



Risposta alla consultazione sul “Green Paper on the future Common European Asylum System” COM (2007) 301

ANCI – Dipartimento immigrazione

Agosto 2007

2 – LEGISLATIVE INSTRUMENTS

2.1. Processing of asylum application

Nell'applicare le misure di accesso alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale l'Unione Europea si trova a fronteggiare due differenti esigenze, troppo spesso gestite in contrapposizione:

- il controllo delle frontiere esterne, anche secondo politiche e strategie volte a garantire la sicurezza interna dei singoli Stati membri e del territorio nell'Unione nel suo complesso;
- l'effettiva protezione degli aventi diritto.

Tale contrapposizione ha impedito una gestione armonica del binomio “*frontiere/asilo*” e ciò ha comportato l'implementazione di politiche e interventi in alternanza: il potenziamento delle misure di controllo hanno penalizzato quelle a tutela dell'asilo e viceversa.

Contrariamente a quanto attuato fino a oggi, le procedure di identificazione, di ammissione al territorio e di accesso alla procedura di asilo non devono essere penalizzate dagli interventi volti a garantire la sicurezza interna degli Stati membri.

In questo senso, l'approccio necessario per assicurare armonizzazione tra gli interventi di controllo delle frontiere (e quindi sicurezza interna, anche alla luce delle disposizioni antiterrorismo) e, al tempo stesso, le garanzie di protezione è un **approccio orientato alla tutela dei diritti umani**.

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

- Prevedere **linee guida comuni** europee per la gestione dell'ingresso sul territorio europeo di richiedenti protezione internazionale.
- Anche nell'ambito di tali linee guida, prevedere una **stretta collaborazione**, soprattutto a livello nazionale, tra le forze di polizia di frontiera e di pattugliamento dei confini con le organizzazioni non governative e gli altri enti di tutela impegnati in programmi di supporto e assistenza ai migranti in arrivo sul territorio della UE per richiedere protezione internazionale.
- Nella previsione di questa collaborazione, predisporre un **programma di formazione e aggiornamento a livello europeo**, rivolto soprattutto alle forze di polizia di frontiera e di pattugliamento, nel quale possano essere inseriti moduli che favoriscano il confronto con le organizzazioni non governative e gli altri enti di tutela.

- Programmare e sperimentare **procedure comuni per l'identificazione** dei migranti, che possano essere applicate in tempi certi (possibilmente non superiori ai 7 giorni), con misure puntuali e certe, nel rispetto dei diritti umani fondamentali e della dignità delle persone.
- Prevedere e supportare l'applicazione presso i valichi di frontiera (aeroportuali, marittimi e terrestri) e le aree di ingresso di **servizi di assistenza e orientamento** in favore di cittadini stranieri intenzionati a richiedere protezione internazionale. Tali servizi potranno essere gestiti da organizzazioni non governative e altri enti di tutela, sviluppando forme di collaborazione con le forze di polizia, conformandosi alle comuni linee guida di intervento e ai programmi di formazione.
- Prevedere periodiche **missioni di monitoraggio** da parte della Unione Europea presso le aree di frontiera e di ingresso.

Per quanto concerne le procedure di esame delle domande di protezione internazionale, risulta essenziale individuare quegli **strumenti comuni** che possano garantire uniformità di valutazione all'interno dei singoli Stati membri e quindi consentire un'applicazione operativa delle disposizioni previste dalle direttive europee (in particolare la n.2005/85/CE).

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

Prevedere un **handbook** a uso degli organi preposti all'esame delle domande di protezione internazionale nei singoli Stati membri, in cui fornire indicazioni su:

- Modalità di conduzione dell'intervista con richiedenti protezione internazionale (gestione del rapporto con l'intervistato; tipologie di domande dirette e indirette; attenzione alla differenza di genere; come gestire il racconto di episodi particolarmente dolorosi come la tortura e altre violenze; la presenza di interpreti qualificati; modalità di verbalizzazione e di gestione dei dati sensibili; ecc.).
- Acquisizione di documentazione di aggiornamento sulla situazione dei Paesi, anche se rientranti nelle liste di Paesi terzi o di origine sicuri, o europei extra UE.

Prevedere, inoltre, periodiche **occasioni di formazione e aggiornamento, nonché di incontro, scambio, confronto** tra gli organi preposti all'esame delle domande di protezione internazionale.

2.2. Reception conditions for asylum seekers

E' indubbio che i movimenti secondari all'interno dell'Unione Europea sono principalmente determinati dalle differenti risposte date dai singoli Stati membri in materia di accoglienza e, soprattutto, di inserimento socio-economico.

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

Si ritiene, dunque, necessario **procedere a un lavoro di sintesi** dei tanti materiali prodotti nel corso degli ultimi anni (anche nell'ambito del notevole lavoro di ricerca realizzato in seno a progetti europei) e volte a raccogliere le buone pratiche, soprattutto per quanto concerne l'inserimento nelle sue molteplici aspetti: lavorativo, abitativo, sociale.

Rispetto all'accoglienza, l'esperienza maturata in Italia a partire dal 2001 con il PNA – Programma Nazionale Asilo e, quindi, con lo SPRAR – Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, ha consentito di superare il concetto di “*assistenza materiale*” (vitto e alloggio) in favore di “*accoglienza integrata*” (con anche servizi di assistenza e orientamento alla persona e avvio di percorsi di inserimento socio-economico).

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

Si mettono, dunque, a **disposizione della Unione Europea e del processo verso un Sistema di Asilo comune i documenti elaborati:**

- Le linee guida destinate alla realizzazione di progetti territoriali di accoglienza dello SPRAR;
- Due rapporti sul Sistema di Protezione italiano.

Nonché **l'expertise sulla gestione dei progetti di accoglienza integrata** e sulla casistica di interventi mirati in favore di richiedenti protezione internazionale e rifugiati maggiormente vulnerabili.

In merito alla **detenzione**, è bene confermare ulteriormente (anche negli strumenti operativi che l'Europa può e deve mettere a disposizione degli attori coinvolti nella gestione delle differenti fasi del Sistema di Asilo comune) che i richiedenti protezione internazionale non possono essere trattenuti al solo fine di esaminare la loro istanza. Le **limitazioni della libertà** di circolazione devono essere eventualmente previste limitatamente al perdurare delle procedure di identificazione che – come sopra anticipato al punto 2.1 – devono essere oggetto di un ulteriore lavoro di armonizzazione.

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

E' essenziale che l'Unione Europea di doti di una **carta** (con carattere regolamentare) che disciplini la condizione dei richiedenti protezione internazionale sottoposti a limitazione della libertà di circolazione, nonché la casistica ivi compresa, le modalità di gestione e i servizi da garantire all'interno delle strutture preposte al trattenimento.

2.3. Granting of Protection

Il concetto di protezione internazionale è ancora molto vincolato alla stretta definizione di rifugiato, come sancito dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra. Dal 1951 a oggi il contesto internazionale è profondamente cambiato e con esso anche il profilo di coloro che cercano protezione, superando quelle caratteristiche emergenti dalla stessa Convenzione di Ginevra e adattabili alla figura di rifugiato fino agli anni '70 ma non oltre.

I conflitti civili conseguenti ai processi di decolonizzazione, l'estremizzazione del concetto di autodeterminazione degenerato in spinte nazionalistiche sempre più aggressive, l'allargamento delle situazioni di violazione dei diritti umani fondamentali, le grosse crisi internazionali degli ultimi trenta anni (Corno d'Africa, Grandi Laghi, Ex Jugoslavia, Medio Oriente) hanno radicalmente mutato il ritratto di coloro che cercano protezione e che, sempre di più, non fuggono da persecuzioni individuali ma da contesti di violenza generalizzata e conflitto armato.

Alla luce di questo, sono decisamente condivisibili le disposizioni contenute nella direttiva n. 2004/83/CE in cui si profila e si uniforma la protezione sussidiaria da riconoscere a quanti non possono rientrare nella definizione di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra.

Tale protezione è da considerarsi come complementare allo status di rifugiato e non a esso subalterna, né inferiore o di secondo livello. E' da apprezzare, così, lo sforzo fatto dalla Commissione Europea di delineare la condizione del titolare di protezione sussidiaria, andando a integrare e ampliare quanto disposto dalla stessa Convenzione di Ginevra.

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

Con questa lettura dei dispositivi comunitari, è consentito poter delineare la previsione di due forme di protezione internazionale (rifugiato e sussidiaria) per allargare la casistica dei destinatari della protezione stessa, ma prevedendo **uno status uniforme** in termini di diritti e doveri. Stessi diritti e doveri, dunque, indipendentemente dal tipo di protezione riconosciuta.

Le due tipologie di protezione internazionale concesse da uno Stato membro devono essere **mutuamente riconosciute** da tutti gli altri Stati dell'Unione Europea.

In questo nuovo contesto si deve prevedere la possibilità di trasferimento **di responsabilità tra Stati membri**, quando il titolare di protezione internazionale trasferisca la sua residenza da uno Stato all'altro, garantendo in tale modo una libera circolazione (anche direttamente controllata e monitorata) sul territorio dell'Unione Europea.

A fronte di questo status uniforme, delineabile sulla base della traccia già indicata dalle direttive europee, è altresì necessario che l'Unione Europea si doti di strumenti (normativi e operativi) che consentano di intervenire in quei casi per i quali non è possibile procedere a un allontanamento dal territorio comunitario. Si tratta di **persone inespellibili**.

L'Italia ha già una norma che prevede quali possano essere ulteriori categorie di persone che si ritrovano nella impossibilità di essere espulse o rimpatriate: art. 19 del D.lgs n.286/1998.

In questa ottica il Governo italiano, nel recepire la direttiva n.2005/85/CE ha tenuto conto di una terza tipologia di protezione, la cosiddetta "protezione umanitaria", in favore di cittadini migranti non destinatari di protezione internazionale ma comunque necessitanti di una specifica misura di tutela.

2.4. Cross-cutting issues

2.4.1. Appropriate response to situations of vulnerability

La complessità per l'individuazione dei richiedenti protezione internazionale più vulnerabili risiede nella difficoltà di incasellare le singole persone all'interno di griglie e categorie pre-costituite.

Fatta eccezione per alcune tipologie di persone che necessitano di per sé di misure specifiche di accoglienza e tutela (minori non accompagnati, disabili fisici o mentali), la vulnerabilità deve essere individuata in base alla specificità della persona, del suo vissuto e dell'elaborazione di questo.

Nel corso degli anni (e i tanti programmi EIDHR volti al supporto delle vittime di tortura in Europa lo hanno dimostrato) si è riscontrata la fallibilità di "pacchetti standard" di intervento per categorie vulnerabili in quanto tali. Una universalizzazione degli interventi, dunque, che ha garantito sicurezza agli operatori, consegnando loro pragmatici strumenti operativi, ma che non ha portato sempre ai risultati sperati: successo dei percorsi di supporto e/o riabilitazione ma anche di accoglienza, protezione, integrazione di persone in situazioni di particolare fragilità.

Soprattutto per quanto concerne le vittime di tortura si è visto come le misure di supporto e di riabilitazione fossero fallimentari se:

- non integrate da azioni specifiche volte a garantire accoglienza, protezione e inserimento socio-economico;
- prestate esclusivamente da strutture specifiche, non dialoganti con il welfare nazionale e locale, nonché con altri programmi e servizi rivolti anche a richiedenti asilo e rifugiati.

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

- Nell'agenda del processo per la costruzione di un comune Sistema di Asilo è necessario prevedere un ampio e articolato dibattito volto delineare **standard comuni per l'identificazione dei singoli casi di vulnerabilità**.

- Negli strumenti che si richiede l'Europa elabori per supportare il lavoro dei differenti attori coinvolti nel Sistema Asilo (linee guida, handbook, programmi formativi, ecc.) si propone l'inserimento di **linee e indicatori specifici per facilitare l'emersione** di situazioni di vulnerabilità e quindi agevolarne la gestione.
- Per de-categorizzare i casi di vulnerabilità in favore di un approccio di esame e presa in carico della singola persona, è essenziale prevedere un aumento degli attori e, di conseguenza, un **rafforzamento delle competenze dei servizi di welfare locali**. In questo senso l'Unione Europea può intervenire sia attraverso lo stanziamento di risorse per supportare programmi specifici di capacity building; sia con un programmi di formazione e aggiornamento da promuovere presso gli Stati membri.

2.4.2. Integration

Come dimostrato in occasione della presentazione di risultati di progetti europei, non è possibile pensare all'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati in modo "monolitico" e definitivo.

L'integrazione è un percorso in progress che non potrà mai dirsi completato in quanto tale e che ha come obiettivo primario il raggiungimento di un proprio livello di autonomia da parte del richiedente asilo e rifugiato. Il percorso dell'integrazione si snoda attraverso più livelli paralleli di inserimento (lavorativo, abitativo, sociale) e seguendo tappe differenti (conoscenza del territorio, accesso ai servizi, partecipazione).

Nel raccogliere l'esperienza del disagio vissuto dai migranti di seconda generazione è essenziale che nelle politiche di integrazione i rifugiati (nel caso specifico) non siano sempre considerati come "stranieri" o come "ospiti", secondo un circuito univoco di integrazione che prevede sia lo *straniero* a doversi adattare a una *realità ospitante*, percepita come avanzata, definita, forte e immutabile. La netta distinzione tra "noi e voi", ostacolando nei fatti l'integrazione, diventa altresì elemento di rischio per la sicurezza interna, perché il rapporto con la comunità locale è di alterità e di lontananza.

Al contrario è essenziale un cambio nella percezione politica e culturale che favorisca la nascita di *percorsi di contaminazione*, consentendo ai rifugiati di sentirsi protagonisti, partecipi delle vicende di quartieri, città, Stati, Unione Europea che sono anche loro. La partecipazione alla vita politica dei territori, a partire dal diritto di elettorato attivo e passivo almeno alle elezioni locali, ha un valore concreto, oltre che simbolico, molto forte.

L'esperienza italiana del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati insegna che tali percorsi di contaminazione, e quindi ogni azione che interpreti l'integrazione nella sua complessità, vanno attivati con il pieno coinvolgimento degli enti locali che hanno la competenza istituzionale di *governare* la convivenza. Un coinvolgimento che non deve essere percepito come la risposta ad emergenze (sbarchi, crisi umanitarie), ma che deve essere il risultato di una esplicita scelta politica e operativa, adeguatamente condivisa con tutti gli attori, pubblici e privati, del territorio.

Lo sviluppo di questo senso di appartenenza deve necessariamente nascere all'interno delle scuole, dove **programmi di accoglienza e inserimento di alunni e studenti rifugiati** possano essere organicamente sviluppati in tutti i sistemi scolastici (e universitari) degli Stati membri.

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

- Predisporre **linee guida comuni** per realizzare, con l'ampio coinvolgimento degli enti locali, interventi che agevolino a richiedenti asilo e rifugiati l'accesso ai servizi socio sanitari e alla casa, prevedendo misure per sviluppare programmi di partecipazione alle comunità locali
- Definizione di **norme certe e puntuali** per: il riconoscimento dei titoli di studio; la riqualificazione professionale; la certificazione delle competenze.
- **Risorse economiche** per supportare l'imprenditorialità dei rifugiati, secondo parametri di stretta collaborazione con attività autoctone degli Stati membri.

3 - IMPLEMENTATION – ACCOMPANYING MEASURES

IN TERMINI PROPOSITIVI E OPERATIVI

1 - Costituire un ufficio europeo che coordini il processo per l'attuazione di un comune Sistema di Asilo.

Si propone di prevedere uno staff fisso che non sia eccessivamente numeroso e che possa essere altamente qualificato in materia con esperienza di campo (amministrativa e operativa) e preparazione accademica adeguata, nell'ambito dei differenti aspetti relativi all'asilo: normativa, protezione e frontiere, accoglienza, integrazione, psico-sociale. Affianco al personale fisso, l'ufficio potrà avvalersi di esperti a tempo determinato che possano ricoprire incarichi specifici.

L'ufficio europeo per l'asilo avrà il compiti di: analisi; osservatorio e monitoraggio delle attività pregresse; gestione delle consultazioni e della raccolta di contributi dagli Stati membri per la realizzazione di azioni e interventi specifici; proposta e impulso alla Commissione Europea in termini di produzione di normativa, linee guida, attivazione di programmi, programmazione delle risorse economiche; coordinamento degli interventi sul campo; coordinamento delle attività da realizzare; responsabilità sulla verifica degli interventi.

2 – Elaborare linee guida europee che possano regolamentare i differenti ambiti dell'asilo:

Gestione degli ingressi, dell'accesso ai territori nazionali e alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale; Standard comuni di *accoglienza integrata*; Standard e strumenti per i percorsi di integrazione; Emersione, presa in carico e supporto delle persone in situazione di vulnerabilità.

3 – Normare le comuni procedure per l'identificazione di cittadini di Paesi terzi richiedenti la protezione internazionale.

4 – Rivedere il trattato di Schengen prevenendo la possibilità di trasferimento delle responsabilità degli Stati membri sulle protezioni internazionali riconosciute.

Di conseguenza prevedere l'emanazione di un regolamento europeo che disciplini tra gli Stati membri: il mutuo riconoscimento della protezione riconosciuta; le procedure per il trasferimento; una uniformità di status tra il rifugiato e il titolare di protezione sussidiaria.

5 – Attivazione presso le aree di frontiera e di primo arrivo del territorio della UE servizi di orientamento e assistenza in favore di cittadini stranieri richiedenti la protezione internazionale.

Si pensa a servizi gestiti da organizzazioni non governative e altri enti di tutela, con la previsione di collaborazione e di canali di dialogo con le forze di polizia.

6 – Elaborare un handbook per gli organi nazionali preposti all'esame delle domande di protezione internazionale.

Si propone uno strumento operativo che possa indicare le modalità di: condurre l'intervista con richiedenti protezione internazionale (gestione del rapporto l'intervistato; tipologie di domande dirette e indirette; attenzione alla differenza di genere; come gestire il racconto di episodi particolarmente dolorosi come la tortura e altre violenze; la presenza di interpreti qualificati; modalità di verbalizzazione e di gestione dei dati sensibili; ecc.); di acquisire la documentazione di aggiornamento sulla situazione dei Paesi, anche se rientranti nelle liste di Paesi terzi o di origine sicuri, o europei extra UE.

7 – Allargamento degli interlocutori della Unione Europea.

Avvalendosi del lavoro di coordinamento svolto dall'ufficio europeo per l'asilo, è essenziale che si amplino e sviluppino strumenti di consultazione dei differenti attori, interlocutori chiave, per l'attuazione di un comune Sistema Asilo. Dalle istituzioni nazionali alle amministrazioni locali; dalle forze di polizia alle ONG.

8 – Elaborazione di strutturati programmi di formazione/aggiornamento rivolti a:

forze di polizia; ong; organi preposti all'esame delle domande di asilo; servizi sanitari e del welfare locale; amministrazioni locali; dirigenti delle istituzioni nazionali.

9 – Realizzazione di occasione di incontro e scambio.

Una conferenza europea "plenaria" sull'asilo e conferenze regionali e l'attivazione di un programma di scambio del personale, una sorta di *Erasmus* per gli operatori dell'asilo.

10 – Programmazione di linee di finanziamento e bandi per il rafforzamento delle competenze degli attori nazionali e locali.

Con particolare riguardo alla sfera dello psico-sociale, dell'emersione e della gestione delle situazioni di vulnerabilità.

11 – Programmazione di missioni periodiche di monitoraggio.

Sotto il coordinamento dell'ufficio europeo per l'asilo, team di esperti realizzeranno missioni periodiche per verificare l'andamento delle attività intraprese, nonché per procedere al monitoraggio degli interventi attuati a livello nazionale. In particolare le missioni saranno incentrate su: frontiere/identificazione/accesso alla procedura/trattenimento; esame delle domande di protezione internazionale; accoglienza; percorsi di integrazione.

12 – Elaborazione di una carta che regolamenti la condizione dei richiedenti protezione internazionale sottoposti a trattenimento.

Si fa riferimento a un documento che contenga disposizioni circa la definizione della condizione dei richiedenti protezione internazionale sottoposti a limitazione della libertà di circolazione, nonché la casistica ivi compresa, le modalità di gestione e i servizi da garantire all'interno delle strutture preposte al trattenimento.

13 – Programma di distribuzione delle risorse europee.

Per la realizzazione degli interventi sopra indicati e per garantire la loro ricaduta a livello dei singoli Stati membri, è essenziale che le risorse destinate alle politiche europee dell'asilo possano prevedere una quota da gestire a livello comunitario e quote destinate ai singoli Stati membri. In merito a questo è necessario che gli Stati in cui le domande di asilo sono in ascesa o costanti nel tempo, così come gli Stati frontalieri possano ricevere una dotazione economica proporzionale agli interventi da realizzare.

L'attuazione di un Sistema di Asilo comune necessiterà di molte risorse economiche e, soprattutto per un primo quinquennio, sarà necessario derogare alla norma che vuole i finanziamenti europei complementari a quelli nazionali.

4 – SOLIDARITY AND BURDEN SHARING

4.1. Responsibility sharing

L'armonizzazione degli standard procedurali, di accoglienza, di integrazione, di partecipazione alle comunità locali è il primo deterrente ai movimenti secondari di richiedenti o titolari di protezione internazionali all'interno del territorio dell'Unione Europea.

Il grosso sforzo per raggiungere tale armonizzazione e giungere finalmente alla costruzione di un effettivo Sistema Asilo europeo è lo strumento principe per raggiungere una piena condivisione di responsabilità e competenze tra tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

Non si può nascondere che il raggiungimento di tale obiettivo è decisamente dispendioso in termini di risorse economiche, umane e di tempo. E' la scommessa, però, sulla quale si deve puntare per arrivare a un modello di intervento del quale possa beneficiare più in generale la gestione europea dei flussi migratori.

In questa ottica si deve prevedere una sana e articolata programmazione delle risorse economiche europee, secondo linee di finanziamento alle quali accedere per intervenire in modo operativo soprattutto in termini di formazione, scambio del personale e partecipazione degli interlocutori locali ai processi di consultazione europea.

Allo stesso modo si devono prevedere le adeguate risorse per supportare i Paesi di nuovo ingresso e gli Stati membri con una più recente storia di gestione delle migrazioni forzate, con finanziamenti aggiuntivi, anche – per un primo quinquennio – suppletivi delle eventuali carenze strutturali a livello nazionale.

In un contesto di tale tipo diventerebbe superfluo pensare a programmi di *resettlement* all'interno della stessa Unione Europea.