



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 1/2015

#### **2. LA REVISIONE PERIODICA UNIVERSALE II CICLO DELL'ITALIA. PER UN COMMENTO ALLE RACCOMANDAZIONI IN MATERIA DI PROMOZIONE E PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI DEI MIGRANTI**

##### *1. Considerazioni introduttive*

Come noto, durante il secondo ciclo della Revisione Periodica Universale (UPR) l'Italia ha ricevuto 187 raccomandazioni, molte delle quali riguardanti la promozione e la protezione dei diritti dei migranti, inclusi i richiedenti asilo. Si tratta delle raccomandazioni dalla n. 1 alla n. 7 e dalla n. 160 alla n. 183, che possono a loro volta essere suddivise in quattro aree di interesse: 1) il rispetto dei diritti dei migranti, indipendentemente dal loro status, e il miglioramento delle loro condizioni di vita (racc. nn. 1-7, 160-165, 167, 168, 172-174, 179, 182, 183); 2) l'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati (racc. nn. 175, 180, 181); 3) il rispetto del principio di non refoulement (racc. nn. 169-171); 4) il miglioramento delle condizioni di accoglienza nei centri e la protezione dei diritti dei richiedenti asilo (racc. nn. 176-178).

L'intento di questo contributo, lungi dal voler essere una illustrazione esaustiva delle implicazioni relative alle raccomandazioni trattate, è quello di fornire una fotografia della situazione attuale, in vista della imminente adozione definitiva del rapporto sul secondo ciclo della UPR, che avverrà il prossimo 18 marzo da parte del Consiglio ONU dei diritti umani riunito in sessione plenaria, a seguito della quale l'Italia dovrà rendere conto dell'implementazione delle raccomandazioni che avrà accettato, non solo in occasione del terzo ciclo della UPR, ma già nel 2016, con la presentazione di un rapporto di medio termine.

##### *2. Il rispetto dei diritti dei migranti, indipendentemente dal loro status, e il miglioramento delle loro condizioni di vita (racc. nn. 1-7, 160-165, 167, 168, 172-174, 179, 182, 183)*

Riguardo alla prima area di interesse, va sottolineato che particolarmente numerose sono le raccomandazioni inerenti la ratifica della Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie del 1990 (racc. nn. 1-7), entrata in vigore soltanto nel 2003, a causa del basso numero di ratifiche raggiunte. Tale Convenzione ha, infatti, un contenuto decisamente innovativo e garantista rispetto agli altri trattati internazionali in materia, in

quanto proclama in linea di principio i diritti di tutti i lavoratori migranti senza entrare nel merito della posizione di migrante regolare od irregolare (vedi art. 1, co. 1, della Convenzione), per poi riconoscere ai migranti regolari una serie di diritti aggiuntivi in ambito economico-sociale (parte quarta della Convenzione). Questo il motivo per cui è stata ratificata principalmente da Stati di emigrazione piuttosto che di immigrazione (l'Italia non ha firmato né ratificato la Convenzione, si veda anche la risposta italiana alla raccomandazione n. 2 nell'Addendum dell'Italia alla Revisione Periodica Universale primo ciclo - Doc. [A/HRC/14/4/Add.1](#) - e le osservazioni del Governo italiano allegate al rapporto dell'ECRI sull'Italia pubblicato il 21 febbraio 2012 la risposta alla raccomandazione n. 7 dell'ECRI che invita l'Italia alla ratifica della Convenzione Onu sui diritti dei lavoratori migranti).

Un'attenta disamina delle raccomandazioni pertinenti la ratifica della Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti è già stata effettuata nel numero precedente di questa rivista (cfr. Cristiana Carletti, *La Revisione Periodica Universale dell'Italia (27 ottobre 2014): alcune riflessioni preliminari a margine delle raccomandazioni formulate dagli Stati membri del Consiglio dei diritti umani*, Osservatorio sui diritti umani, n. 5/2014, pp. 1066-1069). Tuttavia, in questa sede si ha interesse ad evidenziare come, nonostante l'Italia non abbia né firmato né ratificato tale Convenzione ed abbia rigettato durante il primo ciclo della UPR le corrispondenti raccomandazioni, il nostro Paese possa essere considerato particolarmente avanzato, tra i Paesi europei, nella tutela dei diritti dei migranti irregolari.

La disposizione costituzionale che costituisce, per quanto di interesse, il cardine su cui si fonda l'impianto del quadro normativo interno è rappresentata dall'articolo 3, che proclama l'uguaglianza formale e sostanziale tra i cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Come noto, la portata di tale articolo è stata estesa a tutti gli individui, cittadini e non, dalla consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale (vedi sentenze n. [120/1967](#) e n. [120/1969](#)), la quale ha affermato come esso vada letto, in relazione ai non cittadini, in connessione con l'articolo 2, che riconosce ad ogni persona il godimento dei diritti inviolabili dell'uomo - tra cui i diritti economici e sociali fondamentali - e con l'articolo 10, secondo comma, secondo il quale la condizione giuridica dello straniero è disciplinata dalla legge in conformità con le norme ed i trattati internazionali.

Conformemente al dettato costituzionale, il testo unico sull'immigrazione riconosce allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti (vedi art. 2, c. 1, D.lgs n. [286/1998](#)).

A tale proposito, preme focalizzare l'attenzione su alcuni fondamentali diritti economici e sociali della persona tutelati dal nostro ordinamento.

Per quanto concerne il diritto all'istruzione, la nostra Costituzione afferma che le scuole sono aperte a tutti (art. 34). La formazione di tutti i minori presenti sul territorio italiano, compresi i minori stranieri, costituisce oltre che un diritto soggettivo un dovere sociale (vedi art. 1, co. 6, D.lgs n. 76/2005, e art. 28 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata con Legge n. 176/1991), mentre è vietata qualunque discriminazione nel campo dell'educazione fondata sulla razza e sull'origine nazionale (vedi Convenzione UNESCO contro la discriminazione nell'educazione del 14 dicembre 1960, ratificata con Legge n. 656/1996, e art. 1 Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, ratificata con Legge n. 176/1991). Tutti i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo

scolastico e ad essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Il diritto all'istruzione è assicurato indipendentemente dalla regolarità del soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani e in condizioni di parità con i minori italiani (vedi artt. 38 e 34 D.lgs n. 286/1998). Nel nostro ordinamento giuridico è inoltre garantito il diritto all'accesso alla scuola dell'infanzia, a prescindere dalla condizione di regolarità dei genitori (vedi art. 45 D.P.R. n. 394/99 -, e art. 1 Dlgs. [59/2004](#)).

I minori stranieri privi di documentazione anagrafica o in possesso di documentazione irregolare o incompleta sono iscritti con riserva. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli di studio e comunque, in mancanza di accertamenti negativi sull'identità dichiarata, il titolo viene rilasciato all'interessato con i dati identificativi acquisiti al momento dell'iscrizione (vedi art. 45 D.P.R. n. 394/1999). In mancanza di documenti la scuola deve iscrivere comunque il minore straniero, poiché la posizione di irregolarità non influisce sull'esercizio di un diritto dovere riconosciuto (vedi Circolare MIUR n. 24 del 1° marzo 2006). Il MIUR ha inoltre chiarito che non esiste alcun obbligo da parte del personale scolastico di denunciare lo stato di irregolarità dei minori che frequentano la scuola e che esercitano un diritto stabilito per legge (vedi MIUR, Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri del febbraio 2014; Circolare del 28 gennaio 2014). Tuttavia se entro sei mesi l'adulto di riferimento non documenta la condizione di genitore, la scuola segnala il caso all'Autorità giudiziaria (vedi art. 9 Legge n. 184/1983). In ogni caso gli studenti stranieri maggiorenni hanno diritto a completare gli studi, qualora raggiungano la maggiore età prima della fine del ciclo di istruzione. Essi hanno diritto, in tal caso, ad un permesso di soggiorno per motivi di studio che, sebbene non esplicitamente previsto dalla normativa in vigore per la frequenza a scuole medie superiori, gli viene riconosciuto in via interpretativa dalla giurisprudenza amministrativa (vedi Consiglio di Stato, sent. 1734/2007) e da due circolari emanate dal MIUR con le quali si chiarisce che il fatto che uno studente compia i 18 anni prima di aver completato il ciclo di studi non può impedire il suo accesso all'esame di maturità a causa del suo stato di irregolarità sul territorio (vedi Circolari MIUR del 7 giugno 2009 e del 13 giugno 2013).

Per quanto riguarda il diritto alla salute, tutelato per tutti gli individui dall'articolo 32 della Costituzione, la legislazione nazionale prevede espressamente che l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano (vedi art. 35, c. 5, D.lgs n. 286/1998). I trattamenti medici sono, inoltre, esclusi dalla regola generale che impone l'esibizione di un valido titolo di soggiorno per usufruire di un pubblico servizio (vedi art. 6, par. 2, D.lgs n. 286/1998).

Ai figli minori degli stranieri regolari iscritti al servizio sanitario viene assicurata fin dalla nascita l'assistenza sanitaria, anche nelle more dell'iscrizione al servizio (vedi art. 34 D.lgs n. 286/1998 e art. 42 D.P.R. n. 394/1999). Ai figli minori degli stranieri irregolari è garantita la tutela della salute in esecuzione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (vedi art. 35, co. 3, lett. b), D.lgs n. 286/1998) e, in base all'Accordo Stato - Regioni, sancito il 20 dicembre 2012, essi sono obbligatoriamente iscritti al Servizio Sanitario Nazionale, a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno dei genitori, consentendo l'accesso al pediatra di base.

Agli stranieri irregolari sono assicurate le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i

programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. In particolare sono garantiti: la tutela della gravidanza e della maternità a parità di trattamento con le cittadine italiane; la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo; le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale e la profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive (vedi art. 35 D.lgs n. 286/1998).

Per cure urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona; per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (vedi Circolare Ministero della Salute n. 5 del 24 marzo 2000). Tali prestazioni sono erogate senza oneri per gli stranieri irregolari, qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani. Agli stranieri irregolari, in sede di prima erogazione di assistenza, viene assegnato un codice regionale "STP" (Straniero temporaneamente presente) con validità semestrale rinnovabile (vedi art. 43 D.P.R. n. 394/99). Lo stato di indigenza viene attestato mediante autodichiarazione al momento dell'assegnazione del codice. La comunicazione al Ministero dell'Interno per il rimborso delle prestazioni urgenti o essenziali avviene in forma anonima mediante il codice STP. Gli stranieri irregolari indigenti sono esentati altresì dalla quota di partecipazione alla spesa per gravidanza, per patologie gravi, e altre prestazioni urgenti o malattie invalidanti (vedi Circolare Ministero della Salute n. 5 del 24 marzo 2000).

Per quanto riguarda l'accesso all'alloggio, la legislazione nazionale riserva il diritto all'accesso ai centri di accoglienza ai migranti regolari, temporaneamente incapaci di soddisfare autonomamente le loro esigenze di alloggio (vedi art. 40 D.lgs n. 286/1998). Tuttavia la legislazione non impedisce ai migranti irregolari l'accesso agli alloggi privati in affitto, anzi protegge gli irregolari dall'indebito sfruttamento da parte dei proprietari di casa (vedi art. 12, c. 5 bis, D.lgs n. 286/1998).

Inoltre, in via generale, occorre ricordare che molti articoli presenti nella Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie non soltanto trovano già adeguata tutela nella nostra Carta Costituzionale, ma riguardano altresì la specifica applicazione ai lavoratori migranti di diritti enunciati nel Patto sui diritti civili e politici, nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali, nonché in vari altri trattati internazionali ratificati dal nostro Paese, inclusa naturalmente la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Carta Sociale Europea.

In conclusione, se è vero che il fatto che il nostro ordinamento giuridico protegge i diritti fondamentali della persona umana, che sia migrante regolare o irregolare, potrebbe essere ancora una volta posto a fondamento della mancata accettazione da parte del nostro Paese delle raccomandazioni inerenti la ratifica della Convenzione sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, è altrettanto vero che, al contrario, la medesima motivazione potrebbe costituire la base giuridica per accettare, se non altro, la raccomandazione n. 1, formulata dall'Egitto, con la quale si richiede all'Italia di studiare la possibilità di aderire alla Convenzione (si rinvia al Rapporto «Imprese e diritti umani in Italia. Analisi del quadro normativo e delle politiche di salvaguardia», Scuola Superiore Sant'Anna, 2013, p. 142).

Passando ora all'analisi delle altre raccomandazioni pertinenti la prima area di interesse, è doveroso evidenziare come l'Italia abbia compiuto grandissimi passi in avanti nel miglioramento delle politiche volte alla protezione dei diritti dei migranti, dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale. Dei progressi fatti dal 2010 al 2014 viene dato atto già nel Rapporto presentato dal nostro Paese in vista del secondo ciclo della

Revisione Periodica Universale (vedi Doc. [A/HRC/WG.6/20/TTA/1](#)). In particolare, sotto il profilo dell'innovazione legislativa merita menzionare una serie di interventi a favore della popolazione straniera che hanno introdotto: l'accesso al lavoro nella pubblica amministrazione per titolari di permesso UE per lungo soggiorno, rifugiati e protetti sussidiari, familiari di cittadini europei; l'estensione della c.d. "social card" ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ai rifugiati e ai titolari della protezione sussidiaria (sebbene ne rimangano esclusi i titolari di permesso di soggiorno ordinario); l'inclusione delle provvidenze per le famiglie numerose anche agli stranieri lungo soggiornanti e il recepimento della direttiva europea che estende la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per lungo periodo anche ai titolari di protezione internazionale (vedi Legge n. 97/2013, Legge n. 35/2012, D.lgs n. 12/2014).

A ciò si aggiungano: il recepimento della nuova direttiva europea "qualifiche" (Direttiva 2011/95/UE recepita con D. lgs n. [18/2014](#)), con la quale si supera la distinzione tra status di rifugiato e protezione sussidiaria, comportando il riconoscimento degli stessi diritti per entrambe le forme di protezione internazionale; la legge di delegazione europea bis 2013 (Legge n. [154/2014](#)) che prevede il recepimento delle nuove direttive "procedure" (Direttiva 2013/32/UE) e "accoglienza" (Direttiva 2013/33/UE); il recepimento della direttiva europea sulla tratta (Direttiva 2011/36/UE) mediante il D.lgs. n. [24/2014](#)), che ha previsto l'elaborazione di un Piano Nazionale d'Azione contro la Tratta, attualmente in procinto di essere perfezionato, nonché riconosce inoltre alle vittime il diritto alla compensazione di 1.500 euro da erogarsi grazie al Fondo per le misure anti - tratta.

Ulteriori importanti modifiche legislative sono state apportate dalla legge delega n. 67/2014, che ha previsto la depenalizzazione del reato di immigrazione clandestina e il cui decreto delegato è in corso di perfezionamento, e dalla legge europea bis 2013 (Legge n. [161/2014](#)), che ha ridotto il periodo di trattenimento degli stranieri irregolari nei centri di identificazione ed espulsione da 18 mesi a 90 giorni, prevedendo altresì, quale regola generale, l'identificazione dei detenuti stranieri nell'istituto di pena, allo scopo di evitare che una volta scontata la pena queste persone vengano nuovamente private della libertà personale e trattenute nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE) per essere identificati ai fini dell'espulsione.

In ogni caso la legge prevede che gli ex detenuti che abbiano scontato una pena pari a 90 giorni non possano essere trattenuti nei CIE oltre 30 giorni. Ancora riguardo alle condizioni di trattenimento, va ricordato che il Ministro dell'Interno ha emanato il 20 ottobre 2014 un nuovo regolamento concernente i CIE, a seguito di una consultazione con un apposito Tavolo di lavoro composto dal Ministero della Salute, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, la Croce Rossa Italiana, Medici senza frontiere, l'Istituto nazionale per le migrazioni e la povertà. Il nuovo regolamento riguarda i criteri di gestione dei CIE e comprende, *inter alia*, disposizioni riguardanti: l'informazione ai migranti sui loro diritti, l'accertamento delle loro condizioni di salute e l'assistenza medica; le regole per l'accesso ai centri, incluso l'accesso dei giornalisti e delle organizzazioni non governative, il monitoraggio sulla gestione dei centri ed il rispetto di quanto previsto nell'apposito "Capitolato d'appalto", approvato con D.M. del 21 novembre 2008.

Inoltre, con riguardo alle prestazioni di invalidità, una recente sentenza della Corte Costituzionale ha riconosciuto che dette prestazioni, appartengono a quel nucleo di diritti sociali fondamentali rispetto al quale nessuna limitazione o condizione può essere apposta, sia essa una condizione di reddito minimo sia essa una condizione di durata minima di



soggiorno (vedi sentenza Corte Costituzionale n. 40/2013 e a seguire messaggio INPS n. 13983 del 4 settembre 2013).

A ciò si aggiungano le innumerevoli azioni e progetti volti ad implementare le politiche di integrazione a tutti i livelli, incluso quello scolastico, e lo svolgimento di attività di formazione diretta alle forze dell'ordine sulla non discriminazione e la tutela dei diritti umani, unitamente a campagne di sensibilizzazione, quali indicati in dettaglio nel citato Rapporto dell'Italia per la UPR secondo ciclo, nonché nell'ultimo Rapporto nazionale presentato il 6 febbraio 2015 al Comitato di Controllo sulla Convenzione ONU per l'eliminazione della discriminazione razziale ([CERD/C/ITA/19-20](#)).

### *3. L'accoglienza e la protezione dei minori stranieri non accompagnati (racc. nn. 175, 180, 181)*

Lo Stato italiano intende per minore straniero non accompagnato “il minorenne non avente cittadinanza italiana o di altri Stati dell'Unione europea che, non avendo presentato domanda di asilo, si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato privo di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano (vedi [art. 1 D.P.C.M. n. 535 del 9 dicembre 1999](#)).

Nel caso in cui pubblici ufficiali, incaricati di pubblico servizio o enti - in particolare che svolgono attività sanitaria o di assistenza - vengano a conoscenza della presenza di un minore straniero non accompagnato, devono segnalarlo al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Immigrazione e le Politiche di Integrazione, alla Questura per il rilascio del permesso di soggiorno, al Giudice tutelare per la nomina del tutore, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (vedi art. 5 D.P.C.M. n. 535/1999, art. 343 e ss. c.c., Legge n. 184/1983).

L'identità del minore è accertata dalle autorità di pubblica sicurezza, se necessario, attraverso la collaborazione delle rappresentanze diplomatico-consolari del Paese di origine del minore (vedi art. 5 D.P.C.M. n. 535/1999). Qualora si sia dovuto fare ricorso a perizie di accertamento dell'età presso strutture sanitarie e il loro esito indichi margini di errore, la minore età viene presunta (vedi Circolare Ministero dell'Interno del 9 luglio 2007). Il minore viene preso in carico dai servizi sociali territoriali, che provvedono a collocarlo in una comunità o, quando possibile, in una famiglia affidataria (vedi Legge n. 184/1983).

Quando il minore straniero non accompagnato viene segnalato al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per l'Immigrazione e le Politiche di Integrazione, questi avvia le necessarie indagini per valutare la possibilità e l'opportunità di un rimpatrio assistito presso la sua famiglia di origine, sempre che tale eventualità risulti nel suo superiore interesse, in conformità al principio stabilito dalla Convenzione ONU, sentito lo stesso minore (vedi art. 33, co. 2bis, D.lgs n. 286/1998, art. 7 D.P.C.M. n. 535/99).

Sino all'entrata in vigore della legge di stabilità 2015 (vedi Legge n. [190/2014](#) g) le spese dell'accoglienza erano a carico del comune dove il minore veniva ritrovato, anche se successivamente inserito in una struttura di un altro territorio (vedi Legge n. 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»).

Diverso il caso dei minori stranieri non accompagnati richiedenti la protezione internazionale: infatti, sempre sino all'entrata in vigore della citata legge di stabilità 2015, a loro era riservato un diverso trattamento mediante l'ingresso nel circuito di accoglienza dello S.P.R.A.R., il Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati istituito con Legge n.

189/2002. La procedura è disciplinata dagli artt. 19, c. 1, e 26, c. 5 e 6, Dlgs. n. 25/2008. Come vedremo tra breve la legge di stabilità 2015 ha previsto il collocamento nel circuito S.P.R.A.R. di tutti i minori stranieri non accompagnati, uniformandone quindi il sistema di protezione ed accoglienza.

Il sistema operante in precedenza, infatti, si è prestato a crescenti criticità negli anni, anche dovute all'incremento notevole dei flussi migratori via mare che hanno comportato un correlato aumento dei minori stranieri non accompagnati sul nostro territorio.

Dal 1° gennaio al 23 ottobre 2014 sono giunti in Italia via mare 12.164 minori stranieri non accompagnati (si rinvia al [Discorso del Vice Ministro Lapo Pistelli alla 20^ Sessione della UPR](#), 27 ottobre 2014.). Per dare un'idea dell'incremento negli ultimi tre anni basti pensare che nel 2011 ne erano giunti 4.499 (vedi Dossier Statistico Immigrazione 2014, a cura del Centro Studi e Ricerche IDOS, p. 155). Al 1° gennaio 2015 i minori stranieri non accompagnati segnalati in Italia sono 13.369, di cui 9.886 effettivamente presenti e 3.483 resisi irreperibili, mentre al 31.12. 2013 erano 8.461, di cui effettivamente presenti 6.319 e 2.142 resisi irreperibili ([dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#)).

A ciò si aggiunga che gli arrivi di massa seguiti all'inizio dell'operazione "*Mare Nostrum*" nell'ottobre 2013 hanno causato difficoltà nell'approntare un sistema di accoglienza idoneo. Come evidenziato da più parti, la logica di carattere emergenziale utilizzata per affrontare il fenomeno ha portato ad apprestare procedure e prassi disomogenee ed improvvisate, soprattutto per quanto riguarda l'identificazione dei minori stranieri e, in alcuni casi, ha portato ad adibire alla prima accoglienza strutture del tutto inadeguate (*ibidem*, pp.155-156; vedi anche quanto affermato dal Ministro dell'Interno in corso di audizione al Comitato Schengen il 19 novembre 2014: "la legislazione italiana sui minori non accompagnati risente del fatto che è stata in origine concepita per rispondere a casi sporadici di minori che siano in stato di abbandono, mentre oggi la realtà dei flussi migratori ci mette di fronte a un problema che ha radici diverse e che ha inoltre assunto ben più ampie proporzioni"), al punto che il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato oggetto di una procedura europea di infrazione (vedi [procedura di infrazione n. 2014-2171 riguardante la situazione dei minori non accompagnati richiedenti asilo e la presunta violazione delle direttive 2003/9/CE e 2005/85/CE, attualmente in fase di messa in mora ex art. 258 TFUE](#)).

Un primo importante passo verso una riforma del sistema è stato fatto in sede di Conferenza Unificata, ove Governo, Regioni ed Enti Locali hanno sancito un'intesa il 10 luglio 2014 per un "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati" ([vedi](#)). Il piano prevede in particolare per questi ultimi la pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti i minori stranieri non accompagnati (richiedenti asilo e non) nell'ambito dello S.P.R.A.R., adeguatamente potenziato e finanziato. Prevede, inoltre, per la primissima accoglienza, l'attivazione di strutture governative ad alta specializzazione che accolgano i minori nella fase del primo rintraccio con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento familiare o parenti presenti in altri Paesi dell'UE.

Le basi per un sistema nazionale di accoglienza strutturato e coerente, facente capo al Ministero dell'Interno, sono dunque state poste in tale sede e successivamente rese operative proprio con la Legge di stabilità 2015 la quale prevede: il trasferimento delle risorse e del fondo per i minori stranieri non accompagnati, già istituito presso il Ministero

del Lavoro e delle Politiche Sociali, presso il Ministero dell'Interno con la creazione, per le medesime finalità, di un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, incrementato di 12,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015; l'accesso, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, di tutti i minori stranieri non accompagnati nello S.P.R.A.R..

A ciò si aggiunga che una apposita proposta di legge per la riforma del sistema di tutela dei minori stranieri non accompagnati è tuttora all'esame della I Commissione della Camera dei Deputati (C. 1658, Modifiche al testo unico di cui al D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati, On.le Zampa e altri).

Per quanto concerne, infine, le procedure di accertamento dell'età, va evidenziato che per i minori non accompagnati vittime di tratta è in corso di definizione un meccanismo multidisciplinare, ai sensi del già citato D.lgs n. 24/2014 di recepimento della Direttiva 2011/36/UE (ai sensi dell'art. 4 del D.lgs n. 24/2014 il meccanismo di accertamento multidisciplinare dell'età viene definito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'Interno, il Ministro della Giustizia, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministro della Salute), il quale prevede che: la procedura multidisciplinare sia condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate, che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore; che la vittima di tratta, nelle more della determinazione dell'età e dell'identificazione, al fine dell'accesso immediato all'assistenza, al sostegno e alla protezione, sia considerata minore; che per la medesima finalità la minore età dello straniero venga presunta nel caso in cui la procedura multidisciplinare svolta non consenta di stabilire con certezza l'età dello stesso.

Quanto sopra premesso, l'Italia appare sulla buona strada in vista del miglioramento delle condizioni di accoglienza e delle tutele dei minori stranieri non accompagnati, che fa supporre non vi siano ostacoli all'accettazione delle raccomandazioni in esame.

#### *4. Il rispetto del principio di non refoulement (racc. nn. 169-171)*

Per quanto concerne le raccomandazioni nn. 169 e 170, focalizzate sul rispetto del principio di *non refoulement*, nel Rapporto Nazionale presentato per la UPR secondo ciclo si era già dato ampiamente atto dell'inversione di rotta rispetto alla politica dei respingimenti e dei successi dell'operazione "Mare Nostrum", partita il 18 ottobre 2013 subito dopo la strage avvenuta in prossimità delle coste di Lampedusa.

Il bilancio dell'operazione "Mare Nostrum" è di 101.000 migranti soccorsi nell'ambito di 563 interventi, di cui 12.000 minori non accompagnati (si rinvia ai dati forniti dal Ministro Alfano durante l'audizione al Comitato Parlamentare Schengen il 19 novembre 2014).

Come noto, tuttavia, l'operazione "Mare Nostrum" è cessata ufficialmente il 1° novembre 2014 (con un *phasing out* sino a fine 2014), con l'avvio dell'operazione "Triton", sotto l'egida dell'Unione europea, che vede la partecipazione di 19 Paesi inclusa l'Italia (Austria, Belgio, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Italia, Lettonia, Malta, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Spagna e Regno Unito).

"Triton", che si avvale sia di assetti aereonaviganti che di squadre per le interviste ai migranti, ha un'area di azione che comprende, oltre al canale di Sicilia, a est la parte ionica della Calabria, estendendosi parzialmente anche alla Puglia, mentre a ovest la Sardegna



meridionale. La linea di pattugliamento marittimo è a circa 30-40 miglia dalle isole di Lampedusa e Malta, mentre il dispositivo aereo si spinge sino al limite dell'intera area operativa. Il *budget* europeo a disposizione è di 3 milioni di euro mensili, a fronte dei 9,3 milioni di euro mensili impiegati dall'Italia con "Mare Nostrum".

In ogni caso, sebbene a differenza di "Mare Nostrum" "Triton" sia una missione di sorveglianza delle frontiere marittime esterne dell'Unione europea, finalizzata a contrastare l'immigrazione irregolare e le attività dei trafficanti di esseri umani, le navi di "Triton" hanno l'obbligo di soccorrere le persone in pericolo di vita, ai sensi delle norme di diritto internazionale (inter alia: la Convenzione "SAR" (Search and Rescue) del 1979; la Convenzione di Montego Bay (UNCLOS); la Convenzione "SOLAS" (Safety of Life at Sea) del 1974; la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974; la Convenzione internazionale sul salvataggio del 1989) e del regolamento comunitario n. 656 del 2014 (vedi Regolamento (UE) n. [656/2014](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante norme per la sorveglianza delle frontiere marittime esterne nel contesto della cooperazione operativa coordinata dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea).

Ciò nonostante, le più funeste previsioni di morti in mare, dovute alla cessazione dell'operazione "Mare Nostrum", si stanno, purtroppo, avverando come dimostra l'ultima tragedia avvenuta nel Canale di Sicilia lo scorso 11 febbraio, ove hanno perso la vita oltre 330 persone ([vedi](#)), mentre i flussi di arrivi via mare non accennano a diminuire, dati i sempre più estesi scenari di guerra in medio oriente e in Libia, smentendo così clamorosamente la teoria sostenuta a livello europeo per la quale "Mare Nostrum" sarebbe stato addirittura un fattore di attrazione (*pull factor*) dell'immigrazione via mare.

Diverso genere di considerazioni merita, invece, la raccomandazione n.171, formulata dalla Svezia, che ha invitato l'Italia a «sospendere respingimenti sommari verso la Grecia».

Tale raccomandazione, nelle modalità con le quali è formulata, getta un'ombra pesante sul nostro Paese e tuttavia, purtroppo, sembrerebbe non essere, nel merito, priva di fondamento. Occorre in proposito ricordare che già nel 2012 lo *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite sui diritti dei migranti, Francois Crepeau, nel rapporto elaborato a seguito della visita effettuata in Italia (Doc. [A/HRC/23/46/Add.3](#)) aveva espresso gravi preoccupazioni in ordine a episodi di respingimenti di adulti e minori verso la Grecia dai porti dell'Adriatico, sulla base di un accordo bilaterale con la Grecia risalente al 1999 (vedi parr. 51-55 del Rapporto). A tali affermazioni il nostro Paese aveva sostanzialmente risposto, in sede di replica (Doc. [A/HRC/23/46/Add.6](#), parr. 28-36.), che una completa attività di informazione ed assistenza viene assicurata presso tutte le frontiere per tutti coloro che hanno titolo a ricevere protezione, anche se sono entrati irregolarmente nel territorio. Si specificava, inoltre, che; gli uffici di polizia di frontiera operanti sulle coste adriatiche si avvalgono del significativo apporto delle organizzazioni non governative che, quando non possono essere costantemente presenti, si rendono disponibili al bisogno mediante l'invio di loro rappresentanti; l'esistenza dei prerequisiti per ricevere protezione viene accertata sulla base dell'attività congiunta con le Ong, anche avvalendosi di un adeguato servizio di interpretariato e mediazione culturale; la procedura seguita è pienamente conforme alle disposizioni contenute nel Manuale Pratico per le Guardie di Frontiera (vedi «*Practical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook)*», Raccomandazione della Commissione UE del 6 novembre 2006).

Tuttavia, lo scorso 21 ottobre 2014 è intervenuta la sentenza Sharifi ed altri contro Italia e Grecia ([vedi](#)), emessa dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, con la quale l'Italia è stata condannata per respingimenti sommarî verso la Grecia. Si tratta del caso di 32 cittadini afgani, due sudanesi e un egiziano che, dopo essere entrati illegalmente nel porto di Ancona provenienti dalla Grecia tra il gennaio 2008 ed il febbraio 2009, hanno lamentato di essere stati immediatamente respinti in Grecia, con la paura di essere da lì espulsi verso i loro rispettivi Paesi di origine, dove avrebbero dovuto affrontare il rischio di morte, torture o trattamenti inumani e degradanti.

Nella sentenza in esame la Corte riconosce all'unanimità che l'Italia ha violato: il divieto di espulsioni collettive di cui all'articolo 4 del Protocollo n. 4 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti, di cui all'articolo 3 della Convenzione, in quanto le Autorità italiane, rimandando queste persone in Grecia, li hanno esposti al rischio derivante dalle carenze strutturali nelle procedure di asilo in tale Paese (in conformità alla giurisprudenza espressa dalla Corte con la sentenza della Grande Camera [M.S.S. contro Belgio e Grecia](#) del 21 gennaio 2011), ed infine il diritto ad un rimedio effettivo, di cui all'articolo 13 della Convenzione, in relazione alla violazione degli articoli 3 e 4 del Protocollo n. 4, a causa della mancanza di accesso alla procedura di richiesta di asilo e ad ogni altro rimedio nel porto di Ancona. In particolare la Corte ha affermato di condividere le preoccupazioni di diversi osservatori (tra i quali il citato *Special Rapporteur* sui diritti dei migranti, nonché il rapporto del Commissario europeo per i diritti dell'uomo, il Consiglio Italiano per i rifugiati, Progetto Melting Pot Europa, *Integration Catholic Migration Commission, Pro Asyl – Greek Council for Refugees, United Nations Agency for Refugees, European Network for Technical Cooperation on the Application of Dublin II Regulation, Human Rights Watch, United Nations Human Rights Council*) riguardo agli automatici respingimenti, effettuati nei porti dell'Adriatico dalle autorità di frontiera italiane nei confronti di persone che, nella maggioranza dei casi, vengono consegnati ai capitani dei traghetti per essere riportati in Grecia, privandoli di qualsiasi diritto procedurale e sostanziale.

Fermo restando che non appare questa la sede opportuna per commentare la sentenza in esame, resta il fatto che il nostro Paese si trova oggi di fronte alla scelta di accettare o meno la raccomandazione della Svezia, formulata rispetto ad una situazione asserita come attuale, nonostante i fatti oggetto della sentenza risalgano ad alcuni anni fa, ma che è tuttora oggetto di una procedura di infrazione europea (vedi procedura di infrazione n. [2014\\_2126](#) per respingimenti in Grecia e presunta violazione della Direttiva Accoglienza (2003/9/CE) e del Regolamento Dublino (343/2003), attualmente nella fase di messa in mora ex art. 258 TFUE). Una situazione che, inoltre, è stata ancora recentemente oggetto di preoccupazione da parte del Presidente del Gruppo di lavoro sulle detenzioni arbitrarie dopo l'ultima visita in Italia nel luglio 2014 ([vedi](#), nonché dello *Special Rapporteur* sui diritti dei migranti dopo l'ultima visita in Italia lo scorso dicembre 2014 (vedi [Comunicato stampa Francois Crepeau](#) al termine della visita in Italia: Italy / Migrants: «*A humanitarian crisis must have a global humanitarian response*» – UN rights expert).

5. *Il miglioramento delle condizioni di accoglienza nei centri e la protezione dei diritti dei richiedenti asilo (racc. nn. 176-178)*

L'Italia nel 2014 ha accolto circa 170.000 persone giunte via mare.

Anche grazie alla già citata intesa sancita in Conferenza unificata il 10 luglio 2014 sono stati garantiti 20.560 posti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (S.P.R.A.R.), gestito dai Comuni su base volontaria, finanziati per l'80 per cento dal Ministero dell'Interno e per il 20 per cento dagli stessi Comuni. Al 10 febbraio 2015 circa 9.000 persone erano accolte nei Centri d'accoglienza per richiedenti asilo (CARA), mentre 36.500 posti su tutto il territorio sono assicurati in centri gestiti direttamente dal Ministero tramite le prefetture (si rinvia ai dati forniti nel corso dell'audizione del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, Pref. Mario Morcone, durante l'audizione alla Commissione straordinaria per i diritti umani svoltasi lo scorso 10 febbraio 2015). In prospettiva, l'obiettivo da raggiungere è la creazione di un sistema di accoglienza diffusa che preveda una primissima accoglienza nei centri (c.d. *hub*), in cui vanno verificati i requisiti per la richiesta d'asilo, per procedere in tempi brevi al trasferimento nel sistema S.P.R.A.R., coerentemente con l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, che prevede altresì una *governance* dell'accoglienza maggiormente coordinata e condivisa con gli enti locali, attraverso il Tavolo di coordinamento nazionale, presieduto dal Ministero dell'Interno, e dei Tavoli di coordinamento regionali, presieduti dal prefetto del comune capoluogo di regione, entrambi già istituiti sin dal 2012 durante la c.d. "Emergenza Nord Africa", sebbene con composizione parzialmente diversa.

A ciò si aggiunga che il D.lgs n. 18/2014, che ha recepito la c.d. "direttiva qualifiche" (Direttiva 2011/95/UE), ha sancito in via legislativa l'istituzione del Tavolo nazionale e dei tavoli regionali (sino ad allora istituiti e poi resi permanenti da successive intese in sede di Conferenza Unificata), attribuendo, in particolare, al Tavolo nazionale il compito ulteriore di predisporre ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni.

Questo dunque il quadro della situazione attuale, originata dai miglioramenti apportati al sistema di accoglienza dei richiedenti e titolari di protezione internazionale negli ultimi anni. Basti pensare che nel 2012 la capienza dello S.P.R.A.R. era di soli 3.000 posti (vedi [Doc. A/HRC/WG.6/20/ITA/1](#)), progressivamente aumentati sino agli attuali 20.560 grazie ai finanziamenti avvenuti con successivi interventi legislativi (da ultimo, il D.L. n. 119/2014 convertito dalla [Legge n. 146/2014](#)), che ha incrementato il Fondo Nazionale per le Politiche e i servizi dell'asilo di euro 50.850.570 e la Legge n. 190/2014 (Legge di stabilità 2015) che ha incrementato di 187,5 milioni annui dal 2015 il medesimo Fondo).

E' stata altresì introdotta, con la già citata Legge di stabilità 2015 (Legge n. 190/2014), una sorta di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse destinate al funzionamento del sistema di accoglienza predisposto al fine di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale per mezzo di una relazione da presentarsi il 30 giugno di ogni anno alle Camere da parte del Ministro dell'Interno, contenente i dati relativi al numero delle strutture, alla loro ubicazione e alle caratteristiche di ciascuna, nonché alle modalità di autorizzazione, all'entità e all'utilizzo effettivo delle risorse finanziarie erogate e alle modalità della ricezione degli stessi.

Per comprendere a quale carico di lavoro, oltre che in termini di accoglienza anche in termini di valutazione delle domande, sia stato svolto nell'ultimo anno, basti pensare che

nel 2014 sono state presentate in Italia n. 64.866 richieste di asilo con un incremento pari al 144% rispetto al 2013, quando ne erano state presentate 26.620 ([dati pubblicati sul sito del Ministero dell'Interno](#)).

L'aumento dei flussi migratori degli ultimi anni ha infatti esposto le Commissioni Territoriali per la richiesta di protezione internazionale, autorità competenti all'esame delle domande, a un sovraccarico di lavoro, con un conseguente allungamento dei tempi di definizione del procedimento e la saturazione dei centri di accoglienza. In virtù della necessità di accelerare i tempi di esame delle domande, con D.L. n. 119/2014, convertito dalla Legge n. 146/2014, sono state aumentate le commissioni territoriali da dieci a venti, mentre le sezioni che possono essere istituite sul territorio nazionale passano da dieci a trenta (le commissioni e le relative sezioni sono state individuate dal Decreto del Ministero dell'Interno del 10 novembre 2014).

Una rilevante novità riguarda anche la competenza delle commissioni territoriali. La Legge, infatti, prevede che nel caso di trasferimento del richiedente ad un centro diverso da quello in cui è accolto o trattenuto, la competenza all'esame della domanda è assunta dalla commissione nella cui circoscrizione territoriale è collocato il centro di nuova destinazione, eccezion fatta nel caso in cui il richiedente abbia già sostenuto il colloquio, al fine di evitare inutili e onerosi spostamenti dei richiedenti asilo, spesso da una regione ad un'altra, per sostenere il colloquio innanzi alla commissione (inconveniente che avveniva in passato, dal momento che la procedura veniva incardinata innanzi alla commissione territorialmente competente in relazione al luogo di ubicazione del primo centro di accoglienza – vedi art. 12 D.P.R. n. 303/2004) ed anche al fine di scongiurare sovraccarico di lavoro per alcune commissioni. Viene, infine, stabilito che le commissioni siano insediate presso le prefetture, le quali forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico, mentre al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno viene lasciata la funzione di coordinamento. Al fine di velocizzare l'esame delle domande, viene cambiata la procedura in modo che il colloquio venga svolto, di regola, alla presenza di un solo membro della Commissione e non di tutto il collegio, invertendo la procedura precedente che prevedeva, invece, di regola il colloquio innanzi a tutto il collegio. E' previsto inoltre che i componenti delle commissioni territoriali partecipino ad un corso di formazione iniziale e a periodici corsi di aggiornamento, organizzati dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo, in collaborazione con l'Alto Commissariato per i rifugiati e con l'EASO, *European Asylum Support Office*.

In conclusione si può affermare che non solo il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati è stato potenziato e migliorato negli ultimi anni e sino alla presentazione del Rapporto Nazionale per la UPR secondo ciclo, avvenuta nel luglio 2014, ma anche e soprattutto che tale sistema è attualmente in corso di ripensamento ed ulteriore miglioramento, tale da auspicare la chiusura della procedura di infrazione sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo (vedi procedura di infrazione n. [2012 2189](#) sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo in Italia), nonché tale da far presumere che l'Italia non avrà alcuna difficoltà ad accettare le pertinenti raccomandazioni e a darne conto in sede di revisione di medio termine, anche alla luce dell'imminente recepimento delle ultime due direttive del sistema europeo di asilo (Direttiva 2013/32/UE e Direttiva 2013/33/UE), che porterà al rafforzamento dei diritti sostanziali e procedurali dei richiedenti la protezione internazionale.

STEFANIA DALL'OGGIO