

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI GENOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE**

**Corso di Laurea Triennale in**

**SCIENZE INTERNAZIONALI E DIPLOMATICHE**



**IL DIRITTO D'ASILO IN EUROPA  
E IL SUPERAMENTO DEGLI ACCORDI DI DUBLINO**

**Diritto Costituzionale Comparato ed Europeo**

**Docente Relatore: Maria Angela Orlandi**

**Candidato: Giulia Benzo**

**Anno Accademico 2014/2015**

**"Chiunque incontri è tuo fratello, figlio o figlia; non ci sono fratelli e sorelle di serie B, C e D. Su tutte le difficoltà riguardanti l'immigrazione, io dico: diamo prima l'accoglienza e poi le difficoltà le affronteremo."**

**(Don Andrea Gallo)**



## INDICE

<b><u>INTRODUZIONE</u></b> .....	pg.3
<b>1. <u>GLOSSARIO</u></b> .....	pg.5
<u>1.1 Definizioni di:</u> .....	pg.5
• migrante economico	
• richiedente asilo	
• rifugiato	
• "non refoulement"	
• protezione umanitaria	
• protezione sussidiaria	
• asilo politico	
<b>2. <u>IL DIRITTO DI ASILO</u></b> .....	pg.9
<u>2.1 Il concetto di asilo nella storia</u> .....	pg.9
<u>2.2 La legislazione internazionale</u> .....	pg.17
• La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo	
• La nascita e il ruolo dell'UNHCR	
• La Convenzione di Ginevra	
• Il Protocollo di New York	
<u>2.3 La normativa comunitaria</u> .....	pg.30
• La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU)	
• Gli Accordi di Schengen	
• La Convenzione di Dublino I e il Regolamento Dublino II e il Sistema EURODAC	
• Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona	
• Elementi di continuità e discontinuità tra Dublino I e Dublino II	

<b>3. <u>LA POLITICA DI IMMIGRAZIONE IN ITALIA</u></b> .....	pg.46
<u>3.1 La normativa nazionale</u> .....	pg.46
• Dalla Legge Martelli al Pacchetto Sicurezza 2008-2009 e gli ultimi sviluppi	
<u>3.2 La procedura di asilo</u> .....	pg.51
• Il sistema di identificazione e accoglienza	
• La rete dei progetti SPRAR e il futuro dell'asilo in Italia e in Europa: oltre Dublino	
<b>4. <u>CONCLUSIONI</u></b> .....	pg.61
<u>BIBLIOGRAFIA</u> .....	pg.63
<u>SITOGRAFIA</u> .....	pg.65
<u>RINGRAZIAMENTI</u> .....	pg.67

# **IL DIRITTO D'ASILO IN EUROPA E IL SUPERAMENTO DEGLI ACCORDI DI DUBLINO**

## **INTRODUZIONE**

I sistemi di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati, la protezione delle frontiere e la ripartizione delle quote di migranti che ogni paese membro dell'Unione Europea dovrebbe accogliere sul suo territorio, sono forse i temi più controversi, importanti ed attuali che vengono discussi all'interno del dibattito sull'immigrazione nelle istituzioni europee ed internazionali.

E' quindi un dato, il fatto che ci si aspetta che oltre un milione e mezzo di rifugiati arriverà in Europa nel 2017, dopo il primo milione di persone accolte tra la seconda metà del 2015 e gli inizi del 2016.

La risposta dell'Europa alle domande d'asilo e di protezione dovrà dunque essere adeguata, sia sul piano legislativo sia esecutivo.

A livello internazionale e comunitario è stato fatto già molto in materia: a partire dalle giurisdizioni internazionali e dall'Art.14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, secondo cui:

“1. Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. 2. 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”<sup>1</sup> passando per la Convenzione di Ginevra del 1951 noto come lo “Statuto dei Rifugiati”, fino ai più recenti sviluppi legislativi europei della

---

<sup>1</sup> Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, 10/12/48, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; dato statistico al link:  
[http://www.repubblica.it/esteri/2015/11/05/news/migranti\\_ue\\_2017\\_3\\_milioni\\_richiedenti\\_asilo-126677396/](http://www.repubblica.it/esteri/2015/11/05/news/migranti_ue_2017_3_milioni_richiedenti_asilo-126677396/)

Convenzione di Schengen del 1990, del Sistema di Dublino (I,II,III) del 1990 e per avere anche un riscontro nazionale, dalla Legge Martelli alla Legge ex Bossi-Fini. L'analisi centrale della mia tesi vuole quindi proprio essere questa: uno studio del concetto di asilo, inteso come “rifugio” o “riparo” dalle guerre, dalle crisi e dalle persecuzioni, fin dai tempi antichi e dei successivi e moderni processi legislativi internazionali, europei e infine italiani, che permettono l'esistenza stessa del diritto d'asilo e della sua effettiva applicazione sul campo, che si traduce con la creazione e il funzionamento dei centri di accoglienza per i richiedenti asilo e i rifugiati, quali i CARA o i progetti SPRAR, e i recenti sviluppi sulla riforma dei centri d'accoglienza e gli *hotspot* europei.

Ho voluto concentrare le mie conoscenze sia accademiche che personali su un tema quanto mai più attuale e in continua evoluzione, che offre spunti non solo per alcune riflessioni in ambito giuridico, ma anche sociale, politico e umano.

In seguito alla mia esperienza di tirocinio all'interno di un centro di accoglienza della rete SPRAR, durante il quale sono venuta a contatto con una realtà etnico-culturale molto diversa dalla nostra, ho potuto imparare ed apprendere il vero significato dell'accoglienza e della solidarietà verso quelle persone che dall'Africa o dal Medio Oriente, hanno scelto di rischiare la vita partendo per un viaggio pericoloso e incerto, abbandonando tutto quello che avevano per cercare una vita migliore in Occidente, in Europa, al “riparo”, appunto, dalle guerre, dal terrorismo, dalle persecuzioni religiose e politiche e dalla povertà.

## **1. GLOSSARIO**

Per avere un quadro più preciso e completo del tema della tesi e dei vari contesti in cui esso viene trattato, ho scelto di definire alcune parole chiave che rimandano ai termini usati frequentemente quando si parla di politiche di immigrazione e di asilo in Europa e in Italia.

### **1.1 Definizioni di:**

- **MIGRAZIONE ECONOMICA:** "Il termine migrazione economica è spesso intercambiabile con migrazione di manodopera; tuttavia, questo termine ha un significato più ampio e può indicare anche coloro che lasciano il proprio paese "volontariamente" in cerca di migliori condizioni economiche.  
In ambito internazionale si usa distinguere tra migrazione forzata (come nel caso di chi fugge da persecuzioni o da guerre, violazioni di diritti umani e catastrofi naturali) e migrazione volontaria (come nel caso dei migranti economici che lasciano il proprio paese alla ricerca di migliori condizioni economiche). Sulla volontarietà o meno della migrazione economica il dibattito internazionale è comunque ancora aperto." <sup>2</sup>
- **RICHIEDENTE ASILO:** Colui/colei "la cui richiesta o domanda formale di asilo non è stata ancora oggetto di decisione da parte del paese di potenziale rifugio."<sup>3</sup>

---

2 Dal sito: [www.migrantitorino.it](http://www.migrantitorino.it)

3 Dal sito: [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

- **RIFUGIATO**: Colui/colei che, dall'Art.1a della Convenzione di Ginevra, "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che, non avendo cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".<sup>4</sup>
- **PRINCIPIO di NON-REFOULEMENT**: Dall'Art.33 della Convenzione di Ginevra, "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche";<sup>5</sup> il divieto di respingimento è dunque applicabile a ogni forma di trasferimento forzato, compresi deportazione, espulsione, estradizione, trasferimento informale e non, ammissione alla frontiera. È possibile derogare a tale principio solo nel caso in cui, sulla base di seri motivi, un rifugiato venga considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la collettività.  
Tale principio costituisce parte integrante del diritto internazionale dei diritti umani.
- **RIFUGIO POLITICO**: E' il diritto di immunità accordato a colui/colei che per motivi politici si rifugi in un paese estero o in un luogo che gode della

---

4 Dall'Art. 1A, Convenzione di Ginevra, 1951, sullo Status dei Rifugiati

5 Dall'Art.33, Convenzione di Ginevra 1951, sullo Status dei Rifugiati



extraterritorialità.

Il permesso di soggiorno per asilo politico in Italia, ha durata quinquennale, senza ulteriore verifica delle condizioni.

- **PROTEZIONE SUSSIDIARIA:** "Cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine (o nel paese di domicilio se apolide), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno" (art. 2, lett. g), D. Lgs. 251/2007).

Il permesso di soggiorno per motivi sussidiari in Italia, ha durata triennale, previa verifica delle condizioni che hanno acconsentito al rilascio della protezione stessa.

- **PROTEZIONE UMANITARIA:** Dall' Art. 5, comma 6, D.Lgs. 286/1998 secondo cui il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno non possono essere adottati se ricorrono "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" Dall' Art. 32 D.Lgs. 25/2008: "Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione Territoriale per la domanda di asilo trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286."

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari in Italia, ha durata annuale ed è rinnovabile previa verifica delle condizioni di cui sopra.

- **CIE, CARA, CDA, CPSA, CAS, SPRAR:** Sigle che indicano i nomi delle diverse tipologie dei centri di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati, esistenti ad oggi in Italia.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Dal sito: [www.sprar.it](http://www.sprar.it)

## **2. IL DIRITTO D'ASILO**

### **2.1 IL CONCETTO DI ASILO NELLA STORIA**

Il concetto di asilo presenta origini e interpretazioni diverse molto antiche e che trovano sviluppo nei vari momenti della storia, a cominciare dal periodo greco fino ad arrivare alle sue concezioni nell'età contemporanea con la distinzione più puntuale tra asilo territoriale e asilo diplomatico.

Esso è un istituto che ha radici storiche, giuridiche e sociali lontane e non dunque una recente scoperta del diritto internazionale e comunitario.

Malgrado la sua mutevolezza nel tempo, è possibile individuare l'elemento costante dell'asilo e cioè il motivo per cui chi chiede asilo, lo fa perchè vede la propria vita in pericolo fuori dal luogo e dai confini che dovrebbero invece garantirgli immunità.

Le caratteristiche fondamentali della concezione antica di asilo, apparte nel periodo delle popolazioni nomadi che già lo consideravano come un istituto di "accoglienza e ospitalità", dimostrano che esso non era altro che un insieme di luoghi sacri circoscritti presso cui era possibile trovare rifugio dall'azione punitiva dello Stato o dalle vendette private, e che vi era una sostanziale assenza di giurisdizione su questi luoghi: essi erano sicuri solo perchè sacri e protetti dunque dalla volontà divina.

Il termine "asilo" deriva dalla lingua e dalla cultura greca, composto dalla particella privativa *a-* e dal sostantivo *sylon* che a sua volta deriva da *sylan*, con cui si indicava l'azione predatoria dei pirati e in seguito qualsiasi tipo di vendetta o offesa arrecata a cose o persone.

Partendo dunque da queste premesse, è doveroso fare una netta distinzione tra l'*asilo* e il *diritto d'asilo*, entrambi naturalmente legati ai concetti di inviolabilità e immunità.

L'asilo, come detto, è dunque il luogo sicuro in cui trovare riparo mentre il diritto all'asilo indica l'immunità e la certezza di godere della sicurezza che questo luogo offre e nell'antichità i luoghi sicuri erano solo quelli religiosi, poichè tale immunità era garantita dalla sacralità e dal volere degli dei.

Gli uomini sono quindi oggetto della sacralità divina nel momento stesso in cui cercano asilo nella sedi protette dalle divinità, in quanto l'asilo è legato esclusivamente ad una valutazione religioso-sacrale.

Da sottolineare inoltre, il fatto che l'asilo venisse concesso indifferentemente agli uomini o alle cose, tanto che assai spesso i luoghi sacri venivano utilizzati come deposito per oggetti di valore; luogo- simbolo dell'asilo era il tempio, un ponte tra gli uomini e gli dei, tra il finito e l'infinito.<sup>7</sup>

- L'Asylon Greco

Come già detto, è proprio alla cultura greca che si deve la nascita del termine e del concetto di asilo, identificato come un luogo sacro e materializzato nel tempio, luogo di culto e devozione agli dei nonchè emanazione della propria presenza sulla terra. In verità in Grecia esisteva anche un altro tipo di asilo riconosciuto "ad personam" e che quindi veniva concesso a livello personale a quegli individui verso i quali si manifestava un'elevata stima sociale o che avevano un certo peso tra i ranghi governativi, gli araldi o gli operai impiegati in lavori di pubblica utilità; questo tipo di protezione veniva dunque riconosciuto come privilegio specifico.

Ad un certo momento della storia greca sono state introdotte alcune eccezioni sulla concessione dell'asilo e infatti questo non veniva più riconosciuto ai condannati in quanto erano considerati non meritevoli della tutela divina.

Con i parametri della tradizione greca in fatto di asilo si capisce come l'istituto dello

---

<sup>7</sup> Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 19-22

stesso fosse semplicemente uno strumento nella mani degli dei che aveva la sua ragione d'essere al di fuori del controllo degli umani e si traduceva nell'esistenza del tempio e nel suo funzionamento a prescindere dalla giurisdizione della polis.

- L'asylum Romano

Anche i Romani, come i Greci, avevano una visione particolare dell'asilo, nonostante la leggenda ricolleggi la fondazione della stessa città di Roma all'asilo che Romolo creò nel territorio su cui poi venne costruita la città.

Detto ciò, i Romani erano molto più cauti nel concedere asilo ai colpevoli di reato, in quanto l'idea di assicurare zone franche e sicure ai condannati appariva fortemente in contrasto con la concezione della certezza e dell'infalibilità del diritto e della pena che Roma aveva cercato di porre fin dalla sua creazione; ed è proprio l'idea della sicurezza e della supremazia del diritto che limita l'esistenza dell'istituto dell'asilo. In ogni caso, anche nel mondo romano esistevano luoghi e oggetti che assicuravano protezione, benchè solo temporaneamente, come la statua di Romolo nel Foro o le statue degli imperatori, alle quali si attribuiva la capacità di assicurare un periodo di inviolabilità di nove giorni, al termine dei quali, la giustizia tornava ad avere il sopravvento sul condannato.

Molto importante nella tradizione giuridica romana è però l'affiancamento dell'istituto dell'esilio accanto a quello dell'asilo ed esso si traduceva con la possibilità per l'imputato di evitare la pena di morte scegliendo di stabilirsi per sempre al di fuori dei confini romani. Tra i due concetti esisteva inoltre una grande differenza: nel caso del diritto d'asilo, la decisione spettava agli Dei, mentre nel caso dell'esilio la decisione era strettamente legata all'imputato; in entrambi i casi andava salvaguardata la vita umana sebbene gli scopi di entrambi gli istituti fossero diversi. Alla base dell'esilio vi è dunque un atto di autodeterminazione, mentre per quanto

concerne il diritto di asilo, il perdono e la possibilità di riscatto sono possibili solo grazie all'intervento divino.

- L'asilo nella concezione ebraica

Il dibattito sull'asilo trovò seguito anche nelle comunità che praticavano religioni monoteistiche, tra cui gli ebrei.

Anche qui, l'asilo presentava un forte matrice religiosa, dato che Dio stesso aveva comandato al popolo ebraico di edificare all'interno di Israele una "città-rifugio", nella Terra Promessa, per tutti coloro che avessero ucciso involontariamente.

A partire poi dal XIII secolo a.C, con il passaggio del popolo ebraico dalla fase nomadica a quello di stanziamento, si assiste ad una progressiva giuridicizzazione della vendetta privata e ad una netta distinzione tra omicidio volontario e omicidio colposo, che porterà alla creazione delle "città-rifugio", ovvero un gruppo di sei città nelle quali chi aveva commesso un omicidio senza prima "provare odio" poteva trovare asilo e immunità. Queste sei città furono poi dislocate sul territorio palestinese in modo da essere facilmente raggiungibili.

In caso di omicidio colposo invece, il condannato doveva essere consegnato alla giustizia.

L'asilo assumeva dunque un carattere cautelativo e comunque contemporaneo solo a coloro che avevano commesso un omicidio involontario; egli doveva restare all'interno della città d'asilo fino alla morte del sacerdote e solo allora poteva tornare nella città d'origine e subire un giusto processo in caso di accertata innocenza, altrimenti doveva essere consegnato ai parenti della vittima che avrebbero consumato legittima vendetta.

Nella pratica poi, all'interno delle "città-rifugio" vigeva uno statuto ambiguo, in quanto, in ogni caso anche colui che aveva ucciso senza colpa, aveva comunque

ucciso una vita innocente e il luogo rifugio veniva contaminato dall'idea stessa dell'omicidio, perciò non erano escluse misure espiative.

Il luogo in cui trovare asilo a seguito di un'uccisione, seppur involontaria, era dunque soprattutto un luogo di espiazione, a metà quindi tra l'asilo e l'esilio di romana memoria.

L'asilo ebreo è l'ultimo esempio di asilo pre-cristiano; con la caduta dell'Impero Romano infatti e la diffusione del Cristianesimo, si assiste alla nascita dell'asilo canonico.

Un contributo interessante è dato inoltre dalla tradizione musulmana, secondo cui l'asilo è invece ispirato a principi di solidarietà e generosità, "asilo e assistenza" verso "quelli che hanno creduto e hanno scelto l'esilio ...", come recita il Corano (cap. 8,73-75).<sup>8</sup>

- L'asilo nella concezione cristiana e nel diritto canonico

L'istituzionalizzazione vera e propria dell'asilo si ha solo con l'avvento del Cristianesimo e con la conseguente codificazione del diritto canonico.

L'istituto dell'asilo viene infatti qui inteso, secondo la tradizione religiosa, come la sacralità del luogo di culto ma anche come un dovere morale del buon cristiano, che offrendo ospitalità e rifugio può ottenere remissione dai peccati commessi evitando le pene temporali; offrire asilo ai bisognosi è dunque un esercizio di carità e misericordia, in accordo con il messaggio di Cristo.

Le quattro componenti su cui si fonda l'asilo cristiano sono certamente l'amore per il prossimo, accanto al quale si collocano la carità, la penitenza ed infine l'intercessione; Gesù stesso conobbe l'esilio durante la sua infanzia, per cui amore e carità si devono tradurre nell'ospitalità per il prossimo che è il fuggitivo.

---

<sup>8</sup> Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015 pp 22-28 ; G. Ferrari (a cura di), *"L'asilo nel diritto internazionale"*, UNHCR, 2005.

L'elemento innovativo dato dalla *charitas* cristiana e il suo approccio, è quindi proprio questo: ricevere il messaggio e gli insegnamenti di Cristo come una guida per la solidarietà tra cristiani verso i bisognosi, l'asilo non è più timore verso gli dei e rispetto dei luoghi sacri che proteggono i condannati, bensì un'azione doverosa dettata dalla pietà nei confronti del prossimo. L'individuo non è più in una posizione accidentale ma egli vuole accogliere e dare asilo perchè è mosso dal bisogno di misericordia e perdono da parte di Dio.

Rispetto alla tradizione pagana, il rifugiato qui non è titolare soggettivo del diritto d'asilo ma ne è beneficiario esclusivamente per volere divino.

L'*asylum* cristiano è concesso a tutti i condannati o comunque ai colpevoli di reato i quali possono trovare rifugio nella chiesa (espressione moderna del tempio greco e roman) e non può essere estratto da essa con la violenza né dev'essere condannato alla pena di morte.

L'asilo cristiano viene istituzionalizzato per la prima volta nel Concilio di Sardi del 343, che sancisce il dovere dei vescovi di aiutare e difendere i fuggitivi secondo i dettami della misericordia cristiana; da qui in poi infatti la Chiesa dimostrerà costantemente la sua ingerenza nei confronti di una giustizia sempre più severa, intervenendo sulle decisioni dei giudici, moderandone le pene da loro imposte e proponendo il suo percorso di redenzione e riscatto attraverso la fede e il pentimento. L'asilo cristiano affianca dunque i vescovi ai giudici nell'amministrazione della giustizia, casuando tensioni tra Stato e Chiesa, tanto da indurre lo Stato, già dal 392 con Teodosio I, a ridimensionare l'istituto d'asilo escludendone l'applicabilità per alcune categorie di soggetti come i debitori del fisco e gli ebrei colpevoli del reato di lesa maestà.

Con la caduta dell'impero mentre andavano in crisi Stato e giustizia, solo l'autorità ecclesiastica alla fine era l'unico soggetto in grado di offrire protezione ai deboli e ai condannati sottraendoli ai soprusi e alle violenze dei signori feudali e estendendo i



luoghi dell'asilo anche ai conventi, i monasteri e gli ospedali.

La copiosa legislazione ecclesiastica in materia d'asilo fu codificata nel 1140 con il *Decretum Gratiani*, un testo che riporta più di 3.800 leggi, canoni apostolici, decreti pontifici e disposizioni conciliari, che rimarrà in vigore e sarà l'unico riferimento legislativo in materia fino all'emanazione del Codice di Diritto Canonico nel 1917. Qui, viene ribadita l'immunità dei luoghi sacri e l'inviolabilità della casa di Cristo, unico luogo in cui la remissione dei peccati è possibile.

Nel corso dei secoli poi, l'opposizione dello Stato alla pressochè totale competenza in materia d'asilo da parte della Chiesa, andò accentuandosi e si finì per limitare i luoghi in cui era concesso domandare e offrire asilo e, successivamente, si limitarono anche le categorie di coloro che potevano essere eventuali beneficiari di asilo; tale azione giuridica andò a ridimensionare l'entità stessa dell'istituto dell'asilo religioso, che divenne invece uno strumento nelle mani della discrezionalità governativa; tale crisi fu evidente soprattutto nei paesi in cui si sviluppò il protestantesimo.

In seguito, con l'entrata in vigore del Codice di Diritto Canonico del 1917, il diritto d'asilo in forma decisamente più attenuata veniva definito come un segno di rispetto e come volontà di non profanare i luoghi sacri e di culto che potevano, a seconda dei casi, (e qui si nota la differenza) offrire riparo ai fuggitivi; la forma di asilo religioso non era più quella classica e con il nuovo Codice nel 1983, la portata dell'asilo riconosciuto dalla comunità ecclesiastica finì per scomparire del tutto, adeguandosi alle decisioni prese dai vari ordinamenti statali: oggi, infatti, la Chiesa si impegna a consegnare allo Stato italiano i criminali che chiedono rifugio nei territori di sua giurisdizione, con il necessario preavviso delle forze dell'ordine.

Il declino del diritto d'asilo religioso è stato dunque un processo inevitabilmente necessario poichè esso costituiva una limitazione effettiva dell'esercizio del potere degli Stati; esso è nato in circostanze storiche e sociali in cui la sua stessa esistenza era naturale, ma con il declino dell'Impero e la nascita degli Stati moderni, la

sovranità della Chiesa andava ridimensionata anche in materia d'asilo.<sup>9</sup>

- L'evoluzione moderna dell'asilo: l'asilo politico e il ruolo degli Stati

Con il consolidamento degli Stati moderni, la necessità di amministrare direttamente il diritto diventa reale; definiamo quindi in questo periodo l'asilo territoriale (o politico) che trova la sua ragione di esistere nell'inviolabilità dei confini di uno Stato che assicura protezione a uno straniero fuggitivo vittima dell'azione punitiva di un altro Stato.

Nell'età moderna la figura dell'esule suscita un rinnovato interesse per la materia ma è solo nel 1789 con la Rivoluzione Francese e la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino che si colloca tra i diritti inviolabili "*la résistance à l'oppression*" e con la Costituzione francese del 1793, Art. 120, nella sezione "I rapporti della Repubblica Francese nei confronti delle nazioni straniere", in cui si afferma che "il popolo francese dà asilo agli stranieri banditi dalla loro patria per la causa della libertà. - Lo rifiuta ai tiranni".

Nasce dunque un nuovo istituto dell'asilo, slegato dalla concezione religiosa e sacrale antecedente, ma che affonda le proprie radici nella lotta alla tirannia e al sovrano assoluto, dando inizio così al lungo processo di nascita dei diritti fondamentali entro cui il diritto d'asilo si colloca.

La nuova idea di asilo nasce quindi grazie ad un rafforzamento politico che vuole essere lo strumento di lotta contro l'oppressione; dalla morale del buon cristiano che nel nome di Gesù offre ospitalità al prossimo si passa alla protezione di uno Stato a tutti coloro che lottano per la libertà e che si contrappongono al dispotismo; ed è quindi dalle lotte per la libertà che nasce il dibattito sui diritti e sul diritto d'asilo in senso laico.

---

9 Cfr. Francesca Rescigno, "*Il diritto d'asilo*", Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 28-36 ; G. Ferrari (a cura di), "*L'asilo nel diritto internazionale*", UNHCR, 2005.

Nel corso delle varie epoche il diritto d'asilo si è quindi evoluto e trasformato diventando non più un semplice diritto individuale, ma un'affermazione della statalità, della politica e dei processi della storia: poichè non può esistere asilo senza un'autorità suprema, lo Stato, con il suo popolo e il suo territorio, che lo riconosce e lo concede nella forma dell'accoglienza e della protezione, garantendone le libertà individuali a chi lo domanda.

Ma la concretezza giuridica ed esecutiva dell'asilo stesso è destinata a rimanere incompiuta, in quanto essa continua ad essere quasi esclusivamente oggetto della discrezionalità statale, che scavalca la cooperazione internazionale in materia, o quanto meno la snatura, applicando politiche spesso inefficienti.<sup>10</sup>

## **2.2 LA LEGISLAZIONE INTERNAZIONALE**

Il cammino internazionale in materia d'asilo e protezione dei rifugiati, si compone principalmente di due documenti legislativi, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948 e la Convenzione di Ginevra del 1951, entrambi concepiti all'indomani della Seconda Guerra Mondiale e con l'irrigidirsi delle relazioni internazionali durante la Guerra Fredda.

La violenza fatta ai diritti dei singoli e di interi popoli, causa della perdita di tante vite umane, lo sterminio degli ebrei (e di altre minoranze come i rom e gli omosessuali) e le esplosioni atomiche, erano tragedie che necessitavano di una risposta concreta sul tema dei diritti e sulla loro tutela, in particolare per tutti coloro che erano i protagonisti degli esodi di massa del secondo dopoguerra in Europa e nel mondo.

Vediamo dunque nello specifico la nascita e lo sviluppo di questi due pilastri legislativi internazionali e la loro influenza in materia d'asilo e status di rifugiato.

---

<sup>10</sup> Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 36-43.

- La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo

La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo fu firmata a Parigi il 10 dicembre 1948 e fu promossa dalle Nazioni Unite a seguito delle atrocità della Seconda Guerra Mondiale ed è, assieme allo Statuto dell'ONU del 1945, uno dei documenti fondamentali dell'organizzazione stessa.

Le radici della Dichiarazione vanno sicuramente ricercate all'interno della "*Declaration of Rights*" delle colonie nordamericane del 1774 e nella "*Déclaration*" francese de 1789; essa però, a differenza delle precedenti due, ha un aspetto decisamente più concreto e si concentra sulla materia sostanziale dei diritti umani, facendo riferimento soltanto al diritto e alle ideologie politiche distaccate: al suo interno non vi sono più i riferimenti filosofici o religiosi che rimandano ad una natura "superiore" dei diritti: essi esitano in quanto l'uomo esiste ed è questo l'unico fondamento essenziale della moderna Dichiarazione.

Essa, dunque, è sicuramente il primo atto con una valenza giuridica internazionale ad occuparsi del tema dell'asilo ed elenca una serie di principi che saranno poi successivamente ripresi dalla Convenzione di Ginevra.

Il compito principale della Dichiarazione era quello di affermare con forza una serie di principi e valori che avrebbero poi dovuto essere le linee guida per le politiche dei singoli Stati contraenti.

Si compone di un preambolo e di 30 articoli che sanciscono i diritti individuali, civili, politici, economici, sociali e culturali della persona; in essa viene proclamato il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza individuali, all'uguaglianza di tutti di fronte alla legge senza discriminazione di sesso, razza o religione, di poter avere processi giudiziari pubblici e imparziali, la libertà di movimento, di espressione, di associazione.

Viene vietata la tortura, fisica e psicologica, ogni tipo di punizione crudele e degradante, ogni forma di schiavitù e che nessuno "dovrà essere arbitrariamente arrestato, detenuto o esiliato"<sup>11</sup>.

Viene sancito il diritto ad avere una nazionalità, a contrarre matrimonio, a possedere dei beni, a prendere parte a libere elezioni politiche nel proprio Paese, a lavorare e ricevere un giusto compenso per il lavoro prestato, a fruire del tempo libero e di adeguate condizioni di vita e il diritto a ricevere un'istruzione.

Sulla problematica riguardante il tema dell'asilo, la Dichiarazione contiene sostanzialmente due riferimenti sugli stranieri e i rifugiati; ad esempio, secondo l'Art. 3, "Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona", esso è quindi un presupposto fondamentale per chi cerca asilo: se non si trova libertà e sicurezza nel proprio paese, a causa di un qualche pericolo, è lecito cercarla altrove affinché possano essere garantiti i diritti fondamentali; ma è soprattutto l'Art. 14 ad occuparsene espressamente, in quanto: " 1) Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni; 2) 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."; perciò, secondo la Dichiarazione, vi è l'obbligo da parte degli Stati di garantire l'asilo a chi lo chiede, ma allo stesso tempo viene concessa agli stessi una certa discrezionalità nell'agire in materia.<sup>12</sup>

- La nascita e il ruolo dell'UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)

---

<sup>11</sup> Vedi Art. 9, della "Dichiarazione Universale dei Diritti Umani", Onu, 1948.

<sup>12</sup> Art. 3- 9-13-14 (comma 1 e 2) da "Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo", Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Parigi, 10/12/1948; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 60-63 ; ulteriori info reperibili ai siti: [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it), [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

Come detto, il problema dei rifugiati durante il secondo Dopoguerra e l'inizio della Guerra Fredda era una realtà con la quale tutti gli stati avrebbero dovuto confrontarsi ed è su questo presupposto che si fonda l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), che ancora oggi risente delle tensioni ideologiche contrapposte di quel periodo.

Essa, definita anche come l' "Agenzia Onu per i Rifugiati" fu creata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1950 e di fatto, incominciò ad operare il 1° gennaio 1951 come organo sussidiario ai sensi dell'Art.22 della Carta delle Nazioni Unite.

Il mandato originario dell'UNHCR era limitato ad un programma di tre anni destinato ad aiutare coloro che erano ancora rifugiati della Seconda Guerra Mondiale. Tuttavia, gli esodi non solo non cessarono, ma si trasformarono in un fenomeno persistente su scala mondiale.

Nel dicembre del 2003, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite abolì l'obbligo per l'agenzia di rinnovare il proprio mandato ogni pochi anni.

Lo statuto dell'UNHCR fu redatto praticamente in simultanea con la Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati; ne consegue che lo strumento chiave del diritto internazionale e l'organizzazione designata al suo monitoraggio sono tra di loro collegati.

Al momento della sua creazione, di rilevante importanza era l'affermazione contenuta nell'Art.2 dello Statuto, secondo cui " L'attività dell'Alto Commissario non ha alcun carattere politico; essa è umanitaria e sociale e, come principio, tratta di gruppi e categorie di rifugiati" ed è proprio grazie all'apoliticità dell'organizzazione che essa riuscì ad agire in un periodo dal clima politico e ideologico molto teso, date le tensioni tra i due blocchi contrapposti di Usa e Urss.

Citando invece l'Art.1 dello Statuto, secondo cui: "1. L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati che agisce sotto l'autorità dell'Assemblea Generale, assume funzioni di protezione internazionale, sotto gli auspici delle Nazioni Unite,

per quanto concerne i rifugiati che rientrano nel quadro del presente Statuto, e di ricerca di soluzioni permanenti del problema dei rifugiati, aiutando i Governi e – previa approvazione dei Governi interessati – le organizzazioni private per facilitare il libero rimpatrio di tali profughi o la loro assimilazione in nuove comunità nazionali. <sup>13</sup> si evince come gli obiettivi principali dell'organizzazione fossero prevalentemente due, ovvero provvedere "protezione internazionale" ai rifugiati nell'ambito dello Statuto e ricercare soluzioni permanenti aiutando i Governi e le organizzazioni private nel gestire gli eventuali rimpatri dei profughi o la loro integrazione nei territori nazionali.

L' UNHCR ha quindi il compito di fornire e coordinare la protezione internazionale e l'assistenza materiale ai rifugiati ed alle altre categorie di persone di propria competenza, impegnandosi nel ricercare soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione. Per fornire protezione ed assistenza l'UNHCR è impegnato in tutto il mondo, direttamente o attraverso agenzie partner governative o non governative, in programmi umanitari e di sostegno socio-assistenziale.

La protezione internazionale dei rifugiati costituisce il nucleo principale del mandato dell'UNHCR e comprende, tra l'altro, attività quali la registrazione dei rifugiati, la consulenza per la documentazione, la raccolta dei dati anagrafici e biografici dei richiedenti asilo e la localizzazione sul territorio per la fornitura di protezione.

L'UNHCR è inoltre impegnato nella formazione per tutti gli operatori del settore, governativi e non, al fine di garantire al meglio il rispetto, l'applicazione e la promozione dei diritti dei rifugiati; ad oggi conta circa 6.000 membri nel suo staff che aiuta milioni di persone in centinaia di Paesi.

L'organizzazione, in base al proprio mandato, fornisce assistenza nelle crisi umanitarie, ai rifugiati in fuga da situazioni di crisi determinate da eventi politici e non naturali.

---

<sup>13</sup> Art.1 e 2, Risoluzione n°428 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sullo Statuto dell'Unhcr, 14/12/1950.

Tale assistenza, fu resa concreta nel 1954 con l'istituzione del "Fondo delle Nazioni Unite per i Rifugiati" (UNREF) e generalmente consiste nel garantire i beni di prima necessità come acqua, cibo, assistenza sanitaria, alloggi temporanei e non (tende, infrastrutture prefabbricate e l'allestimento di veri e propri campi dotati delle basilari infrastrutture). L'assistenza comprende inoltre la fornitura di trasporti per le persone e le cose (coperte, indumenti, medicinali, infrastrutture, utensili vari) e interventi di carattere sociale (assistenza psicologica, sociale, istruzione, formazione professionale).

E' dunque evidente come l'operato dell'Unhcr si sia decisamente evoluto rispetto ai primi anni di vita, svolgendo anche attività di "prevenzione attiva" per evitare esodi di massa, stimolare i governi ad un approccio più globale verso il problema dei rifugiati e definire concretamente il termine stesso di "rifugiato" dati i processi storici in cui essa ha operato e opera tutt'oggi.<sup>14</sup>

- La Convenzione di Ginevra

Possiamo definire la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo come una sorta di preambolo agli altri due fondamentali strumenti del diritto internazionale in materia d'asilo: la Convenzione di Ginevra del 1951 e il conseguente Protocollo di New York del 1967; essi sono molto importanti perché definiscono le modalità di comportamento dei diversi Paesi nei confronti dei rifugiati e delle persone in cerca d'asilo.

Ad essi hanno aderito, in ultima analisi, 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 le ripetute violazioni dei diritti umani nei confronti

---

<sup>14</sup> Vedi Art. 6-8 della Risoluzione n°428 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sullo Statuto dell'Unhcr, 14/12/1950; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 63-68 ; ulteriori informazioni reperibili al sito: [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)



delle migliaia di migranti africani che vi transitano sulla strada per l'Europa; tra loro, ovviamente, molti richiedenti asilo e rifugiati.

Rispetto alla precedente Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, si sentiva quindi il bisogno di definire più concretamente il termine di rifugiato e delinearne i confini per le politiche di asilo dei vari Stati .

Ciò portò alla stesura della Convenzione di Ginevra nel 1951 a seguito dei lavori dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite a cui parteciparono inizialmente 26 Stati. Essa entrò poi effettivamente in vigore nel 1954.

Lo scopo finale della Convenzione era quello di creare un effettivo strumento giuridico di protezione internazionale per gli Stati ma soprattutto una base legale per l'operato del neonato Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, di cui detto in precedenza; con la cooperazione istituzionale internazionale tra l'Unhcr, gli Stati Membri dell'Onu e le Nazioni Unite stesse, si venne quindi a creare il cosiddetto "Sistema di Ginevra".

Fin da subito però, vi furono delle divergenze politiche tra gli Stati per la stesura della definizione di rifugiato: da una parte si affermava la volontà di limitare l'azione della protezione internazionale alle sole vittime degli avvenimenti accaduti in Europa, dall'altra invece, si voleva chiaramente estendere l'istituto della protezione anche ai confini e agli avvenimenti extraeuropei.

In particolare Francia e Stati Uniti erano favorevoli alla limitazione geografica del termine, in quanto temevano che una definizione troppo ampia del termine avrebbe creato obblighi giuridici troppo elevati.

La Francia, inoltre, insisteva affinché, in una dimensione europea, venissero trattati tutti gli aspetti relativi all'accoglienza, cosa che invece gli altri Stati soprassedevano, limitandosi a volere elaborare un principio fondamentalmente ideale.

Il risultato fu un compromesso rispetto ad una definizione globale di rifugiato, per cui, ai sensi dell'Art.1, Par. 2, della Convenzione di Ginevra: "Il termine "rifugiato" è

applicabile a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi."<sup>15</sup>

Si otteneva dunque l'eliminazione (parziale) della limitazione geografica, ma permaneva la limitazione temporale definendo come rifugiato colui che era vittima solo degli avvenimenti sopravvenuti prima del 1° Gennaio 1951 e tale limite è assoluto.

Agli Stati veniva dunque in realtà rilasciata la libertà finale di decidere se potevano essere presentate domande di asilo solo per coloro che erano vittime di avvenimenti accaduti solo in Europa o anche nel resto del mondo, secondo le sezioni A e B del Par. 2 dell'articolo: " a)"avvenimenti accaduti anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa"; b)"avvenimenti accaduti anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa o altrove".

Analizzando l'articolo, meritano un'ulteriore interpretazione le frasi "per causa di avvenimenti anteriori al 1° Gennaio 1951" e "nel giustificato timore di essere perseguitato..."; infatti, con la prima parola "avvenimenti ", si definiscono "eventi di grande importanza che coinvolgono cambiamenti politici territoriali profondi così come episodi sistematici di persecuzione"; ci si riferisce poi ad "eventi" non a seguito dei quali una persona diventa effettivamente un rifugiato, bensì a quando il migrante e potenziale rifugiato ha lasciato la sua nazione.

Un rifugiato può aver lasciato il suo paese prima o dopo la data della Convenzione, a condizione però che il suo timore di persecuzione sia dovuto ad "eventi" che si siano verificati prima del 1° Gennaio 1951; per quanto riguarda invece "...nel giustificato

---

<sup>15</sup> Vedi Art.1, Par.2 , "Convenzione di Ginevra", Ass. Gen. Nazioni Unite, Ginevra, 1951.

timore di essere perseguitato", si intende la condizione soggettiva e psicologica del richiedente asilo, che ha scelto di partire e abbandonare il proprio paese a causa della paura per il rischio oggettivo di essere perseguitato politicamente e socialmente per una serie di motivi che riguardano le sue scelte personali, la sua condizione familiare e di amicizie e la sua particolare appartenenza etnica, politica e religiosa prima della partenza.

Il concetto di persecuzione è infatti uno dei nodi centrali della Convenzione e dell'operato dell'Unhcr; esso non si limita alle lesioni del diritto alla vita o alle libertà personali, perchè può essere costituita anche da altre violazioni dei diritti umani; tuttavia, una definizione troppo circoscritta e precisa del concetto di persecuzione rischierebbe di confinare eccessivamente la nozione stessa di rifugiato, perciò la Convenzione lascia spazio alla relatività e alla soggettività del termine.<sup>16</sup> Nel testo non si fa riferimento all' "agente" della persecuzione che quindi non sembra poter essere limitato solo al soggetto statale, dunque anche il soggetto privato è un potenziale agente di persecuzione.

L' Art.1 sulla nozione di rifugiato contiene anche alcune clausole di esclusione alle lettere D, E ed F, secondo le quali "la presente Convenzione non è applicabile alle persone che fruiscono attualmente della protezione o dell'assistenza di un'organizzazione o di un'istituzione delle Nazioni Unite che non sia l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Se tale protezione o tale assistenza cessa per un motivo qualsiasi senza che la sorte di queste persone sia stata definitivamente regolata conformemente alle risoluzioni prese in merito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, esse fruiscono di tutti i diritti derivanti dalla presente Convenzione.

E. La presente Convenzione non è applicabile alle persone che secondo il parere

---

<sup>16</sup> Da "*Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status*", UNHCR, Ginevra, Dicembre 2011, pp. 10-13; "*Il diritto d'asilo*", Francesca Rescigno, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 68-72; ulteriori info reperibili ai siti: [www.centroastalli.it](http://www.centroastalli.it) ; [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

delle autorità competenti dei loro Stato di domicilio hanno tutti i diritti e gli obblighi di cittadini di detto Stato.

F. Le disposizioni della presente Convenzione non sono applicabili alle persone, di cui vi sia serio motivo di sospettare che:

a) hanno commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini;

b) hanno commesso un crimine grave di diritto comune fuori del paese ospitante prima di essere ammesse come rifugiati;

c) si sono rese colpevoli di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite."

Infine, la Convenzione stabilisce anche i casi in cui lo status di rifugiato si esaurisce, secondo una serie di clausole di cessazione, contenute nell'Art.1 C, tali per cui, la persona rifugiata: "1. se ha volontariamente ridomandato la protezione dello Stato di cui possiede la cittadinanza; 2. se ha volontariamente riacquisitato la cittadinanza persa; 3. se ha acquistato una nuova cittadinanza e fruisce della protezione dello Stato di cui ha acquistato la cittadinanza; 4. se è volontariamente ritornata e si è domiciliata nel paese che aveva lasciato o in cui non si era più recata per timore d'essere perseguitata; 5. se, cessate le circostanze in base alle quali è stata riconosciuta come rifugiato, essa non può continuare a rifiutare di domandare la protezione dello Stato di cui ha la cittadinanza.<sup>17</sup>

Uno dei principi fondamentali della Convenzione, secondo l'Art.33, è il cosiddetto "principio di *non - refoulement*", ai sensi del quale anche chi si sia introdotto illegalmente in un Paese o abbia ricevuto un provvedimento di espulsione, non può in alcun modo essere allontanato dal territorio di rifugio ed essere rimandato in uno Stato in cui la vita o le libertà personali possano essere minacciate; ovviamente

---

<sup>17</sup> Vedi Art.1, Par.2, Lettere C-D-E-F; "Convenzione di Ginevra", Ass. Gen. Nazioni Unite, Ginevra, 1951.

tale principio incontra delle eccezioni per coloro che hanno commesso reato nel territorio di provenienza e possono mettere in pericolo la sicurezza del paese ospitante.

Ciò che è importante notare è che l'Art.33 di cui sopra, non ammette automaticamente l'esistenza internazionale di un "diritto d'ingresso" per il rifugiato nel paese ospitante; data l'esistenza delle clausole di eccezione, si presume che per essere rifugiato bisogna essere proprietari delle caratteristiche enunciate nell'Art.1, dunque l'ingresso è concesso, e in quanto rifugiato in senso letterale, non si può essere respinto una volta entrato nei confini stranieri, a meno che, appunto, non si rientri nei parametri "d'eccezione" tali per cui l'espulsione è necessaria e consentita. Non è previsto dunque un vero e proprio obbligo per gli Stati membri ad accogliere rifugiati sul proprio territorio, una volta però che essi si trovino fisicamente sul territorio nazionale, si verificano una serie di obblighi giuridici come appunto il non respingimento alla frontiera, l'assenso ad accedere alla procedura di riconoscimento dello status, il pieno rispetto dei diritti umani e la protezione del rifugiato su più livelli (individuale, sociale, politico, economico e amministrativo).<sup>18</sup>

- Il protocollo di New York

Come in precedenza evidenziato, la Convenzione di Ginevra è il documento internazionale rivoluzionario che ha disciplinato il concetto di rifugiato e tutti gli aspetti fondamentali della sua vita.

Tuttavia, negli anni successivi alla stipulazione, persistevano nella Convenzione le limitazioni enunciate in precedenza, quella geografica e quella temporale; tale assetto dunque non era adeguato a rispondere alla crescente presenza di rifugiati dovuta ai

---

18 *"Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status"*, UNHCR, Ginevra, Dicembre 2011, pp. 23-32 ; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 72-79; Art.33 , "Convenzione di Ginevra", Ass. Gen. Nazioni Unite, Ginevra, 1951; [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

processi di decolonizzazione del secondo dopoguerra in Asia e in Africa.

L'Unhcr studiò dunque alcune possibili soluzioni per abbattere gli ostacoli giuridici della Convenzione e si decise di firmare nel 1967 a New York, un protocollo integrativo che vincolava gli Stati firmatari al rispetto della Convenzione stessa; con il Protocollo di New York si assisteva all'eliminazione definitiva della limitazione temporale e geografica della Convenzione e ad un approfondimento sul tema centrale del *non-refoulement*; non veniva prevista alcuna definizione più dettagliata delle procedure da seguire per la definizione dello status di rifugiato, che rimaneva invece ancora materia disciplinata in maniera discrezionale dagli Stati.

Il principio di *non-refoulement*, dunque, sancito dall'Art.33, e ribadito dal protocollo di New York, recita: "1. Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche. - 2. La presente disposizione non può tuttavia essere fatta valere da un rifugiato se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese."

Esso è il frutto della volontà degli Stati di rendere possibile la solidarietà e la cooperazione internazionale in materia d'asilo e si traduce nell'obbligo di non trasferimento, diretto o indiretto di un rifugiato o di un richiedente asilo in un luogo nel quale la sua vita e le sue libertà personali sono messe in pericolo a causa della sua razza, religione, nazionalità o appartenenza politica.

Il principio di *non-refoulement* deve necessariamente includere anche il respingimento alla frontiera: ciò significa che vige l'obbligo di non respingere il

richiedente e vieta, indipendentemente dal territorio in cui viene effettuato, non solo l'espulsione e il respingimento alle frontiere dello Stato, ma anche un qualsiasi rinvio o riaccompagnamento verso il luogo di provenienza nel quale si subirebbe persecuzione o verso un Paese terzo che per gli stessi motivi non sarebbe in grado di offrire adeguata protezione all'asilante.

In conclusione, una particolare attenzione della normativa internazionale dovrebbe dunque essere quella di far rispettare agli Stati i criteri per cui un migrante può richiedere asilo nel paese ospitante, affinché non si effettuino preventive procedure di espulsione; nella realtà dei fatti, gli Stati mostrano sempre una certa riluttanza nei confronti dell'attuazione del principio *non-refoulement* rendendo evidente la mancanza di una normativa più esplicita e precisa sul tema e soprattutto di un organo di controllo internazionale che sanzioni i comportamenti scorretti da parte degli Stati. Infine, con la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, la Convenzione di Ginevra e il Protocollo di New York, si nota però un'ulteriore lacuna: quella di una legislazione internazionale più precisa sul riconoscimento dell'asilo a tutti coloro che non avendo la caratteristica di essere perseguitati, e quindi definiti come potenziali "rifugiati", vengono più generalmente definiti come "profughi" o "sfollati" e cioè che per cause non politiche ma magari ambientali, si ritrovano ad essere vittime di spostamenti forzati dal loro paese di provenienza.<sup>19</sup>

Il confine tra lo status di rifugiato e il più generale diritto d'asilo risulta quindi essere molto più ampio.

---

<sup>19</sup> Vedi Art. 1-2-3 da "Protocollo di New York", Ass.Gen. delle Nazioni Unite, New York, 31/01/1967 ; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015 , pp 79-92; [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)

### **2.3 LA NORMATIVA COMUNITARIA**

Dopo un' analisi delle tappe normative internazionali fondamentali in materia d'asilo, di protezione per i richiedenti asilo e sulla definizione in senso politico del termine di "rifugiato", è necessario ricostruire i passaggi giuridici per l'avvio di una politica europea sul diritto d'asilo.

Attraverso i trattati e le convenzioni che hanno reso possibile l'attuazione dei principi internazionali nei vari Stati Membri, che a loro volta hanno poi dato vita a direttive nazionali sia legislative che esecutive sul tema dell'accoglienza, possiamo giungere alla definizione finale di asilo in ambito comunitario, inteso come parte integrante di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e come un sistema unico di protezione per tutti i rifugiati, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra.

Ecco dunque che la gestione dei flussi migratori, soprattutto dagli anni '80 ad oggi, e le politiche dell'asilo rientrano nella più ampia problematica della libera circolazione dei cittadini europei, sebbene rispetto a quest'ultima libertà, tali politiche hanno dovuto fare i conti con la creazione di un sistema di controlli sui confini; infatti sia la disciplina del diritto d'asilo sia quella in materia di immigrazione nasce dalla natura ambivalente dei movimenti migratori, nei quali non è sempre facile distinguere tra i tipi di flussi (tra migranti economici e richiedenti asilo e rifugiati).

- La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)

La ricostruzione della posizione europea in materia d'asilo può muovere i primi passi dall'esame della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali; firmata nel 1950 dal Consiglio d'Europa, la convenzione è un trattato



internazionale volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa. Tutti i 47 paesi che formano il Consiglio d'Europa, sono parte della convenzione, 28 dei quali sono membri dell'Unione Europea (UE).

La Convenzione non prevede espressamente disposizioni in materia d'asilo o rifugio, ma contiene un unico riferimento indiretto nel IV Protocollo dove all'Art.2 , par.2 , si afferma che "ognuno è libero di lasciare qualsiasi Paese, compreso il proprio" e all'Art.4 in cui si afferma che "le espulsioni collettive di stranieri sono vietate" - essa dunque, produce comunque effetti significativi in materia d'asilo, grazie all'interpretazione della Corte Europea dell'Art.3 della Carta, che recita "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti."<sup>20</sup>, infatti, il divieto di torture o maltrattamenti, la Corte lo considera un limite alla possibilità di espulsione, respingimento, estradizione, *refoulement* o allontanamento degli stranieri da parte degli Stati Membri, legando così la responsabilità dello Stato al rischio di violazione dei diritti fondamentali che l'individuo può correre nello Stato terzo. L'interpretazione parallela di questi tre articoli dimostra quindi come, secondo la normativa europea, il richiedente asilo nella sua qualità di straniero, abbia il diritto di varcare le frontiere dell'Unione, presentare domande d'asilo all'interno di essa e, nel caso di respingimento della stessa, possa comunque necessariamente fruire di tutte le garanzie procedurali, come la possibilità di presentare ricorso e beneficiare del rispetto dei diritti umani per la salvaguardia della propria incolumità fisica e della propria libertà personale.

Infine, di notevole importanza è anche l'Art.8 che afferma il rispetto per la vita familiare, che si riflette anche sui familiari di uno straniero a cui sia già stato riconosciuto il diritto d'asilo o almeno quello di non essere allontanato.

La giurisprudenza comunitaria sembrava dunque essere pronta ad affermare l'asilo quale diritto garantito da tutti gli Stati Membri; tuttavia le relative politiche nazionali e il sistema di protezione delle frontiere sono state e sono ancora oggi, con i recenti

---

<sup>20</sup> Art. 2 e 4 protocollo IV e Art. 3 della CEDU, Consiglio d'Europa, Roma, 1950.

avvenimenti dei profughi della guerra in Siria, spesso in contrasto con la normativa comunitaria.<sup>21</sup>

- Gli Accordi di Schengen

Un secondo passaggio fondamentale nella legislazione comunitaria sulla materia è sicuramente rappresentato dagli Accordi di Schengen: nel 1985 venne firmato il primo accordo di Schengen, che portò alla creazione di una frontiera unica all'esterno della Comunità e abolì le frontiere interne attraverso la graduale soppressione dei controlli.

Esso si basava infatti su quattro principi interconnessi: i controlli alle frontiere, i movimenti delle persone da uno Stato all'altro, i visti e infine la concessione dell'asilo per determinare soluzioni comuni, in quanto gli Stati firmatari temevano l'impatto dell'eliminazione delle frontiere rispetto a richiedenti asilo con un conseguente aumento del numero degli asilanti.

Questo primo accordo di Schengen, fu ripreso e ampliato con la meglio conosciuta Convenzione di applicazione di Schengen, siglata nel giugno del 1990 dai tre paesi del Benelux, Germania e Francia (hanno aderito successivamente diversi Stati membri dell'Unione Europea: Italia (1990), Spagna e Portogallo (1991), Grecia (1992), Austria (1995), Danimarca, Finlandia e Svezia (1996)), la quale prevedeva, fra gli obiettivi principali, la soppressione dei controlli alle frontiere interne all'area formata dagli Stati contraenti, trasferendoli a quelle esterne, e l'adozione di norme comuni per impedire l'immigrazione illegittima dei cittadini di Paesi terzi e per esaminare le domande di asilo in arrivo nell'area.

Di fondamentale importanza con l'*acquis* di Schengen per gli Stati, sono alcuni

---

21 Cfr. Giuseppina Pizzolante, *"Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea"*, Bari, Cacucci Editore, 2012, cap.1, pp. 11-15 ; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 93-105.

articoli in particolare, tra cui gli Artt.5 e 6, e nel capitolo VII, gli Artt. 30 e 35.  
L'articolo 5 riguarda infatti le regole concernenti l'ingresso nell'area Schengen, secondo cui: "1. Per un soggiorno non superiore a tre mesi, l'ingresso nel territorio delle Parti contraenti può essere concesso allo straniero che soddisfi le condizioni seguenti: a) essere in possesso di un documento o di documenti validi che consentano di attraversare la frontiera, quali determinati dal comitato esecutivo; b) essere in possesso di un visto valido, se richiesto; c) esibire, se necessario, i documenti che giustificano lo scopo e le condizioni del soggiorno previsto e disporre dei mezzi di sussistenza sufficienti, sia per la durata prevista del soggiorno, sia per il ritorno nel paese di provenienza o per il transito verso un terzo Stato nel quale la sua ammissione è garantita, ovvero essere in grado di ottenere legalmente detti mezzi; d) non essere segnalato ai fini della non ammissione; e) non essere considerato pericoloso per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti.". Dunque allo straniero che non soddisfi tutte queste condizioni non dev'essere consentito l'ingresso nell'*espace Schengen* a meno che lo Stato membro che lo accoglie non riconosca che la suddetta persona rientra nei parametri che lo definiscono come rifugiato, dunque nel rispetto degli obblighi internazionali, l'accesso e la permanenza sono consentiti.

Detto ciò, l'articolo 6 stabilisce che gli stranieri vengano sottoposti a controlli più approfonditi rispetto ai cittadini comunitari sia all'entrata che all'uscita di Schengen. Come prima annunciato, la Convenzione di Schengen contiene dunque anche alcune disposizioni in tema d'asilo, rintracciabili negli articoli 30 e 35, secondo cui per ciascuna domanda di asilo presentata nel territorio Schengen, viene individuata una sola parte contraente competente per l'esame, la cui decisione ha effetti pressoché automatici anche per le altre parti: se positiva consente al rifugiato di circolare in tutta l'area comune tramite il rilascio di un visto o un di titolo di soggiorno; se negativa, viene impedita la presentazione di una nuova domanda in un altro Stato.

Quest'ultima disposizione è stata introdotta per evitare il fenomeno dei cosiddetti "rifugiati in orbita" (o, denominati in seguito, "dublinanti" con l'entrata in vigore del Sistema di Dublino), cioè di coloro che essendo stati temporaneamente ospitati, per ragioni umanitarie o di asilo, in un Paese aderente all'accordo, vedono automaticamente respinta la loro domanda di asilo dagli altri Stati e finiscono per vagare da uno stato all'altro senza che nessuno si senta realmente obbligato a esaminare la sua situazione.

La parte che esamina la domanda è inoltre competente anche per l'allontanamento dello straniero cui non sia stato riconosciuto lo status di rifugiato o non sia stato concesso un permesso di soggiorno per altro motivo (umanitario o sussidiario).

Nell'insieme, è evidente come la Convenzione di Schengen abbia sicuramente favorito l'ingresso delle politiche di immigrazione e facilitazione della circolazione di persone e merci nell'agenda europea, portando però con sé allo stesso tempo molta rigidità e complessità nell'applicazione delle norme stesse nei contesti nazionali; lo si nota soprattutto ora, con i recenti e massicci flussi di rifugiati provenienti dal Medio Oriente: la decisione di chiudere le frontiere messa in atto da alcuni Stati Membri hanno messo in crisi tutta la struttura della "fortezza di Schengen", portando addirittura ad ipotizzare un'eventuale sospensione del trattato. Un'operazione che comporterebbe costi umani ed economici insostenibili, poichè si metterebbe un freno alla crescita economica soprattutto della mobilità del lavoro e verrebbe messo in discussione l'ideale stesso di Europa fatto di cooperazione e solidarietà tra i Paesi Membri.<sup>22</sup>

---

22 Cfr. Giuseppina Pizzolante, *"Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea"*, Bari, Cacucci Editore, 2012, cap.1, pp. 15-17; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp. 105-108; Acquis di Schengen - Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen, 14/06/1985, *Gazzetta ufficiale n. L 239 del 22/09/2000 pag. 0019 - 0062* ; "Migranti, Italia e Germania frenano su sospensione Schengen", da [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it), 22/01/2016, fonte Ansa.

- La Convenzione di Dublino, il Regolamento di Dublino II e il Sistema EURODAC

Le disposizioni contenute nella Convenzione di Schengen in materia d'asilo trovano poi reale applicazione nella Convenzione di Dublino "sulla determinazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità" firmata il 15 giugno 1990 ed entrata in vigore, ai sensi del Protocollo di Bonn del 1997, in base al quale le regole sulla competenza per l'esame delle domande di asilo definite da quella Convenzione non sarebbero state più applicabili dal 1° settembre 1997, data di entrata in vigore della Convenzione di Dublino.

Tra gli obiettivi della Convenzione vi era quello di ridurre sia il numero delle domande d'asilo "multiple" ossia presentate simultaneamente in diversi Stati dallo stesso individuo (ipotesi di *"asylum shopping"*) sia il fenomeno dei "rifugiati in orbita" già in precedenza analizzato.

Inoltre la Convenzione mirava a limitare "l'abuso del diritto di asilo" cioè una strumentalizzazione dell'istituto al fine di ottenere un illegittimo permesso di soggiorno da parte di migranti semplicemente definiti come "economici" e quindi non qualificabili come rifugiati.

Viene dunque individuata come soluzione l'adozione della *"one chance rule"*, la regola in base alla quale ogni individuo, all'interno del territorio europeo, ha diritto ad un'unica possibilità di esame della domanda di riconoscimento dello status, per cui esisterà sempre e solo un Paese competente, e non sarà possibile per il richiedente asilo in questione presentare domanda in un altro Paese, a meno che come recita l'Art. 9 della Convenzione, "ogni Stato membro, anche se non competente per l'esame in base ai criteri previsti nella presente convenzione, può esaminare per

motivi umanitari, in particolare di carattere familiare o culturale, una domanda di asilo a richiesta di un altro Stato membro, a condizione tuttavia che il richiedente l'asilo lo desideri. Se lo Stato membro interpellato accetta la richiesta, la competenza in merito viene ad esso trasferita."

Nel complesso quindi la responsabilità dell'esame di una domanda d'asilo è a carico del Paese in cui il migrante ha effettuato il "primo ingresso", poichè si presume che questo abbia rilasciato un permesso di soggiorno o un visto di entrata all'interessato e ne abbia di conseguenza consentito l'ingresso e il transito autorizzato su suolo europeo.

Un elemento innovativo della Convenzione è il passaggio sul ricongiungimento familiare, secondo cui se uno dei membri di un nucleo familiare aveva presentato una domanda o veniva riconosciuto come rifugiato in un altro Stato membro, allora spettava comunque a tale stato esaminare le eventuali domande di asilo presentate dai membri del medesimo gruppo familiare.

In sintesi, la Convenzione di Dublino, non aveva dunque il fine di ottenere un'equa ripartizione delle domande di asilo in base ai principi di solidarietà e cooperazione dell'Unione, ma intendeva essenzialmente contingentare il fenomeno delle domande di asilo multiple assicurando comunque l'esame della richiesta da almeno uno Stato membro, soluzione che però ha portato ad avere un esubero di richieste verso solo alcuni Paesi a causa della loro peculiare collocazione geografica (fra questi soprattutto Italia e Grecia) in quanto zone di transito verso paesi con maggiori possibilità di inserimento socio-culturale o con un più alto livello di benessere economico. Con la Convenzione viene scoraggiata la scelta dell'asilante di poter accedere a più sistemi di accoglienza e forme di protezione diverse, magari in quei paesi dove, date le legislazioni nazionali più favorevoli, si ha la certezza che la domanda di asilo ottenga un risultato positivo.

In conclusione è doveroso notare come, purtroppo, nè la Convenzione di Schengen nè quella di Dublino forniscano elementi per favorire il ravvicinamento e l'armonizzazione di tutte le legislazioni nazionali, lasciando sostanzialmente immutate le procedure di ammissione interne ai vari paesi, rendendo la situazione dell'asilante complicata e differente, a seconda del paese in cui viene presentata la richiesta d'asilo.<sup>23</sup>

La Convenzione di Dublino è stata superata dal Regolamento 343/2003/CE, detto anche "Dublino II" del Consiglio del 18 febbraio 2003 assieme al Regolamento 2725/2000 CE detto Regolamento EURODAC e, come vedremo in seguito, anche dal Regolamento 604/2013 del 26 giugno 2013, detto "Dublino III".

Partendo da Dublino II, volto a stabilire "i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo" ai sensi del quale, come recita il Punto 4 del Preambolo, " Tale meccanismo dovrebbe essere fondato su criteri oggettivi ed equi sia per gli Stati membri sia per le persone interessate. Dovrebbe, soprattutto, consentire di determinare con rapidità lo Stato membro competente al fine di garantire l'effettivo accesso alle procedure volte al riconoscimento dello status di rifugiato e non dovrebbe pregiudicare l'obiettivo di un rapido espletamento delle domande d'asilo". Ecco quindi che l'art.4 riprende il tema della determinazione dello Stato competente prevedendo che spetti a un solo Stato membro il compito di esaminare la domanda d'asilo che sia stata presentata alla frontiera o nel territorio dello Stato.

Particolarmente significativa in Dublino II è la previsione dell'Art.15 sulla "clausola

---

<sup>23</sup> Cfr. Giuseppina Pizzolante, *"Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea"*, Bari, Cacucci Editore, 2012, cap.1, pp. 17-18; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp. 108-114; Convenzione di Dublino 15/6/1990 dal sito: [www.camera.it](http://www.camera.it) ; "Come funziona il regolamento di Dublino per i richiedenti asilo", Internazionale, 21/4/2015, dal sito: [www.internazionale.it](http://www.internazionale.it)

umanitaria" che consente di estendere, rispetto a Dublino I, l'attuazione del principio del ricongiungimento familiare in presenza di ragioni umanitarie, per cui "qualsiasi Stato membro può, pur non essendo competente in applicazione dei criteri definiti dal presente regolamento, procedere al ricongiungimento dei membri di una stessa famiglia nonché di altri parenti a carico, per ragioni umanitarie, fondate in particolare su motivi familiari o culturali. In tal caso detto Stato membro esamina, su richiesta di un altro Stato membro, la domanda di asilo dell'interessato. Le persone interessate debbono acconsentire.". In definitiva, dunque, Dublino II riprende molte delle tematiche proposte da Dublino I, auspicando però l'adozione dei miglioramenti necessari alla luce dell'esperienza effettuata con la precedente Convenzione. L'elemento realmente innovativo in Dublino II è ad esempio la cosiddetta "*sovereignty clause*" stabilita dall' Art. 3 comma 2°, che lascia allo Stato membro, diverso da quello competente, ma al quale sia stata presentata una domanda d'asilo da parte di un cittadino di un Paese terzo, la possibilità di procedere all'esame della richiesta senza che sia necessario ottenere previamente il consenso dell'interessato ( a differenza di quanto invece è stabilito da Dublino I, che richiedeva l'obbligatorio consenso dell'interessato).

In conclusione Dublino II sembra avere, almeno sotto alcuni aspetti, abbassato gli standard di tutela dei diritti precedentemente fissati, favorendo ancora una volta il contrasto tra la normativa comunitaria e la normativa nazionale in materia di asilo e accoglienza in generale.

Nel 2000, si assiste poi all'approvazione del Regolamento 2725/2000 CE , detto Eurodac, secondo cui, all'Art.1: "Il sistema Eurodac permette ai paesi dell'Unione europea (UE) di aiutare a identificare i richiedenti asilo e le persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna dell'Unione.

Confrontando le impronte, i paesi dell'UE possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato



una domanda in un altro paese dell'UE o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione."

Il passaggio rivoluzionario avverrà con il regolamento Dublino III e i successivi trattati.<sup>24</sup>

- Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Lisbona

Facendo un piccolo passo indietro nel processo storico della normativa comunitaria sui trattati, è importante citare anche come il Trattato di Maastricht del 1992 abbia aperto un nuovo e importante capitolo in materia d'asilo e di protezione dei richiedenti asilo. Entrato in vigore nel 1993, esso riprende il principio della libera circolazione delle persone inserendolo in un progetto politico più ampio, seppur prudente, introducendo il diritto d'asilo nel cosiddetto "terzo pilastro" dell'Unione Europea al Titolo VI, in materia di "cooperazione nei settori della giustizia e di affari interni" tra i paesi membri dell'UE;

L'Art. K.1, infatti, elenca nel dettaglio le nuove questioni di interesse comune, tra loro differenti, come ingresso e circolazione nell'UE di cittadini di Stati terzi assieme alla lotta alla tossicodipendenza e alla frode fiscale. Ma in particolare, in materia di immigrazione, l'articolo contempla di "1. la politica di asilo; 2. le norme che disciplinano l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri da parte delle persone e l'espletamento dei relativi controlli; 3. la politica d'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi (condizioni di entrata, di circolazione e di soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi nel territorio degli Stati membri; lotta contro l'immigrazione, il soggiorno ed il lavoro irregolari)." Ecco quindi che, riprendendo Schengen, con Maastricht assistiamo ad un affiancamento

---

<sup>24</sup> Cfr. Giuseppina Pizzolante, *"Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea"*, Bari, Cacucci Editore, 2012, cap.1, pp. 45-50; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp. 114-116; Regolamento Dublino II, CE, 2003 e "Sistema Eurodac", CE, 2000, dal sito: eur-lex.europa.eu

delle tematiche di libera circolazione delle persone a quelle di lotta contro l'immigrazione irregolare.

L'obiettivo principale di Maastricht è quello di dare una nuova prospettiva dell'Unione, che dalla sua sfera prettamente di integrazione economica, si indirizza verso una sfera relativa alla nuova cittadinanza dell'Unione che sceglie di cooperare e dare importanza ai nuovi flussi migratori verso gli Stati membri, ragionando però in un'ottica cauta ancora intergovernativa e non interamente comunitaria.

E' proprio con il Trattato di Amsterdam firmato dagli Stati Membri dell'UE il 2 ottobre 1997 che assistiamo ad un decisivo cambio di rotta verso la creazione di una politica comune in materia d'asilo, ponendo quale obiettivo principale la conservazione e lo sviluppo dell'Unione inteso come uno spazio libero, sicuro e giusto in cui vengono garantite eque procedure di immigrazione, asilo, controlli alle frontiere esterne e lotta alla criminalità. Con questo trattato assistiamo, alle basi della vera e propria comunitarizzazione della materia d'asilo, trasferendo la disciplina dell'immigrazione dal Terzo Pilastro proposto da Maastricht, al Primo Pilastro del TUE, passando dalla competenza intergovernativa a quella comunitaria: un processo reso possibile solo dopo l'adozione di alcune misure politiche ed esecutive da parte degli Stati Membri, su un periodo della durata di 5 anni.

Il Titolo IV del trattato, intitolato: "*Visti, Asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*", si occupa specificatamente dell'attraversamento delle frontiere interne ed esterne all'UE, di asilo e immigrazione e di cooperazione tra gli Stati in materia amministrativa civile poichè la cooperazione tra forze di polizia e in materia penale, rimanevano ancora oggetto del terzo pilastro. L'elemento realmente innovativo in Amsterdam, si riscontra nell'Art.63 che contempla il tema dell'asilo nell'ottica proposta dalla Convenzione di Ginevra occupandosi dello status di rifugiato, ma considera anche, per la prima volta nei trattati, l'idea di dell'asilo *umanitario*: uno strumento di protezione temporanea per

tutti quei richiedenti asilo con caratteristiche che non rientrano nei requisiti della Convenzione di Ginevra.

Inoltre, al Comma 2 dell'Art.63 vengono previste: "2) misure applicabili ai rifugiati ed agli sfollati nei seguenti settori: a) norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale; b) promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi;" lasciando comunque la competenza ai singoli Stati per il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna.

Purtroppo, una serie di Protocolli allegati in seguito, ridimensionano gli obiettivi stessi del Trattato, come ad esempio il Protocollo II che concede deroghe particolari ed eccezioni sul rispetto delle norme ad alcuni Stati membri, quali Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca.<sup>25</sup>

Tali manovre normative hanno dunque confermato la volontà da parte di alcuni Stati più influenti, di volere perseverare con politiche molto più caute e personali anziché raggiungere decisioni realmente unificanti in materia d'asilo e immigrazione.

Dal Trattato di Amsterdam derivano i successivi piani quinquennali di Tampere (1999-2004), dell'Aja (2004-2009) e di Stoccolma (2009-2014).

Brevemente, con il Programma di Tampere del 1999, si ribadiva sostanzialmente la necessità di rispettare il "diritto di chiedere asilo" lasciando ancora una volta nelle mani degli Stati la discrezionalità nelle procedure d'accoglienza, venendo meno ai principi comunitari.

In seguito, con il Programma dell'Aja del 2004, si sono poste poi le premesse per un

---

<sup>25</sup> Cfr. Giuseppina Pizzolante, *"Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea"*, Bari, Cacucci Editore, 2012, pp 18-25; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp. 117-126; "Il futuro della politica europea di asilo", B.Nascimbene, ISPI working paper, 25/06/2008; Trattato di Maastricht, UE, 1992 e Trattato di Amsterdam, UE, 1997 dal sito: eur-lex.europa.eu

rafforzamento degli aspetti sulla sicurezza interna all'Unione, accostando nuovamente il tema dell'immigrazione al terrorismo e cercando di bilanciare la militarizzazione delle frontiere esterne con un più ampio riconoscimento dei diversi regimi di protezione internazionale; successivamente poi, con l'introduzione dell'agenzia FRONTEX "per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'UE" prevista dal regolamento UE 2007/2004, si sono però abbandonati i principi di reale cooperazione politica in materia d'asilo enunciati da Amsterdam e Schengen.

Infine, il successivo Programma di Stoccolma del 2009 rappresenta invece l'inasprimento delle politiche già sperimentate nei precedenti dieci anni; lì dove Tampere sceglieva una retorica di condivisione, Stoccolma trova l'identità dei "cittadini europei" sulla necessità della loro protezione dal terrorismo, dalla criminalità organizzata e da "altre minacce". L'aspetto più preoccupante del programma di Stoccolma è la prospettiva chiaramente tracciata nell'UE di collaborazione, nelle politiche di contrasto delle immigrazioni irregolari, con paesi terzi di transito governati da regimi dittatoriali che non rispettano i diritti fondamentali della persona, come Egitto, Tunisia e Libia.

In questa stessa prospettiva, la cosiddetta dimensione esterna del diritto di asilo, richiamata espressamente nello stesso programma, rischia di cancellare del tutto il diritto di asilo e lo stesso accesso dei potenziali richiedenti asilo in Europa. Si ribadisce inoltre la centralità della Convenzione di Dublino, bloccandone le possibilità di un suo superamento, al quale si lavora da tempo a livello comunitario, dopo i suoi fallimenti visti in precedenza.

Infine, ulteriori accorgimenti sulla materia sono stati apportati anche dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, occupandosi delle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione negli articoli da 77 a 80.

Il nuovo TFUE (che abolisce i tre "Pilastri" di cui sopra) all'Art. 78, par.1, dispone

che "l'Unione sviluppa una politica comune in materia d'asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al Protocollo del 21 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti".

Tale disposizione supera definitivamente il modello normativo dell'armonizzazione, contemplando uno status uniforme dell'asilo valido nell'ambito di tutta l'Unione.

E ancora, l'Art.78, par.3 TFUE stabilisce che qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.

L'Art.80 TFUE afferma il principio di solidarietà e equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri per le politiche di immigrazione e asilo, anche sul piano finanziario.

Tuttavia, allo stato attuale, non sono previsti a livello Ue meccanismi di redistribuzione interna tra gli Stati membri di cittadini di paesi terzi immigrati o beneficiari di protezione internazionale, su base obbligatoria.<sup>26</sup>

- Elementi di continuità e discontinuità tra Dublino II e Dublino III (Regolamento UE 604/2013)

---

<sup>26</sup> Cfr. Giuseppina Pizzolante, *"Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea"*, Bari, Cacucci Editore, 2012, pp 26-29 e 36-43; Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp. 129-132 e 143-155; "Il futuro della politica europea di asilo", B.Nascimbene, ISPI working paper, 25/06/2008 ; riferimenti legislativi dal sito: eur-lex.europa.eu ; Federica Sossi (a cura di) "Riflessioni sul Programma di Stoccolma. Intervista a Fulvio Vassallo Paleologo", 07/01/2010, dal sito: storiemigranti.org; www.amnesty.it

Arriviamo così a uno dei più recenti e attesi strumenti legislativi comunitari in materia di immigrazione, legato all'esame di una domanda d'asilo di uno Stato membro, il Regolamento UE 604/2013, detto Dublino III.

Dublino III sembra deludere molte delle aspettative sviluppatesi attorno alla sua modifica rispondendo solo in parte alle critiche mosse al regolamento precedente (Dublino II). Il nuovo strumento presenta infatti alcuni elementi di continuità col primo e sembra consolidarne i difetti; d'altro canto, presenta anche alcune innovazioni che tuttavia non risolvono le criticità proprie del Sistema di Dublino. Per quanto riguarda gli aspetti continuativi, permane il principio dell'unicità della competenza, già in vigore in Dublino II e Dublino I, secondo cui una domanda di asilo o di altra forma di protezione internazionale che viene proposta nel territorio di uno Stato membro dell'Unione, da un cittadino di uno Stato terzo, può essere esaminata esclusivamente dalle autorità competenti di quello Stato; principio, come già visto in precedenza, volto a contrastare la prassi delle "domande multiple" e ad impedire il "conflitto negativo" di competenza, ossia la situazione in cui nessuno Stato membro si dichiara competente ad esaminare una domanda di protezione internazionale accolta nel territorio europeo.

In Dublino III, permane quindi la tendenza a favorire la competenza per l'esame di una domanda di protezione internazionale, sullo Stato che è luogo del "primo ingresso" del migrante, incoraggiando così sovraccarichi di domande in certi paesi che si trovano a ridosso delle frontiere esterne dell'Unione, piuttosto che in altri; si viene così a creare una crisi sistemica e una generale tendenza alle violazioni dei diritti fondamentali; ciò porta inevitabilmente a considerare il paese di "primo ingresso" come il luogo del futuro soggiorno del richiedente asilo, il quale, frustrato fisicamente e psicologicamente, desidererebbe andare altrove, magari per motivi familiari o socio-culturali.

Per quanto riguarda invece gli elementi di novità del regolamento di Dublino III,

figurano in particolare tre aspetti: l'estensione della portata del regolamento alle domande di protezione internazionale: può infatti essere richiesto lo status di rifugiato o altre forme di protezione, come quella sussidiaria, o, secondo l'Art.2 lett.B, "un diverso tipo di protezione non contemplato nell'ambito di applicazione della presente direttiva e che possa essere richiesto con domanda separata"; un tale provvedimento è senz'altro rivoluzionario in quanto finalmente, lungo il cammino verso la creazione di una politica europea comune in materia d'asilo, si assicura un certo grado di parità a tutti i richiedenti asilo o beneficiari di protezione internazionale.

Il secondo aspetto riguarda la possibilità anche per gli apolidi, coloro cioè sprovvisti di una qualsiasi cittadinanza, di poter accedere alle procedure di richiesta di protezione internazionale e infine, il terzo elemento di novità, riguarda la possibilità di presentare domanda di protezione internazionale non solo nel territorio di uno Stato membro, ma anche alle sue frontiere o nelle "zone di transito", ampliando così le possibilità di tutela dell'asilante.

Il vero elemento di rottura di Dublino III è rappresentato dunque dalla sintesi di questi tre aspetti, che assieme, contribuiscono a ridare valore al rispetto dei diritti fondamentali da parte della comunità europea, nonostante le ancora troppo complicate politiche applicative per l'esame delle domande di asilo. <sup>27</sup>

---

27 O.Feraci, *"Il nuovo regolamento Dublino III e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo"*; in Osservatorio sulle fonti, n.2, 2013, pp. 1-10, reperibile al sito: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it); M.Tardis, *"Le droit d'asile. Histoire d'un échec européen"*, Les études IFRI, Paris-Bruxelles, 2015, pp 9-12, reperibile al sito: [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

### **3. LA POLITICA DI IMMIGRAZIONE IN ITALIA**

Analizzando il tema del diritto d'asilo e di protezione dei rifugiati nella storia e poi nell'ambito legislativo internazionale e comunitario, ho cercato di chiarire inanzitutto i passaggi giuridici che hanno portato ad elaborare la definizione di rifugiato nella Convenzione di Ginevra del 1951 e, in ambito europeo, i processi normativi che hanno portato a delineare il territorio europeo e i suoi confini esterni (lo spazio Schengen) quale area di "libertà, sicurezza comune e giustizia" e le procedure nel Sistema di Dublino (Dublino I, II, III) per la determinazione di uno Stato competente all'esame di una domanda d'asilo.

Arriviamo ora ad inquadrare, sia nell' ambito legislativo interno che in quello esecutivo, quale reale applicazione sul campo hanno avuto gli stessi trattati e accordi internazionali detti in precedenza, in Italia, Stato membro dell'Unione Europea, che è soprattutto territorio d'arrivo e teatro di sbarchi costieri spesso drammatici e difficili, in quanto tra i primi paesi d'accesso all'Europa lungo la rotta sul Mediterraneo.

#### **3.1 LA NORMATIVA NAZIONALE**

- Dalla Legge Martelli al Pacchetto Sicurezza 2008-2009 e gli ultimi sviluppi

La normativa italiana in materia di immigrazione ha una storia abbastanza recente. In Italia, infatti, fino alla fine degli anni '80 del secolo scorso, la complessità del fenomeno è stata sostanzialmente sottovalutata, in particolare a causa del fatto che il nostro Paese, dagli inizi del '900, era caratterizzato da una tendenziale emigrazione (verso gli Stati Uniti, l'America Latina e i Paesi del Nord Europa).

Di conseguenza, l'ingresso di stranieri sul territorio veniva affrontato come un



esclusivo problema di ordine pubblico, senza una legislazione organica che disciplinasse la questione.

La Costituzione Italiana del 1948 afferma, all'Art.10, che "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. 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. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici."; tale articolo fece il suo ingresso nella carta costituzionale tra i primi dodici articoli dedicati ai principi fondamentali, con difficoltà, poichè durante la sua stesura vi furono parecchie divergenze tra i vari schieramenti politici presenti in Parlamento all'indomani del secondo conflitto mondiale.

Nel 1954, al momento della ratifica della Convenzione di Ginevra, la Legge n° 722 del 24 luglio 1954, diede una visione interpretativa molto restrittiva dello status di rifugiato, prevedendo che potessero assumere lo status di rifugiato solo i cittadini provenienti dall'Europa.

La limitazione geografica e quella temporale della Convenzione, (abolite poi entrambe dal Protocollo di New York nel 1967, come visto in precedenza) venne mantenuta fino al 1970, unitamente alla mancata adozione nel nostro ordinamento di una normativa che regolasse compiutamente il diritto d'asilo, confondendo quindi di fatto il concetto di "rifugio" e quello di "asilo".

In generale, dunque, il quadro normativo specifico in materia era legato ancora al periodo fascista ed in particolare ad un Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza del 1931, seguito da una serie di circolari emanate dai differenti ministeri competenti e spesso in contraddizione l'una con l'altra.

Le procedure di ingresso in quel periodo prevedevano che gli stranieri comunicassero il loro soggiorno su territorio italiano entro 3 giorni dall'arrivo e, in seguito, venivano sottoposti a ripetuti controlli da parte delle forze dell'ordine ed eventualmente, potevano essere destinatari di provvedimenti di espulsione senza alcun controllo giurisdizionale.

La prima disciplina in materia avente carattere organico, dettata però ancora da ragioni emergenziali, è rappresentata dalla cosiddetta Legge "Martelli" ( n°39 del 28 febbraio 1990), che convertiva il d.l n°416 del 30 dicembre 1989, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato più alcune norme in materia di rifugiati.

Con riferimento a quest'ultima, la Legge Martelli ha introdotto concetti e meccanismi che costituiscono la base dell'attuale legislazione in materia, operando in maniera sia preventiva sia repressiva.

Da una parte, veniva disposta la programmazione in materia di flussi di ingresso dei migranti economici alla luce delle necessità statali, mediante il rilascio di un apposito permesso di soggiorno da parte della Questura o del commissariato di Polizia Statale competente. Dall'altra, era prevista la regolarizzazione degli stranieri già presenti sul territorio e alcune norme sull' integrazione di questi ultimi.

La legge conteneva inoltre disposizioni di carattere penale (pene detentive e pecuniarie) e disciplinava per la prima volta la procedura di espulsione degli stranieri socialmente pericolosi oppure irregolari, per cui gli stranieri dovevano abbandonare il territorio entro 15 giorni, pena l'accompagnamento coatto alla frontiera.

Nella seconda metà degli anni '90 si decise di superare la logica dell'emergenza e di stabilire una cornice normativa di carattere generale e completo.

Per questo motivo, venne approvata nel 1998, la Legge Turco-Napolitano (Legge n° 40 del 6 marzo 1998), che aveva come obiettivi principali quelli di programmare gli

ingressi regolari, stabilire percorsi di integrazione degli stranieri regolarmente residenti sul territorio dello Stato e contrastare l'immigrazione irregolare.

La Legge 40/1998 era divisa in sette titoli, dedicati 1. ai principi normativi, 2. all'ingresso, soggiorno, respingimento ed espulsioni, 3. all'ingresso per lavoro, 4. alla famiglia e ai minori, 5. ai diritti di cittadinanza (intesi come diritti civili), 6. ai cittadini UE e 7. alle disposizioni finali.

Sempre nel 1998, la Legge Turco-Napolitano confluì poi nel Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. n°286 del 25 luglio 1998) che si componeva di 49 articoli ed era suddiviso in sei titoli relativi 1. ai principi generali, 2. alle disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dal territorio dello Stato, 3. alla disciplina del lavoro, 4. al diritto all'unità familiare e alla tutela dei minori, 5. alle disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale, e 6. alle norme finali.

In particolare, il T.U. creava il sistema delle quote di ingresso come momento di incontro tra la domanda e l'offerta di manodopera di stranieri, pur se mitigato dalla possibilità di chiamata diretta del lavoratore straniero da parte del datore di lavoro (cosiddetto "sistema dello sponsor"), dalla possibilità del ricongiungimento familiare e da un rafforzamento dei diritti degli stranieri.

Al T.U, nel 2002, è stata poi allegata la cosiddetta Legge "Bossi-Fini" (Legge n°189, 30 luglio 2002), tutt'ora in vigore, che introduceva alcune novità, sotto un'impostazione nuovamente restrittiva, dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri; veniva ad esempio istituita la formalizzazione del contratto di soggiorno quale titolo per la permanenza sul territorio italiano, l'abolizione del sistema dello sponsor, la limitazione dei casi di ricongiungimento familiare e la creazione degli Sportelli Unici per l'immigrazione situati presso le Prefetture.

La Bossi-Fini si caratterizzava anche per l'inasprimento delle procedure di allontanamento, con particolare riferimento alla regola della immediata esecuzione

delle espulsioni con accompagnamento coatto alla frontiera in caso di immigrazione irregolare, altrimenti definita in modo dispregiativo, come "clandestina".

Con il governo Berlusconi degli anni 2008-2011 è stata intrapresa una politica dell'immigrazione nuovamente restrittiva, con l'adozione delle norme contenute nel cosiddetto Pacchetto Sicurezza del 2008-2009.

In primo luogo, la Legge n°125 del 24 luglio 2008, (del Pacchetto Sicurezza, sulle misure urgenti in materia di sicurezza pubblica) ha previsto l'espulsione giudiziale per cittadini UE o extra-UE in caso di condanna alla reclusione per più di due anni e la reclusione da uno a sei anni in caso di dichiarazioni o attestazioni false su identità, stato e altre qualità personali (pena che, si noti, si applica anche ai cittadini italiani). In secondo luogo, il d.lgs. n°160 del 3 ottobre 2008, ha modificato in senso più restrittivo le precedenti disposizioni sul ricongiungimento familiare, in particolare limitando il numero dei familiari ricongiungibili, innalzando il reddito minimo sufficiente per accedere al ricongiungimento.

La novità più importante è rappresentata dall'introduzione del reato di ingresso e soggiorno illegale (detto appunto, "reato di clandestinità", abolito poi solo nel 2013), viene punito più gravemente il favoreggiamento all'immigrazione clandestina (anche nella forma associata) e si prevede la possibilità di trattenere gli immigrati irregolari nei CIE fino a 180 giorni per permetterne l'identificazione e la successiva espulsione; viene resa inoltre effettiva l'espulsione degli stranieri che si trattengono dopo un provvedimento di allontanamento.

Infine, negli ultimi anni l'Italia ha recepito importanti direttive dall'Unione Europea volte ad armonizzare la materia tra i vari paesi membri e dare attuazione ai vari principi contenuti nei trattati e nei regolamenti (tra cui Dublino II e III); tra queste la CE 95/2011, detta anche Direttiva Qualifiche "recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione

internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta" e la CE 85/2005, detta Direttiva Procedure "recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

In conclusione, gli interventi legislativi richiamati dimostrano sostanzialmente la volontà di occuparsi del tema degli stranieri e dell'asilo (solo parzialmente), uniformando la nostra legislazione alle indicazioni internazionali e comunitarie, interpretandole però in senso decisamente ostile per limitare l'ingresso degli stranieri nel territorio italiano, nonostante gli arrivi e le richieste d'asilo e di accoglienza siano in continua ascesa e lo dimostrano i fatti avvenuti dal tragico naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013, (in cui 366 persone persero la vita a largo delle nostre coste), fino ad oggi.<sup>28</sup>

### **3.2 LA PROCEDURA D'ASILO**

- Il sistema di identificazione e accoglienza

In Italia, lo straniero che fugge da persecuzioni, torture o guerre, anche se ha varcato le frontiere in modo irregolare ed è privo di documenti, può richiedere quindi la protezione internazionale, intesa come una categoria unica nella quale rientrano i casi di asilo politico, protezione sussidiaria e protezione umanitaria (quest'ultima, una peculiarità italiana).

Nonostante quindi le decisioni legislative spesso restrittive e ostili, nel corso degli anni è stato delineato l'iter definitivo per la presentazione della domanda di asilo e di

---

<sup>28</sup> Cfr. Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"*, Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa ottobre 2015, pp 211-240; ulteriori info reperibili ai siti: [www.centroastalli.it](http://www.centroastalli.it) ; [www.cestim.it](http://www.cestim.it); [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it); [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it); [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

protezione internazionale con i conseguenti criteri per lo smistamento nei diversi centri di accoglienza esistenti in Italia, dai CPSA (Centri di Primo Soccorso e Accoglienza) ai CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione) veri e propri centri di confinamento dei migranti, con scarse condizioni igienico-sanitarie, mancanza di beni di prima necessità e ripetute violazioni dei diritti umani, fino ad arrivare ai CARA (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo), CAS (Centri di Accoglienza Straordinario) per un'accoglienza temporanea, e la rete nazionale dei progetti SPRAR (Servizio di Protezione per i Richiedenti Asilo e i Rifugiati) per un tipo di protezione pensato sul "lungo periodo", che vedremo in seguito nel dettaglio.

All' ingresso in Italia, il migrante, per presentare una domanda d'asilo, deve seguire una procedura molto ben precisa e spesso lunga nei tempi per motivi burocratici.

Quando un richiedente asilo si reca a fare domanda alla Polizia, quest'ultima effettua una procedura di identificazione durante la quale l'asilante viene fotografato e gli vengono prese le impronte digitali (fotosegnalamento).

In questa occasione, gli viene consegnato un cedolino, un documento su cui vengono segnati i successivi appuntamenti con la Questura.

Durante i successivi appuntamenti, gli verrà consegnato un permesso di soggiorno temporaneo cartaceo e valido per sei mesi.

Nello stesso momento in cui viene fatto il fotosegnalamento avviene, di norma, la verbalizzazione della domanda, durante la quale il richiedente deve compilare il "Modello per il riconoscimento dello status di rifugiato", chiamato Modello C/3, ai sensi della Convenzione di Ginevra, dove vengono inserite le informazioni riguardanti il soggetto che fa la domanda, la sua famiglia, il viaggio che ha condotto per giungere in Italia e i motivi per cui ha lasciato il suo Paese d'origine.

In questa fase della procedura l'asilante ha il diritto di essere affiancato da un interprete.

Prima della compilazione del Modello C/3 viene inoltre richiesto di allegare un racconto della storia personale del richiedente, scritto anche in lingua originale. In questa occasione, nel caso in cui egli posseda il passaporto nazionale, questo dev'essere consegnato alla Questura.

La Questura terrà l'originale del passaporto fino alla conclusione della procedura. Nel caso in cui vi siano altri documenti legati alla storia del richiedente (carta d'identità, tessera di partito, tessera universitaria, certificati medici) questi devono essere consegnati alla Polizia tramite fotocopia e presentati in formato originale, il giorno dell'intervista con la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale.

Con la compilazione del Modello C/3 la verbalizzazione della domanda è conclusa. Nella data quindi indicata dalla Questura, il richiedente deve recarsi presso la Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, che è l'organo competente a prendere in esame la domanda d'asilo.

In Italia sono presenti 10 commissioni, ognuna composta da 4 membri, 2 rappresentanti del Ministero dell'Interno, 1 rappresentante del Comune di riferimento (o della Provincia o della Regione) e 1 rappresentante dell'Unhcr.

All'intervista è presente un interprete e durante l'incontro vengono poste delle domande al richiedente, relative alla sua situazione personale, la famiglia, il viaggio, i documenti in suo possesso, ai motivi per cui hai lasciato il tuo paese d'origine e alle ragioni per cui non puoi tornarvi.

La legge prevede che l'intervista si svolga entro 30 giorni dalla presentazione della domanda di asilo e che la Commissione decida nei successivi 3 giorni; ma in realtà, questi termini sono spesso molto più lunghi.

La Commissione, sentita la storia dell'asilante può decidere: 1. di riconoscere lo status di rifugiato (con un permesso valido 5 anni, rinnovabile alla scadenza) 2. di non riconoscere lo status di rifugiato ma di concedere la protezione sussidiaria (valida 3

anni, rinnovabile alla scadenza a seguito del parere della Commissione)  
3. di non riconoscere alcuna forma di protezione ma ritenere che esistano comunque gravi motivi di carattere umanitario per i quali il rientro nel paese d'origine è temporaneamente da evitare (protezione umanitaria, valida 1 anno e rinnovabile anch'essa alla scadenza, a seguito del parere della Commissione) 4. di non riconoscere alcuna forma di protezione, nè l'esistenza di gravi motivi umanitari ed emanare l'ordine di lasciare l'Italia. In questo caso, insieme alla decisione della Commissione, il richiedente riceve un foglio ( il "foglio di via") in cui gli viene comunicato che ha 15 giorni per lasciare l'Italia.

E' possibile presentare ricorso entro 15 o 30 giorni (15 giorni nel caso in cui il richiedente risieda per legge, durante la procedura, in un CIE o in una CARA, 30 giorni per tutti gli altri casi, CAS o SPRAR, per motivi legati ai sistemi d'accoglienza).

Per svolgere tutta la procedura è necessaria l'assistenza di un avvocato (anche "d'ufficio") e di uno o più operatori sociali o rappresentanti di ONG locali, che lavorano nei centri di accoglienza per i richiedenti asilo.<sup>29</sup>

- La Rete dei Progetti SPRAR e il futuro dell'asilo in Italia e in Europa: oltre Dublino

Attualmente, alla fine di luglio 2015, il sistema di accoglienza italiano per i richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale è frammentato e comprende diverse tipologie di strutture.

Come detto in precedenza, esistono vari centri di accoglienza che si differenziano per il livello di protezione ed accoglienza offerto, per le dimensioni delle strutture e per

---

<sup>29</sup> "Il regolamento di Dublino e la procedura di asilo in Italia - Conosci i tuoi diritti?" Guida per i richiedenti asilo, a cura del CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Marzo 2012; ulteriori info al sito: [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).



la durata del tempo utile che viene concesso per effettuare le procedure per la domanda di asilo. Sono presenti sul territorio nazionale: 4 CPSA (Centri di Primo Soccorso e Accoglienza), 10 CARA (Centri di Accoglienza per i Richiedenti Asilo) e CDA (Centri di Accoglienza a breve termine), la rete SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) e i CAS (Centri di Accoglienza Straordinari), quali strutture di accoglienza temporanea.

Per quanto riguarda la rete dei progetti SPRAR, essa può essere definita come il più alto livello di protezione e accoglienza offerto agli asilanti.

Nel 2002, la legge n°189, ha ufficialmente istituzionalizzato le nuove misure di accoglienza organizzata, prevedendo la costituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Attraverso la stessa legge, il Ministero dell'Interno ha istituito la struttura di coordinamento del sistema - il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali - affidandone ad ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) la gestione. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è costituito dalla rete degli enti locali che, per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. A livello territoriale gli enti locali, con il prezioso supporto delle realtà del terzo settore (come cooperative sociali o ONG), garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di re-inserimento socio-economico, fino ai 6 mesi successivi al rilascio da parte della Commissione, del tipo di protezione internazionale concesso. In particolare, i maggiori settori in cui gli operatori sociali dello SPRAR intervengono, sono tre:

- assistenza legale e psicologica: I beneficiari del progetto Sprar (individuali o

famiglie) sono assistiti e orientati dal punto di vista legale, burocratico e psicologico durante tutte le procedure relative alla domanda di asilo: dagli accompagnamenti in Questura, alla preparazione linguistica e psicologica per affrontare l'appuntamento con le Commissioni di valutazione delle richieste, fino alle procedure per l'ottenimento dei documenti per il soggiorno.

- assistenza linguistica e per l'integrazione sul territorio: I beneficiari sono assistiti da un docente di lingua italiana per l'apprendimento della lingua, tramite lezioni in aula e momenti di condivisione più ludici (lezioni di cucina, visione di film e documentari, conversazioni sul quotidiano, uscite culturali); i beneficiari sono inoltre aiutati nella ricerca di opportunità lavorative, tramite tirocini e borse lavoro; dal punto di vista socio-educativo, vengono stimolati con opportunità di volontariato e/o intrattenimento.
- assistenza per questioni medico-sanitarie: I beneficiari sono assistiti e accompagnati per tutte le questioni che riguardano la loro salute, dalle visite mediche a quelle in ospedale o nella gestione delle emergenze.

Nel luglio del 2014, un'intesa unificata tra Governo, Regioni ed Enti Locali ha approvato un Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario straordinario di migranti, adulti, famiglie e minori non accompagnati con la finalità di riorganizzare nel merito e nel metodo, il sistema di accoglienza nazionale e riprogrammare una gestione ordinaria e completa, per uscire finalmente dalla fase emergenziale alla quale ancora oggi, in realtà, assistiamo.

Questo nuovo piano prevede tre fasi:

1. Soccorso e Prima Assistenza, da realizzarsi in strutture governative.
2. Prima Accoglienza in 10 centri regionali o interregionali denominati HUB, finanziati dal Ministero degli Interni e individuati in collaborazione con le Regioni e gli Enti locali, in base alle caratteristiche socio economiche del territorio. Tali centri

dovrebbero svolgere attività al momento effettuate presso i CARA. Attualmente solo uno di questi centri è effettivamente operativo: si tratta dell'HUB per l'accoglienza della regione Emilia Romagna, allestito nella struttura che ospitava il CIE di Bologna, inutilizzata da due anni.

3. Seconda Accoglienza e Integrazione; tali interventi dovrebbero essere effettuati dallo SPRAR, di cui sopra, destinato a divenire, quando adeguatamente ampliato, l'unico sistema di seconda assistenza. Per arrivare a questo obiettivo è previsto un graduale riassorbimento dei CAS, al fine di assicurare l'omogeneità degli standard qualitativi di accoglienza e dei servizi erogati.

Al mese di giugno 2015, lo SPRAR, infatti, accoglieva appena il 25% dei 78mila richiedenti e titolari di protezione internazionale, accolti in Italia.

Oltre 10.000 infatti, erano ospitate nelle diverse tipologie di centri governativi mentre il 62% del totale risiedeva presso strutture di accoglienza temporanea senza possibilità di trasferimento nelle strutture dello SPRAR.<sup>30</sup>

Grazie ad un Dossier Statistico sull'Immigrazione in Italia redatto dal Centro Astalli nel 2015, è possibile individuare i punti di forza e le criticità del nostro sistema di accoglienza e del suo effettivo funzionamento all'interno del tutt'ora vigente Sistema di Dublino.

La riforma del sistema di accoglienza (di cui sopra) presenta alcuni aspetti molto positivi; prima fra tutti quello di puntare sul coinvolgimento dei territori.

Già nei progetti SPRAR le amministrazioni locali sono protagoniste, consentendo una gestione che operi in sintonia con il contesto economico, sociale e culturale.

---

<sup>30</sup> *"Il regolamento di Dublino e la procedura di asilo in Italia - Conosci i tuoi diritti?"* Guida per i richiedenti asilo, a cura del CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Marzo 2012; Chiara Peri (a cura di) *"Il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità"*, Dossier statistico immigrazione 2015, Fondazione Centro Astalli, pp 129-132; Silvia Mirate (a cura di) *"Diritto di asilo e condizioni minime di accoglienza: la corte UE chiarisce gli obblighi e responsabilità degli Stati Membri"*, Responsabilità Civile e Previdenza- estratto n.3, Giuffrè Editore, 2013, pp 817-820; ulteriori info ai siti: [www.sprar.it](http://www.sprar.it); [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

Il modello dell'accoglienza diffusa, in centri di piccole-medie dimensioni è inoltre individuata come lo strumento privilegiato per rispondere alle necessità di richiedenti e titolari di protezione internazionale alla luce di un'esperienza ormai lunga e che registra risultati soddisfacenti in termini di qualità e servizi erogati. A febbraio 2015 anche l'UNHCR ha ribadito la necessità che il governo italiano superi il modello dei grandi centri collettivi, come i CIE e i CARA, per rafforzare invece quello dell'accoglienza diffusa territorialmente.

Detto ciò, alla luce dei risultati positivi raggiunti grazie allo SPRAR, si registrano ancora molte criticità, prima fra tutte la persistente esistenza dei CAS (come dei CIE e dei CARA) che hanno ancora un ruolo deciso e prevalente rispetto agli SPRAR, i quali infatti agiscono là dove lo SPRAR di riferimento manca; ed è proprio la mancanza degli SPRAR a rappresentare una debolezza del sistema, in quanto spesso molte amministrazioni locali scelgono di fuggire dalle responsabilità di accogliere quote di richiedenti asilo provenienti dal Sud Italia, dove invece ormai il settore è saturo di centri di varia natura. L'unica soluzione per gestire efficientemente il flusso di asilanti in arrivo è quella di riprogrammare il sistema di accoglienza diffusa e integrata sui territori, evitando eccessive concentrazioni in alcune zone piuttosto che in altre, prevenendo così anche strumentalizzazioni ideologiche e tensioni sociali nei Comuni che offrono, ad oggi, maggiore accoglienza.

In conclusione, uno sguardo sui recenti avvenimenti europei in materia: il 20 luglio 2015 il Consiglio Europeo ha raggiunto un accordo, alla luce della pressione migratoria registrata in Italia e Grecia, per la ricollocazione di circa 40.000 asilanti i due anni dall'Italia e dalla Grecia nei vari Stati membri. Il meccanismo obbligatorio di distribuzione per quote inizialmente ipotizzato dalla Commissione è stato sostituito da un sistema di adesione volontaria degli Stati stessi, che si occuperanno anche di determinare l'ammontare delle quote; quest'ultimo passaggio lo notiamo

soprattutto ora, con l'Austria che ha imposto un tetto giornaliero di 3.200 migranti provenienti dal Medio Oriente, di cui solo 80 avranno la possibilità di chiedere asilo. L'Europa ha inoltre richiesto che vengano istituiti degli *hotspot* in Italia e in Grecia, ovvero in tutto 11 centri che provvedano all'identificazione e al fotosegnalamento dei migranti con la collaborazione dei funzionari di Easo, Frontex ed Europol; al momento in Italia risultano essere funzionanti solo due dei sei *hotspot* previsti, a Lampedusa e Pozzallo.

Destano inoltre maggiori preoccupazioni le decisioni prese nei mesi di gennaio e febbraio 2016 da alcuni paesi del Nord Europa, tra i quali Danimarca e Svezia in testa, i quali, a causa dell'eccessivo numero di richiedenti asilo in arrivo sui loro territori, hanno avviato politiche di rimpatri forzati, espulsioni graduali e confisca dei beni dei migranti fino ad importi pari a 1350 euro; tali decisioni sono inoltre accompagnate da continue minacce di sospensione di Schengen.<sup>31</sup>

Infine, in una nota della riunione del Consiglio Europeo datata 18 e 19 febbraio 2016 si evince come in realtà, da parte delle istituzioni europee, ci sia ancora la volontà di rispondere alla crisi migratoria in atto, contenendo i flussi in arrivo, proteggendo le frontiere interne e salvaguardando l'integrità dello Spazio Schengen e ricorrendo agli interventi della NATO che fornisce assistenza nelle attività di ricognizione, controllo e sorveglianza degli attraversamenti illegali nel Mar Egeo, nonostante poi le singole decisioni degli Stati membri in materia di sicurezza e controllo.<sup>32</sup>

L'ulteriore e definitivo elemento di forte preoccupazione rimane il fatto che il Sistema di Dublino (I,II,III) verrà applicato con ancor maggiore rigidità e ciò porterà, come visto in precedenza, ad avere un esubero ed una concentrazione delle richieste d'asilo in Italia e in Grecia, in quanto primi paesi d'accesso all'Europa; dunque, la realizzazione della riforma positiva del sistema d'accoglienza vista in precedenza, rischia di essere troppo lenta e discontinua rispetto ai processi migratori in atto, i

31 Michele Pignatelli, "*Colpo a Schengen dal Nord Europa*", da *IlSole24Ore* del 5/01/2016, pg.18;

Michele Pignatelli "*Svezia pronta a espellere 80mila migranti*", da *IlSole24Ore*, 29/01/2016, pg.9

32 Consiglio Europeo, Conclusioni della Riunione del 18/19 Febbraio 2016, CE, Bruxelles.

quali, altro non sono che le conseguenze dei comportamenti politici ed economici di tutta l' Europa, storica artefice di azioni civilizzatrici e coloniali nei confronti di quei paesi dai quali fuggono i rifugiati di oggi.<sup>33</sup>

---

33 Chiara Peri (a cura di) *"Il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità"*, Dossier statistico immigrazione 2015, Fondazione Centro Astalli pp. 132- 134; Maria Silvia Olivieri (a cura di) *"Rifugiati in Italia: la protezione negata-primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia"*, ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà), 2014, pp 10-14; [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it); informazioni giornalistiche reperibili ai siti: [www.corriere.it](http://www.corriere.it); [www.redattoresociale.it](http://www.redattoresociale.it)

## **4. CONCLUSIONI**

I movimenti migratori fanno parte della natura umana e come tali costituiscono un diritto fondamentale.

Fin dai tempi antichi l'uomo poteva chiedere asilo in alcune zone particolari, a seguito dei reati commessi, e poi, con l'avvento del Cristianesimo e del potere della Chiesa, chiedere asilo e rifugio era un diritto comandato da Dio e dunque nei luoghi di culto, era possibile trovare riparo.

Molti anni dopo, a concedere l'asilo non era più il diritto divino, ma quello statale: la comunità internazionale e quella comunitaria, a seguito delle tragicità della Seconda Guerra Mondiale ha prodotto una serie di documenti legislativi fondamentali che hanno dato senso e voce a tutte quelle migliaia di profughi che all'indomani del conflitto avevano il diritto di spostarsi per ricostruire la propria vita da zero, lontano dalla miseria e dalle ceneri della guerra.

In questo contesto si colloca la Convenzione di Ginevra, documento unico e inviolabile al quale un rifugiato può e deve far riferimento quando domanda asilo ad uno Stato; da qui, la Comunità Europea ha voluto prima ribadire i principi della Convenzione nella sua CEDU e poi, delineando i propri confini con la Convenzione di Schengen, ha voluto cominciare un percorso legislativo spesso tortuoso e di difficile applicazione per gli Stati, che trova piena concretezza nella Convenzione e nei Regolamenti del Sistema di Dublino.

L'Italia ha dovuto ovviamente allinearsi alle direttive di Bruxelles, altalenando leggi e decreti dettati quasi esclusivamente dall'impostazione politica dei diversi governi dagli anni '80 ad oggi, i quali prima in senso restrittivo e poi più completo hanno dato vita ad un sistema di accoglienza che da una parte è controverso e degradante, come dimostrano i CIE e dall'altra è virtuoso e funzionante, come dimostra la rete

SPRAR, ancora in fase di piena realizzazione.

La sfida proposta dalla storia oggi, è quella di rispettare la dignità umana di chi fugge e il compito dell'Italia e dell'UE tutta, dev'essere dunque quello di accettare tale sfida dando la priorità ai diritti umani e ai principi di solidarietà e accoglienza, superando le rigidità imposte dalle logiche del Sistema di Dublino.



## **BIBLIOGRAFIA**

- *"Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione"*, Consiglio d'Europa, 2014.
- O. Feraci, *"Il nuovo regolamento Dublino III e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo"* ; Osservatorio sulle fonti, n.2, 2013.
- Giovanni Ferrari *"L'Asilo nella storia"* e *"L'asilo nel diritto internazionale"*, Documenti ACNUR/UNHCR, 2005.
- Christian Kaunert and Sarah Léonard, *"The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards supranational governance in a common area of protection?"* , (Refugees Survey Quarterly, Vol. 31, n°4), Oxford Journals, 2012.
- Silvia Mirate, *"Responsabilità Civile e Previdenza, estratto n.3 - Diritto di asilo e condizioni minime di accoglienza: la corte UE chiarisce gli obblighi e responsabilità degli Stati Membri"*, Giuffrè Editore, 2013.
- B. Nascimbene *"Il futuro della politica europea di asilo"*, ISPI working paper n°25, Giugno 2008.
- Maria Silvia Olivieri, *"Rifugiati in Italia: la protezione negata-primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia"* a cura di ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà), 2014.
- Chiara Peri, *"Il sistema di accoglienza per i richiedenti asilo e rifugiati in Italia: punti di forza e criticità"*, Dossier statistico immigrazione 2015, Fondazione Centro Astalli, 2015.

- Giuseppina Pizzolante, *"Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione Europea"*, Cacucci Editore, 2012.
- Francesca Rescigno, *"Il diritto d'asilo"* Roma, Carocci Editore, 3<sup>a</sup> ristampa, Ottobre 2015.
- Mathieu Tardis, *"Le Droit d'Asile - Histoire d'un échec européen"*, Les Etudes IFRI, Paris-Bruxelles, Agosto 2015.
- *"Il regolamento di Dublino e la procedura di asilo in Italia - Conosci i tuoi diritti?"* Guida per i richiedenti asilo, a cura del CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Marzo 2012.
- *"Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status"*, UNHCR, Ginevra, Dicembre 2011.
- *"Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015"*, a cura di ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR, UNHCR, Roma, Settembre 2015.

## **SITOGRAFIA**

- Sito dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Sez. Italia: [www.uhncr.it](http://www.uhncr.it)
- Sito di Amnesty International, ONG per la difesa dei Diritti Umani, Sez. Italia: [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)
- Sito del Centro Astalli, organizzazione di volontariato e servizio dei Gesuiti per i rifugiati in Italia: [www.centroastalli.it](http://www.centroastalli.it)
- Sito del Parlamento della Repubblica Italiana, utilizzato per alcuni riferimenti legislativi: [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)
- Sito del Ministero dell'Interno, Sicurezza, Immigrazione e Asilo: [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)
- Sito del Servizio Centrale per i Richiedenti Asilo e Rifugiati in Italia (SPRAR): [www.sprar.it](http://www.sprar.it)
- Sito dell' Ufficio Pastorale Migranti Torino: [www.migrantitorino.it](http://www.migrantitorino.it)
- Sito per la Banca Dati e l'archivio online delle leggi e dei trattati dell'UE: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)
- Sito di un archivio/blog online di racconti sulle migrazioni nel mondo: [www.storiemigranti.it](http://www.storiemigranti.it)
- Siti di alcuni noti quotidiani italiani cartacei e online, utilizzati per la ricerca dati:
  - [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)
  - [www.corrieredellasera.it](http://www.corrieredellasera.it)
  - [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it)

- Sito di un periodico settimanale cartaceo e online che tratta di notizie dal mondo e di dibattiti sui temi nazionali e internazionali:  
[www.internazionale.it](http://www.internazionale.it)
- Sito di una rivista di diritto costituzionale online:  
[www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)
- Sito di un portale quotidiano online su disagio sociale, volontariato, terzo settore: [www.redattoresociale.it](http://www.redattoresociale.it)

## **RINGRAZIAMENTI**

Alla fine di questo primo ciclo universitario, credo sia doveroso per me ringraziare alcune persone.

Ringrazio innanzitutto i miei genitori, Giuseppe e Patrizia, per avermi dato la possibilità di studiare ed affrontare ogni giorno l'università con determinazione, positività e spirito critico.

Ringrazio mio fratello Riccardo, per avermi insegnato tante cose con allegria e affetto.

Un grazie speciale va al mio fidanzato Claudio, per l'amore e la pazienza dimostratemi sia nei giorni più duri che in quelli più felici.

Infine, un grazie sincero a tutti i miei amici e compagni di corso, italiani ed Erasmus, i quali hanno condiviso con me gli anni di questo straordinario percorso, sempre con il sorriso e la grinta nel cuore.

Giulia Benzo





