

**Il C.A.R.A.: al confine tra diritto amministrativo, diritto internazionale e diritto umanitario**

*di Ugo G. Pacifici Noja e Laura Elena Pacifici*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Una prima definizione di C.A.R.A. 3. L'indizione di una gara pubblica per l'affidamento della gestione di un C.A.R.A. 4. Le funzioni del C.A.R.A. 5. I C.A.R.A. nel quadro istituzionale italiano. 6. Le possibili decisioni della Commissione Territoriale alla domanda per ottenere lo status di rifugiato. 7. Modalità di presentazione della domanda di asilo. 8. L'iter della domanda diretta a ottenere l'asilo. 9. La composizione delle Commissioni Territoriali e della commissione nazionale per il diritto d'asilo. 10. Chi non può presentare la domanda diretta ad ottenere asilo. 11. Il diritto alla salute del richiedente asilo e i suoi diritti in generale. 12. I diritti del richiedente asilo. 13. Il procedimento per la presentazione della domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato. 14. Conclusioni

## 1. Introduzione

Scopo dell'analisi condotta nelle pagine che seguono, è presentare natura e funzione dei C.A.R.A.-Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo in Italia<sup>1</sup>. Il lettore interessato, mentre ha a disposizione una vasta mole di testi relativi al diritto di asilo e al diritto umanitario, non ha la possibilità allo stato attuale di disporre di una altrettanto vasta letteratura giuridica sull'argomento "C.A.R.A." in Italia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> I Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (C.A.R.A.) attualmente operativi secondo l'elenco fornito dal Ministero dell'Interno nel proprio sito alla data in cui questa ricerca è stata completata, i centri attualmente operativi sono:

1. Caltanissetta, Contrada Pian del Lago – 96 posti
2. Crotone, Località Sant'Anna – 256 posti
3. Foggia, Borgo Mezzanone – 198 posti
4. Gorizia, Gradisca d'Isonzo – 138 posti
5. Trapani, Salina Grande - 310 posti
6. Trapani, Mazara del Vallo - 100 posti C.D.A.+C.A.R.A.
7. Trapani, Valderice - 200 posti C.D.A.+C.A.R.A.
8. Trapani, Marsala - 114 posti C.D.A.+C.A.R.A.

Con decreto del Ministro dell'Interno vengono utilizzati per le finalità dei centri di accoglienza per richiedenti asilo anche i C.D.A. di Bari e Siracusa, Trapani Castelvetro - 121 posti C.D.A.+C.A.R.A.

Secondo la definizione fornita dal Ministero dell'Interno (d.P.R. 303/2004 - d.lgs. 28/1/2008 n.25): "*sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato per un periodo variabile di 20 o 35 giorni lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato*". Cfr. <http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/immigrazione/sottotema006.html>. Mentre dalla lettura delle informazioni sopra riportate non appare il C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto (RM), gestito dalla CRI-Croce Rossa Italiana, lo stesso viene però evidenziato nella carta predisposta sempre dal Ministero dell'Interno e qui di seguito riportata.

Fonte : [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/17/0888\\_Cartina\\_aggiornata\\_CDA\\_CARA\\_per\\_sito.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/17/0888_Cartina_aggiornata_CDA_CARA_per_sito.pdf)

<sup>2</sup> Non mancano, per dire il vero, esempi di letteratura ad uso eminentemente pratico, di testi scritti da esperti con una diretta esperienza sul campo. Si tratta di testi, che devono essere tenuti nella giusta attenzione da parte di coloro che vogliono confrontarsi con l'argomento C.A.R.A.". Proprio perché scritti da persone, con un interesse diretto e immediato alla applicazione delle regole, tali testi possono aiutare a gestire un C.A.R.A. nel migliore dei modi. Inoltre, è necessario confrontare il modo di vedere realmente praticato e vissuto, come dirigente, come esperto, come volontario con quello di chi vuole -sulla base delle proprie conoscenze professionali- fornire un modo per rendere l'attività all'interno del C.A.R.A. come la più scorrevole possibile da un punto di vista amministrativo e logistico. Confronta il *Manuale di buone pratiche. Esperienze da un centro di accoglienza per richiedenti asilo*, Croce Rossa Italiana, 2010, a cura di Laura Elena Pacifici, Flavia Riccardo. Confronta inoltre il documento redatto dall'organizzazione *Medici Senza Frontiere*, in tema di richiedenti asilo, rinvenibile al seguente indirizzo internet <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/reports/2009/msf-migrants-refugees-assylum-seekers.pdf>.



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

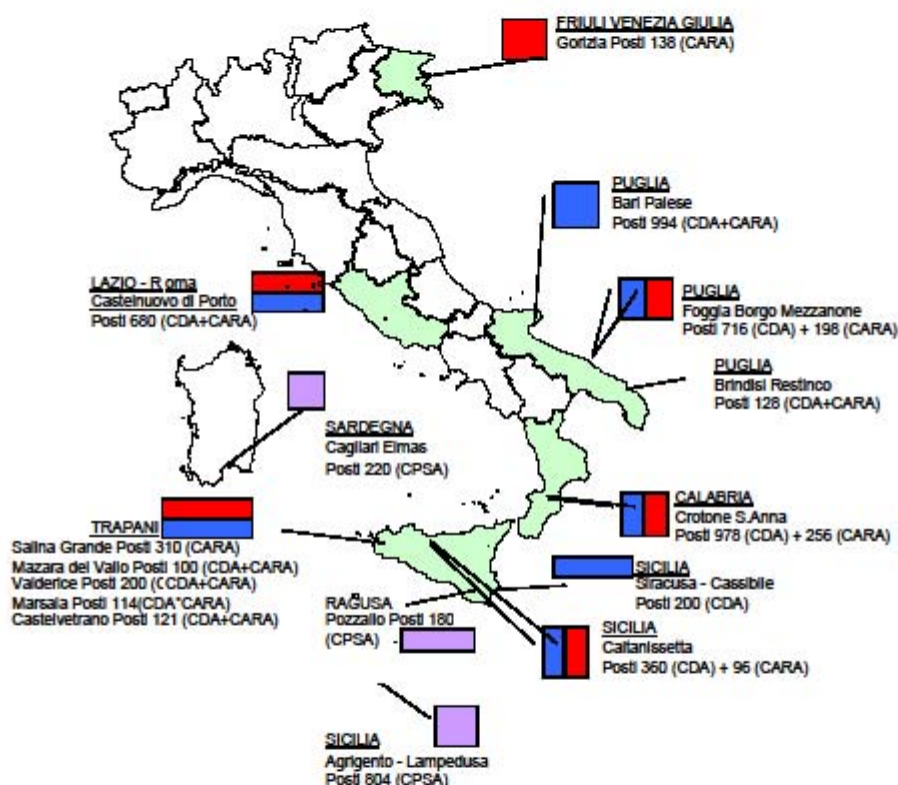
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare

ISSN 2038-3711



Dipartimento per la libertà civili e l'immigrazione

## CENTRI DI ACCOGLIENZA (CDA), CENTRI DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO (CARA) E CENTRI DI PRIMO SOCCORSO E ACCOGLIENZA (CPSA)



	CENTRI DI ACCOGLIENZA
	CENTRI DI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO
	CENTRI DI PRIMO SOCCORSO ED ACCOGLIENZA

n.3 centri CDA	2054
n.5 centri CARA	998
n.7 centri CDA+CARA	2337
n.3 centri CPSA	1204
<b>totale posti</b>	<b>6593</b>

Si deve infatti rilevare che alcune informazioni e riflessioni, pure importanti e fondate, solo indirettamente si riferiscono alla struttura giuridica del C.A.R.A. dal momento che gli Autori interessati, al tema del diritto di asilo e del diritto dei rifugiati<sup>3</sup>, preferiscono orientare i propri scritti da un punto di vista geopolitico, sociopolitico, sociosanitario, psicologico. E, laddove esistano delle testimonianze di tipo giuridico, queste non sembrano, almeno per ora, prendere in considerazione l'importanza di studiare in maniera approfondita sotto il profilo amministrativo l'istituto del C.A.R.A., argomento all'intersezione tra il diritto internazionale, il diritto amministrativo, il diritto costituzionale, i "diritti umani"<sup>4</sup>. Al momento attuale è sembrato che uno studio organico e completo, che presentasse al lettore italiano la struttura del C.A.R.A. anche da un punto di vista giuridico potesse avere diversi motivi di interesse. Lo scopo di questo scritto, quindi, deve essenzialmente essere rintracciato nel desiderio di fornire allo studioso di diritto, ma anche al non giurista, uno strumento per la utile comprensione di un argomento ancora poco conosciuto alla maggior parte delle persone, e destinato ad ottenere un'occasionale notorietà sulla stampa in ragione di specifici fatti contingenti.

## 2. Una prima definizione di C.A.R.A.

C.A.R.A. è l'acronimo di "Centro di accoglienza per richiedenti asilo"<sup>5</sup>. Della natura giuridica del C.A.R.A., la legge non dà una definizione precisa. Si può, però, cercare di evincere quale sia questa natura da un insieme di disposizioni contenute in diverse norme di legge riguardanti i suoi compiti, i problemi in cui esso è coinvolto, i suoi mezzi di finanziamento. In prima approssimazione, il C.A.R.A. appare come un soggetto privato al quale sono dalla pubblica amministrazione attribuite alcune funzioni pubbliche; soggetto che è coinvolto nella risoluzione di problemi di particolare rilevanza per le istituzioni e al quale, per queste ragioni, è devoluta la gestione di risorse pubbliche. Per questi motivi il C.A.R.A. è soggetto alla vigilanza della pubblica amministrazione e di suoi specifici organi. Nonché all'indizione di gare pubbliche per l'affidamento della gestione.

## 3. L'indizione di una gara pubblica per l'affidamento della gestione di un C.A.R.A.

La prefettura competente per territorio indice una gara pubblica<sup>6</sup>, diretta ad assicurare il massimo della trasparenza e della pubblicità, con un bando volto a concedere l'affidamento della gestione di

<sup>3</sup> Il rifugiato è, secondo l'Unhcr, una persona che "per fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinione politica, si trova fuori del paese di cui ha la cittadinanza, e non può, oppure, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese" [Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati]. [Http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/](http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/) (documento del marzo 2008). Confronta pure Fiorella Rathaus, *Rifugiati*, in Enciclopedia Treccani, [http://www.treccani.it/portale/elements/categoriesitems.jsp?Pathfile=/bancadati/enciclopedia\\_italiana\\_vii\\_appendice/rifugiati.xml](http://www.treccani.it/portale/elements/categoriesitems.jsp?Pathfile=/bancadati/enciclopedia_italiana_vii_appendice/rifugiati.xml).

<sup>4</sup> "(...) Then humanitarian law can be considered as the sum of the rules that in different circumstances and among different subjects have been elaborated to regulate and to guarantee human rights (...)", Ugo G. Pacifici Noja, *From human rights to humanitarian law. A concept in evolution and many knots to untie*, in *Technology and communication for a new humanitarian intervention. Experimenting the website cholera café*, Edited by Laura E. Pacifici & Flavia Riccardo, Franco Angeli, Milano, 2007, pag. 129.

<sup>5</sup> Di particolare interesse, per avere una idea di base sulla legislazione dei paesi dell'Unione Europea in tema di asilo, confronta Paola Balbo, *Rifugiati e asilo. Il diritto reale soffocato: excursus fra direttive europee e leggi nazionali*, Halley, Matelica, 2007.

<sup>6</sup> A mero titolo di esempio si veda l'avviso pubblico per l'affidamento della gestione del C.A.R.A. di Trapani-Salina Grande. (art. 27 del d. lgs. 12 aprile 2006, n.163 e ss.mm.ii. ) ente appaltante: prefettura-ufficio territoriale del governo di Trapani  
[http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00009\\_avviso\\_publico\\_c.a.r.a.new.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00009_avviso_publico_c.a.r.a.new.pdf).

un centro di accoglienza<sup>7</sup>. Nel bando vengono specificati la ricettività richiesta, i costi, le forniture e i servizi che saranno necessari per un tempo normalmente stabilito in tre anni. Al bando di gara pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale secondo le regole previste dalla legge in termini di evidenza pubblica, risponderanno coloro che posseggano i requisiti loro richiesti dal bando di gara<sup>8</sup>. Al bando di gara viene poi data la massima pubblicità anche per il mezzo della pubblicazione del bando stesso sul sito del Ministero dell'Interno e della prefettura che ha indetto la gara.

#### 4. Le funzioni del C.A.R.A.

Sono in primo luogo quelle di dare accoglienza ai richiedenti asilo nel nostro paese. Da un punto di vista giuridico, il "richiedente asilo" è chi abbia presentato una domanda di asilo<sup>9 10</sup>, e sia in attesa

<sup>7</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n.303 (in *G. U.* n. 299 del 22 dicembre 2004) - regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Art. 7 *Convenzione per la gestione del centro* 1. Il Prefetto della provincia in cui è istituito il centro può affidarne la gestione, attraverso apposite convenzioni, ad enti locali, ad enti pubblici o privati che operino nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo o agli immigrati, ovvero nel settore dell'assistenza sociale. 2. In particolare, nella Convenzione è previsto: a) l'individuazione del direttore del centro, da scegliere tra personale in possesso di diploma di assistente sociale, rilasciato dalle scuole dirette a fini speciali, o diploma universitario di assistente sociale unitamente all'abilitazione per l'esercizio della professione, con esperienza lavorativa di almeno un quinquennio nel settore dell'assistenza agli immigrati o nell'assistenza sociale; laurea in servizio sociale, unitamente all'abilitazione per l'esercizio della professione; laurea specialistica in scienze del servizio sociale unitamente all'abilitazione per l'esercizio della professione; laurea in psicologia unitamente all'abilitazione per l'esercizio della professione e con esperienza lavorativa per almeno un biennio nel settore dell'assistenza agli immigrati o nell'assistenza sociale; b) il numero delle persone necessarie, in via ordinaria, alla gestione del centro, forniti di capacità adeguate alle caratteristiche e alle esigenze dei richiedenti asilo, nonché alle necessità specifiche dei minori e delle donne; c) le modalità di svolgimento del servizio di ricezione dei richiedenti asilo da ospitare nel centro e di registrazione delle presenze; d) un costante servizio di vigilanza e la presenza anche durante l'orario notturno e festivo del personale ritenuto necessario per il funzionamento del centro; e) un servizio di interpretariato, per almeno quattro ore giornaliere, per le esigenze connesse al procedimento per il riconoscimento dello *status* di rifugiato ed in relazione ai bisogni fondamentali degli ospiti del centro; f) un servizio di informazione legale in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato; g) modalità per la comunicazione delle presenze giornaliere e degli eventuali allontanamenti non autorizzati alla prefettura - ufficio territoriale del governo, al Ministero dell'Interno e alla Commissione Territoriale; h) l'obbligo di riservatezza per il personale del centro sui dati e le informazioni riguardanti i richiedenti asilo presenti nel centro anche dopo che gli stessi abbiano lasciato il centro; i) le attività ed i servizi per garantire il rispetto della dignità ed il diritto alla riservatezza dei richiedenti asilo nell'ambito del centro. 3. La prefettura - ufficio territoriale del governo dispone i necessari controlli su amministrazione e gestione del centro e trasmette al Ministero dell'Interno, alla regione, alla provincia ed al comune, rispettivamente competenti, entro il mese di marzo di ciascun anno, una relazione sull'attività effettuata nel centro l'anno precedente.

<sup>8</sup> Benché nella prassi rispondano ai bandi di gara diverse cooperative, il testo dell'avviso pubblico deve prevedere la possibilità di partecipare per le imprese di tutti i tipi, le associazioni, le fondazioni e tutti gli altri organismi che abbiano fini istituzionali di assistenza e accoglienza e che abbiano effettivamente prestato tali servizi nell'ultimo quinquennio. Cfr. ad esempio l'*avviso pubblico* per l'affidamento della gestione del centro di accoglienza per richiedenti asilo di Trapani - Salina Grande (art. 27 del d. lgs. 12 aprile 2006, n.163 e ss.mm.ii.) ente appaltante: prefettura ufficio territoriale del governo di Trapani [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00009\\_avviso\\_pubblico\\_c.a.r.a.new.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00009_avviso_pubblico_c.a.r.a.new.pdf) già citato.

<sup>9</sup> Come indicato dall'art. 2 lett. B) del d. lgs. 28/1/2008 n.25 (pubblicato in G.U. n.40 del 16 febbraio 2008) recante *Riconoscimento della protezione internazionale e rifugiati politici domanda di protezione internazionale o domanda di asilo*: "(...) è la domanda presentata secondo le procedure previste dal decreto sopra citato, diretta ad ottenere lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiari.

<sup>10</sup> Domanda, che come è stato ricordato, è per la prassi italiana la compilazione di un modulo, il cosiddetto modello AA. EE. n. 298 o C/3 recante "verbale delle dichiarazioni degli stranieri che chiedono in Italia il riconoscimento dello *status* di rifugiato al sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 (legge n.189 del 30 luglio 2002 - G.U. n.173/1 del 26-8-2002: d.P.R. del 16 settembre" 2004 n.303 del 15-5-1990 - G.U. N.299 del 22/12/2004)", [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/7/20050420163440\\_10-113-232-28.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/7/20050420163440_10-113-232-28.pdf) Chi

di ricevere dallo Stato un provvedimento di riconoscimento di *status di rifugiato*<sup>11</sup> <sup>12</sup>. Solo incidentalmente si deve ricordare che è con il d. lgs. n.25 del 2008 che lo straniero che aspira al riconoscimento del rifugiato è distinto dal richiedente asilo politico<sup>13</sup>. La richiesta diretta a ottenere lo status di rifugiato, con lo status di protezioni sussidiarie<sup>14</sup>, è detta "*domanda di protezione internazionale*"<sup>15</sup>, o "domanda di asilo" o, semplicemente, "domanda" (articolo due, comma primo lettera b)<sup>16</sup>. Il compito di dare accoglienza ai richiedenti asilo ha rilevanti applicazioni riguardanti la

---

richiede l'asilo, deve ricostruire la propria storia, compilando d'arte, fatti, elementi che testimonino le persecuzioni subite e un foglio notizie con i dati anagrafici. A quel punto viene rilasciato il cosiddetto *cedolino* una ricevuta del Ministero dell'Interno su cui sono riportati dati nel luogo dell'appuntamento i rilievi foto dattiloscopici e per la verbalizzazione (informazioni sull'itinerario che l'ha portato in Italia). Un momento molto delicato per via della lingua in considerazione del numero esiguo interpreti disponibili, specialmente in occasione di sbarchi numerosi. Sono tanti i casi denunciati in mancanza di garanzie per il richiedente asilo, confronta Luigi Perrone, *Da straniero a clandestino: lo straniero nel pensiero sociologico occidentale*, Liguori Editore, Napoli, 2005.

<sup>11</sup> Confronta Valeria Carlini, *Accoglienza e integrazione: la protezione sociale di richiedenti asilo e rifugiati*, in Christopher Hein, *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli, Roma, 2010, p. 230: "(...) i centri governativi accolgono, o trattengono, diverse tipologie di migranti, tra cui anche i richiedenti asilo e i rifugiati, e si dividono in quattro tipologie: C.P.S.A. (centri di primo soccorso e accoglienza); C.D.A. (centri di accoglienza); C.A.R.A. (centri di accoglienza per richiedenti asilo); C.E.E. (centri di identificazione ed espulsione).

<sup>12</sup> La definizione di rifugiato come: "cittadino di un paese non appartenente all'Unione Europea il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese, oppure se apolide si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale e per lo stesso timore sopra indicato non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione previste dall'art. 10 del d. lgs. 19 novembre 2007 n.251" è fornita dall'art. 2 lett. D) del d. lgs. 28/1/2008 n.25, pubblicato su G.U. n.40 del 16/2/08, recante *riconoscimento della protezione internazionale e rifugiati politici*.

<sup>13</sup> Nei paesi dell'Unione Europea, questo istituto è regolato dalla direttiva 2004/83/CE. In Italia, altre forme specifiche di tutela alternative allo status di rifugiato sono la protezione umanitaria (per cui il permesso di soggiorno viene rilasciato direttamente dalla questura su raccomandazione della Commissione Territoriale) e la protezione temporanea (secondo il d.lgs. 286/98) che si attiva in occasione di rilevanti esigenze umanitarie, per conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione Europea. Per protezione umanitaria si intende, l'Unhcr, pur senza fornire una definizione precisa di protezione umanitaria, ricorda che "(...) fino al 2008 in Italia, come in altri paesi dell'Unione Europea, non era prevista la concessione della protezione sussidiaria. Chi non rientrava nella definizione di "rifugiato", Ma sarebbe stato in pericolo in caso di rimpatrio, poteva beneficiare di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. La definizione di protezione umanitaria in Italia è rimasta in forma residuale nell'ordinamento, anche se prevede minori diritti della protezione sussidiaria e dello status di rifugiato. <http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/> (documento del marzo 2008). Cfr. inoltre la sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (Grande Sezione) del 2 marzo 2010 nei procedimenti riuniti C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08.

<sup>14</sup> Secondo la definizione riportata nel documento dell'Unhcr *la protezione dei rifugiati: domande e risposte*, per protezione sussidiaria si intende: [lo strumento diretto] "(...) a dare uno status agli stranieri che, pur non rientrando nella definizione del termine 'rifugiato' ai sensi della Convenzione del 1951 poiché non sussiste una persecuzione individuale, necessitano comunque di una forma di protezione in quanto, in caso di rimpatrio nel paese di origine, subirebbero un 'danno grave' a causa di conflitti armati, violenze generalizzate e/o massicce violazioni dei diritti umani. La protezione sussidiaria è stata codificata a livello europeo ed è entrata nell'ordinamento italiano nel 2008". <http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/> (documento del marzo 2008).

<sup>15</sup> Secondo la definizione fornita dall'Unhcr per protezione internazionale deve intendersi: "gli stati non possono respingere i rifugiati verso un territorio in cui sarebbero in pericolo e debbono adoperarsi per garantire loro il godimento dei diritti fondamentali ed un accettabile livello di sostentamento." <http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/> (documento del marzo 2008).

<sup>16</sup> Salvatore Centonze, *Sicurezza e immigrazione : la nuova disciplina dell'immigrazione dopo il c.d. pacchetto sicurezza : D.L. 23.5.2008, n.92, conv. con modif. in L. 24.7.2008, n.125; D. lg. 2.10.2008, n.159; D. lg. 2.10.2008, n.160*, Cedam, Padova, 2009.

polizia di frontiera<sup>17</sup>, la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico. Poiché il Prefetto ha, in base all'articolo 13 della legge del 1 aprile 1981 numero 121 "(...) *la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica della provincia (...)*", è evidente che la sorveglianza generale, sopra il C.A.R.A., spetta al Prefetto della provincia in cui il C.A.R.A. si trova. Dalla prefettura dipendono, altresì, le cosiddette "*Commissioni Territoriali per l'accoglimento delle richieste di asilo*" dalle cui decisioni dipende la permanenza dei richiedenti asilo nel C.A.R.A.. Dalla questura e dagli organi di pubblica sicurezza e dalla polizia di frontiera dipende, invece, la prima accettazione della richiesta di asilo, cioè la fase preliminare del processo attraverso il quale il richiedente asilo arriva al C.A.R.A.. Questo fa sì che la questura continui a conservare una documentazione su ogni richiedente asilo anche per fornire al Prefetto ogni informazione che abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica. Per quanto riguarda i mezzi di finanziamento dei C.A.R.A. è evidente che essi sono sottoposti alla vigilanza del Ministero dell'Interno e in particolare alla competenza della prefettura. È, infatti, la prefettura che, come detto sopra, indice i bandi di gara per concedere l'affidamento della gestione dei centri di accoglienza per i richiedenti asilo a soggetti che abbiano i requisiti richiesti. Come è stato detto "(...) *il trattato che adotta una costituzione per l'Europa*<sup>18</sup> (...) *definisce chiaramente i principali profili da sviluppare che sono individuati, innanzitutto, nella creazione di una politica comune in materia (sic) disciplina dei titoli di soggiorno e di controllo delle frontiere esterne ed interne, e poi nella previsione di adeguate disposizioni in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea*<sup>19</sup> (...)". Il principio di *non refoulement*<sup>20</sup>, sancito

<sup>17</sup> O, come istituita dalla legge n.189 del 30 luglio 2002 recante *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo* (pubblicata in G.U. Serie generale n.199 del 26 agosto 2002) *polizia dell'immigrazione e delle frontiere*. Ex art. 35 della legge citata : "1. È istituita, presso il dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, la direzione centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere con compiti di impulso e di coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina, nonché delle attività demandate alle autorità di pubblica sicurezza in materia di ingresso e soggiorno degli stranieri. Alla suddetta direzione centrale è preposto un Prefetto, nell'ambito della dotazione organica esistente". Un interesse particolare per la formazione di esperti nel tema dell'emigrazione è stato già dimostrato negli anni passati dal Ministero dell'Interno con la attivazione del Master in Scienza delle Migrazioni presso la Università Europea di Roma, [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/immigrazione/notizia\\_21627.html\\_1562036153.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/notizia_21627.html_1562036153.html).

<sup>18</sup> Il trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (la bozza costituzionale precedente all'attuale testo di revisione dei trattati) è stato firmato il 29 ottobre 2004 dai capi di stato o di governo dei 25 stati membri e degli allora 3 paesi candidati, e quindi approvato all'unanimità il 18 giugno 2004. Per entrare in vigore, il trattato deve essere ratificato da ciascuno dei paesi firmatari secondo le proprie procedure costituzionali. L'Italia ha ratificato la Costituzione il 6 aprile 2005 quando il senato (con 217 favorevoli e 16 contrari) ha confermato il voto positivo della camera del 25 gennaio. Nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, svoltisi rispettivamente il 29 maggio e il 1 giugno 2005, la maggioranza degli elettori ha votato "no" al testo della Costituzione. La dichiarazione n.30 sulla ratifica del trattato di Costituzione per l'Europa prevede che in caso di mancata ratifica di uno stato membro entro il 1 novembre 2006 si debba ricercare una soluzione politica: "se al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del trattato che adotta una Costituzione, i 4/5 degli stati membri hanno ratificato detto trattato e uno o più stati membri hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio Europeo". Ma il Consiglio Europeo del 16 e 17 giugno 2005 ha ritenuto la scadenza del 1 novembre non più perseguibile, in quanto i paesi che non avevano ancora ratificato il trattato, non sarebbero comunque stati in grado di fornire una buona risposta prima della metà del 2007. Tutti gli stati membri si sono così presi una pausa di riflessione, da utilizzare anche per discussioni e chiarimenti. Al dibattito sul futuro dell'Unione Europea è dedicato il sito europeo: [Http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/15954/trattato-ue-bocciatura-Costituzione](http://www.politichecomunitarie.it/comunicazione/15954/trattato-ue-bocciatura-Costituzione)

<sup>19</sup> Per protezione temporanea, secondo la definizione fornita dall'Unhcr, deve intendersi: "*un meccanismo al quale gli stati ricorrono per far fronte a massicci afflussi di rifugiati che rendono impraticabile l'esame individuale delle singole domande di asilo. La protezione temporanea può essere revocata quando è possibile il ritorno nel paese d'origine in condizioni di sicurezza*". [Http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/](http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/) (documento del marzo 2008).

<sup>20</sup> "(...) *Refoulement is defined as "the return by state, in any manner whatsoever of an individual to the territory of another state in which his/her life or liberty would be threatened, or s/he may be persecuted for reasons of race,*

ufficialmente dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati (entrata in vigore il 22 aprile 1954 e successivo protocollo del 4 ottobre 1967 che rimuove le limitazioni temporali e geografiche stabilite dalla convenzione) fissa il divieto per gli Stati contraenti di respingere un rifugiato verso le frontiere di un paese in cui le libertà sarebbero minacciate per gli stessi motivi stabiliti della convenzione<sup>21</sup>. E' stato fatto osservare che la Convenzione di Ginevra del 1951, non sembra più completamente adeguata ai tempi di oggi<sup>22</sup>. Infatti, il numero degli individui "perseguitati a titolo personale" appare notevolmente inferiore a quello di chi fugge dalle "nuove guerre"<sup>23</sup>. L'afflusso di richiedenti asilo continua, infatti, ad essere alimentato da diversi processi, connessi sia con l'estensione delle guerre sia dei conflitti locali<sup>24</sup>. Per queste ragioni è stato auspicato che la comunità internazionale possa dotarsi di nuove regole anche per ridefinire lo status di rifugiato<sup>25</sup>. Ovvero, come afferma l'articolo 2 commi secondo e terzo della *Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità Europee*<sup>26</sup>, firmata a Dublino il 15 luglio 1990<sup>27</sup>, uno straniero che ha presentato una domanda di asilo in merito alla quale non è stata ancora

---

*religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion (...)*", <http://ec.europa.eu/dgs/translation/rei/documenti/gruppi/refoulement.pdf>. Confronta per la definizione di *refoulement*, intesa come: "(...) in public international law, the principle that a nation state is prohibited from expelling a legitimate refugee to his or her country of origin. It is governed by article 33 of the convention on the status of refugees(...)", *A dictionary of law*, a cura di Jonathan Law e Elizabeth A. Martin, Oxford University Press, 2009.

<sup>21</sup> Citato in Sonia Masiello, *Punti di fuga: prospettive sociologiche sul diritto di asilo e i rifugiati in Italia*, Liguori Editore, Napoli, 2007, pag. 92, G. S. Goodwin-Gill, Jane McAdam, *The refugee in international law*, Oxford University Press, 2007. Sul principio di *non refoulement* – principio di non respingimento- cfr. inoltre Sylvie Da Lomba, *The right to seek refugee status in the European Union*, Intersentia, Oxford-New York, 2004, P. James, C. Hathaway, University Press, Cambridge, 2005, "(...) the most urgent need of refugees is to secure entry into a territory in which they are sheltered from the risk of being persecuted (...)", p. 279.

<sup>22</sup> Come è stato infatti fatto notare, si è passati ad un progressivo superamento della funzione politica della Convenzione di Ginevra del 1951; "(...) Infatti, lo status di rifugiato tende ad essere sempre meno riconosciuto sulla base della Convenzione di Ginevra e sempre più in relazione al principio di "protezione umanitaria (...)". A cura di Ada Cavazzani, *Asylumland: accoglienza ed inserimento socio-economico di rifugiati e richiedenti asilo nelle regioni del Sud Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 18.

<sup>23</sup> Aa.Vv, *La protezione negata: I rapporti sul diritto di asilo in Italia*, Feltrinelli, Milano, 2005, pag.16.

<sup>24</sup> A cura di Ada Cavazzani, *Asylumland: accoglienze di inserimento socio-economico di rifugiati e richiedenti asilo nelle regioni del Sud Italia*, cit., pag. 20.

<sup>25</sup> La cui definizione è contenuta nel d. lgs. 28/1/2008 n. 25 (pubblicato in G.U. n. 40 del 16/2/08) *status del riconoscimento della protezione internazionale e rifugiati politici di rifugiato* che all'art. 2 lett. E) recita testualmente: "è il riconoscimento da parte dello stato di un cittadino straniero quale rifugiato a seguito dell'accoglimento della domanda di protezione internazionale".

<sup>26</sup> Ciò al fine di evitare il fenomeno del cosiddetto "asylum shopping" cioè il fenomeno di richiesta di asilo contemporanea a più stati, cfr. *Il diritto dell'immigrazione. Profili di diritto italiano, comunitario e internazionale*, in il quaderno de "Il diritto dell'economia", a cura di Vittorio Gasparini Casari, Mucchi Editore, Modena, 2010.

<sup>27</sup> 27A seguito degli *Accordi di Schengen*, venne firmata la *Convenzione di Dublino* relativa a tutti i paesi membri dell'Unione Europea che stabilì che ogni richiedente asilo ha un paese competente, che generalmente è quello nel quale ha fatto ingresso per primo; con la diretta conseguenza che un richiedente asilo in un paese diverso da quello competente viene rinvio nel territorio di quest'ultimo, cfr. Anita Gramigna, *Manuale di pedagogia sociale: scenari del presente e azione educativa*, Armando Editore, Roma, 2003. L'accordo di Schengen è stato ratificato con la legge 30 settembre 1993, n.388, recante *ratifica ed esecuzione: a) del protocollo di adesione del governo della Repubblica Italiana all'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli stati dell'unione economica del Benelux, della Repubblica Federale di Germania e della Repubblica Francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con due dichiarazioni comuni; b) dell'accordo di adesione della Repubblica Italiana alla Convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione del summenzionato accordo di Schengen, con allegate due dichiarazioni unilaterali dell'Italia e della Francia, nonché la Convenzione, il relativo atto finale, con annessi l'atto finale, il processo verbale e la dichiarazione comune dei ministri e segretari di stato firmati in occasione della firma della citata Convenzione del 1990, e la dichiarazione comune relativa agli articoli 2 e 3 dell'accordo di adesione*



presa una decisione definitiva vede *la domanda (...) presa in esame da un solo Stato membro, secondo i criteri previsti dalla presente convenzione, ( ovvero quello dove la domanda venne presentata) (...) in conformità della sua legislazione nazionale e dei suoi obblighi internazionali*<sup>28</sup>. Successivamente, si è ritenuto di trasfondere il regime delineato dalla convenzione di Dublino in un atto comunitario, giungendo all'adozione del regolamento n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (cosiddetto "*Regolamento Dublino II*")<sup>29</sup>. Tali criteri si ispirano in primo luogo all'obiettivo della preservazione dell'unità del nucleo familiare. Com'è stato correttamente ricordato, dalla esperienza dei "*Centri di identificazione*", (poi aboliti dalla legge n. 25 del 28 gennaio 2008) i C.A.R.A. hanno la finalità di permettere l'identificazione [dei richiedenti asilo privi di documenti o di quelli che si sono comunque sottratti ai controlli di frontiera] e di fornire accoglienza durante la procedura e per il riconoscimento dello status. Ma, contrariamente a quello che la legge avrebbe previsto, si è assistito alla progressiva trasformazione dei C.A.R.A. da "*luoghi in cui ospitare esclusivamente richiedenti asilo per la durata della procedura, in luoghi in cui i rifugiati rimangono anche dopo il riconoscimento dello status*"<sup>30</sup>. Non manca per dire il vero anche una certa confusione tra i C.A.R.A. e i vecchi Centri di Permanenza Temporanea, che fa arrivare, taluni studiosi della materia, a definire globalmente questi centri come "*veri e propri centri di detenzione per immigrati irregolari e richiedenti asilo*"<sup>31</sup>. La dottrina fa osservare come la materia oggetto del presente studio sia, anche da un punto di vista processuale, una materia che ingenera una possibile confusione di competenze processuali tra giustizia civile e giustizia amministrativa<sup>32</sup>. Fondamentalmente, si parla del luogo di asilo per intendere, come dice l'articolo 14 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948, un luogo dove "*cercare e chiedere asilo in*

---

*summenzionato; c) dell'accordo tra il governo della Repubblica Italiana ed il governo della Repubblica Francese relativo agli articoli 2 e 3 dell'accordo di cui alla lettera b); tutti atti firmati a Parigi il 27 novembre 1990.*

<sup>28</sup> Benché sia stato fatto notare che la politica italiana che la politica italiana, in tema di asilo, abbia obiettivamente conosciuto dei ritardi di tipo "*(...) storico, (...) normativo (...) politico, organizzativo (...)*", si fa al tempo stesso, paradossalmente, notare come "*(...) l'assenza di una politica nazionale strutturata in materia di protezione internazionale ha indotto precocemente le città maggiormente interessate da flussi migratori forzati adottare strutture apposite: Milano, per esempio aprì nel suo ufficio rifugiati richiedenti asilo già nel 1990 (...)*". Francesco Grandi e Emilio Tanzi, *La città meticcica. Riflessioni teoriche analisi di alcuni casi europei per il governo locale delle migrazioni*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 66.

<sup>29</sup> L'applicazione della Convenzione "*Dublino II*" trova alcune difficoltà nella prassi, in quanto alcuni paesi europei riservano agli immigrati (che i mezzi di informazione hanno con un neologismo definito "*dublinati*" o "*dublinanti*") trattamenti non conformi allo spirito e al dettato della Convenzione. Sembra, quindi, impossibile rinviare richiedenti asilo in paesi dove non esistono adeguate strutture di ricezione e di accoglienza e i richiedenti asilo stessi sono sottoposti ad un regime di tipo paracarcerario; la Convenzione "*Dublino II*" è pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 50 del 25 febbraio del 2003, p. 1 e seguenti.

<sup>30</sup> Christopher Hein, *Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia*, Donzelli, Roma, 2010, pag. 232.

<sup>31</sup> Ezio Benedetti, *il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, Cedam, Padova, 2010, pag. 84. La Enciclopedia Treccani consultabile on line, [http://www.treccani.it/portale/elements/categoriesitems.jsp?Pathfile=/sites/default/bancadati/enciclopedia\\_online/d/enciclopedia\\_universale\\_3\\_volumi\\_voll\\_010512.xml](http://www.treccani.it/portale/elements/categoriesitems.jsp?Pathfile=/sites/default/bancadati/enciclopedia_online/d/enciclopedia_universale_3_volumi_voll_010512.xml), fornisce di "detenzione" la seguente definizione: *pena restrittiva della libertà personale; il fatto stesso di trattenere o esser trattenuto in uno stabilimento di pena. Nell'ordinamento italiano le pene detentive l'ergastolo, la reclusione e l'arresto e la loro esecuzione è disciplinata dalla l. 6 luglio 1975 n.354. In diritto civile, il fatto di detenere, l'aver la cosa nella propria materiale disponibilità, riconoscendo l'altruità del possesso. Se si riconosce validità a questa definizione, i C.A.R.A. non potrebbero essere definiti come "centri di detenzione"*.

<sup>32</sup> Paola Balbo, *Rifugiati e asilo. Il diritto reale soffocato: excursus tra direttive europee e leggi nazionali*, Halley, Matelica, 2007 pag. 127.

*altri paesi per fuggire da persecuzioni*<sup>33</sup>. Diverso è il caso del richiedente asilo politico. Chi chiede asilo politico è quello "straniero al quale si è impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana" secondo quanto stabilito dall'articolo 10 comma terzo della Costituzione<sup>34</sup>. Il d. lgs. 28 gennaio 2008 n.25, più volte citato, fornisce le linee guida da seguire per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio nazionale dai cittadini di paesi non appartenenti all'Unione Europea nonché le procedure per la revoca e la cessazione degli status eventualmente già riconosciuti<sup>35</sup>.

## 5. I C.A.R.A. nel quadro istituzionale italiano

Come è noto, è al Ministero dell'Interno che la legge attribuisce la responsabilità della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica. In questo senso il Ministero dell'Interno è, come è stato detto, autorità nazionale di pubblica sicurezza. Alle sue dipendenze è collocato il complesso di uffici definito come Amministrazione della Pubblica Sicurezza: ne fanno parte a livello centrale il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed a livello provinciale e locale le autorità di Pubblica Sicurezza ed il personale che da queste dipende. A livello provinciale la figura del Prefetto è caratterizzata da un duplice ruolo: egli, infatti, è preposto all'attuazione delle direttive ministeriali ed al coordinamento delle forze di polizia, ed è anche responsabile provinciale dell'ordine e della sicurezza pubblica<sup>36</sup>. Il Prefetto predispone, in attuazione delle direttive ministeriali, piani coordinati di controllo del territorio, che i responsabili delle forze di polizia devono attuare. Nella formulazione di questi, come più in generale nell'attuazione dell'attività di coordinamento delle forze di polizia, il Prefetto si avvale del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, organo consultivo del quale fanno parte il Presidente della Provincia, il Questore<sup>37</sup>, il Comandante Provinciale dei Carabinieri, il Comandante il Gruppo Guardia di Finanza e il Comandante

<sup>33</sup> La parola italiana "asilo" viene dal greco "àsylon" e vuol dire, etimologicamente, sacro, inviolabile. Così, nell'antichità erano luoghi di "asilo" i boschi dedicati ad una divinità, le tombe degli eroi, gli altari. [Http://www.etimo.it/?Term=asilo](http://www.etimo.it/?Term=asilo)

<sup>34</sup> <http://www.governo.it/governo/Costituzione/principi.html>

<sup>35</sup> *In Italia, altre forme specifiche di tutela alternative allo status di rifugiato sono la protezione umanitaria (per cui il permesso di soggiorno viene rilasciato direttamente dalla questura su raccomandazione dalla Commissione Territoriale) e la protezione temporanea (secondo il d.lgs. 286/98) che si attiva in occasione di rilevanti esigenze umanitarie, per conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione Europea.*

<sup>36</sup> Legge 1 aprile 1981, n. 121 Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 10 aprile 1981, n. 100. Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Articolo 13. Prefetto 1. Il Prefetto è autorità provinciale di pubblica sicurezza. 2. Il Prefetto ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia e sovrintende all'attuazione delle direttive emanate in materia. Assicura unità di indirizzo e coordinamento dei compiti e delle attività degli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza nella provincia, promuovendo le misure occorrenti. 3. A tali fini il Prefetto deve essere tempestivamente informato dal Questore e dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica nella provincia. 4. Il Prefetto dispone della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione in base alle leggi vigenti e ne coordina le attività. 5. Il Prefetto trasmette al Ministro dell'Interno relazioni sull'attività delle forze di polizia in riferimento ai compiti di cui al presente articolo. 6. Il Prefetto tiene informato il commissario del governo nella regione sui provvedimenti che adotta nell'esercizio dei poteri ad esso attribuiti dalla presente legge.

<sup>37</sup> Legge 1 aprile 1981, n.121 Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 10 aprile 1981, n.100. Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Articolo 14. Questore 1. Il Questore è autorità provinciale di pubblicasicurezza. 2. Il Questore ha la direzione, la responsabilità e il coordinamento, a livello tecnico operativo, dei servizi di ordine e di sicurezza pubblica e dell'impiego a tal fine della forza pubblica e delle altre forze eventualmente poste a sua disposizione. 3. A tale scopo il Questore deve essere tempestivamente informato dai comandanti locali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza su quanto comunque abbia attinenza con l'ordine e la sicurezza pubblica.

Provinciale del Corpo Forestale, la cui composizione, allargabile anche a soggetti esterni all'Amministrazione della pubblica sicurezza, contribuisce a rendere trasparente la natura della funzione prefettizia<sup>38</sup>.

## 6. Le possibili decisioni della Commissione Territoriale alla domanda per ottenere lo status di rifugiato<sup>39</sup>

Come è stato già detto, presso i C.A.R.A. devono trovare accoglienza coloro che abbiano presentato la domanda per ottenere lo status di rifugiato, sulla quale la Commissione Territoriale non abbia ancora adottato una decisione. La domanda diretta ad ottenere lo status di richiedente asilo può trovare una definizione positiva, negativa ovvero ancora una soluzione "intermedia" secondo la quale, pur non ravvisando la Commissione Territoriale gli estremi per poter concedere lo status di avente diritto all'asilo, ritenga di aver riscontrato elementi tali da considerare "pericolosa" per il richiedente asilo la eventualità di un rimpatrio<sup>40</sup>. La Commissione Territoriale, entro 3 giorni successivi alla data dell'audizione del richiedente asilo può quindi adottare una delle seguenti decisioni alternative:

- riconoscere al richiedente asilo lo status di rifugiato;

<sup>38</sup> ([http://www.prefettura.it/roma/index.php?F=spages&s=multisezione.php&nodo=50397&id\\_sito=1199](http://www.prefettura.it/roma/index.php?F=spages&s=multisezione.php&nodo=50397&id_sito=1199))

<sup>39</sup> "(...) La competenza giurisdizionale per la tutela del diritto d'asilo e per il riconoscimento dello status di rifugiato ha subito vicende alterne nel tempo. Pacifica è sempre stata la giurisdizione del giudice ordinario in materia di diritto d'asilo, che si configura come diritto soggettivo perfetto (Tribunale di Roma 1 ottobre 1999; Cassazione Civile Sezioni Unite, 26 maggio 1997 n.4674) e che nasce direttamente dall'art. 10 comma 3 della Costituzione. Per quanto riguarda invece il riconoscimento dello status di rifugiato, che avviene attraverso una procedura amministrativa disciplinata dalla legge, l'art.5 del decreto legge n.416/89 prevedeva espressamente la giurisdizione del giudice amministrativo avverso i provvedimenti di diniego di riconoscimento; era altresì prevista la competenza giurisdizionale del giudice amministrativo anche avverso i provvedimenti di espulsione e contro quelli di diniego e revoca dei permessi di soggiorno. Successivamente l'art. 46 della legge n.40 del 1998 ha abrogato detto articolo 5; abrogazione confermata dall'art. 47 del testo unico.

In tale situazione la corte di cassazione a sezioni unite ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario, riconducendo la condizione di rifugiato nell'ambito del diritto d'asilo e quindi entro una posizione di diritto soggettivo perfetto, con la conseguenza che gli atti amministrativi hanno natura dichiarativa e non costitutiva (Cass. Sezioni unite civili 17 dicembre 1999 n.907).

Il Consiglio di Stato invece affermava che, pur in presenza di detta esplicita abrogazione, la giurisdizione doveva ritenersi sempre del giudice amministrativo, non potendosi negare l'esistenza di un potere discrezionale da parte dell'amministrazione nell'apprezzamento dei fatti e della loro rilevanza per il riconoscimento dello status di rifugiato (Consiglio di Stato sez. IV, 29 agosto 2002 n.4336).

Il contrasto è stato risolto dal legislatore che con l'articolo 32 della legge n. 189 /2002 ha previsto che i ricorsi avverso gli atti della Commissione Territoriale competente per il riconoscimento dello status di rifugiato, sono presentati al tribunale in composizione monocratica territorialmente competente. Per completezza si ricorderà infine che avverso il diniego del permesso di soggiorno il ricorso va presentato al giudice amministrativo, in base all'art. 5 bis comma 10 del t.u. n. 286/98; avverso il decreto di espulsione emanato dal Prefetto la competenza giurisdizionale è del giudice ordinario (tribunale in sede monocratica: art. 13 comma 8); avverso il decreto di espulsione emesso dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico e sicurezza dello stato, il ricorso deve essere presentato al giudice amministrativo (competenza territoriale del TAR del Lazio, sede di Roma: art. 13 comma 11). (...)", in Ministero della Giustizia tedesco Colloquio tedesco- francese – italiano in tema di Diritto d'asilo Wustrau, settembre 2003, Diritto d'asilo e status di rifugiato nell'ordinamento italiano, in Relazione di Carlo Taglienti, [http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi\\_contributi/diritto\\_asilo.htm](http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/diritto_asilo.htm).

<sup>40</sup> "(...) Per quanto riguarda le decisioni che la Commissione Territoriale può adottare, se ne distinguono tre: il riconoscimento dello status di rifugiato, il rigetto della domanda semplicemente inteso o con richiesta al Questore del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. (...)". Ezio Benedetti, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento*, Cedam, Padova, 2010, pag. 244.

- rigettare la domanda, ma, pur non ravvisando i requisiti richiesti per lo status di rifugiato, valutare autonomamente la pericolosità di un rimpatrio del soggetto richiedente e chiedere al Questore il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione umanitaria. Questo tipo di permesso di soggiorno ha la durata di un anno rinnovabile e consente di svolgere un'attività lavorativa;
- rigettare la domanda: in tal caso il Questore invita il richiedente asilo di cui è stata rigettata la domanda a lasciare il territorio nazionale.

## 7. Modalità di presentazione della domanda di asilo

La domanda di asilo deve essere presentata all'ufficio di polizia della questura competente per territorio, ovvero in altro ufficio laddove quello competente manchi dell'ufficio di polizia di frontiera. Al momento in cui si intende richiedere lo status di rifugiato il richiedente si reca presso il competente ufficio di polizia dove riceve dai funzionari a ciò preposti dei moduli "già predisposti" nei quali verranno espone le motivazioni per cui si intende richiedere lo stato di rifugiato. Laddove il richiedente possieda il passaporto (o altro documento di identità), l'identificazione stessa verrà compiuta per il mezzo di questo documento. Nel caso in cui, invece, il richiedente lo status di rifugiato non abbia un documento di identificazione valido, il riconoscimento sarà effettuato sulla base di un'autodichiarazione resa da parte del richiedente<sup>41</sup>. L'ipotesi dell'assenza di un documento di identità valido è particolarmente frequente date le vicissitudini normalmente affrontate dai richiedenti asilo durante il viaggio per raggiungere l'Europa. Della domanda presentata l'ufficio di polizia rilascerà copia e, come viene detto con linguaggio burocratico, e di comprensione alquanto difficile per degli stranieri che non abbiano dimestichezza con la lingua italiana, si provvederà alle "foto-segnalazioni". Al fine di consentire la migliore comprensione sia del testo dei documenti prestampati da compilare, sia la comprensione delle domande rivolte dal richiedente asilo da parte dei funzionari di polizia preposti è prevista la presenza di un interprete e di un mediatore culturale<sup>42</sup>.

## 8. L'iter della domanda diretta a ottenere l'asilo<sup>43</sup>

Come è stato detto sopra, una volta presentata la domanda diretta a ottenere asilo, essa viene avviata dall'ufficio competente della questura e da quest'ultima alla "Commissione Territoriale"<sup>44</sup>, che

<sup>41</sup> Il richiedente asilo, provvisto di documenti, è invitato dalla *polizia di frontiera* a eleggere domicilio mentre nel caso di richiedenti asilo trattenuti nei centri questi non potranno eleggere domicilio e la loro domanda verrà inoltrata alla commissione in cui si trova il centro (articolo 12 comma secondo d.P.R. 303204), confronta Ezio Benedetti citato, pag. 243.

<sup>42</sup> "(...) L'obiettivo più specifico del mediatore culturale è quello di aiutare il cittadino straniero a leggere e comprendere la cultura italiana alla luce delle culture di appartenenza e delle reciproche aree di pregiudizio (...)", Giovanna Dallari, Deborah Previti, Stefania Ricci, in *Interpretazione di trattativa: la mediazione linguistico-culturale nel contesto formativo e professionale*, Hoepli, Milano, 2005, pag. 190. La qualifica di "mediatore interculturale" è normalmente rilasciata da enti locali o regionali a seguito di un corso di preparazione e specializzazione in mediazione culturale. Recentemente in alcuni comuni d'Italia sono stati istituiti dei registri pubblici dei *Mediatori Interculturali*. Confronta ad esempio delibera n.160 del 18 luglio 2005 del Consiglio Comunale di Roma.

<sup>43</sup> Cfr. [Http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/come\\_fare/asilo/domanda.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/come_fare/asilo/domanda.html)

<sup>44</sup> Le Commissioni Territoriali, presieduta da un funzionario della carriera prefettizia, sono composte da un funzionario del polizia di stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato alla conferenza stato-città ed autonomie locali, ed infine da uno della *ACNUR-Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati* (o anche con acronimo inglese *Unhcr-United Nations high commissioner for refugees* – Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati). È prevista la possibilità che tali commissioni sia integrata da un funzionario del ministero degli affari esteri e del personale posto in posizione di distacco di riposo nel caso di afflussi massicci di persone (articolo 1 quater, legge 39 /1990). Circa la competenza dei membri si dispone che siano "ammessi a seguire un apposito corso di preparazione

decide sulla domanda stessa. La domanda, corredata della documentazione necessaria, viene tempestivamente inoltrata dalla questura alla competente Commissione Territoriale per il riconoscimento dello "status di rifugiato". Ciascuna Commissione esamina le istanze di riconoscimento dello "status di rifugiato" presentate nella propria circoscrizione territoriale<sup>45</sup>. La legge prevede che la Commissione Territoriale provveda all'audizione del richiedente entro 30 giorni dalla trasmissione dell'istanza fatta dalla questura e che la decisione venga poi adottata entro i successivi 3 giorni. La data della convocazione presso la Commissione viene comunicata dalla questura al richiedente asilo al domicilio indicato al momento della presentazione della domanda.

## 9. La composizione delle Commissioni Territoriali e della commissione nazionale per il diritto d'asilo<sup>46</sup>

Le Commissioni Territoriali, presiedute da un funzionario della carriera prefettizia, sono composte da un funzionario della polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato alla conferenza Stato-Città ed autonomie locali, ed infine da uno dell'ACNUR-Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati<sup>47</sup>. È previsto che tali Commissioni possano essere integrate, su

---

dell'attività" (articolo 12, d.P.R. 303/2004). L'esperienza dei componenti nel settore dei rifugiati, ad eccezione del rappresentante dell'ACNUR, non pare però essere considerato una priorità, in contrasto con quanto disposto dalla direttiva comunitaria 2005/85 del 1 dicembre 2005 o "direttiva procedure" che deve procedere all'esame della domanda. Confronta Ezio Benedetti, citato, pag. 244.

<sup>45</sup> Con la legge Bossi-Fini (n.189/2002) e il relativo regolamento di attuazione (d.P.R. n.303/2004) furono istituite sette Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello "status di rifugiato": Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani. Con d. lgs. n. 25 del 28 gennaio 2008 e con il relativo decreto ministeriale di attuazione del 6 marzo 2008 sono state individuate, complessivamente, 10 Commissioni Territoriali con tre sedi in aggiunta a quelle già presenti: Torino, Bari e Caserta. Le dieci Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato con le rispettive competenze territoriali:

1. Gorizia: competenza sulle domande presentate nelle regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige;
2. Milano: competenza sulle domande presentate nella regione Lombardia;
3. Roma: competenza sulle domande presentate nelle regioni Lazio, Abruzzo, Sardegna, Toscana, Marche, Umbria;
4. Foggia: competenza sulle domande presentate nelle province di Foggia e Barletta-Andria-Trani;
5. Siracusa: competenza sulle domande presentate nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania;
6. Crotone: competenza sulle domande presentate nelle regioni Calabria e Basilicata;
7. Trapani: competenza sulle domande presentate nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina, Enna;
8. Bari: competenza sulle domande presentate nelle province di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto;
9. Caserta: competenza sulle domande presentate nelle regioni Campania e Molise;
10. Torino: competenza sulle domande presentate nelle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna.

<sup>46</sup> La Commissione Nazionale e le Commissioni Territoriali hanno iniziato a svolgere le proprie funzioni dal 21 aprile 2005.

<sup>47</sup> La Unhcr è l'Agenzia delle Nazioni Unite per i rifugiati (*United Nations high commissioner for refugees – Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati*). L'Agenzia fu creata dall'assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1950 e di fatto, incominciò ad operare il 1° gennaio 1951. Stati che ancora si stavano riprendendo dalle devastazioni della seconda guerra mondiale volevano accertarsi di avere un'organizzazione forte ed efficace che badasse agli interessi dei rifugiati – o li "proteggesse" nei paesi in cui avevano cercato asilo. L'Unhcr fu anche incaricata di aiutare i governi a trovare "soluzioni permanenti" per i rifugiati. 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 del 1951 sui rifugiati; ne consegue che lo strumento chiave del diritto internazionale e l'organizzazione designata al suo monitoraggio sono particolarmente ben sincronizzati. L'articolo 35 della Convenzione del 1951 rende esplicita la relazione e richiede agli stati di cooperare con l'Unhcr sulle questioni relative alla messa in vigore della Convenzione stessa e ad eventuali leggi, regolamenti o

richiesta del Presidente della *Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato* da un funzionario del Ministero degli Affari Esteri con la qualifica di componente a tutti gli effetti. Ogni volta, poi, che sia necessario, in relazione a particolari afflussi di richiedenti asilo le Commissioni possono essere composte da personale posto in posizione di distacco o di collocamento a riposo<sup>48 49</sup>. Circa la competenza dei membri delle Commissioni Territoriali si dispone che essi siano *ammessi a seguire un apposito corso di preparazione dell'attività*<sup>50</sup>. La Commissione Nazionale per il 15 Diritto d'Asilo, istituita con d.P.C.M. 4 febbraio 2005<sup>51</sup>, è composta da un Prefetto che la presiede<sup>52</sup>, da un dirigente della Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione e da un dirigente della Pubblica Sicurezza<sup>53</sup>. Alle riunioni partecipa anche un rappresentante del delegato in Italia dell'ACNUR-Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. La Commissione Nazionale ha essenzialmente compiti di indirizzo e di coordinamento; di formazione dei componenti delle Commissioni Territoriali; di riesame per i casi di cessazione e revoca degli status concessi<sup>54</sup>. Nell'ambito della Commissione Nazionale erano state originariamente istituite: la *Sezione del riesame*<sup>55</sup>, la *Sezione stralcio*<sup>56</sup>.

## 10. Chi non può presentare la domanda diretta ad ottenere asilo

Non può chiedere lo status di rifugiato in Italia chi: abbia già ottenuto lo status di rifugiato in un altro Stato; provenga da uno Stato, diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla Convenzione di Ginevra e nel quale, avendo soggiornato per un significativo periodo di tempo, non abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato; abbia subito in Italia condanne per delitti contro la personalità o la sicurezza dello Stato, contro l'incolumità pubblica, ovvero reati di

---

decreti che gli stati possono redigere e che possono avere un effetto sui rifugiati. [Http://www.unhcr.it/news/dir/2/1-unhcr.html](http://www.unhcr.it/news/dir/2/1-unhcr.html)

<sup>48</sup> Legge 39 del 1990 art. 1 quater primo comma.

<sup>49</sup> Circa la competenza dei membri si dispone che siano "*ammessi a seguire un apposito corso di preparazione dell'attività*". L'esperienza dei componenti nel settore dei rifugiati, ad eccezione del rappresentante dell'ACNUR, non pare però essere considerata una priorità, in contrasto con quanto disposto dalla direttiva comunitaria direttiva 2005/85/CE del consiglio, del 1 ° dicembre 2005, recante norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato pubblicata in *Gazzetta Ufficiale n. L 326 del 13/12/2005 pag.13 –34*.

<sup>50</sup> Articolo 12, d.P.R. 303/2004.

<sup>51</sup> Il decreto di cui sopra istitutivo della commissione nazionale citato, in questa forma, nel sito ufficiale del Ministero dell'Interno, non ha alla data potuto essere reperito sul sito *normattiva* né nell'uno né nell'altro dei siti citati.

<sup>52</sup> Istituita con d.P.C.M. del 4 febbraio 2005.

<sup>53</sup> La sezione del riesame per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 16 del regolamento di attuazione della Bossi-Fini adottato con d.P.R. n. 303 del 2004 e, pertanto, per provvedere, nel caso di richiesta di riesame presso una Commissione Territoriale, all'integrazione della stessa con un componente della commissione nazionale poiché tale istituto non è stato rinnovato nel d. lgs. n. 25 del 2008 in materia di procedure, la sezione del riesame ha perso la propria ragion d'essere ed ha cessato la propria attività con l'entrata in vigore del predetto d. lgs. n.25; la sezione stralcio istituita ai sensi dell'art. 21 del d.P.R. n. 303/2004 con il compito di esaminare le istanze di riconoscimento pendenti davanti alla ex commissione centrale all'atto dell'entrata in vigore della riforma operata con la l. 289/2002 (Bossi-Fini) e relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. 303/2004).

<sup>54</sup> A questi compiti attribuisce particolare rilevanza Benedetti secondo cui (...) *La commissione nazionale mantiene in realtà poteri decisionali circa le revoche e la cessazione degli status concessi (...)*, confronta Ezio Benedetti, citato, pag. 243.

<sup>55</sup> Per l'esercizio delle funzioni previste dall'art. 16 del regolamento di attuazione della Bossi-Fini adottato con d.P.R. n. 303 del 2004.

<sup>56</sup> Istituita ai sensi dell'art. 21 del d.P.R. N.303/2004.

riduzione in schiavitù, furto, rapina, devastazione e saccheggio, o comunque connessi alla vendita e al traffico illegale di armi o di sostanze stupefacenti, o, infine, di associazione mafiosa o di appartenenza a organizzazioni terroristiche; abbia commesso reati di crimini di guerra<sup>57</sup>, ovvero contro la pace o contro l'umanità<sup>58</sup>.

## 1. Il diritto alla salute del richiedente asilo e i suoi diritti in generale<sup>59</sup>

Al richiedente asilo vengono garantite le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti conformemente a quanto previsto dalla direttiva 2003/9/ del Consiglio recante *norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*<sup>60</sup>, norme recepite successivamente dalla legislazione italiana<sup>61</sup>. Non si può fare a meno di notare, esaminando nel concreto la attività sanitaria dei C.A.R.A.<sup>62</sup>, che i servizi sanitari offerti da almeno alcune di queste strutture sono andati ben al di là delle cure ambulatoriali e ospedaliere come previste dalla direttiva sopracitata<sup>63</sup>. A titolo di esempio

<sup>57</sup> Secondo quanto afferma l'Unhcr *una persona accusata o condannata con giusto processo per un grave reato comune non è normalmente considerata un rifugiato. Potrebbe, tuttavia, aspirare allo status di rifugiato colui che oltre all'accusa o alla condanna abbia anche un fondato timore di persecuzione per ragioni politiche, religiose, etniche o di appartenenza ad un gruppo sociale, a meno che il reato non venga considerato di tale gravità per cui chi lo ha commesso è ritenuto indegno di protezione*. [Http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/](http://www.unhcr.it/news/download/94/165/30/) (documento del marzo 2008).

<sup>58</sup> "(...) L'origine storica della norma internazionale sui crimini contro l'umanità può farsi risalire al secondo dopoguerra, e in specie all'istituzione delle Tribunale Militare Internazionale di Norimberga. Alcuni crimini commessi (...) non rientravano nella tradizionale categoria dei crimini di guerra, perché le vittime non erano cittadini di stati nemici od occupati. Per punire le atrocità naziste contro ebrei tedeschi, zingari, oppositori politici, o contro cittadini di stati alleati o ammessi al terzo orario, occorreva dunque prevedere una figura criminosa che prescindesse dai requisiti soggettivi della vittima propri dei crimini di guerra. La norma sui crimini contro l'umanità, contenuta nell'articolo sei dello statuto del Tribunale di Norimberga, questa nuova categoria criminosa. (...) crimini contro l'umanità "l'omicidio, la riduzione in schiavitù, la deportazione, e ogni altro atto inumano contro qualsiasi popolazione civile", nonché "la persecuzione per motivi politici, razziali o religiosi", anche se non in violazione della legge nazionale dell'ordinamento in cui erano stati perpetrati. Gianni Angelucci, Luisa Vierucci, *Il diritto internazionale umanitario e la guerra aerea. Scritti scelti*, Firenze, 2010, pagina 288.

<sup>59</sup> Tracciare un quadro completo della normativa delle regioni italiane in materia di assistenza sanitaria ai richiedenti asilo richiede un'analisi particolare e apposita che non sembra rientrare nel dominio di questo saggio. In ogni caso, per semplificare la ricerca si rinvia, al portale del ministero della salute: <http://www.normativasanitaria.it/index.jsp>.

<sup>60</sup> Cfr. Direttiva 2003/9/CE del consiglio del 27 gennaio 2003 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 6.2.2003) recante *Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri*, art. 15 *Assistenza sanitaria*

1. Gli stati membri provvedono affinché i richiedenti asilo ricevano la necessaria assistenza sanitaria che comprende quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie. 2. Gli stati membri forniscono la necessaria assistenza medica, o di altro tipo, ai richiedenti asilo che presentino esigenze particolari.

<sup>61</sup> Cfr. d. lgs. 30 maggio 2005, n. 140 "attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli stati membri", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n.168 del 21 luglio 2005, art. 10 *assistenza sanitaria e istruzione dei minori*. 1. Salvo quanto previsto dall'articolo 10 del regolamento, i richiedenti asilo e i loro familiari, inseriti nei servizi, di cui all'articolo 1-sexies del decreto legge, sono iscritti, a cura del gestore del servizio di accoglienza, al servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, del testo unico. 2. Fatto salvo il periodo di eventuale permanenza nel centro di identificazione, comunque non superiore a tre mesi, i minori richiedenti asilo o i minori figli di richiedenti asilo sono soggetti all'obbligo scolastico, ai sensi dell'articolo 38 del testo unico.

<sup>62</sup> *Manuale di buone pratiche. Esperienze da un centro di accoglienza per richiedenti asilo*, Croce Rossa Italiana, 2010, a cura di Laura Elena Pacifici, Flavia Riccardo.

<sup>63</sup> Di particolare interesse per chi volesse confrontare la situazione italiana relativa ai diritti sociali degli immigranti e in particolare l'accesso al servizio sanitario in Francia e in Inghilterra, cfr. Sylvie Da Lomba, *Fundamental social rights for irregular migrants: the right to health care in France and England*, in *Irregular migration and human rights: theoretical, european and international perspectives*, a cura di Barbara Bogusz, et al., Martinus Nijhoff Publishers, 2004.

si può ricordare che nell'organizzare il servizio sanitario e socio-assistenziale di un C.A.R.A.<sup>64</sup>, la CRI-Croce Rossa Italiana ha proposto per i richiedenti asilo un modello organizzativo ripartito in tre fasi distinte: accoglienza, permanenza, inserimento sociale.

### **a) La fase della prima accoglienza**

La fase di prima accoglienza è il momento in cui il richiedente asilo, comunque pervenuto al C.A.R.A., riceve tutte le indicazioni e il relativo supporto per potersi ambientare all'interno del C.A.R.A. stesso, in cui sarà alloggiato per tutto il tempo necessario fino al riconoscimento del proprio status. Il richiedente asilo riceve alcuni capi di vestiario già all'entrata, gli oggetti indispensabili per l'igiene personale, tutte le indicazioni relative al posto dove sarà alloggiato e tutte le informazioni essenziali per la propria permanenza nel Centro<sup>65</sup>. Sempre in questa fase il richiedente asilo riceve tutte le notizie essenziali che gli consentano di esercitare i propri diritti. Contemporaneamente egli assume consapevolezza delle proprie responsabilità e dei propri doveri nei confronti della comunità e del Paese che lo ospita. Per completare il quadro delle informazioni fornite i richiedenti asilo ricevono un opuscolo contenente le informazioni di base sul Servizio Sanitario Nazionale. L'opuscolo, prodotto in più lingue (italiano, francese, inglese e arabo) contiene anche un glossario sui termini più utilizzati relativi a sanità e immigrazione<sup>66</sup>.

### **b) La fase di permanenza**

In media un richiedente asilo rimane nel C.A.R.A. circa tre mesi<sup>67</sup>. Tuttavia in alcuni casi particolarmente complessi la permanenza può durare oltre un anno. La tutela del diritto alla salute, inteso nel suo senso più ampio, consente la miglior fruibilità di altri diritti (diritto allo studio, diritto alla maternità per le donne, etc.)<sup>68</sup>.

### **c) La fase di inserimento sociale**

Per un richiedente asilo, l'obiettivo finale è ovviamente il riconoscimento del diritto d'asilo nel paese dove ha presentato la domanda<sup>69</sup>. *"(...) Tuttavia spesso non si considera che una vita dignitosa nel paese d'asilo richiede più di un permesso di soggiorno e un documento. Saper aprire la porta dell'integrazione e iniziare a vivere 18 nella nuova società in modo integrato, è la fase finale di quel percorso iniziato abbandonando il paese d'origine(...)"*<sup>70 71</sup>. La fase di inserimento

<sup>64</sup> Ci si intende riferire al C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto.

<sup>65</sup> *Manuale di buone pratiche. Esperienze da un centro di accoglienza per richiedenti asilo*, Croce Rossa Italiana, 2010., a cura di Laura Elena Pacifici, Flavia Riccardo, pag. 44, pag. 114.

<sup>66</sup> *Manuale di buone pratiche. Esperienze da un centro di accoglienza per richiedenti asilo*, Croce Rossa Italiana, 2010., a cura di Laura Elena Pacifici, Flavia Riccardo, pag. 44, pag. 105.

<sup>67</sup> *Manuale di buone pratiche. Esperienze da un centro di accoglienza per richiedenti asilo*, Croce Rossa Italiana, 2010., a cura di Laura Elena Pacifici, Flavia Riccardo, pag. 44.

<sup>68</sup> A questo scopo, in alcuni C.A.R.A. il medico e tutto lo *staff* del servizio sanitario rappresentano un punto di riferimento importante in particolare nelle prime settimane di permanenza. La direzione sanitaria, all'interno del "microcosmo" rappresentato dal centro di accoglienza cerca di influenzare positivamente i principali fattori che determinano la salute: comportamenti, stili di vita, fattori sociali, condizioni di vita e culturali.

<sup>69</sup> *Manuale di buone pratiche. Esperienze da un centro di accoglienza per richiedenti asilo*, Croce Rossa Italiana, 2010., a cura di Laura Elena Pacifici, Flavia Riccardo, pag. 45.

<sup>70</sup> *Manuale di buone pratiche. Esperienze da un centro di accoglienza per richiedenti asilo*, Croce Rossa Italiana, 2010., a cura di Laura Elena Pacifici, Flavia Riccardo, pag. 44.

<sup>71</sup> Un'impostazione analoga si evince da Alessandro Dal Lago dove afferma che *"(...)solo capovolgendo i presupposti politici, mediali e sociali della cultura dell'inimicizia (...) E soprattutto predisponendo dei meccanismi sociali e*



sociale, in tutti i suoi aspetti, è quindi il passo più importante verso l'integrazione<sup>72</sup>. Iscrivere al Servizio Sanitario Nazionale ne è a sua volta un aspetto essenziale in quanto consente l'accesso regolare ai servizi sanitari sia preventivi che curativi, evitando un utilizzo unicamente reattivo dei servizi sanitari (in risposta ad una malattia/malessere) e contribuendo a favorire una reale equità nell'accesso alla salute<sup>73</sup>.

## 2. I diritti del richiedente asilo

Il richiedente asilo potrà ricevere senza particolari condizioni visite di familiari, del proprio avvocato<sup>74</sup>, dell'ACNUR e di organismi o enti di tutela dei rifugiati riconosciuti dal Ministero dell'Interno; non esiste obbligo di soggiorno, a parte le ore notturne, nel rispetto comunque dei criteri individuati dall'apposito regolamento dell'ente gestore del Centro. Inoltre, per particolari motivi (famiglia, salute), potrà anche richiedere di assentarsi per periodi prolungati, oltre gli orari stabiliti nel regolamento, previa autorizzazione del funzionario preposto al Centro. L'allontanamento prolungato, e non autorizzato e comunque non sufficientemente motivato, dal Centro, equivale invece a una rinuncia del richiedente asilo alla domanda di riconoscimento dello status di rifugiato<sup>75</sup>.

## 13. Il procedimento per la presentazione della domanda diretta ad ottenere lo status di rifugiato

Il procedimento inizia su impulso del richiedente<sup>76</sup>. L'articolo 1 del d.P.R. 16 settembre 2003 numero 303 e l'articolo due del d. lgs. 30 maggio 2005 n.140 prendendo a prestito la nomenclatura usata dal legislatore comunitario definiva uno straniero richiedente riconoscendo status di rifugiato con interni di richiedente asilo così ingenerando il rischio di confondere tutto l'asilo politico con quello dell'asilo costituzionale previsto dall'articolo 10 comma tre della Costituzione. Secondo

---

*istituzionali di integrazione sociale (...) Facendone dei cittadini, unica condizione per toglierli dal limbo delle non-persone (...)*". Alessandro Dal Lago, *Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, 2004, pag. 254.

<sup>72</sup> Si può a questo proposito ricordare il caso della direzione sanitaria del C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto che ha sviluppato una serie di attività formative tese ad informare gli ospiti nelle loro lingue d'origine, circa il funzionamento e le modalità di accesso ai servizi offerti dal servizio sanitario nazionale favorendo in questo modo il processo di integrazione in Italia.

<sup>73</sup> Intendendo per "salute" la definizione fornita dall'OMS-Organizzazione Mondiale della Sanità (<http://www.who.int/about/definition/en/print.html>): "who definition of health "health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity". The correct bibliographic citation for the definition is: preamble to the constitution of the world health organization as adopted by the international health conference, New York, 19-22 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 states (official records of the world health organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948. The definition has not been amended since 1948.

<sup>74</sup> "(...) Tutti i potenziali richiedenti asilo che giungono in Italia (e spesso anche i loro avvocati e le associazioni che li assistono) sono invece sospettati di reticenza sull'esatto percorso seguito nel loro viaggio negli immigrati, prima di potere presentare formalmente la richiesta di asilo, sono sentiti più volte dalla polizia che cerca soprattutto di scoprire l'organizzazione che li ha fatti arrivare nel paese. Si negano diritti fondamentali e, in nome della sicurezza, si annulla il riconoscimento del diritto di asilo e di protezione umanitaria. (...)". Guido Tassinari, *I diritti umani*, Alpha Test-Gli Spilli, Milano, 2003, pag. 114.

<sup>75</sup> "(...) Il trattenimento del richiedente asilo nei centri di identificazione o nei centri di permanenza temporanea, previsto in diversi casi (articolo 32), e la decadenza della domanda nel caso di allontanamento da questi luoghi, fanno pensare una procedura di ordine pubblico piuttosto che misure di carattere umanitario (...)". Paolo Graziano, *L'imbarazzante questione del diritto d'asilo. I rifugiati e le frontiere meridionali dell'Europa*, Proteo, 2004, pag. 79.

<sup>76</sup> Autorità responsabile, nell'ambito del Ministero dell'Interno, è il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per i Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo.

quanto previsto dall'articolo 20 del d. lgs. 28 gennaio 2008 numero 25 è il Questore a disporre l'accoglienza dello straniero nel centro per richiedenti asilo C.A.R.A.<sup>77</sup>. Chi propone una domanda ha diritto a ricevere alcune garanzie tra cui di non piccola rilevanza quella di non vedersi respinta né esclusa dall'esame delle domande di protezione internazionale per il solo fatto che essa non sia stata tempestivamente presentata. Altresì a tutti i "richiedenti" è dato il diritto di un colloquio personale con la competente Commissione Territoriale<sup>78</sup>, per altro definita dalla Corte di Cassazione come "priva di una soggettività giuridica in quanto mero organo del Ministero dell'Interno"<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Particolarmente problematica è la questione dei minori richiedenti asilo il cui riferimento normativo principale è quello rappresentato dall'articolo uno della legge 39 del 1990 che prevede l'obbligo di segnalazione del minore non accompagnato richiedenti asilo al tribunale per i minorenni ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza. Il tribunale per i minorenni sono dunque tenuti ad adottare provvedimenti che maggiormente tutela nemmeno gli consentono di restare in Italia con l'assistenza di un adulto nominato appositamente fino alla decisione della commissione centrale per il riconoscimento lo status di rifugiato. Confronta Rita Bertozzi, *Le politiche sociali per i minori stranieri non accompagnati. Pratiche modelli locali in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2005.

<sup>78</sup> Paolo Benvenuti, *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, L'Aquila, 2008, pag. 244.

<sup>79</sup> Confronta le ordinanze della Corte di Cassazione Civile Sezione Prima 18 giugno 2004 numero 11441, e 26 maggio 2005 numero 11211.

## 14. Conclusioni

Come si è potuto osservare dal testo dell'analisi condotta, l'argomento "C.A.R.A." coinvolge un insieme di fenomeni giuridici di diversa natura. Certamente, data la ripresa di rilevanti flussi migratori, in particolare dal mondo africano e asiatico, verso l'Europa, sarebbe opportuno che fosse uniformato a livello europeo il sistema dei centri di accoglienza per i richiedenti asilo (indipendentemente dalle varie denominazioni nazionali), in modo tale da poter fornire a livello europeo lo stesso tipo di assistenza sanitaria e accoglienza umanitaria. Un'assistenza sanitaria più globale di quella "minima" già prevista dalla direttiva CE in materia<sup>80</sup>, che peraltro è già stata attuata da alcuni sistemi di sanità regionale italiani. La prassi dei C.A.R.A. ha mostrato come alcuni richiedenti asilo non sono stati in grado di far capire pienamente alle Commissioni Territoriali le motivazioni della loro richiesta di asilo a causa delle difficoltà di espressione nelle lingue in cui si svolge normalmente la maggior parte della mediazione culturale e cioè, normalmente, in inglese, francese e arabo. Bisogna però notare che vi sono persone appartenenti a etnie e gruppi linguistici assai esigui per i quali non è sempre possibile assicurare un'adeguata mediazione linguistica. È evidente a questo punto che per comprendere pienamente ciò che taluni richiedenti asilo espongono ai fini della richiesta, occorrerebbe disporre di mediatori linguistici e culturali, che appartengano ad una più ampia serie di differenti culture. Certamente, avvalendosi dei mezzi di comunicazione informatici e telematici (a titolo esemplificativo ma non esaustivo da *skype* alla video-conferenza) a costi particolarmente contenuti o a costo zero, e di una banca dati contenente le informazioni relative ai mediatori culturali, la possibilità di utilizzare risorse umane e capacità professionali anche non esistenti direttamente su di un particolare territorio, potrebbe rappresentare un'adeguata soluzione. Per poter disporre di strumenti informatici adeguati e delle professionalità di cui sopra, si potrebbe far un più ampio ricorso al Fondo Europeo per i Rifugiati che è stato creato per promuovere le migliori prassi degli Stati membri nelle politiche dell'asilo con l'obiettivo di creare un sistema unico<sup>81 82</sup>. Il fondo è gestito dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale per le Politiche dell'Immigrazione e dell'Asilo<sup>83</sup>. Obiettivo finale è quello di creare un sistema unico di asilo, improntato al principio della parità di trattamento, che garantisca alle persone effettivamente bisognose un livello elevato di protezione, alle stesse condizioni in tutti

<sup>80</sup> Ex art. 15 della Direttiva 2003/9/CE del consiglio del 27 gennaio 2003 (pubblicato in L 31/22 it Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea 6.2.2003).

<sup>81</sup> Istituito con Decisione 2000/596/CE del consiglio, del 28 settembre 2000, che istituisce il *Fondo europeo per i rifugiati*, cfr. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_inclusion\\_fight\\_against\\_poverty/l33078\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_inclusion_fight_against_poverty/l33078_it.htm).

<sup>82</sup> Quello attualmente in atto è per il periodo dal 2008 al 2013. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l14567\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14567_it.htm)

<sup>83</sup> Il programma quadro "*solidarietà e gestione dei flussi migratori*" ( com(2005)123-1) quale strumento finanziario ue per il sostegno alle politiche migratorie e nell'ambito delle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 intende rispondere al problema della ripartizione equa delle responsabilità tra gli stati membri, con riferimento all'onere finanziario che consegue all'introduzione di una gestione integrata delle frontiere esterne e all'attuazione di politiche comuni in materia di asilo e immigrazione . Il programma quadro si articola nei seguenti strumenti finanziari specifici : 1) "*fondo europeo per il rimpatrio*", con una dotazione di 676 milioni di euro per il periodo 2008-2013 (decisione 575/2007/CE del 7 maggio 2007 ; 2) "*fondo europeo per le frontiere esterne*", con una dotazione di 1820 Milioni di euro per il periodo 2007-2013 (decisione 574/2007/CE del 7 maggio 2007) ; 3) "*fondo europeo per i rifugiati*" con una dotazione di 628 milioni di euro per il periodo 2008-2013 (decisione 573/2007/CE del 7 maggio 2007); 4) "*fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di paese terzi*", con una dotazione di 825 milioni di euro per il periodo 2007-2013 ( decisione 2007/435/CE del 25 giugno 2007 , confronta *Il sistema della sicurezza pubblica*, a cura di F. Ramacci, G. Spanger, Giuffrè 2010, pag. 84.

gli Stati membri e in cui gli stati "di frontiera" -più esposti alle ondate migratorie- non devono essere lasciati soli in sede europea.