

Le nuove frontiere dell'immigrazione. Verso percorsi di legalità, inclusione e sicurezza.

Palazzo della Cultura. 15-16 giugno 2018.

Dall'emergenza sbarchi all'integrazione. Percorsi di accoglienza per richiedenti asilo e titolari di protezione.

Relazione di Riccardo Campochiaro

Necessario e sentito il ringraziamento, da parte del Centro Astalli Catania, per Area Democratica per la Giustizia, poichè assolutamente non scontata la nostra partecipazione nel contesto di un seminario come quello odierno. Credo che l'invito, che segna la mia personale responsabilità, sia dovuto all'osservatorio privilegiato che il terzo settore ha sul fenomeno migratorio. Parliamo coi migranti quotidianamente e quotidianamente li guardiamo negli occhi, non abbiamo nessun vincolo istituzionale e non riceviamo alcun tipo di finanziamento pubblico; siamo, dunque, liberi di interpretare la realtà che affrontiamo e possiamo liberamente esporci, anche sulla questione accoglienza. Desidero condividere, almeno inizialmente, la mia responsabilità di rappresentare il terzo settore con il Presidente del Centro Astalli Nazionale, P. Camillo Ripamonti, che ha fatto delle affermazioni precise sul quadro attuale dal quale chiaramente non si può non partire: *"Se l'Italia antepone dimostrazione di forza e di peso politico alla vita dei migranti è chiaro che umanità e dignità delle persone divengono secondari rispetto a tutto il resto. Abbandonare innocenti in mare non può mai considerarsi una strategia politica ma rimane inequivocabilmente una grave violazione dei diritti umani di cui l'Italia sarà chiamata a rispondere"*. Riassumendomi la responsabilità del mio intervento, ho cercato di trasporre in un dato giuridico le parole del nostro Presidente e mi sono venute in mente altre parole, secondo me e altrettanto importanti, di Zagrebelsky, il quale nel definire la Costituzione ci dice che *"è ciò che ci siamo dati da sobri a valere per i momenti in cui siamo ubriachi"*.

In effetti, nel mondo dell'immigrazione, sia che si parli di accoglienza che di accesso alle procedure di protezione internazionale, c'è una sostanziale inversione dell'ordine

gerarchico delle fonti per come noi l'abbiamo imparato a Giurisprudenza: in tale settore, a volte un *hashtag* rischia di essere superiore, nel rango delle fonti, alla stessa Costituzione. L'art. 10 comma 3, infatti, sebbene interpretato nella maniera più restrittiva possibile, stabilisce che *"lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge"*. Ciò vuol dire che va riconosciuto quantomeno il diritto ad accedere al nostro territorio per richiedere protezione internazionale e/o umanitaria, salvo poi il diritto/dovere dello Stato di prevedere una procedura per accertare l'esistenza del diritto a vedersi riconosciuta quella protezione invocata. E' evidente che in questo contesto storico tale diritto sia leso costantemente, spesso da semplici *tweet*. Più in generale, è dato riscontrare che nel diritto dell'immigrazione raramente vi sono atti normativi di impulso parlamentare, riscontrandosi al contrario interventi legislativi del Governo, a loro volta consistenti spesso in recepimenti di Direttive comunitarie. Come dire che per normare il fenomeno migratorio aspettiamo che ci costringa o l'Europa o l'emergenza (ritenuta tale) del momento.

Non fa eccezione il Decreto Legislativo 142/2015 che regola l'accoglienza di richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale/umanitaria, recepimento della direttiva 2013/33/UE. Va premesso che quello operato dal nostro Governo non può considerarsi un recepimento pieno e valido poichè, ad esempio, mancano nella norma italiana alcuni requisiti che invece la Direttiva prevedeva, all'art.4, quali la gradualità e la proporzionalità delle misure di revoca dell'accoglienza, di cui si dirà più avanti.

Entrando nel merito dell'odierno sistema di accoglienza, possiamo distinguere due fasi: prima accoglienza (C.A.R.A./C.A.S.) e seconda accoglienza (S.P.R.A.R.). Preliminarmente va rilevato che non vi è una differenza tra chi ha accesso alla prima o alla seconda accoglienza in termini di qualificazione giuridica delle domanda di asilo. La possibilità di essere inserito nell'una o nell'altra, al di là di ipotesi di specifica vulnerabilità, non dipende dall'aver presentato domanda manifestamente infondata, dall'aver commesso reati, dall'aver eluso controlli di frontiera: dipende

esclusivamente dalla fortuna e da quali strutture sono disponibili al momento in cui si è manifestata la volontà di chiedere protezione internazionale. Possiamo affermare che il sistema di accoglienza in Italia, teoricamente, è ben strutturato. Se non fosse che, poi, ci sono i richiedenti asilo ed i titolari di protezione.

Ad esempio, l'art. 11 prevede la possibilità *"nel caso in cui è temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno delle strutture di cui agli art. 9 e 14"* che l'accoglienza sia disposta in strutture temporanee. I C.A.S., centri di accoglienza straordinaria, dovrebbero essere attivati solo in casi di consistenti e ravvicinati arrivi. E' vero che, specialmente dalla primavera araba ad oggi, ci sono stati arrivi consistenti e ravvicinati, ma essi erano anche piuttosto prevedibili. Abbiamo sentito molto spesso parlare di questa minaccia (così come spesso viene percepita), ma il sistema di accoglienza non è stato adeguatamente ampliato, soprattutto per ciò che avrebbe dovuto essere la seconda accoglienza, quella dello S.P.R.A.R. La conseguenza è che dei 186.833 migranti in accoglienza al 1.12.2017, 151.239 sono accolti presso i C.A.S., che per questo rappresentano (senza averne legittimità giuridica ed adeguatezza) l'accoglienza ordinaria. Peraltro, nei C.A.S. ci si dovrebbe andare soltanto *"previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente"* e, comunque, per il *"tempo strettamente necessario al trasferimento del richiedente nelle strutture di cui all'art. 9 ovvero nelle strutture di cui all'articolo 14"*. Ed invece, il richiedente asilo accolto nei CAS, vi rimane per tutto il tempo in cui è autorizzato a permanere sul Territorio Nazionale.

Stessa funzione dovrebbero svolgere i C.A.R.A. (Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo) e i C.P.A. (Centro di Prima Accoglienza), come il cd C.A.R.A di Mineo (in realtà oggi C.P.A.), per restare vicino al nostro territorio. I centri disciplinati dall'art. 9, infatti, dovrebbe accogliere i richiedenti asilo soltanto nella prima fase di accesso alla procedura: *"per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica"*. *"Il richiedente è accolto per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della"*

domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda". Tali operazioni dovrebbero realizzarsi in 35 giorni (all'ex C.A.R.A. di Mineo la formalizzazione della domanda di asilo si ha dopo 1/3 mesi dalla manifestazione). In realtà, però, finita tale fase non si ha poi un effettivo passaggio alla seconda accoglienza. Anche se il comma 5 del citato art. 9 recita che "Espletate le operazioni e gli adempimenti di cui al comma 4, il richiedente che ne faccia richiesta (...) è trasferito nelle strutture di cui all'articolo 14 (...). In caso di temporanea indisponibilità di posti nelle strutture di cui all'articolo 14, il richiedente rimane nei centri di cui al presente articolo, per il tempo strettamente necessario al trasferimento ", nella realtà il richiedente asilo che entra nella prima accoglienza vi rimane per tutto il tempo in cui è autorizzato a permanere sul Territorio Nazionale. Paradossalmente invece si può avere il percorso inverso; abbiamo incontrato richiedenti asilo che appena divenuti maggiorenni sono stati trasferiti dagli S.P.R.A.R. per minori, che li avevano accolti fino al compimento del diciottesimo anno di età, al C.A.R.A di Mineo, quindi incredibilmente vittime di un percorso inverso a quello che prevede la norma. E' del tutto evidente come tale passaggio abbia interrotto in un solo istante decine, se non centinaia, di percorsi d'integrazione che con sacrifici ed investimenti reciproci erano stati portati avanti, tanto da aver casi di ragazzi che stavano perdendo il lavoro poichè impossibilitati a viaggiare quotidianamente tra Mineo e Catania.

Ma perché reputiamo così importante che sia rispettato il percorso di prima e seconda accoglienza e, quindi che tutti i richiedenti asilo possano avere accesso allo S.P.R.A.R.? Il motivo è semplice. Vi è una disparità di trattamento netta e discriminatoria tra le due forme di accoglienza poichè lo S.P.R.A.R. è strutturalmente e normativamente predisposto per un'accoglienza diffusa ed integrata sul territorio. Solo per citare alcuni servizi presenti nelle strutture S.P.R.A.R ed invece, tendenzialmente, assenti nei Centri di prima accoglienza: un servizio legale compatibile con il numero di persone che vive all'interno (all'ex C.A.R.A. di Mineo c'è un ufficio legale con una decina di avvocati per 3.000 persone, mentre allo S.P.R.A.R. c'è un operatore legale per 15/25 persone); la possibilità di accedere al

Sistema Sanitario Nazionale e all' iscrizione anagrafica; la possibilità di intraprendere percorsi di formazione e di lavoro; la possibilità di essere iscritti a scuola. Tutti diritti che non sono esercitabili all'interno dei C.A.R.A. e dei C.A.S., non necessariamente perchè questi ultimi sono gestiti male, ma perchè la legge non li prevede come luoghi di integrazione e di accoglienza di lungo periodo, ma come semplici luoghi di passaggio. E tali dovrebbero rimanere. Invece, i richiedenti asilo restano in queste strutture di accoglienza anche per tre anni, in attesa della definizione della domanda di protezione.

A proposito dell'osservatorio privilegiato cui facevo riferimento inizialmente, quando incontro un richiedente asilo diniegato dalla Commissione, non è arduo capire se è stato accolto presso il C.A.R.A. o lo S.P.R.A.R. Lo capisco da come parla, lo capisco dall'esperienza che ha fatto sul territorio e lo capisco anche dal verbale di audizione, da come è riuscito a raccontare il proprio vissuto per come è stato aiutato in ciò. Chi è accolto nei C.A.R.A./C.A.S. ha sicuramente meno speranze di poter ottenere il riconoscimento di una protezione o, comunque, di poter raccontare al meglio la propria storia.

In relazione alla durata del percorso di accoglienza, il comma 2 dell'art. 1 così recita: *"Le misure di accoglienza di cui al presente decreto si applicano dal momento della manifestazione della volontà di chiedere la protezione internazionale"*. Se, dunque, è chiaro il momento in cui sorge il diritto all'accoglienza, non altrettanto chiaro è il momento in cui esso cessa. Non v'è dubbio, infatti, che esso permanga per il tempo necessario all'istruzione della domanda in sede amministrativa, ma cosa accade nelle more della procedura, nella sua fase giuridizionale? Pare non ci siano dubbi sul diritto all'accoglienza durante il primo grado di giudizio, sempre che non ci si trovi in una delle ipotesi disciplinate dall'art 35 bis, comma 3, D. Lvo 25 del 2008 in cui il ricorso viene proposto: a) da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale; c)

avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis); d) avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettera c). In tal caso il diritto alla permanenza sul territorio (e quindi all'accoglienza) permane solo previa specifica pronuncia del Giudice.

Per la successiva fase, bisogna chiaramente distinguere tra i richiedente asilo a cui si applica la procedura post Minniti e coloro i quali, invece, hanno proposto ricorso *ex art. 35 D. Lvo 25/08* prima del 17 agosto 2017. Per questi ultimi, la Cassazione, con l'ordinanza 18737/17 del 27.07.2017, ha stabilito che, al di fuori dei casi del citato comma 3 dell'art 35bis, si ha diritto a permanere sul territorio (e quindi in accoglienza) fino alla definizione del procedimento volto al riconoscimento della protezione internazionale. Sebbene tale principio sia ormai pacifico, alcune Questure e Prefetture hanno avuto bisogno di molto tempo per adeguarsi.

Quanto ai casi in cui non vi è più la possibilità di proporre appello e l'unico rimedio giurisdizionale resta il ricorso per Cassazione, c'è da chiedersi se il diritto all'accoglienza rimanga fino alla notifica del rigetto del ricorso in primo grado, fino allo spirare dei termini per ricorrere in Cassazione o fino alla decisione del Giudice adito sull'istanza d'inibitoria. L'interpretazione più conforme alla norma (e alla logica) pare essere quest'ultima, avallata da una recente nota della Prefettura di Treviso.

Un'altra questione su cui ha peccato il recepimento operato con il D. Lgs. 142 del 2015 riguarda i casi di revoca dell'accoglienza, differenziati tra C.A.R.A./C.A.S. e S.P.R.A.R. Perché, in realtà non si sa se in maniera voluta o meno, ma per la prima accoglienza ci sono solo due ipotesi di revoca, ovvero nei casi di comportamenti gravemente violenti o di allontanamento non autorizzato dalla struttura; nei casi di accoglienza S.P.R.A.R., invece, l'art. 23 ha previsto altre ipotesi di revoca, quali ad esempio la violazione delle regole della struttura e o il raggiungimento di un reddito incompatibile con la dichiarazione di indigenza firmata all'ingresso in struttura.

Delineato per sommi capi il sistema di accoglienza, va portato il ragionamento ad un livello superiore. Lo stesso articolo 23 del D. Lgs 142 del 2015, al quinto comma, disciplina anche l'impugnabilità dell'eventuale provvedimento di revoca notificato dal Prefetto al richiedente asilo ospite della struttura ed è al momento pacifico che vi sia la competenza del T.A.R. Ciò porta a definire quello dell'accoglienza non come diritto soggettivo (per la cui tutela dovrebbe adirsi il Giudice ordinario), ma semplice interesse legittimo. Tuttavia, sia a livello giurisprudenziale che di dottrina, si sta sviluppando un orientamento diverso. Ad esempio il TAR per il Veneto si è dichiarato incompetente su un'opposizione ad una revoca di accoglienza perché in quel caso la revoca non era motivata da uno dei casi di cui all'art 23, ma in quel caso il Prefetto aveva reputato che pendente l' appello non ci fosse diritto all'accoglienza (per questo prima riferivo di prassi della Pubblica Amministrazione contrarie alla norma ed alla sua interpretazione). In questo caso il TAR Veneto si è dichiarato incompetente poichè alla base del diritto all'accoglienza vi era il diritto soggettivo al riconoscimento di un diritto (quello della protezione) e dunque anche il conseguente diritto all'accoglienza doveva essere deciso dal giudice ordinario. Alla stessa interpretazione potrebbe arriversi anche nelle ipotesi di mancanza totale di accoglienza, potendosi prevedere un ricorso d'urgenza ex art. 700 c.p.c. Sempre per l'osservatorio privilegiato da cui possiamo interpretare la realtà, siamo certi, senza timore di essere smentiti, che ci sono oggi, a Catania, richiedenti asilo che non trovano accoglienza neanche nelle strutture temporanee o nei C.A.R.A. Sono semplicemente per strada, o nella migliore delle ipotesi accolti nei dormitori delle associazioni caritatevoli.

Venendo alle conclusioni, perchè reputiamo che il diritto all'accoglienza, oltre che a garantire un immediato ristoro per la persona, assuma un'importanza fondamentale nel percorso dei richiedenti asilo? Perché la giurisprudenza ha sviluppato ragionamenti molto sensibili negli ultimi anni, in special modo in merito al riconoscimento della protezione umanitaria, quindi molto spesso a prescindere dalle vicende del paese di origine. Il recente orientamento giurisprudenziale fornito dalla Cassazione con la sent. N. 4455 del 23.02.2018, già fatto proprio da numerosi

Tribunali e Corti di Appello, ha statuito che *“il riconoscimento della protezione umanitaria al cittadino straniero che abbia realizzato un adeguato grado d'integrazione sociale nel nostro paese non può escludere l'esame specifico ed attuale della situazione oggettiva e soggettiva del richiedente con riferimento al paese d'origine dovendosi fondare su una valutazione comparativa effettiva tra i due piani al fine di verificare se il rimpatrio possa determinare la privazione della titolarità e dell'esercizio di diritti umani al di sotto del nucleo ineliminabile costitutivo dello statuto della dignità personale, in comparazione con la situazione di integrazione raggiunta nel paese di accoglienza”* . Ciò vuol dire se noi, qui in Italia, abbiamo dato la possibilità al migrante di raggiungere la dignità che non aveva nel proprio Paese ciò può portare al riconoscimento della protezione umanitaria. E' però evidente che questo principio potrà avere, se interpretato in maniera rigida dai Giudici di merito, un contraccolpo negativo. Noi stiamo premiando doppiamente chi viene accolto, per puro caso, nel sistema di accoglienza S.P.R.A.R. ed è, per ciò, destinatario di strumenti con i quali guadagnarsi il diritto alla permanenza. D'altra parte, però, stiamo doppiamente discriminando chi rimane nei C.A.R.A./C.A.S. per 2 o 3 anni, emarginato in un non luogo in cui nè ha contaminato il nostro territorio nè ne è stato contaminato e, per tale fatalità, probabilmente avrà ancora meno possibilità di avere un riconoscimento di una protezione perché non gli è stata data l'opportunità di raggiungere quella dignità a cui aspirava quando ha lasciato per sempre il proprio Paese.