalla comunità internazionale per il trattamento riservato alle migliaia di migranti africani, tra cui molti richiedenti asilo e rifugiati, e nel contempo cinicamente individuata, dalla stessa Unione Europea e dall'Italia, come partner strategico per il contrasto ai flussi migratori regolari.

In particolare, torture, violenze e violazioni sistematiche dei diritti umani sono state più volte accertate nei centri di detenzione libici, dove uomini e donne in viaggio verso l'Europa vengono rinchiusi per periodi lunghissimi, senza sapere cosa succederà alle loro vite.

Altri paesi che non hanno firmato la Convenzione di Ginevra sono: India, Iraq, Cuba, Indonesia, Sri Lanka, Giordania, Siria.

1.4 - Quanti sono i rifugiati nel mondo

Ammontano a 123,2 milioni le persone che nel mondo alla fine del 2024 sono state costrette a fuggire dal proprio Paese a causa di persecuzioni, conflitti, violenze e violazioni dei diritti umani, in aumento del 6% rispetto al 2023, ossia 7 milioni in più. Nel mondo quindi 1 persona su 67 è in fuga. È quanto emerge dall'ultimo Rapporto Global Trends dell'UNHCR, l'Agenzia ONU per i Rifugiati.

Alla fine del 2024 è di 36,9 milioni il numero di rifugiati a livello globale, di cui 31 milioni sotto il mandato dell'UNHCR e 5,9 milioni sotto il mandato dell'UNRWA (l'Agenzia delle Nazioni Unite per il soccorso e l'occupazione dei profughi palestinesi nel vicino oriente).

La maggior parte della popolazione rifugiata (67%) vive nei Paesi limitrofi a quelli di origine e oltre il 73% risiede in Paesi a basso e medio reddito.

Il numero delle persone sfollate internamente (IDPs) ha raggiunto il record di 73,5 milioni, rispetto ai 6,3 milioni del 2023. Con 14,3 milioni di rifugiati e sfollati interni, il Sudan rappresenta la più grande crisi di sfollati e rifugiati al mondo, seguito da Siria (13,5 milioni), Afghanistan (10,3 milioni) e Ucraina (8,8 milioni).

Oltre il 69% dei rifugiati proviene da soli sei Paesi: Siria (6 milioni, con un calo del 6% rispetto al 2023 dovuto ai rientri spontanei nel Paese dopo la caduta del governo Assad nel dicembre 2024), Afghanistan (5,8 milioni), Venezuela (6,1 milioni), Ucraina (5 milioni) Sud Sudan (2,3 milioni) e Sudan (2,1 milioni).

La Repubblica Islamica dell'Iran è il Paese che ospita il maggior numero di persone rifugiate al mondo (3,5 milioni) seguito da Turchia (2,9 milioni), Colombia (2,8 milioni), Germania (2,7 milioni) e Uganda (1,8 milioni)¹.

In Italia nel 2024 i rifugiati titolari di protezione internazionale provengono principalmente da Ucraina (164.667), Nigeria (19.664), Afghanistan (16.825), Pakistan (14.537) e Mali (12.880). I titolari di protezione temporanea sono 163.000, prevalentemente di nazionalità ucraina. I richiedenti asilo sono 207.000, provenienti principalmente da Bangladesh, Pakistan ed Egitto. Le persone apolidi sono 3.000.

Se si guarda ai flussi migratori verso l'Italia, tra i primi Paesi di origine troviamo: Guinea, Tunisia, Egitto, Bangladesh, Afghanistan, Siria, Costa d'Avorio, Pakistan. Si tratta di Paesi che maggiormente stanno soffrendo la pressione del cambiamento climatico, che sono dipendenti dal grano russo e ucraino e dove si alternano siccità e alluvioni, per l'innalzamento delle temperature medie, e dove le conseguenti carestie stanno affamando decine di milioni di persone.

Delle 159.000 domande di protezione internazionale presentate in Italia nel 2024 (il 16% di tutte le richieste presentate in UE), 78mila sono state quelle esaminate dalle Commissioni Territoriali con esiti diversi: il 64% delle decisioni sono state rigettate in prima istanza, solo il 7,6% dei richiedenti asilo ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato (contro il 23% della media UE), il 13,7% della protezione sussidiaria e il 14,6% di un'altra forma di protezione. In merito agli esiti negativi, il dato italiano è superiore a quello UE, dove gli esiti negativi sono meno della metà (48,6%). Per numero di domande di protezione internazionale, l'Italia si colloca al terzo posto all'interno dei Paesi dell'Unione, dopo Germania, al primo posto, e Spagna.

I migranti accolti nel sistema di accoglienza italiano nel 2023 sono 121mila: per il 59,7% nei Centri di accoglienza straordinaria (Cas) e solo per il 36,7% nei centri gestiti da reti di Enti

¹ <https://www.centroastalli.it/unhcr-global-trends-2024-123-milioni-le-persone-in-fuga-nel-mondo/>

Locali con il sostegno del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (SAI). Al 31 luglio 2024, la capienza dichiarata dal Viminale per il sistema di accoglienza è di 101.741, con un aumento del 14,1% rispetto a luglio dell'anno precedente. I posti riservati nei centri SAI sono 3.540, mentre nei Cas per adulti sono 95.605 e 2.596 nei centri per MSNA – minori stranieri non accompagnati².

1.5 - L'UNHCR

L'UNHCR, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, è l'Agenzia delle Nazioni Unite incaricata, in base al suo mandato, di condurre e coordinare in tutto il mondo le attività di protezione e assistenza in favore dei rifugiati.

È presente con propri uffici in più di 120 Paesi. Dal 1950, quando venne creato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per fornire aiuto ai profughi europei scappati durante la Seconda guerra mondiale, tale organismo ha soccorso decine di milioni di rifugiati in tutto il pianeta, fornendo loro protezione e assistenza.

L'UNHCR ha ricevuto il Premio Nobel per la pace nel 1954 e nel 1981.

Dal 01/01/2020 l'ufficio di Roma è stato trasformato in Rappresentanza dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati per l'Italia, la Santa Sede e San Marino.

Di seguito le attività svolte in Italia:

- In molte località del Sud risulta attiva una collaborazione che permette di fornire informazioni sulla protezione internazionale alle persone appena arrivate e a garantire che i richiedenti asilo e le persone con esigenze particolari siano indirizzati alle strutture di accoglienza competenti, seguendo le procedure amministrative adeguate.
- Monitoraggio delle condizioni di accoglienza con l'obiettivo di dare suggerimenti su come migliorare la gestione dei centri.

² <https://www.centroastalli.it/rifugiati-in-italia-2/>

- Partecipazione alle procedure di determinazione dello status di rifugiato nelle Commissioni territoriali e monitoraggio della qualità di questi percorsi, in collaborazione con la Commissione Nazionale per il diritto di asilo.
- Sensibilizzazione dell'opinione pubblica sui temi dell'asilo e dei rifugiati.
- Confronto con le istituzioni, le altre agenzie delle Nazioni Unite, le università, le associazioni e con i rappresentanti delle comunità di rifugiati e altri attori del settore dell'asilo.

1.6 - La protezione internazionale

Il diritto di asilo è riconosciuto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione secondo il quale "lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

La riserva di legge affermata dal citato terzo comma dell'articolo 10 per il diritto all'asilo dello straniero non è stata seguita, ad oggi, da una specifica legge attuativa.

Peraltro, la giurisprudenza (v. la sentenza n. 4674 del 1997 resa dalla Corte di cassazione a Sezioni unite) in un primo tempo ha affermato il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale, la quale con sufficiente chiarezza delinea la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo.

Di seguito, con il recepimento nell'ordinamento italiano della Direttiva Europea 2004/83 sulla protezione internazionale ed a fronte della tumultuosa evoluzione del quadro normativo interno, la Cassazione è arrivata a riconoscere, *ex multis* con ordinanza n. 19176 del 2020 che

"Il diritto di asilo è interamente attuato e regolato attraverso la previsione delle situazioni finali previste nei tre istituti costituiti dallo "status" di rifugiato, dalla protezione sussidiaria e dal diritto al rilascio di un permesso umanitario, ad opera della esaustiva normativa di cui al d.lgs. n. 251 del 2007, adottato in attuazione della Direttiva 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, e di cui all'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998. Ne consegue che non vi è più alcun margine di residuale diretta applicazione del disposto di cui all'art. 10, comma 3, Cost., in chiave processuale o strumentale, a tutela di chi abbia diritto all'esame della sua domanda di asilo alla stregua delle vigenti norme sulla protezione."

Anche se i due termini sono spesso usati come sinonimi, l'istituto del diritto di asilo non coincide pertanto con quello del riconoscimento dello status di rifugiato. Per quest'ultimo non è sufficiente, per ottenere accoglienza in altro Paese, che nel Paese di origine siano generalmente represses le libertà fondamentali, ma occorre che il singolo richiedente abbia subito specifici atti di persecuzione. Il riconoscimento dello status di rifugiato è entrato nel nostro ordinamento con l'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (ratificata con la legge 722/1954) ed è regolato essenzialmente da fonti di rango UE. Il rifugiato è dunque un cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese. Può trattarsi anche di un apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni e non può o non vuole farvi ritorno.

Per lungo tempo l'Italia ha avuto una disciplina limitata al riconoscimento dello status di rifugiato, a seguito dell'adesione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, che definisce appunto lo status di rifugiato (ratificata dalla legge n. 722 del 1954; solo con il decreto-legge n. 416 del 1989 veniva però meno la riserva geografica apposta al momento della ratifica). La Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 è intervenuta sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea (ratificata dalla legge n. 523 del 1992).

A dare impulso ad una maggiore articolazione della normativa interna è stata l'incidenza delle disposizioni unionali. L'asilo, infatti, nelle sue varie articolazioni, figura tra le materie di competenza dell'Unione europea, la quale vi persegue una "politica comune", mediante un "sistema europeo comune di asilo" (articolo 78 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Il fondamento giuridico del sistema europeo di asilo è l'articolo 78 del Trattato di Lisbona che attribuisce all'Unione europea lo sviluppo di una politica comune in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, finalizzata ad offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un Paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il principio di non respingimento; tale politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo 31 gennaio 1967 e agli altri trattati pertinenti.

Altre disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea concernono la gestione delle frontiere esterne (articolo 77) e la politica comune dell'immigrazione, «intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani» (articolo 79). L'articolo 80 del Trattato prevede che le politiche dell'Unione relative ai controlli alle frontiere, all'asilo, all'immigrazione, «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

Sotto il profilo delle competenze, spetta all'Unione - per quanto riguarda la migrazione legale - la competenza di definire le condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che entrano e soggiornano legalmente in uno degli Stati membri, anche a fini di ricongiungimento familiare. Gli Stati membri conservano la facoltà di stabilire i volumi di ammissione per le persone provenienti da paesi terzi in cerca di lavoro.

Da punto di vista dell'integrazione, l'Unione può fornire incentivi e sostegno a favore di misure adottate dagli Stati membri al fine di promuovere l'integrazione di cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nel paese; tuttavia, non è prevista alcuna armonizzazione degli ordinamenti e delle regolamentazioni degli Stati membri.

Quanto alla lotta all'immigrazione clandestina l'UE è tenuta a prevenire e ridurre l'immigrazione irregolare, in particolare attraverso un'efficace politica di rimpatrio, nel rispetto dei diritti fondamentali. Per quanto riguarda gli Accordi di riammissione, l'UE ha la competenza di stipulare accordi con paesi terzi ai fini della riammissione nel paese di origine o di provenienza di cittadini di paesi terzi che non soddisfano o non soddisfano più le condizioni di ingresso, presenza o soggiorno in uno degli Stati membri.

La normativa europea ha introdotto l'istituto della protezione internazionale, in base al quale al richiedente può essere riconosciuto, in considerazione della condizione personale, lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria.

Si tratta principalmente della direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 (c.d. direttiva qualifiche), recepita con il D.Lgs. n. 251/2007, che disciplina i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato e il contenuto dello status medesimo. La direttiva è stata successivamente modificata dalla direttiva 2011/95/UE, a cui è stata data attuazione con il decreto-legislativo n. 18 del 2014.

Quanto alle procedure da seguire ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale, la disciplina normativa è posta dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di recepimento della direttiva "procedure" n. 32 del 2013.

Il D.Lgs. n. 142/2015, con le successive modificazioni ed integrazioni, ha provveduto ad attuare anche la c.d. direttiva accoglienza (2013/33), recante le modalità di accoglienza, immediata e di più lungo periodo, dei richiedenti.

Il recepimento della direttiva 2011/51/UE, che interviene su un aspetto specifico, ossia l'estensione del diritto all'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai titolari di protezione internazionale, attraverso la modifica della direttiva 2003/109/CE, è stato effettuato con l'emanazione del D.Lgs. n. 12/2014.

L'istituto della protezione internazionale è stato introdotto dalla normativa europea e comprende due distinte categorie giuridiche;

- il riconoscimento dello status di rifugiato, disciplinato dalla Convenzione di Ginevra, è accordato a chi sia esposto nel proprio Paese ad atti di persecuzione individuale, configuranti una violazione grave dei suoi diritti fondamentali (Convenzione di Ginevra del 1951, D.Lgs. 251/2007, artt. 7-8);
- la protezione sussidiaria, di cui possono beneficiare i cittadini stranieri privi dei requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ossia che non sono in grado di dimostrare di essere oggetto di specifici atti di persecuzione, ma che, tuttavia, se ritornassero nel Paese di origine, correrebbero il rischio effettivo di subire un grave danno e che non possono o (proprio in ragione di tale rischio) non vogliono avvalersi della protezione del Paese di origine D.Lgs. 251/2007, art. 14).

In relazione alla particolare condizione, dunque, può essere riconosciuto al cittadino straniero che ne faccia richiesta lo status di rifugiato o può essere accordata la misura di tutela di protezione sussidiaria. La differente tutela attiene ad una serie di parametri oggettivi e soggettivi, che si riferiscono alla storia personale dei richiedenti, alle ragioni delle richieste e al paese di provenienza.

Lo status di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria sono riconosciute all'esito dell'istruttoria svolta dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

In Italia, inoltre, è prevista anche una terza forma di protezione, complementare rispetto alla protezione internazionale, tradizionalmente definita "protezione umanitaria" ed oggi qualificata come protezione speciale.

Essa trova il suo fondamento giuridico nell'art. 19 del D.Lgs. 286/98, - Testo Unico Immigrazione, che prevede una molteplicità di situazioni nelle quali lo straniero non può comunque essere espulso (in buona parte coincidenti con i presupposti per la protezione maggiore e applicabili agli stranieri "indegni" di conseguirla) ivi comprese quelle in cui ricorrono "obblighi internazionali o costituzionali" per lo Stato Italiano, ossia quegli stessi obblighi che, per quanto previsto dall'art. 5 comma 6 del medesimo Testo Unico, non consentono il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno.

Con la fondamentale sentenza n. 4455 del 2018 la Cassazione ha riconosciuto la rilevanza del percorso di integrazione in Italia per la determinazione della vulnerabilità individuale ed il riconoscimento della (allora) protezione umanitaria. E la successiva elaborazione giurisprudenziale, orientata dalla decisione delle Sezioni Unite n. 24413/21, riconosce la centralità dell'art 8 Cedu che tutela la vita privata e familiare e a quella dell'art. 2 della Costituzione in relazione al diritto ad una vita dignitosa e alla necessità di salvaguardare il nucleo ineliminabile e costitutivo della dignità umana.

Una ulteriore fattispecie prevista dal diritto UE e recepita nel nostro ordinamento è la protezione temporanea che può essere concessa nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine al fine di garantire una tutela immediata e temporanea, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso. Tale protezione è stata attivata per la prima volta a livello europeo in relazione ai profughi dall'Ucraina a seguito della crisi internazionale avviata nel 2022.

Lo straniero ha il diritto di presentare domanda protezione internazionale presso l'ufficio di polizia di frontiera all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale o presso l'ufficio della questura competente in base al luogo di dimora.

Se dai primi controlli il richiedente risulta aver già presentato domanda di protezione in altro paese UE, o anche solo di avervi soggiornato stabilmente, la domanda viene trasmessa all'Unità Dublino, operante presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del

Ministero dell'interno, che ha il compito di verificare quale Stato membro sia competente per l'esame della domanda (regolamento Dublino III (UE) n. 604/2013).

È significativo sottolineare, in relazione all'argomento di questa tesi, che nella giurisprudenza che si è formata in tema di individuazione del Paese competente ad esaminare la domanda di protezione Internazionale, assumono fondamentale rilevanza eventuali "carenze sistemiche" delle condizioni di accoglienza durante l'iter di esame della domanda.

Quando invece è pacifica la competenza dello stato italiano l'esame della domanda è affidato alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, insediate presso le prefetture.

Il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato fino alla decisione della Commissione territoriale competente.

Al richiedente viene rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta protezione internazionale valido per 6 mesi sul territorio italiano e rinnovabile fino alla decisione finale (D.lgs. 142/2015, art. 4).

La legge prevede una disciplina specifica per i minori stranieri non accompagnati che presentano domanda di protezione internazionale.

CAPITOLO SECONDO

IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA DEI MIGRANTI IN ITALIA

Sommario: 2.1 I Centri per l'Immigrazione e le prime fasi dell'accoglienza: CPR, hotspot, CPA E CAS – 2.2 I Centri di Accoglienza Straordinaria - 2.3 La seconda accoglienza: il SAI - 2.4 Prospettive e soluzioni

2.1 – I Centri per l'Immigrazione e le prime fasi dell'accoglienza: CPR, hotspot, CPA e CAS

Le persone approdate sul territorio nazionale vengono condotte negli hotspot, definiti punti di crisi dall'art. 10 ter del D. Lgs. n. 286/98 (introdotto dal D.L. n. 13/2017 conv. in L. n. 46/17). Queste strutture sono localizzate in prossimità delle principali aree di sbarco o dei porti nei quali, solitamente, vengono convogliati i flussi migratori in arrivo via mare. Infatti, gli hotspot attualmente attivi si trovano a Lampedusa, Messina, Pozzallo e Taranto. Qui i migranti sono trattenuti il tempo necessario per il completamento delle operazioni di primo soccorso e identificazione, con fotosegnalamento e raccolta delle impronte. Inoltre, è negli hotspot che i migranti ricevono l'informativa legale e possono già manifestare la volontà di chiedere protezione internazionale. Se questo accade, ma non è stato possibile ultimare le procedure necessarie ad avviare la domanda di asilo, i migranti possono essere trasferiti, su disposizione del prefetto, nei Centri di Prima Accoglienza (CPA) ex art.9 D. Lgs. n. 142/2015, localizzati a Bari, Brindisi, Isola di Capo Rizzuto (KR), Gradisca d'Isonzo (GO), Udine, Manfredonia (FG), Caltanissetta, Messina, Treviso: strutture governative dislocate sull'intero territorio nazionale e riservate, appunto, ai richiedenti asilo.

Gli stranieri giunti in modo irregolare in Italia che non fanno richiesta di protezione internazionale o non ne hanno i requisiti sono trattenuti nei Centri di Permanenza per il Rimpatrio (CPR), ex art.14 D. Lgs. 286/1998, istituiti per consentire l'esecuzione del provvedimento di espulsione da parte delle Forze dell'ordine.

Il tempo di permanenza è funzionale alle procedure di identificazione e a quelle successive di espulsione e rimpatrio.

I centri di permanenza per il rimpatrio sono dislocati a:

Bari, Brindisi, Caltanissetta, Gradisca d'Isonzo (GO), Macomer (NU), Palazzo San Gervasio (PZ), Roma, Torino, Trapani.

2.2 - I Centri di Accoglienza Straordinaria

I Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), sono strutture temporanee pensate per far fronte all'esaurimento dei posti nei centri governativi e, per questo, individuate sul territorio all'occorrenza dalle prefetture. Tuttavia, negli anni i CAS sono diventati parte stabile del sistema, tant'è che per molte persone hanno rappresentato l'unico strumento di inserimento sul territorio. Anche qui, come nei CPA, dal 2023 i servizi erogati sono stati ridotti al minimo, rispetto quanto previsto dalla normativa in vigore precedentemente (DL 130/2020). Si tratta di tagli non nuovi per il Sistema di accoglienza italiano: nel 2018 il "Decreto Sicurezza" (DL 113/2018) aveva diminuito drasticamente le prestazioni, mantenendo però, a differenza del DL 20/2023, l'informativa legale. Così facendo, diverse realtà hanno preferito non partecipare ai bandi aperti dalle prefetture per la gestione operativa dei CAS. Nei bandi, infatti, viene calcolata una retta giornaliera per ciascun utente, che diminuisce con il calare dei servizi. Se questa è troppo bassa risulta impossibile per l'ente assumere personale qualificato ed erogare un servizio dignitoso alle persone accolte. In questo modo si rischia di rendere il sistema maggiormente esposto ad azioni speculative, attuate da enti privati quasi unicamente interessati al profitto. In merito, il Decreto Cutro ha previsto la nomina di un commissario per la gestione temporanea dei CAS, così come degli hotspot, dei CPA e dei CPR, qualora ricorra un grave inadempimento degli obblighi previsti dallo schema del capitolato di gara adottato per ciascuna tipologia di centro, ove l'immediata cessazione dell'esecuzione del contratto possa compromettere la continuità dei servizi indifferibili per la tutela dei diritti fondamentali nonché la salvaguardia dei livelli occupazionali (art.6).

Al di là di quanto appena detto, la diminuzione dei servizi comporta ripercussioni soprattutto sui beneficiari e sul loro processo di integrazione. Erogare corsi di italiano, assistenza legale o attività finalizzate all'inclusione lavorativa e/o sociale, significa innanzitutto riempire il tempo dei richiedenti asilo, contenendo l'inattività, l'isolamento e il senso di impotenza che spesso accompagna i migranti nei loro percorsi. Secondariamente, queste attività concorrono a prevenire eventuali situazioni di vulnerabilità, sociale ed economica, perché funzionali a fornire gli strumenti indispensabili al raggiungimento dell'autonomia. La prevenzione della marginalità, dell'illegalità, dello sfruttamento lavorativo e dei problemi di ordine pubblico, passano quindi anche da qui, ma un sistema che continua ad essere impostato sull'emergenza sembra dimenticarlo: nell'agosto 2023,

per assicurare un maggior turn over nelle strutture di accoglienza, una circolare del Ministero dell'Interno esortava i prefetti a concludere le misure d'accoglienza per i richiedenti che hanno ottenuto la protezione internazionale, sebbene in attesa del permesso di soggiorno o di accedere al Sistema di Accoglienza e Integrazione.

Sempre per fronteggiare l'eventuale carenza di posti nei CPA o nei CAS, nel DL 20/2023 (art.5-bis) è stata inserita la possibilità di trasferire i richiedenti asilo in strutture di accoglienza provvisoria, rispetto alle quali non sono forniti molti dettagli, se non che la modalità di attivazione è analoga a quella dei CAS, così come le prestazioni erogate. Rimanendo sempre all'interno di una visione emergenziale, fino al 31 dicembre 2025, sarà possibile realizzare nuovi hotspot e CPA anche in deroga ad ogni disposizione di legge, diverse da quella penale, antimafia e dalle disposizioni dettate dall'UE.

2.3 - La seconda accoglienza: il SAI

La seconda accoglienza, che ha come obiettivo la riacquisizione dell'autonomia individuale dei migranti sul territorio, viene garantita all'intero dei progetti SAI, ossia del Sistema di accoglienza e integrazione (ex SPRAR ed ex-SIPROIMI), al quale, dal 2023 tornano (come nel 2018) ad accedere al servizio soltanto i rifugiati o i titolari di altre protezioni, salvo casi specifici di richiedenti. Tra questi i minori stranieri non accompagnati; i neomaggiorenni affidati ai servizi sociali in prosieguo amministrativo; i migranti che si trovano in particolari situazioni di vulnerabilità; coloro che sono entrati in Italia grazie ai corridoi umanitari o programmi di reinsediamento nel territorio nazionale; i profughi afgani arrivati in Italia tramite operazioni di evacuazione; infine, i profughi ucraini secondo le disposizioni previste dalla normativa emergenziale seguita al conflitto in atto.

Il SAI è coordinato dal Servizio Centrale, attivato dal Ministero dell'Interno, ed è costituito dagli enti locali che vi aderiscono volontariamente, e che, assieme agli enti del terzo settore, realizzano sul territorio progetti di accoglienza integrata. Il Decreto Cutro ha lasciato invariati i tempi di permanenza nei progetti (6 mesi prorogabili di altri 6) e i servizi erogati. Quindi, oltre all'alloggio (che può essere in appartamenti o in centri collettivi) e all'assistenza materiale, sono previste ad esempio attività di accompagnamento rivolte alla conoscenza del territorio e all'accesso ai servizi locali; l'insegnamento della lingua italiana; l'orientamento e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo e, successivamente,

abitativo; attività atte a favorire la costruzione di una rete territoriale, anche mediante attività socio-culturali e sportive; il sostegno psicologico; l'orientamento e il supporto legale.

Al 31 gennaio 2024, si contano 887 progetti attivi sul territorio italiano, per un totale di 37.869 posti di accoglienza.

In conclusione, le modifiche attuate continuano ad affrontare l'accoglienza dei migranti dal punto di vista emergenziale, senza provare a proporre un cambio strutturale quantomeno per chi ha diritto a chiedere e, eventualmente, ottenere la protezione internazionale in un Paese diverso dal proprio. Un cambio che, invece di interpretare l'accoglienza solamente come obbligo e dispersione di risorse, potrebbe pensarla come parte imprescindibile di un percorso più lungo e complesso: il processo di integrazione.

2.4 - Prospettive e soluzioni

Una semplificazione dei percorsi di ingresso regolari per lavoro, superando il sistema fallimentare dei flussi (che presuppone velleitariamente l'assunzione di aspiranti lavoratori che ancora si trovano nel paese di origine, senza il datore li abbia nemmeno mai visti) e ripristinando la possibilità di ingresso regolare per ricerca lavoro, appare la soluzione più ragionevole per ridurre l'abuso di domande di protezione e il conseguente sovraccarico sia del sistema di accoglienza che delle Commissioni Territoriali e dei Tribunali.

In un'ottica sovranazionale, gli osservatori più attenti chiedono da tempo un superamento del "Sistema Dublino" che congestiona i paesi di primo approdo sgravando gli altri da ogni responsabilità.

Per migliorare l'accoglienza è in ogni caso necessario adottare un modello basato sulla programmazione a lungo termine, riducendo la dipendenza dall'accoglienza straordinaria e favorendo soluzioni più sostenibili, come l'accoglienza diffusa. Questo sistema, già sperimentato con successo in alcune regioni italiane, permette una distribuzione più equa dei richiedenti asilo sul territorio e facilita la loro integrazione nelle comunità locali.

Un altro elemento chiave per rendere il sistema più efficiente è la trasparenza nella gestione delle risorse. La creazione di un sistema di monitoraggio indipendente, che possa verificare le condizioni nei centri e garantire il rispetto degli standard minimi di accoglienza, è essenziale per prevenire abusi e migliorare la qualità dei servizi.

Le amministrazioni locali e le organizzazioni del terzo settore giocano un ruolo cruciale nell'integrazione dei migranti. Un maggiore coinvolgimento di questi attori potrebbe migliorare la qualità dell'accoglienza e facilitare la transizione verso un modello più inclusivo. Ad esempio, le amministrazioni comunali potrebbero sviluppare politiche di inclusione che favoriscano l'accesso alla formazione professionale e al lavoro, mentre le associazioni del terzo settore potrebbero fornire supporto legale, psicologico e sociale ai richiedenti asilo. Il rafforzamento della cooperazione tra le istituzioni e la società civile potrebbe quindi contribuire a costruire un sistema di accoglienza più umano ed efficace.

Investire in politiche di inclusione sociale, come programmi di formazione linguistica e professionale, rappresenta una strategia vincente per trasformare l'accoglienza in un'opportunità di sviluppo per il Paese. Creare percorsi di integrazione che prevedano tirocini, corsi di formazione e incentivi per l'occupazione può aiutare i migranti a diventare autonomi e a contribuire positivamente alla società.

Un altro aspetto da considerare è la promozione di un discorso pubblico più equilibrato sull'immigrazione. Sensibilizzare la popolazione sui benefici di un'accoglienza ben gestita e contrastare la diffusione di stereotipi negativi può contribuire a creare un clima di maggiore apertura e collaborazione tra migranti e comunità locali.

In conclusione il sistema di accoglienza italiano è in crisi a causa di politiche inefficaci e di una gestione emergenziale che penalizza sia i migranti che le comunità ospitanti. Tuttavia, esistono alternative concrete per migliorare la situazione: adottare un modello di accoglienza più equilibrato, investire nei servizi essenziali e coinvolgere maggiormente il territorio. Solo così sarà possibile costruire un sistema più giusto ed efficiente, in grado di garantire dignità e opportunità a chi arriva in Italia in cerca di protezione.

CAPITOLO TERZO

IL SISTEMA COMUNE DEL DIRITTO DI ASILO IN EUROPA - QUALE SARÀ IL FUTURO?

Sommario: 3.1 L'evoluzione della normativa UE su immigrazione e asilo - 3.2 La procedura accelerata di frontiera - impostazione ad elevato rischio di errore - 3.3 Le misure dell'accoglienza - fenomeni di ghettizzazione ed emarginazione - 3.4 Diritti di difesa limitati e garanzie indebolite - 3.5 Strumentalizzazione dei flussi migratori - ambito più politico che giuridico - 3.6 Misure di solidarietà non migliorate - riforma basata sulla paura e sulla chiusura

3.1 – L'evoluzione della normativa UE su immigrazione e asilo

1990 – 1997 Convenzione di Dublino (firmata nel 1990, in vigore dal 1997): trattato internazionale sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità Europea. Successivamente trasposta con modifiche nel Regolamento (CE) 2003/343 ("Regolamento Dublino II") e Regolamento (UE) 2013/604 ("Regolamento Dublino III").

1999 Trattato di Amsterdam: immigrazione e asilo politico divengono settore di competenza normativa dell'UE. Nasce il Sistema comune d'asilo in Europa (CEAS). Il CEAS consiste di un quadro giuridico comprendente tutti gli aspetti del processo di asilo e di un'apposita agenzia, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

2008 Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo con l'obiettivo di: organizzare l'immigrazione legale, controllare quella clandestina, favorire il ritorno volontario dei migranti nei Paesi di origine o di transito, rendere più efficaci i controlli alle frontiere, costruire un quadro europeo in materia di asilo e creare un partenariato globale con i Paesi terzi per favorire le sinergie tra migrazione e sviluppo.

2015 Crisi dei rifugiati: giunge in Europa oltre un milione di persone in prevalenza da Siria, Afghanistan e Iraq.

Agenda europea sulla migrazione: tentativo della Commissione europea di far fronte alla crisi con misure urgenti di contenimento degli ingressi e iniziative di medio e lungo termine volte alla ricollocazione dei migranti, secondo un approccio basato sull'equilibrio tra i principi di solidarietà e responsabilità.

2020 Patto europeo sulla migrazione e l'asilo con cui la Commissione europea ha esposto le linee guida che avrebbero orientato il suo lavoro in tema di migrazione nel successivo quinquennio. Contestualmente la Commissione ha proposto una serie di riforme che avrebbero dovuto modificare in modo sostanziale il sistema europeo di asilo.

2024 Adozione del nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo (14 maggio). Le riforme entreranno in vigore tra giugno e luglio del 2026.

3.2 - La procedura accelerata di frontiera - impostazione ad elevato rischio di errore

La riforma "sterilizza" il sistema di tutela dei diritti umani continuando un processo demolitorio del diritto d'asilo già in atto da alcuni anni. Nel Piano di attuazione delle nuove normative predisposto dalla Commissione si afferma che «la riforma della politica in materia di migrazione e asilo prevista dal patto sulla migrazione e l'asilo rappresenta una svolta storica. Fornisce all'UE il quadro giuridico e gli strumenti per rendere ancora più efficace la gestione delle sue frontiere esterne e istituire procedure rapide ed efficienti per l'asilo e il rimpatrio, disponendo nel contempo garanzie solide. Mette in atto un sistema equo ed efficace di solidarietà e responsabilità per consentire una gestione collettiva della migrazione, nel contesto della quale nessuno Stato membro sia lasciato solo sotto pressione» (Commissione europea 2024a).

Colpisce come la Commissione sveli in poche parole quali siano gli obiettivi di fondo della riforma, ovvero ampliare, fino a renderla generale e ordinaria, la cosiddetta procedura accelerata di frontiera, pensata per «valutare rapidamente in linea di principio, alla frontiera esterna, se la domanda è infondata o inammissibile» (Regolamento [UE] 2024/1348, considerando n. 58).

Questa procedura, che è strettamente connessa all'applicazione di misure di limitazione della libertà dei richiedenti protezione internazionale, dovrebbe essere applicata nelle ipotesi più disparate: se si ritiene infondata la domanda; se sussistono alcune condotte illecite (elusione dei controlli di frontiera, presentazione di notizie o documenti falsi al solo scopo di indurre in errore le autorità, ecc.); o semplicemente se si considera la provenienza della persona richiedente asilo da un Paese ritenuto sicuro o da un Paese terzo per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale è pari o inferiore al 20% secondo gli ultimi dati medi annuali Eurostat disponibili per tutta l'UE. L'autorità che valuta nel merito le domande viene coinvolta solo dopo, limitandosi a esaminare quelle che l'autorità di pubblica sicurezza ha già deciso che vengano trattate in procedura accelerata.

Tale impostazione presenta un elevatissimo rischio d'errore: chiunque abbia una competenza e un'esperienza, anche minima, in materia di asilo, sa infatti che i concetti usati dal nuovo testo normativo sono scivolosissimi.

Le domande di asilo vengono purtroppo abitualmente verbalizzate in contesti del tutto inadeguati (stazioni di polizia, luoghi di sbarco affollati e caotici, luoghi di detenzione, ecc.), spesso in assenza di mediatori linguistici, dove chi è stato vittima di pregresse torture e trattamenti inumani e degradanti subisce un nuovo trauma, che ostacola il formarsi di una narrazione coerente e non contraddittoria.

Assai problematica appare anche la previsione di un'automatica applicazione della procedura accelerata nei riguardi di chi proviene da un Paese per il quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale sia pari o inferiore al 20%, senza tenere in considerazione né l'appartenenza etnica, religiosa, politica o sociale del richiedente, né alcun'altra caratteristica e condizione.

3.3 - Le misure dell'accoglienza – fenomeni di ghettizzazione ed emarginazione

L'unica direttiva già presente all'interno del quadro normativo del CEAS (Sistema Europeo Comune di Asilo) che non viene trasformata in regolamento è quella sulle misure di accoglienza. Ciò dipende dal fatto che i sistemi di accoglienza negli Stati membri dell'UE sono diversissimi e la loro armonizzazione è rimasta un obiettivo mai raggiunto e probabilmente mai realmente perseguito. Nella maggior parte dei Paesi UE è prevalso il ricorso a strutture o centri dedicati specificamente all'accoglienza dei richiedenti asilo, che hanno prodotto gravi fenomeni di ghettizzazione ed emarginazione.

La Direttiva (UE) 2024/1346 sull'accoglienza per i richiedenti asilo nell'UE non interviene purtroppo a modificare in alcun modo tale quadro. Essa conferma il principio fondamentale, già contenuto nel testo attualmente vigente, in base al quale «gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente o sulla base della sua nazionalità» (art. 10, par. 1), e mantiene l'obbligo di prevedere nella propria legislazione le alternative alle misure di trattenimento. La Direttiva definisce trattenimento «il confinamento del richiedente, da parte di uno Stato membro, in un luogo determinato, che lo priva della libertà di circolazione» (art. 2, par. 9), applicabile ai «richiedenti soltanto nelle circostanze eccezionali definite molto chiaramente nella presente direttiva e in base ai

principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento» (considerando n. 26). Inoltre non impone alcun obbligo agli Stati di applicare delle misure di trattenimento, neppure durante le procedure accelerate di frontiera (art. 10, par. 4).

Questa impostazione generale a tutela della libertà dello straniero che chiede asilo appare tuttavia in contrasto con la scelta di applicare la procedura accelerata di frontiera in una serie di ipotesi talmente ampia da divenire la normalità. L'evidente ambiguità di tali norme probabilmente non è frutto di un'imperizia tecnica, bensì rappresenta un tentativo di forzare il sistema giuridico riducendo la rilevanza di principi fondamentali, pur senza cassarli apertamente. Va ricordato infatti che l'art. 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo Statuto dei rifugiati proibisce agli Stati di applicare sanzioni penali agli stranieri che giungono «irregolarmente» nel loro territorio allo scopo di chiedere asilo, se tale richiesta è presentata senza indugio. Una consolidata interpretazione dottrinale ritiene che tale divieto si estenda anche alle misure amministrative di limitazione della libertà, alle quali si dovrebbe ricorrere solo in casi eccezionali e che mai possono essere assunte con finalità di deterrenza all'accesso al diritto d'asilo. Non dovrebbe dunque essere possibile applicare in modo estensivo le procedure di frontiera e le connesse misure di limitazione della libertà a persone la cui unica "colpa" è di essere arrivate nel territorio dello Stato in cui chiedono asilo nel solo modo che avevano a disposizione.

3.4 - Diritti di difesa limitati e garanzie indebolite

Il Regolamento (UE) 2024/1348, nella procedura comune di riconoscimento della protezione internazionale, continua a prevedere come principio fondamentale il diritto a un ricorso effettivo. Tuttavia nel nuovo testo vengono inserite limitazioni e ipotesi derogatorie estremamente ampie, che lo indeboliscono fortemente. I termini fissati per presentare il ricorso, da un minimo di cinque a un massimo di dieci giorni, sono brevissimi se si considera la complessità di una procedura di impugnazione in materia di asilo; tale brevità scivola rapidamente nell'impossibilità di agire a propria tutela qualora il richiedente asilo sia soggetto a una misura di trattenimento. Come potrebbe il soggetto interessato reperire in così poco tempo un avvocato di fiducia ed esporgli i fatti (con tutte le difficoltà linguistiche del caso) in modo da permettere allo stesso legale di predisporre e depositare un ricorso

ben strutturato? A fronte di tali disposizioni, si può facilmente immaginare come alle persone costrette nei centri di detenzione, come ad esempio in quelli recentemente attivati dall'Italia in Albania, i diritti fondamentali di difesa saranno riconosciuti solo sulla carta, e il loro esercizio risulterà impossibile.

Inoltre, per questi richiedenti asilo si applica quella che viene definita una "finzione giuridica di non ingresso": la persona si trova fisicamente nel territorio di uno Stato membro, anche in una zona diversa dalla frontiera, ma sul piano giuridico è come se si trovasse ancora sulla linea di confine, senza essere entrata. Questa alterazione della realtà fattuale ha come unico scopo di introdurre un'ulteriore e piuttosto sorprendente compressione delle garanzie; il nuovo Regolamento (UE) 2024/1349, che stabilisce una procedura di rimpatrio alla frontiera a seguito del rigetto della domanda di asilo, consente infatti agli Stati di procedere all'adozione di un provvedimento di respingimento alla frontiera e non di un provvedimento di espulsione dal territorio. Al respingimento alla frontiera, in ragione delle sue caratteristiche di provvedimento scarno e di immediata esecuzione adottato nei confronti di una persona che non è entrata nel territorio, non si applicano le (già limitate) garanzie previste dalla normativa europea sui rimpatri fissate dalla Direttiva 115/CE/2018.

3.5 - Strumentalizzazione dei flussi migratori – ambito più politico che giuridico

Il Regolamento (UE) 2024/1359 rappresenta una novità assoluta nel panorama normativo dell'UE. Il suo scopo è affrontare «mediante misure temporanee, situazioni eccezionali di crisi, compresa la strumentalizzazione, e di forza maggiore, nel settore della migrazione e dell'asilo all'interno dell'Unione» (art. 1, par. 1).

I due concetti di «situazioni eccezionali di crisi» e di «strumentalizzazione» non sono tuttavia definiti in modo rigoroso. Per crisi il Regolamento intende «una situazione eccezionale di arrivi in massa di cittadini di Paesi terzi o di apolidi in uno Stato membro via terra, aria o mare, incluse persone che sono state sbarcate a seguito di operazioni di ricerca e soccorso, le cui entità e natura [...] rendono inefficace, anche in conseguenza di una situazione a livello locale o regionale, i ben preparati sistemi di asilo, di accoglienza [...] al punto che potrebbero esservi gravi conseguenze sul funzionamento del sistema europeo comune di asilo» (art. 1.4.a).

Si verifica invece una situazione di strumentalizzazione nei casi in cui «un Paese terzo o un attore non statale ostile incoraggia o favorisce lo spostamento verso le frontiere esterne o uno Stato membro di cittadini di Paesi terzi o di apolidi con l'intenzione di destabilizzare l'Unione o uno Stato membro, e laddove tali azioni possano mettere a repentaglio funzioni essenziali di uno Stato membro, ivi incluso il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale» (art. 1.4.b).

La strumentalizzazione dei flussi migratori è una nozione riconducibile a un ambito più politico che giuridico. Di fatto potrebbe essere invocata qualunque sia la dimensione reale del fenomeno, anche se minima, e in riferimento a molti contesti internazionali. Così ad esempio

la Polonia, di fronte all'arrivo di poche migliaia di persone tra il 2020 e il 2021, si è resa responsabile, come avvenuto anche di recente, di plateali e ripetute violazioni delle convenzioni internazionali sul diritto d'asilo³.

A fine novembre 2023 la Finlandia ha deciso la chiusura di tutti i valichi di frontiera con la Russia proprio a seguito dell'aumento del numero dei richiedenti asilo (meno di mille persone in tre mesi), di fatto impedendo in modo illegale il loro accesso al territorio finlandese.

Appare evidente l'esplosione di scelte politiche che, pur comprensibili tenendo conto della delicata situazione di tali Paesi e della loro storia nel corso del '900, sembrano tuttavia ingiustificabili, in quanto profondamente lesive dei valori e dei principi sui quali è nata l'Unione Europea. Perciò andrebbero arginate dalle istituzioni europee, in primis dalla Commissione,

la quale invece tace o persino pare alimentare tali derive. La nozione di strumentalizzazione si presta dunque a qualsivoglia uso politico, determinando una pericolosa sovrapposizione tra la sfera delle relazioni politiche internazionali e quella delle procedure e garanzie finalizzate al riconoscimento dell'asilo quale diritto umano fondamentale, che dovrebbero invece rimanere rigorosamente distinte.

3.6 - Misure di solidarietà non migliorate – riforma basata sulla paura e sulla chiusura

La riforma prevede misure di solidarietà tra Stati, consistenti, in caso di crisi, nella possibilità di effettuare ricollocazioni dei richiedenti asilo (e in parte dei beneficiari di protezione

internazionale) da uno Stato membro che si trova in un contesto di crisi verso altri Stati membri ai sensi del Regolamento (UE) 2024/1351, detto anche RAMM (Regulation on Asylum and Migration Management), con il quale viene superato il previgente Regolamento (UE) 2013/604, noto come Dublino III, senza tuttavia correggerne gli aspetti considerati più critici.

La nuova normativa mantiene infatti inalterato il criterio che assegna la competenza a esaminare la domanda di asilo allo Stato membro nel quale è avvenuto il primo ingresso "irregolare" del richiedente asilo. Si dissolvono dunque i numerosi tentativi di riforma del Regolamento Dublino III, tentati nella scorsa legislatura e inutilmente riproposti in quella attuale, finalizzati a dare effettiva attuazione alla nozione di solidarietà di cui all'art. 80 del Trattato sul funzionamento dell'UE, prevedendo un'obbligatoria redistribuzione delle presenze dei richiedenti asilo tra i diversi Stati membri basata su parametri oggettivi quali il reddito, la popolazione generale e il tasso di rifugiati residenti. Il meccanismo di solidarietà tra gli Stati previsto dal nuovo Regolamento può infatti tradursi in contributi economici allo Stato membro in difficoltà o addirittura a contributi a Paesi terzi extra UE per rafforzare il contrasto dei flussi migratori verso l'Europa e le ricollocazioni dei richiedenti protezione internazionale rimangono di fatto non obbligatorie.

In conclusione, la riforma, oltre ad apparire come una pessima scelta politica basata sulla paura e sulla chiusura, potrebbe avere tra i suoi inaccettabili fini quello di esaminare molte domande di asilo in modo sommario, nonché di introdurre limitazioni della libertà delle persone basate solo sul loro status giuridico. Spaventati dalla bassissima efficacia generale del sistema di allontanamenti ed espulsioni dall'UE, che nel 2023 ha visto effettivamente realizzato solo il 19% dei provvedimenti espulsivi adottati, compresi i rimpatri volontari (Commissione europea 2024b), gli Stati membri, invece di interrogarsi a fondo sulle molteplici ragioni di tale fallimento e modificare le normative in modo da renderle più inclusive, seguono la strategia opposta, aumentando a dismisura le misure repressive, e con esse i relativi costi.

CONCLUSIONI

Il fenomeno migratorio viene ad oggi gestito in un'ottica emergenziale, nonostante esso sia oggetto delle politiche internazionali da più di un trentennio ed abbia assunto dimensioni globali e un carattere strutturale ben definito, e nonostante il cd "inverno demografico" richieda crescenti quantitativi di lavoratori stranieri per garantire il funzionamento dei sistemi produttivi di gran parte dei paesi UE.

Di fatto è all'interno di quest'ottica emergenziale che vengono elaborate le nuove politiche sui processi migratori, volte più a garantire i propri confini, attraverso nuove misure restrittive e nuove leggi sulla sicurezza, che a favorire reali processi d'integrazione dei migranti all'interno dei paesi ospitanti. Una crisi emergenziale che peraltro non esiste, la quale viene mistificata e strumentalizzata nei vari paesi per meri fini politici.

Un ulteriore elemento su cui serve prestare l'attenzione è come la diminuzione dei flussi migratori verso il territorio nazionale è legata all'accordo politico tra l'Italia e la Libia firmato il 2 febbraio 2017. In virtù di questo accordo, un numero sempre maggiore di migranti viene intercettato in mare dalla Guardia costiera libica, grazie alle motovedette e alle risorse economiche fornite dall'Italia. Questi migranti vengono poi riportati nei centri di detenzione libica, dove subiscono violenze e torture di ogni tipo, ormai ampiamente documentate, o vengono venduti ai trafficanti di esseri umani, i quali a loro volta li rivendono come schiavi. A questo si aggiunge una campagna di delegittimazione e criminalizzazione delle navi ONG, con l'abbandono delle stesse sulle rotte del mar Mediterraneo centrale. Ciò ha provocato l'aumento del tasso di mortalità nel Mar Mediterraneo.

Di fronte a tutto questo ci si chiede se la difesa dei confini e della sicurezza, a prescindere dalle ragioni politiche per cui esse vengono attuate, siano più importanti del benessere e della vita degli esseri umani, che dovrebbero rimanere i beni più preziosi da tutelare. Allo stesso tempo, per far fronte all'aumento del numero dei morti, sarebbe opportuno facilitare i percorsi di ingresso regolare o quantomeno promuovere maggiormente i "corridoi umanitari", che sono uno tra i modelli di accoglienza che gli stati europei hanno a disposizione come alternativa sicura e legale ai viaggi della "disperazione".

Inoltre i "corridoi umanitari" essendo interamente finanziati dalle associazioni promotrici, non pesano in alcun modo sullo Stato e i beneficiari sono accompagnati e sostenuti in un percorso di integrazione legale-giuridico, lavoristico, scolastico e sanitario, verso il

raggiungimento di una graduale autonomia. Di conseguenza, questo progetto se maggiormente promosso potrebbe impedire lo sfruttamento di migliaia di uomini da parte dei trafficanti, diminuire le morti in mare, contenere gli arrivi in Italia e in Europa e garantire al contempo il rispetto del diritto alla protezione internazionale e la tutela della sicurezza e dignità delle persone costrette a causa delle loro condizioni di vulnerabilità a lasciare il proprio paese, assicurando efficaci percorsi d'integrazione e autonomia.

Per gli stranieri che si trovano fuori dal sistema di accoglienza sarebbe inoltre necessario promuovere su tutto il territorio nazionale dei progetti volti a garantire vitto, alloggio e azioni che riescano a produrre percorsi efficaci di integrazione, affinché essi possano raggiungere l'autonomia sia lavorativa che abitativa. Si potrebbe favorire la nascita di sportelli rivolti agli immigrati, i quali forniscano informazioni, assistenza e orientamento su ogni aspetto legato alla loro permanenza nel nostro paese.

Il compito delle istituzioni, considerando gli esiti negativi delle politiche anti-immigrati, dovrebbe essere quello di garantire pari diritti e dignità agli stranieri presenti su tutto il territorio nazionale, perché solo percorrendo la strada che conduce all'inclusione si potrà generare maggiore sicurezza e stabilità per tutti.

Bibliografia e Sitografia

- *Sito del Ministero dell'Interno "Sistemi di accoglienza sul territorio"*
- *Consorzio italiano di solidarietà – Ufficio rifugiati ONLUS, Trieste – aggiornamenti sociali febbraio 2025*
- *Le Nius – blog collettivo con finalità sociali*
- *Servizio studi - Camera dei Deputati*
- *UNHCR – Italia website*
- *Associazione Carta di Roma – Rapporto Global Trends 2024 dell'UNHCR*
- *Centro Astalli – Servizio dei Gesuiti per i rifugiati in Italia*



del **VOLONTARIATO** di Belluno e Treviso

è un'iniziativa promossa da



Università
Ca' Foscari
Venezia



in collaborazione con

