Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 85

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

95ª seduta: martedì 13 dicembre 2011

Presidenza del presidente MARCENARO

IC 1403

TIPOGRAFIA DEL SENATO (83)

I N D I C E

Audizione del dottor Laurens Jolles, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) per il Sud Europa e dell'avvocato Micaela Malena, consulente legale nella Sezione protezione dell'UNHCR Italia

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 7, 8 e *passim*
DELLA SETA *(PD)* 8
* GARAVAGLIA Mariapia *(PD)* 9
JOLLES . . . . . *Pag.* 4, 7, 11
MALENA 14

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari:Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I..

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Laurens Jolles, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) per il Sud Europa, e l'avvocato Micaela Malena, consulente legale nella Sezione protezione dell'UNHCR Italia.

I lavori hanno inizio alle ore 14,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del dottor Laurens Jolles, delegato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) per il Sud Europa e dell'avvocato Micaela Malena, consulente legale nella Sezione protezione dell'UNHCR Italia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 6 dicembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Nel quadro dell'indagine sugli organismi di tutela dei diritti umani, l'audizione odierna vede come protagonista il dottor Laurens Jolles, Delegato per il Sud Europa dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, accompagnato dall'avvocato Micaela Malena, consulente legale nella Sezione Protezione dell'UNHCR Italia. Abbiamo avuto il piacere di incontrare già altre volte nella nostra Commissione il dottor Jolles, che ringrazio per aver accolto nuovamente il nostro invito.

Come dicevo prima al dottor Jolles, siamo interessati ad avere un quadro della situazione dei rifugiati richiedenti asilo, non solo in Italia, ma più in generale nella nostra area. In particolare, siamo interessati ad avere cognizione degli effetti che le mutazioni avvenute nella regione del Mediterraneo provocano in relazione a questo problema. Come il dottor Jolles sa, l'odierna audizione si richiama anche ad uno specifico settore della nostra indagine riguardante la condizione dei diritti umani dei detenuti italiani. Viene ovviamente da domandarsi che cosa colleghi i rifugiati richiedenti asilo ai detenuti; va detto però che, se pur parzialmente, questo collegamento purtroppo esiste, se si considera che una parte dei rifugiati e dei richiedenti asilo è costituita da detenuti o «trattenuti» in quei centri di identificazione ed espulsione nei quali – non esito a sottolinearlo – per certi aspetti si vivono condizioni peggiori di quelle delle prigioni,

visto che in tali contesti mancano quegli elementi di regolazione e di certezza che il carcere invece prevede.

Mi fermo qui e cedo la parola al dottor Jolles, a cui rinnovo i nostri più sentiti ringraziamenti.

JOLLES. Signor Presidente, sono io a ringraziare lei e tutti i senatori presenti. Credo che questi scambi siano molto importanti e che l'opportunità di affrontare, sia formalmente che informalmente, tutte le problematiche oggetto della nostra analisi sia molto utile . Oggi, infatti, avremo l'occasione di riflettere sul diritto di asilo, soprattutto dopo la crisi del Nord Africa e i recenti sbarchi di migranti e rifugiati in Italia. Solo tre giorni fa ricorreva l'anniversario dei 63 anni della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, all'articolo 14, sancisce il diritto di cercare e godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni. Il 2011 è per noi un anno importante, perché ricorre la celebrazione del 60º anniversario della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiati.

Ciò che vorrei sottoporre alla vostra attenzione sono alcune osservazioni sugli attuali strumenti di accoglienza dei rifugiati in Italia e sulla risposta di tipo emergenziale adottata per fronteggiare gli arrivi dal Nord Africa. Cercherò di delineare quelle che ritengo siano oggi le sfide prioritarie per il miglioramento del sistema italiano di asilo.

Come sapete, da metà gennaio a novembre 2011 sono arrivati in Italia, via mare, dal Nord Africa, circa 56.000 persone: 28.000 dalla Libia e altrettante dalla Tunisia. Gli arrivi dal Nord Africa non sono però i soli arrivi via mare: nell'anno 2011 tali arrivi hanno superato, nel complesso, la cifra di 60.000 comprendente anche quelle persone che hanno seguito la rotta Adriatica, provenendo dalla Grecia e dalla Turchia. Si tratta di numeri rilevanti, certamente superiori rispetto agli anni precedenti – 12 volte in più del 2010 – ma pur sempre inferiori rispetto agli scenari di una crisi ingovernabile, inizialmente prospettata nel dibattito nazionale.

A fronte di questi numeri, quale è – dunque – la disponibilità in termini di posti di accoglienza? In Italia il sistema di accoglienza ordinario, finanziato dal Ministero dell'interno, è costituito da vari tipi di strutture: i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA); i Centri di accoglienza (CDA), in cui talvolta sono ospitati anche richiedenti asilo; il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Vi sono, inoltre, ulteriori centri nelle aree metropolitane.

Secondo i dati del Ministero dell'interno, i nove CARA attualmente in funzione possono ospitare complessivamente circa 2.000 persone. Aggiungendo a questi i CDA, la capacità ricettiva nazionale raggiunge un totale di 5.000 posti. Inoltre, nell'ambito dei circa 150 progetti SPRAR, possono essere ospitate 3.000 persone: di questi posti 500 sono riservati ai soggetti vulnerabili di cui 50 per casi di grave disagio mentale.

Lo scorso aprile, nell'ambito della gestione dello stato di emergenza umanitaria dichiarato dal Governo per gli arrivi dal Nord Africa, è stato introdotto un piano di accoglienza straordinaria e diffusa, realizzato dalla Protezione civile, in accordo con il Ministero dell'interno, le Regioni, le

Province autonome e gli enti locali. Pertanto, il numero dei Centri di accoglienza distribuiti sull'intero territorio è aumentato sensibilmente, in virtù dell'apertura di circa 1.000 nuove strutture. Si tratta di strutture tra loro molto diverse: soluzioni di tipo alberghiero, centri collettivi, come ex caserme e conventi, abitazioni private. Va sottolineato che le strutture alberghiere – laddove le prospettive di miglioramento degli *standard* di accoglienza sono ridotte – sebbene previste solo per la fase inziale dell'emergenza continuano ad operare, specialmente in alcune Regioni, senza che vi siano ancora possibilità concrete di soluzioni alternative.

Abbiamo partecipato, con nostre risorse, al Gruppo di monitoraggio e assistenza, istituito dal Dipartimento di protezione civile per l'analisi delle condizioni di accoglienza fornite sul territorio e l'assistenza ai soggetti attuatori. Da giugno a fine ottobre 2011 abbiamo visitato circa 150 strutture di accoglienza emergenziale. Nell'ambito dell'accoglienza emergenziale, l'UNHCR ritiene che le seguenti tre aree siano quelle che richiedono interventi migliorativi in via prioritaria Innanzitutto mancano, salvo alcune eccezioni, efficaci sistemi per il monitoraggio (dalle analisi effettuate non è stata riscontrata una procedura sistematica in tal senso). Inoltre, in molti casi ci sono carenze nella fornitura di servizi alle persone, come previsti dal modello di capitolato dei CARA: sto parlando di mediazione linguistica, informativa legale e sostegno socio-psicologico. Infine, i modelli gestionali e gli *standard* di accoglienza offerti dalle varie strutture sono molto diversificati tra loro. Vi sono poi ulteriori carenze, specialmente nell'accoglienza dei soggetti vulnerabili.

Ciò nonostante, il piano di accoglienza predisposto per gli arrivi dal Nord Africa ha consentito di ospitare in breve tempo – ciò è importantissimo – un numero elevato di persone: ad oggi, oltre 20.000. Sono stati introdotti anche alcuni aspetti innovativi come, ad esempio, il sistema delle quote di distribuzione territoriale dei posti di accoglienza (che è proporzionale rispetto alla popolazione residente), il coinvolgimento delle Regioni e l'adozione di strumenti di coordinamento.

Ci aspettiamo che tali positivi elementi di innovazione possano essere consolidati in vista di una crescita dell'intero sistema di accoglienza. In particolare, vogliamo richiamare l'attenzione sull'avvenuta proroga dello stato di emergenza fino al dicembre del 2012.

Auspichiamo che venga chiarito quali siano in concreto le prospettive per le migliaia di persone che al momento si trovano in accoglienza, soprattutto dopo il 2012.

In generale, l'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per i miglioramenti apportati al sistema di prima accoglienza negli ultimi anni, tra cui l'adozione nel 2008 dello Schema generale di capitolato per la gestione dei centri. Tuttavia, alcuni aspetti risultano ancora problematici e necessitano, pertanto, di soluzioni durature.

Il sistema di accoglienza ordinario dovrebbe poter disporre strutturalmente di un numero di posti capace di rispondere in maniera flessibile anche a particolari pressioni migratorie. La capacità ricettiva ordinaria, infatti, risulta ad oggi ancora insufficiente.

Le condizioni di accoglienza, inoltre, dovrebbero essere più uniformi nelle varie strutture. Infatti, le condizioni materiali di assistenza e la qualità dei servizi offerti variano notevolmente a seconda della tipologia della struttura: mentre lo SPRAR è costituito da piccole strutture collegate con il territorio, i CARA e i CDA sono grandi centri collettivi, la cui capienza può variare da 100 a 2.000 posti. Inoltre, non tutti i CARA offrono lo stesso livello di servizi, in particolare per ciò che riguarda l'assistenza legale e psicosociale.

A questo scopo, è necessario rafforzare i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità ovvero introdurne altri più efficaci, anche attraverso meccanismi di consultazione dei richiedenti asilo ospitati.

Per quanto riguarda i Centri di identificazione ed espulsione (CIE), l'UNHCR ritiene fondamentale che la registrazione delle domande di asilo sia effettuata senza ritardi e che ai richiedenti asilo sia garantito l'accesso alle informazioni sulla procedura, nonché fornito supporto legale e l'assistenza di un interprete.

In occasione dell'*iter* parlamentare di recepimento della cosiddetta direttiva rimpatrio, l'UNHCR ha inviato l'11 luglio scorso alcune raccomandazioni al Parlamento italiano, tra cui quella di limitare la durata massima del trattenimento – che oggi è pari a 18 mesi – e in ogni caso di prevedere maggiori garanzie per le persone trattenute. Pertanto, l'estensione fino a 18 mesi senza un contestuale adeguamento delle condizioni dei CIE e dei relativi servizi è per l'UNHCR un problema rilevante.

Dopo aver analizzato il quadro dell'accoglienza dei richiedenti asilo ed averne delineato la recente evoluzione nel contesto degli arrivi dal Nord Africa, permettetemi di concludere con una delle principali priorità del sistema di asilo in Italia: l'integrazione dei titolari di protezione. Si tratta di un punto che deve essere affrontato con urgenza per evitare che diventi – questo sì – una vera e propria emergenza.

Destano grave preoccupazione i dati sulle condizioni di povertà ed esclusione sociale in cui si trovano a vivere molti titolari di protezione internazionale, cioè coloro che dopo l'arrivo a seguito di un viaggio duro e rischioso, dopo l'ospitalità eventualmente ricevuta nel sistema di accoglienza e la conclusione della procedura di asilo, ricevono un permesso di soggiorno per *status* di rifugiato o per protezione sussidiaria. In molte città italiane (come Roma, Torino, Milano, Bari) vi sono rifugiati che vivono da tempo in condizioni di marginalità, senza dimora o in insediamenti precari ed insalubri. Si pensi, ad esempio, a quanti tra rifugiati e richiedenti asilo vivono – o per meglio dire sopravvivono – in un'area dismessa della vecchia pista dell'aeroporto militare di Borgo Mezzanone a Foggia, assolutamente esclusa dalla fornitura di qualsiasi tipo di servizio, tra cui la raccolta rifiuti.

Per l'UNHCR l'integrazione dei rifugiati è oggi l'anello debole del sistema di asilo italiano. I rifugiati, nella prima fase del loro soggiorno in Italia, necessitano di un forte e specifico sostegno nell'accesso al mercato del lavoro e nella ricerca di una casa. Invece, dopo il riconoscimento di uno *status* di protezione, i rifugiati, da un lato, non possono più bene-

ficiare delle forme di assistenza previste per i richiedenti asilo e, dall'altro, difficilmente hanno accesso ad un alloggio, anche a causa dell'insufficiente capacità ricettiva dello SPRAR.

L'UNHCR, pertanto, raccomanda di introdurre un sistema strutturato e coordinato di azioni positive per sostenere i rifugiati nella prima fase del percorso di integrazione, facilitando il più possibile il raggiungimento dell'autonomia.

Si è parlato molto della cittadinanza e quindi desidero svolgere un'osservazione al riguardo. L'UNHCR invita le autorità italiane a considerare misure per favorire l'acquisizione della cittadinanza da parte dei rifugiati e dei titolari di protezione sussidiaria per promuovere una migliore integrazione e prevenire un eventuale rischio di apolidia. La Convenzione di Ginevra del 1951, del resto, impegna gli Stati a facilitare il più possibile la naturalizzazione dei rifugiati, accelerando la procedura di riconoscimento e riducendone le tasse.

In tale contesto, l'UNHCR apprezza particolarmente il riferimento all'esigenza di favorire l'integrazione degli stranieri nell'intervento della ministro Cancellieri svolto il 6 dicembre scorso dinanzi alla 1ª Commissione permanente del Senato. Apprezziamo anche la recente nomina di un Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione (il ministro Riccardi), auspicando che tale nuovo Dicastero assuma un ruolo propulsivo nello sviluppo di politiche finalizzate all'integrazione dei rifugiati nella società italiana, in coordinamento con i Ministeri dell'interno e del *welfare*, e valorizzando il ruolo delle Regioni.

Il tema dell'integrazione dei rifugiati dovrebbe, infatti, essere affrontato nel contesto delle misure per la crescita e l'occupazione che l'attuale crisi economica potrà richiedere. Lo stesso Alto Commissario Antònio Guterres, in apertura della Conferenza di Ginevra il 7 dicembre scorso per il sessantesimo anniversario della Convezione, ha messo in guardia sul rischio che crisi politiche e depressione economica globale creino un quadro sempre più difficile per la protezione dei rifugiati.

In conclusione, vorrei fornire qualche dato sulle domande di asilo presentate nel primo semestre del 2011. Secondo quanto riportato anche dal recente rapporto 2010-2011 dello SPRAR, nei primi sei mesi del 2011 sono state 10.860 le domande di asilo presentate in Italia, con un incremento del 102 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. A titolo di comparazione, si noti che sempre nel primo semestre del 2011 la Germania ha registrato 20.119 domande di asilo, la Francia 26.120 ed il Regno Unito 12.175. Per l'Italia, quindi, vi è stato un aumento significativo delle domande rispetto al passato.

PRESIDENTE. Quante domande sono state presentate negli anni scorsi in Italia?

JOLLES. L'anno precedente si era registrato un calo enorme, ma nel 2008 sono state circa 31.000.

Vi è naturalmente la possibilità che gli sbarchi possano riprendere, come segnalato anche dalla ministro Cancellieri.

L'UNHCR ribadisce che coloro che intendono chiedere protezione in Italia devono poter accedere al territorio ed alla procedura di asilo, ricevendo tutte le informazioni rilevanti.

C'è un'ultima questione che mi preme sollevare. Riguarda la decisione assunta dalle autorità italiane lo scorso settembre di dichiarare Lampedusa porto non sicuro. Questa dichiarazione ha determinato un grande problema, prima di tutto perché non sono chiari i criteri utilizzati per decidere sull'insicurezza di Lampedusa come porto, ma anche perché questa determinazione potrebbe contribuire ad aumentare la complessità ed il livello di rischio delle operazioni di salvataggio, complicando così l'azione della Guardia costiera e della Guardia di finanza. Infatti, non essendo più previsto l'attracco a Lampedusa, l'effettiva capacità della Guardia costiera e della Guardia di finanza di soccorrere imbarcazioni in difficoltà potrebbe risultare compromessa dalla distanza necessaria per raggiungere un altro porto (ad esempio porto Empedocle a 120 miglia nautiche), specialmente in caso di condizioni avverse e laddove vi fossero persone con urgente bisogno di cure mediche, minori e vulnerabili.

Inoltre, se Lampedusa non è più un porto sicuro, i porti sicuri e più vicini nelle aree dove avvengono normalmente i soccorsi in mare diventano quelli della Tunisia o di Malta, due Paesi che presentano delle problematicità – come dimostrano alcuni episodi verificatisi in passato – per quanto riguarda i salvataggi.

Per concludere, auspichiamo in primo luogo che i meccanismi di controllo delle frontiere garantiscano sempre, per coloro che intendono chiedere protezione, l'accesso al territorio e alla procedura d'asilo; in secondo luogo che le persone bisognose di protezione ricevano in Italia un'accoglienza adeguata e concrete prospettive di integrazione, nel rispetto della normativa internazionale ed europea.

Siamo contenti di essere intervenuti in questa sede ed esprimiamo la piena disponibilità a proseguire questa collaborazione con il Governo ed il Parlamento, che è stata finora molto proficua.

PRESIDENTE. Dottor Jolles, come al solito le sue audizioni si caratterizzano per precisione ed approfondimento ed offrono un ampio materiale alla nostra riflessione.

DELLA SETA *(PD)*. Ringrazio il dottor Jolles per la sua illustrazione. Volevo porre due questioni – una delle quali in realtà è una semplice domanda – a partire però da una breve osservazione.

Nel quadro dell'emergenza che il nostro Paese ha vissuto nei mesi scorsi a seguito dell'arrivo di molte migliaia di rifugiati, in particolare dalla Libia e dalla Tunisia, si è determinata un'emergenza dentro l'emergenza che ha riguardato i minori. Infatti, tra le decine di migliaia di persone arrivate, vi erano molti minori e vi era anche un numero importante

di minori non accompagnati, per i quali ovviamente la tutela avrebbe dovuto rappresentare una priorità assoluta, cosa che però non è stata.

Io – come anche altri colleghi – ho visitato più di una volta le strutture di accoglienza in particolare sull'isola di Lampedusa, la ex caserma Loran, nella quale sono state davvero detenute – in questo caso credo si possa utilizzare questo termine – alcune centinaia di minori (in alcuni casi si trattava di ragazzi, di adolescenti), al di fuori di qualsiasi rispetto della normativa italiana e internazionale.

Questa situazione apparentemente è stata superata, nel senso che questi minori sono stati distribuiti sul territorio nazionale. Mi interessava pertanto sapere se sulla base delle vostre informazioni risulti che le condizioni di accoglienza di questi minori sul territorio italiano rispondano a quelle previste per un minorenne che, come lei mi insegna, per dato anagrafico, al di là quindi di richieste di asilo o di presentazione di istanze, è titolare di un diritto assoluto di protezione, che da questo punto di vista lo equipara in tutto e per tutto ad un minore italiano. Mi interesserebbe sapere se a voi risulti che questo diritto attualmente venga garantito ad esempio per quanto riguarda il diritto all'istruzione. Dal vostro osservatorio, quale giudicate sia oggi la situazione di queste centinaia di giovani che sono stati distribuiti in strutture italiane?

La seconda osservazione in realtà è una domanda molto semplice: lei ha accennato alla novità della nomina a Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione del professor Andrea Riccardi, che personalmente considero molto importante e positiva. Al riguardo mi interessava sapere se voi – immagino di sì – abbiate già avuto incontri o contatti con il professor Riccardi, il cui profilo e la cui storia da soli rappresentano su questi temi una garanzia assoluta. Ad oggi, tuttavia, ancora non sono chiarissime le sue competenze rispetto ai Ministeri che finora si sono occupati dei temi di cui il Ministero senza portafoglio del professor Riccardi dovrebbe invece occuparsi.

GARAVAGLIA Mariapia *(PD)*. Dottor Jolles, continuerò il ragionamento iniziato dal mio collega Della Seta.

Come tutti sappiamo la serie storica di questa immigrazione in Italia, per i motivi più vari, segue curve irregolari; tuttavia, statisticamente, se dovessimo creare le condizioni per avere il numero ottimale di strutture predisposte, quale sarebbe a vostro avviso – ovviamente approssimativamente e a spanne – la percentuale di popolazione che chiederebbe virtualmente asilo, al di là ovviamente del possesso o meno dei requisiti previsti? Ci risulta, infatti, che i posti siano molto aumentati e che si differenzino anche rispetto alle linee guida che stabiliscono i livelli minimi di una struttura destinata ad un intervento umanitario.

In secondo luogo, sempre in tema di sicurezza dell'immigrazione e nello specifico per quanto riguarda i minori, mi interesserebbe sapere quale sia il rapporto con i tribunali minorili, considerato che rispetto ad alcuni minori non accompagnati, non si sa se abbiano o meno alle spalle delle famiglie, laddove in altri casi risulta con evidenza che i loro genitori

e parenti sono morti in mare, e quindi, questi minori non hanno più alcuna parentela. In questi casi particolari mi chiedo se i minori, invece di essere inseriti in situazioni in cui non viene garantito loro il diritto all'istruzione così come adeguate condizioni di socializzazione, di integrazione e in alcuni casi d'igiene, non possano essere affidati a famiglie, cominciando così un percorso di vera integrazione nelle comunità familiari italiane. In sostanza, quale è il rapporto con i tribunali dei minori di questi giovani non accompagnati e quasi certamente orfani?

PRESIDENTE. L'UNHCR conosce almeno approssimativamente il numero dei richiedenti asilo trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione? In sintesi, sulla situazione di questi richiedenti asilo esiste un'attività di monitoraggio dell'UNHCR?

Seconda domanda. Come a tutti noto, nel momento più acuto della «crisi» (in questo caso metterei tra virgolette questo termine, perché se noi abbiamo definito tale l'arrivo di circa 28.000 immigrati dalla Libia, mi chiedo quale parola avremmo utilizzato se fosse giunto sulle nostre coste lo stesso numero di persone arrivate in Tunisia), allorquando si decise l'apertura del centro di Mineo, fu operata una riorganizzazione che comportò il trasferimento di moltissime persone. Tanto per fare un esempio, ho incontrato persone trasferite da Gorizia a Mineo. Ebbene, che conseguenze ha avuto questa operazione sul sistema e – in particolare – sulla regolarità delle procedure di esame da parte delle commissioni territoriali? Quale è la situazione odierna, si è ristabilizzata e normalizzata?

Passo alla questione della dichiarazione di Lampedusa porto non sicuro. Ricordo che quando questa decisione fu presa ci furono delle proteste da parte nostra che trovarono sintesi in un comunicato all'interno delle quali erano contenute espressioni dure nei confronti del Ministro che aveva preso la suddetta decisione, iniziativa che produsse un effetto positivo, considerato che il Ministro in questione rispose ed in qualche modo interloquì. Vorrei sapere quindi se la situazione sia rimasta invariata e se il problema non sia stato ancora risolto.

Ultima domanda. Con la conclusione della crisi libica e la presa di possesso del potere da parte delle nuove autorità libiche, era stato annunciato un negoziato fra la Libia e l'UNHCR per il riconoscimento, da parte della Libia delle convenzioni internazionali sui rifugiati, necessario affinché l'UNHCR potesse assicurare in Libia quella presenza che non ha mai avuto. Questo è un passaggio molto importante e per tante ragioni. Si tratta anzitutto di una opportunità essenziale onde evitare il tragico problema delle morti in mare, a tal fine costituendo in Libia, nei punti di partenza, una sede presso cui consentire la possibilità di inoltrare domanda di asilo. Per noi è infatti inconcepibile e inaccettabile che si debba rischiare la vita per poter presentare domanda di asilo, ed al riguardo ricordo che l'8 per cento delle persone che partono sono destinate ad annegare in mare!

Approfitto della sua presenza, dottor Jolles, per sollevare un'altra questione. Rivolgo a voi una domanda la cui risposta non può essere for-

nita da voi, ma solo nell'auspicio che al riguardo possiate svolgere un ruolo propulsivo. Nel nostro Paese sono giunte dalla Libia 28.000 persone delle quali sulla base di una previsione ragionevole e probabilistica delle serie storiche, ipotizziamo che solo tra le 10.000 e le 12.000 vedranno accolta la loro richiesta di asilo o di protezione umanitaria da parte delle commissioni. Ciò significa che rimarranno escluse da questa possibilità tra le 15.000 e le 17.000 persone, un numero quindi molto importante. Ebbene, che cosa succederà a queste persone?

Peraltro, come è noto, pur arrivando dalla Libia, tra queste persone non c'è neanche un cittadino libico; esse provengono infatti da altre aree, in particolare dall'Africa subsahariana, ma anche da quegli stessi Paesi mediterranei da cui sono partiti forti flussi migratori. Molte di queste persone vorrebbero tornare in Libia, ma non ci sono le condizioni per farlo, d'altra parte rimandarle nei Paesi da cui provengono creerebbe moltissime difficoltà. Ci stiamo riferendo ad un problema che deve essere affrontato per tempo, considerato che le commissioni stanno lavorando e prendendo le loro decisioni e quindi tale questione potrebbe diventare esplosiva da un momento all'altro. L'UNHCR ha pensato a come risolvere tale problema? Reputate che vi siano soluzioni che possano essere suggerite alla politica e a chi ha responsabilità di governo su questo tema?

JOLLES. Per quanto riguarda la prima domanda, quella sui minori e su Lampedusa, desidero anzitutto segnalare che uno dei problemi che si è presentato a Lampedusa è stato l'errato utilizzo delle strutture presenti sull'isola. Va in primo luogo considerato che tali strutture – non mi riferisco tanto alla ex caserma Loran, quanto all'altro centro presente, quello di Contrada Imbriacoloa – sono luoghi di prima accoglienza. In passato si prevedeva che tale sede dovesse essere destinata alla prima accoglienza di immigrati che, dopo un periodo molto breve necessario a compiere gli accertamenti di carattere sanitario, l'identificazione delle persone vulnerabili e il fotosegnalamento, sarebbero dovuti ripartire nel giro di poche ore o giorni. Questo però non è stato ed ha rappresentato anche uno dei due grandi problemi che si sono verificati a Lampedusa e che in sintesi sono stati: la enorme concentrazione di persone (6.000 persone, a fronte di una popolazione residente di 5.000 abitanti) e, per l'appunto, l'erroneo utilizzo delle strutture del tutto inadatte ad ospitare le persone giunte sull'isola per un periodo più lungo di quello prima indicato.

Inoltre, tra le molte persone giunte a Lampedusa c'è stato anche un grande numero di minori – varie centinaia – che sono rimasti nelle suddette strutture per molti mesi e ai quali, stanti le condizioni descritte, non è stato, né sarebbe stato possibile dare il supporto di cui invece necessitavano.

Ovviamente nel momento in cui, abbandonata l'isola, questi minori vengono presi in carico in un modo diverso, ossia in modo conforme a quanto previsto dalla normativa italiana sulla protezione dei minori, la situazione migliora sensibilmente, ma torno a ribadire che a Lampedusa non c'era l'assistenza che invece avrebbe dovuto esserci.

Al di là dei problemi già evidenziati, occorre considerare che la situazione dei minori non accompagnati presenta si pongono molte difficoltà.

Oggi si è parlato soprattutto dei minori arrivati in Italia dalla Libia, ma al riguardo esistono altri problemi, anche più gravi. Mi riferisco in primo luogo al fatto che, per effetto di un transito continuo attraverso la Grecia di minori provenienti soprattutto dall'Afghanistan, molti di essi non accedono ad alcun sistema di protezione e restano in condizione di irregolarità e, anche per una propria scelta, non del tutto consapevole naturalmente, in molti casi non accedono alla procedura di asilo, oppure, una volta entrati nel sistema di protezione e accoglienza per minori, ne escono subito. Si tratta di ragazzi, in alcuni casi anche di 10-12 anni che hanno attraversato mezzo continente per arrivare qui. Questo a mio avviso è il problema principale, un problema che non riguarda solo l'Italia, ma – purtroppo – anche molti altri Paesi.

Per quanto riguarda il ministro Riccardi, non ho ancora avuto occasione di parlare con lui, ma ho richiesto un incontro che spero si possa tenere a breve. Quanto alle deleghe ritengo che vi siano ancora molti punti da chiarire, e credo che al momento si stia ancora discutendo della distribuzione dei vari compiti.

Mi è stata chiesta una stima della popolazione di richiedenti asilo. Si consideri che circa il 70 per cento delle persone che arrivano via mare nel Paese richiede asilo; finora di questo 70 per cento circa il 50 per cento ha ricevuto una delle diverse forme di protezione. Dunque, il numero è già piuttosto elevato e non credo che potrebbe aumentare di molto. Vi è anche una quota di persone bisognose di protezione che attraversano l'Italia, ma non chiedono asilo perché pensano, giustamente o ingiustamente, che la situazione in altri Paesi, soprattutto del Nord Europa (ad esempio, nei Paesi scandinavi, in Gran Bretagna, in Germania o in Olanda) sotto il profilo dell'assistenza sia migliore. Questo potrebbe determinare un aumento del numero dei richiedenti asilo, ma in realtà parte di queste persone sono successivamente rinviate in Italia ai sensi del Regolamento Dublino, dunque rientrano comunque nei numeri complessivi.

Inoltre, quest'anno, considerata la grande quantità di popolazione arrivata in Italia, in particolare in Libia, il numero delle persone che saranno riconosciute come rifugiate o a cui sarà data una protezione sussidiaria o umanitaria statisticamente sarà inferiore a quello registrato negli anni scorsi. Infatti, mentre in passato i richiedenti asilo provenivano principalmente dai Paesi del Corno d'Africa, per i quali il tasso di riconoscimento è alto; oggi, invece, verifichiamo che a tali gruppi si aggiungono anche persone provenienti dal Bangladesh, dal Pakistan, dalla Nigeria, dal Ghana, dal Mali e così via, che tradizionalmente non richiedevano asilo, ma che oggi purtroppo non hanno alternative. Tali persone probabilmente riceveranno un diniego.

Mi è stato anche chiesto quale sia la prospettiva di tutte queste persone. Non so esattamente come si intenda intervenire e credo che ciò rappresenti un grande problema. Per tale motivo, bisogna ancora discutere

con i vari attori, anche con il nuovo Esecutivo, per capire come si immagina il futuro di queste persone.

Ricordo quanto accaduto per l'Egitto e la Tunisia, rispetto alle persone che uscivano dalla Libia. In quel caso il sistema ha offerto immediatamente un rimpatrio assistito volontario e così migliaia di persone sono rientrate in patria, anche con l'aiuto italiano; ricordo che l'Italia, attraverso il Ministero degli affari esteri, ha messo a disposizione vari aerei per riportare persone a Dhaka, Bamako e in altre località di provenienza. In Italia ciò non è avvenuto per vari motivi di cui uno sostanzialmente di principio in base al quale dal momento che si trattava di persone giunte irregolarmente e quindi «clandestine», non potevano essere aiutate e sostenute. È accaduto così che la maggior parte di quelle persone è entrata nella procedura di asilo e già si ipotizza che riceverà un diniego. Verrà dunque prolungata, per così dire, un'agonia che creerà un grande problema in futuro.

Non so francamente come si potrà risolvere la questione. Innanzi tutto, si spera che anche in futuro queste persone potranno tornare nel Paese d'origine, ma ciò sarà possibile solo se saranno offerti incentivi attraenti. Nell'ambito di un recente programma di ritorno volontario assistito, invece, il contributo economico ammonta a 200 euro, a fronte del quale credo che pochissimi accetteranno di tornare.

Inoltre, se in futuro la situazione diventerà più stabile, la Libia potrà avere, come già in passato, l'esigenza di avvalersi di lavoratori migranti. A mio avviso, se vi saranno accordi tra la Libia ed altri Paesi per nuovi flussi di lavoratori, non ci si dovrà dimenticare del fatto che in Italia vi sono persone che già stavano in Libia, dove forse farebbero volentieri ritorno se vi fossero condizioni adeguate ed opportunità di lavoro. Non so se effettivamente sarebbero disposti a tornare in Libia, ma almeno tale possibilità non dovrebbe essere esclusa.

È possibile anche che la Libia stia pensando di avvalersi di personale di altre nazionalità rispetto a quelle giunte in Italia (così ci è stato riferito); sembra, infatti, che stia guardando alle popolazioni provenienti dall'Asia più che dall'Africa, ma tutto ciò non è ancora accertato.

Un'altra possibilità è quella di regolarizzare le persone con una protezione temporanea o comunque con una protezione umanitaria: si tratta, però, di una scelta che deve assumere il Governo. Le Commissioni territoriali possono già riconoscere la protezione umanitaria, ma solo su base individuale come impone la procedure di asilo.

Non conosco, poi, il numero preciso dei richiedenti asilo che si trovano nei centri di identificazione ed espulsione. Sottolineo, però, che l'UNHCR ha accesso ai CIE come previsto dalla legge. In realtà, non abbiamo lo *staff* sufficiente per visitare tutti i centri, ma vi sono altre organizzazioni che lo fanno e che ci informano se vi sono persone intenzionate a chiedere asilo. Questa garanzia deve essere salvaguardata. In realtà, quest'anno vi sono stati alcuni problemi con determinate nazionalità. Ad esempio, non ci è stato permesso di incontrare gli egiziani arrivati a Bari, in Calabria o in Sicilia: nonostante le nostre insistenze, la Polizia

non ha mai accettato che potessimo incontrarli e ci è sempre stato risposto che era in corso una fase di investigazione dopo la quale avremmo avuto accesso cosa che però non si è più verificata.

Mi è stata posta una domanda a proposito della riorganizzazione del centro di Mineo. Effettivamente si è posto un grande problema per quel centro dal momento che a Mineo sono state inviate persone che avevano già intrapreso un percorso di accoglienza in altri CARA. Oggi, tuttavia a Mineo c'è una nuova Commissione territoriale che sta lavorando, anche se certamente ha ancora molti casi arretrati.

A tale riguardo sottolineo che in Italia sono stati realizzati due obiettivi molto importanti: innanzi tutto, sono stati rapidamente aumentati i posti di accoglienza (sono diventati 20.000); in secondo luogo, le Commissioni sono state raddoppiate. L'ho riscontrato personalmente di recente a Verona dove in pochi giorni è stata creata una Commissione che in effetti sta già lavorando e analogo discorso può essere effettuato per tutto il territorio nazionale. Quindi le possibilità di esame delle domande di asilo si sono molto ampliate.

Quanto alla dichiarazione di Lampedusa come porto non sicuro, posso dire che la situazione non si è ancora risolta e mi è stato riferito che andrà a soluzione nel momento in cui le strutture saranno riabilitate. Credo che siano stati emanati dei bandi concernenti i lavori da effettuarsi nelle strutture presenti a Lampedusa, ma a quanto mi consta i lavori non hanno ancora avuto inizio. Si spera che questo possa avvenire a breve e che Lampedusa, avvalendosi delle già menzionate due strutture, possa ritornare a svolgere la funzione già svolta in passato ossia quella di area di transito veloce e non certo quella dello scorso anno. Certamente la dichiarazione di Lampedusa porto non sicuro costituisce ancora un problema, anche perché gli altri Paesi del Mediterraneo non accettano e non comprendono questa dichiarazione unilaterale, per cui nei casi di soccorso in mare, anche quando il fatto riguarda un tratto di mare più vicino a Malta che per esempio a porto Empedocle, Malta tenderà a non intervenire affermando che in realtà si è più vicini alle coste italiane proprio perché considera il fatto che Lampedusa non sia un porto sicuro come un problema dell'Italia.

Per quanto riguarda il soccorso in mare, ci sono sempre stati grandi problemi in tema di porto di sbarco e questo perché non c'è una interpretazione uniforme su questa materia. È sempre stato così, perché sia Malta che l'Italia vedono la questione in un'ottica diversa e credo che proprio in virtù della già citata dichiarazione i problemi su questo fronte siano aumentati.

MALENA. Vorrei solo aggiungere qualche notazione. Quanto ai minori, è importante che in questa sede sia stato sollevato il tema rilevante delle condizioni di accoglienza e, quindi, della necessità di uniformare e garantire in tutti i centri, anche quelli aperti in situazioni di emergenza, degli *standard* adeguati e, soprattutto, in linea con il Piano d'azione europeo del 2010 sui minori non accompagnati.

Per quanto attiene alle procedure, siamo interessati a che i minori dispongano di un'informativa legale in materia di protezione internazionale e quindi possano essere consapevoli anche delle opportunità di protezione cui potrebbero accedere chiedendo asilo. A livello legale, è inoltre importante che venga effettuata la nomina di un tutore dotato di adeguate competenze (di qui il rapporto con i tribunali, un tema sicuramente delicato), che possa fornire al minore il necessario sostegno nella procedura d'asilo. A tal fine il tutore dovrebbe essere nominato in tempi rapidi, anche per evitare che il minore privo di un adulto di riferimento abbandoni il sistema di accoglienza e non benefici in concreto degli strumenti di protezione cui ha diritto, eventualmente anche come richiedente asilo.

Per quanto concerne i CIE, è giusto sottolineare che, dal recepimento della direttiva europea in materia di procedure d'asilo, i richiedenti asilo oggi in Italia hanno diritto all'accoglienza in centri aperti e non di detenzione. Soltanto in alcuni casi, quindi per categorie limitate di richiedenti asilo, è previsto l'invio nei centri di identificazione ed espulsione. Mi riferisco ad esempio a quei richiedenti asilo che abbiano già ricevuto un provvedimento di espulsione o di respingimento oppure una condanna penale.

Quindi, questo rapporto tra accoglienza e trattenimento è un elemento importante per la normativa italiana e lo stesso decreto legislativo in materia di procedure d'asilo garantisce un certo trattamento ai richiedenti asilo nei CIE, tra cui il diritto ad un esame della domanda in via prioritaria, quindi in tempi più rapidi (questo è formalmente previsto), il diritto di contattare gli enti di tutela e con altri organismi tra cui appunto l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Inoltre, laddove ci sia il diniego della commissione territoriale, in caso di riscorso, se il giudice concede la sospensione – il ricorso non sospende automaticamente l'allontanamento – il richiedente asilo, pur trattenuto nel CIE, può ottenere un permesso di soggiorno per richiesta d'asilo e quindi deve ricevere accoglienza. A livello procedurale esistono pertanto forme di garanzia.

PRESIDENTE. Dottoressa Malena, su tale questione mi permetto di aggiungere che quello italiano è un caso specifico, perché noi abbiamo avuto migliaia di giovani arrivati dalla Tunisia che hanno avanzato domanda d'asilo solo successivamente al loro internamento nei centri di identificazione ed espulsione. Questa è stata la situazione che ha interessato la grande maggioranza degli immigrati tunisini arrivati in Italia dopo il 5 aprile 2011. Poi, quando molte di queste persone hanno capito che la richiesta di protezione umanitaria era l'unica via di cui disponevano per rallentare o rinviare l'immediata espulsione verso i Paesi d'arrivo, hanno presentato tale richiesta. Naturalmente si può discutere a lungo al riguardo, ma questa è la situazione che si è determinata, una situazione un po' particolare, che però ha fatto sì che in molti centri per un lungo periodo vi fosse una presenza massiccia di giovani richiedenti asilo. Questo è un problema che meriterebbe di essere esaminato nella sua specifi-

cità, perché a mio avviso non rientra esattamente in nessuna delle fattispecie previste.

Premesso, dottor Jolles, che ovviamente rispetto a queste problematiche ognuno di noi è in cerca di soluzioni e di aiuto reciproco, vorrei richiamare il caso di quelle migliaia di persone provenienti dalla Libia – cui lei ha accennato – che si trovano in una condizione di probabile respingimento della domanda di asilo, il che costituisce un problema che potremmo provare a risolvere ad esempio – naturalmente la mia è un'opinione – sviluppando un'iniziativa che conduca l'Europa a farsi provvisoriamente carico di questo problema. Ciò non significa che non si possa perseguire la strada dei rimpatri volontari assistiti, ma siccome non credo che questa via sia risolutiva almeno in Italia proprio a fronte della dimensione del problema, ritengo che qualcuno dovrebbe farsi carico di gestire tale questione, almeno fino a quando in Libia non saranno ripristinate le condizioni per il ritorno, almeno parziale, di queste persone.

È un problema molto importante anche dal punto di vista dei principi. Come lei comprende, porre questo tema a livello europeo vuol dire in qualche modo sollecitare almeno un ripensamento delle regole di Dublino II, e quindi immaginare un meccanismo che non assegni più al Paese che riceve la responsabilità di gestire questi problemi che diventano così oggetto di una condivisione almeno a livello europeo. Penso che nel merito l'UNHCR potrebbe offrire un contributo determinante. Vi invito quindi a riflettere su questa ipotesi e, se possibile, a discuterne con la Commissione.

Dottor Jolles, la ringrazio moltissimo per la sua audizione, che è stata per tutti noi un'occasione, non solo di acquisizione di informazioni, ma anche di elaborazione e di riflessione, come sempre avviene in questi casi. Queste discussioni ci aiutano infatti ad approfondire le questioni ed a cercare soluzioni.

Concludo congratulandomi con il Delegato dell'UNHCR per l'insostituibile e meraviglioso lavoro che questa organizzazione svolge.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,15.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00