

Nadan Petrović

Rifugiati, profughi, sfollati

Breve storia
del diritto d'asilo
in Italia

Terza edizione
aggiornata

FRANCOANGELI

Collana

di **Diritto**

SAGGI E RICERCHE

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Nadan Petrović

Rifugiati, profughi, sfollati

Breve storia
del diritto d'asilo
in Italia

Terza edizione
aggiornata

FRANCOANGELI

Collana

di Diritto

SAGGI E RICERCHE

Terza edizione. Copyright © 2011, 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Ai miei genitori, a Cristina e a Sofia

Indice

Prefazione alla prima edizione, di Laurens Jolles	pag.	11
Prefazione, di Antonello Folco Biagini	»	13
Introduzione alla terza edizione	»	17
1. L'evoluzione legislativa e il contesto di riferimento: dalla Costituzione (1948) alla legge Martelli (1990)	»	21
1. La natura giuridica e la condizione dello straniero titolare del diritto d'asilo costituzionale	»	22
2. La Convenzione di Ginevra del 1951	»	24
3. L'applicazione della Convenzione di Ginevra nell'ordinamento italiano	»	26
4. La procedura di ottenimento dello status di rifugiato in base alla legislazione antecedente alla legge n. 39/90	»	28
5. Le dimensioni della presenza di rifugiati in Italia dai primi anni Cinquanta alla legge Martelli	»	31
6. Gli aspetti assistenziali e organizzativi	»	37
2. L'evoluzione legislativa e il contesto di riferimento dal- la legge Martelli alla fine degli anni '90: lento recupero del ritardo strutturale	»	40
1. La procedura d'asilo ex art. 1 della legge Martelli	»	41
2. Le emergenze dei primi anni '90: dall'instabilità nei Balcani alla crisi somala	»	44
3. Le emergenze albanese e somala	»	45
4. L'esodo dalla ex Jugoslavia	»	46
5. Gli aspetti assistenziali	»	48

6. L'emergenza albanese del 1997	pag.	50
7. L'emergenza kosovara (1998-2000)	»	51
3. L'evoluzione della normativa italiana ed europea tra i primi anni Novanta e il Duemila	»	54
1. L'armonizzazione delle politiche d'asilo in Europa - dalle prime politiche e strumenti comuni alla Convenzione di Dublino	»	56
2. Dal Trattato di Maastricht al Trattato di Amsterdam	»	58
3. La Conferenza di Tampere	»	60
4. L'avvio di alcune sperimentazioni nazionali di accoglienza: politiche di assistenza come laboratorio bottom-up	»	63
1. Il consolidamento di iniziative spontanee di accoglienza	»	64
2. Il progetto Azione comune	»	66
3. Il Programma Nazionale Asilo (PNA)	»	68
4. La costruzione della rete territoriale	»	70
5. Il dispositivo nazionale in materia d'asilo: dalla legge n. 189/2002 (Bossi Fini) alla Direttiva sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo	»	73
1. La nuova procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato	»	74
2. Gli aspetti assistenziali: Centri di identificazione e Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)	»	77
3. L'entrata dello SPRAR a "pieno regime"	»	80
4. La tutela dei minori non accompagnati richiedenti asilo	»	81
5. La Direttiva sui minori stranieri non accompagnati	»	83
6. L'applicazione della Direttiva	»	84
6. L'evoluzione della normativa europea e le ricadute sulla realtà italiana	»	86
1. Il Regolamento Dublino	»	87
2. I decreti di recepimento delle Direttive CE in materia d'asilo	»	89
2.1. Il decreto legislativo n. 85	»	89
2.2. Il decreto legislativo n. 140/2005	»	90
2.3. Il decreto legislativo n. 251/2007	»	92
2.4. Il decreto legislativo n. 25/2008	»	94
3. Gli aspetti relativi all'accoglienza e all'assistenza nei decreti di recepimento delle Direttive "procedure" e "qualifiche"	»	98

4. La tutela dei minori nei decreti di recepimento	pag.	100
5. Il decreto legislativo n. 159/2008 (modifiche decreto legislativo n. 25/2008)	»	101
7. L'articolazione del sistema nazionale di accoglienza e l'avvio di ulteriori "sperimentazioni istituzionali" a carattere nazionale e comunitario	»	104
1. Le azioni a carattere sperimentale: dai centri polifunzionali alle attività di reinsediamento	»	107
2. Le sperimentazioni con risorse comunitarie: il Fondo europeo per i rifugiati	»	109
3. Le azioni nazionali FER	»	110
4. Le azioni comunitarie FER: il Programma Mare Nostrum	»	111
5. L'Emergenza Nord Africa (2011-2013)	»	114
6. Le dimensioni della presenza dei rifugiati in Italia dal 1990 al 2011	»	117
8. Gli ultimi sviluppi nella legislazione italiana ed europea in materia d'asilo	»	121
1. Dal Programma dell'Aia al Programma di Stoccolma	»	122
2. L'adozione della nuova legislazione comunitaria: dalle nuove direttive al Regolamento Dublino III	»	126
2.1. La Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011	»	127
2.2. La Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013	»	129
2.3. La Direttiva 2013/32/UE del 26 giugno 2013	»	130
2.4. Il Regolamento Dublino III	»	131
3. Agenda Europea sulle migrazioni e riforma del sistema di Dublino	»	133
4. Il recepimento delle nuove Direttive UE nella legislazione nazionale	»	136
4.1. Il decreto legislativo n. 18 del 21 febbraio 2014	»	136
4.2. Il decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015	»	138
5. L'evoluzione dell'organizzazione del sistema nazionale dell'accoglienza	»	139
6. Fondo FAMI – Asilo, Migrazione e Integrazione	»	140
9. Le legislazioni regionali	»	143
1. I protocolli regionali e altre forme strutturate di intervento	»	147
Considerazioni conclusive	»	151

Postfazione , di <i>Predrag Matvejević</i>	pag.	163
Riferimenti bibliografici	»	165
Glossario	»	173

Prefazione alla prima edizione

*di Laurens Jolles**

È con grande entusiasmo che accolgo una pubblicazione in materia di diritto d'asilo che ne illustri la storia recente e ne raccolga le evoluzioni sia in termini legislativi che di prassi, un lavoro che rappresenta un ulteriore arricchimento nella comprensione di questa complessa tematica. Il testo propone un excursus che acquisisce un valore aggiuntivo perché pubblicato in occasione del 60° anniversario della Convenzione di Ginevra sullo status dei Rifugiati, il primo accordo internazionale che ha sancito i diritti e gli obblighi di coloro che sono costretti a fuggire dal proprio paese a causa di persecuzione e conflitti.

Tra i vari argomenti trattati da Nadan trovo di particolare interesse quello dell'armonizzazione delle normative nazionali nel contesto delle disposizioni europee. Tema di particolare attualità, soprattutto se consideriamo il percorso avviato dagli Stati Membri verso un Sistema Comune di Asilo Europeo come necessaria evoluzione anche rispetto a quegli importanti cambiamenti geopolitici che stanno avvenendo sulla sponda meridionale del Mediterraneo e rispetto ai quali l'Unione Europea non può e non deve rimanere indifferente.

Se l'obiettivo di questo volume è anche quello di illustrare il percorso giuridico di colui che cerca protezione internazionale, si può affermare con certezza che il testo può rappresentare un valido strumento ed una guida scrupolosa per chi opera nel settore dell'asilo e per coloro che desiderano approfondire la materia.

* Delegato ACNUR - Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati per il Sud Europa.

Un'altra questione cara all'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati che Nadan approfondisce in questo volume è quella dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati. In quest'ambito vi sono stati, nel corso degli anni, miglioramenti scaturiti dalla necessità di costruire una rete di accoglienza che garantisca ai rifugiati dignità e integrazione. Ed è stata senz'altro di grande rilievo la collaborazione instauratasi fin dalla fine degli anni '90 fra l'UNHCR, i comuni italiani attraverso l'ANCI ed il Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'Interno e che ha portato nel 2001 alla nascita del PNA, Programma Nazionale Asilo, evolutosi in seguito nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Resta tuttavia ancora molto da fare. E in queste pagine possiamo identificare quali siano le lacune del sistema e ricavare importanti spunti di riflessione su quali possano essere i prossimi passi per giungere ad un reale miglioramento dei processi di accoglienza e integrazione.

In conclusione, ritengo doveroso ringraziare l'autore Nadan Petrović la chiarezza con cui è riuscito ad illustrare in maniera completa quel ventaglio di aspetti che caratterizzano la materia dell'asilo dal punto di vista storico, giuridico e sociologico, senza peraltro sottovalutare l'aspetto umano ed i problemi che richiedenti asilo e rifugiati si trovano a dover affrontare quotidianamente in Italia e in Europa.

Prefazione

*di Antonello Folco Biagini**

La nuova edizione del libro di Nadan Petrovic, che da alcuni anni è stato utilmente adottato per la didattica, nel corso di Cooperazione da lui tenuto presso la Sapienza - Università di Roma, dimostra quanto la tematica dell'asilo politico sia divenuta ormai materia di profuso interesse. L'A. ne mostra tutta la complessità analizzando la materia non solo da un punto di vista giuridico - fatto di per sé ineludibile, trattandosi di un istituto tutelato sia dalla Costituzione che dalle norme internazionali e comunitarie - ma anche sotto il profilo socio-politico e, non da ultimo, storico. Nell'edizione aggiornata, infatti, in aggiunta alle novità di carattere legislativo e operativo - sia a livello nazionale sia in ambito europeo - vengono approfondite e ampliate le parti relative all'evoluzione del fenomeno in Italia nel suo divenire ponendo l'attenzione al processo storico, agli sviluppi più recenti in materia e alle più attuali elaborazioni di studi e ricerche.

La storia della tutela dell'asilo politico in Italia dopo la seconda guerra mondiale, ha del resto delle caratteristiche del tutto particolari, anche in chiave comparata. L'ampia definizione del diritto d'asilo presente nella Costituzione del 1948, con ogni evidenza, era il frutto dello slancio dei Padri Costituenti che sentivano l'esigenza di prendere in considerazione un diritto di cui molti di loro avevano usufruito durante il ventennio fascista. Non era mancata qualche voce "prudente" che, pur non negando la validità del principio, faceva notare le possibili conseguenze. La discussione che aveva caratterizzato i lavori dell'Assemblea Costituente è da considerarsi di grande attualità, in particolare per quanto concerne i rischi legati ai casi di eventuali esodi di massa. Nel suo intervento, l'on. Nobili, pur riconoscendo che

* Ordinario di Storia dell'Europa orientale presso Sapienza Università di Roma, Presidente della Fondazione Roma Sapienza.

“il diritto d’asilo debba concedersi a rifugiati politici isolati” ammonisce l’Assemblea circa l’eventualità che “domani potrebbero battere alle nostre porte migliaia di profughi politici di altri Paesi e noi saremo costretti a dar loro asilo senza alcuna limitazione, quando restrizioni potrebbero venir consigliate anche da ragioni di carattere economico”.

Fino agli anni Ottanta del Novecento, tuttavia, l’Italia era ancora un Paese di emigrazione piuttosto che di immigrazione e di richiedenti asilo. In seguito, come giustamente ricorda l’Autore, per quasi quattro decenni ricopre un ruolo di mero paese di transito, in prevalenza per chi fuggiva dai paesi di oltrecortina. È solo a partire degli anni Novanta che queste tematiche assumono un rilievo ben diverso, sia a causa della protratta instabilità nella regione balcanica a seguito delle guerre jugoslave degli anni 1991-1995 che al costante aumento delle richieste d’asilo da parte di cittadini di Paesi mediorientali e dell’Africa sub sahariana.

Sfogliando le pagine del libro, si ripercorre anche la storia dei conflitti e delle persecuzioni passate e di quelle più recenti nei Paesi limitrofi all’Italia. Gli arrivi dei rifugiati fanno eco all’esperienza franchista per riferirsi in seguito a quella dei regimi socialisti dell’Est europeo, con la fuga dei dissidenti perseguitati in vario modo. Utilizzando fonti diverse, supportate dall’analisi dei dati statistici, l’A. mostra come la presenza dei rifugiati raggiunga livelli elevati dopo il fallimento dei vari tentativi di rivolta collettiva dei Paesi soggetti all’egemonia sovietica: la rivoluzione ungherese del 1956, la “primavera di Praga” del 1968, il colpo di Stato in Polonia a seguito delle manifestazioni del sindacato *Solidarnosz*, e, ancora di più, il crollo del regime comunista in Albania, la tremenda esperienza dei Paesi della ex Jugoslavia fra guerra civile e conflitti secessionisti che portano alla sua dissoluzione. Le ambizioni personali dei leader politici coinvolti, il contrasto spesso terribile fra etnie e religioni diverse (musulmani e ortodossi), gli interessi contrapposti fra popolazione urbana e rurale, riusciranno a porre fine all’esperienza della Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia. Secondo alcuni autori proprio la ex Jugoslavia a causa della sua particolare posizione di paese comunista non direttamente sotto il controllo sovietico assumeva un ruolo chiave come via di transito per la relativa facilità “con cui russi o rumeni, polacchi o bulgari, ungheresi e cechi potevano entrarvi o anche uscirne, appunto verso l’Austria e l’Italia” (cfr. *Rifugiati. Vent’anni di storia del diritto d’asilo in Italia*, a cura di Hein C., Donzelli, Roma, 2010).

Il volume di Petrovic ripercorre con efficacia tali vicende senza tralasciare qualche riferimento all’instabilità generalizzata nella regione medio-orientale e sub-sahariana e approfondendo esperienze peculiari come l’asilo concesso in Italia ai cittadini cileni e vietnamiti. Non mancano esempi di accoglienza (temporanea) dei cittadini “asiatici”, dell’Uganda (in fuga dalle

persecuzioni di Idi Aman) e dei cittadini di origine ebraica in fuga dall'Unione Sovietica e dalla Libia di Gheddafi.

Un contributo importante - questo di Nadan Petrovic - che fa rivivere la memoria storica di un principio di solidarietà umana e civile oggi "offuscato" dalla strumentalizzazione politica, che sembra perduto di fronte alle continue e numericamente rilevanti emergenze degli ultimi anni che somigliano piuttosto a un vero e proprio esodo che una intera classe politica europea non ha saputo o voluto governare, lasciando i Paesi così detti di prima accoglienza senza un progetto complessivo e senza risorse. In base a un implicito accordo internazionale l'Italia per quasi quarant'anni ricopre, insieme all'Austria ed all'ex Jugoslavia - che per la loro posizione geografica e politica costituivano paesi di transito per i rifugiati provenienti dal mondo ex comunista - il ruolo di "primo asilo". Agli altri Paesi (Germania, Francia e Regno Unito ma innanzitutto Stati Uniti, Canada e Australia) viene invece delegato il compito di predisporre una protezione più stabile e sistematica per i rifugiati provenienti dai Paesi extraeuropei.

La realtà attuale mostra un vero e proprio trauma che si somma a una crisi economica generale e devastante che non accenna a diminuire affogata dall'assenza di ogni freno e contrappeso al neoliberalismo più sfrenato e alla speculazione della finanza internazionale. Si distrugge così ogni libertà, la dignità dell'uomo, la dignità del lavoro, e si azzerano conquiste sociali frutto di lotte plurisecolari. Non ci si deve dunque meravigliare che le buone pratiche (giuridiche, morali e sociali) regrediscano mettendo in crisi i fondamenti su cui si sono basate le società anche nella costruzione dei principi fondanti dell'Europa. La riproposizione dei "muri" e dei confini ne costituiscono il segnale inequivocabile.

Sapienza Università di Roma, aprile 2016

Introduzione alla terza edizione

Parallelamente all'incremento esponenziale del numero di cittadini stranieri residenti¹, in Italia si registra da anni una crescita costante di richieste di protezione internazionale², ciò comportando la definitiva trasformazione del Paese oltreché in un Paese d'immigrazione, in una terra d'asilo³. Da un'attenta analisi delle domande d'asilo pervenute negli ultimi anni emerge, infatti, un complessivo e sensibile aumento del fenomeno, iscrivendo l'Italia tra i Paesi maggiormente esposti ai flussi per richieste di protezione internazionale tra i paesi industrializzati⁴. A partire dalla fine degli anni '90, in particolare, la geografia politica e le caratteristiche dei flussi migratori mutano progressivamente, esponendo l'Italia, in ragione della sua posi-

¹ Dal mezzo milione circa del 1987 si è passati agli attuali quasi 5 milioni, n.d.A.

² In conformità ai due differenti status introdotti dalla c.d. Direttiva "qualifiche" (di cui si parlerà ampiamente nel capitolo 6), la domanda d'asilo, in base al decreto l.gs n. 251/2007, assume la denominazione di «domanda di protezione internazionale» riferendosi alla presentazione di una istanza di protezione diretta ad ottenere lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria. Allo stesso modo, la definizione «richiedente protezione internazionale» sostituisce la dicitura «richiedente asilo» che, tuttavia, non scompare del tutto dalla normativa (nello stesso decreto legislativo n. 25/2008 si disciplinano i «centri di accoglienza per richiedenti asilo») né tantomeno dalla dottrina e dal lessico comune.

³ Dagli anni '50 al 1989 risultano presentate in Italia solo 188.188 domande d'asilo; di questi pochissimi erano rifugiati residenti (secondo l'UNHCR, al 31 dicembre 1991, soltanto 12.203) stante la scelta, da parte della maggioranza, di re-insediarsi in paesi di vecchia tradizione migratoria (in particolare gli USA, il Canada e l'Australia). La situazione è andata radicalmente cambiando all'inizio degli anni '90, grazie all'accelerazione riconducibile da un lato, all'abolizione della cosiddetta "riserva geografica" prevista dalla legge Martelli (n. 39/1990), dall'altro, al diversificarsi di un crescente flusso delle persone in fuga sia da persecuzioni individuali che da situazioni di violenza generalizzata.

⁴ Nel 2011 e nel 2014, l'Italia si è collocata rispettivamente al quarto e quinto posto tra i Paesi industrializzati quale meta prescelta dai richiedenti protezione internazionale, subito dopo gli Stati Uniti, la Germania e la Francia (e, nel 2014, la Svezia), n.d.A.

zione geografica nel Mediterraneo, alla necessità di fronteggiare le sfide di un flusso migratorio incessante e di diverse origini.

Dinnanzi a questa nuova realtà, il diritto d'asilo in Italia ha conosciuto profonde trasformazioni, con inevitabili ricadute sulle politiche di accoglienza e di integrazione⁵, anche in applicazione degli specifici obblighi previsti dall'UE. Allo stesso tempo, nonostante gli indubbi e numerosi progressi di carattere organizzativo e normativo, a tutt'oggi non si è giunti al completamento di un sistema nazionale d'asilo.

Oltre gli episodi particolarmente critici - come i respingimenti in mare verso la Libia del 2009 che la sentenza del 23 febbraio 2012 della Corte europea dei diritti dell'uomo ha sanzionato come violazione della Convenzione europea sui diritti dell'uomo con riferimento al principio di *non refoulement* (caso Hirsi e altri vs Italia)⁶ o i sempre più frequenti fenomeni di disagio sociale dei titolari di protezione internazionale - si ritiene indispensabile avviare una profonda riflessione sull'attuale organizzazione del sistema d'asilo in Italia, messo a dura prova di recente dalle continue emergenze.

Del resto si tratta di una materia particolarmente dinamica sia sotto il profilo del dinamismo delle migrazioni forzate che delle risposte istituzionali, nazionali e comunitarie, in materia. Nel solo 2015 più di un milione di rifugiati è arrivato nell'Unione Europea attraverso le frontiere del Sud e Sud Est⁷. Nel contesto di questo scenario in continua evoluzione, sia l'Unione Europea che l'Italia hanno cercato, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, di aggiornare le proprie politiche e le prassi operative, avviando anche una profonda riflessione sul funzionamento dei propri sistemi d'asilo.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, la finalità di questo volume è innanzitutto contribuire a tale riflessione. Del resto, l'interesse suscitato dalle

⁵ L'evoluzione del fenomeno dell'asilo ha evidenziato la necessità di approntare un sistema d'accoglienza per richiedenti e, in prospettiva, a gestirne l'integrazione, n.d.A.

⁶ La Corte Europea dei Diritti Umani si è pronunciata sul caso "Hirsi ed altri v. Italia", accogliendo il ricorso di 24 cittadini eritrei e somali che nella notte tra il 6 e il 7 maggio 2009 (insieme ai quasi 200 altri connazionali), vengono trasferiti in imbarcazioni militari italiane e riaccompagnati in Libia. Episodi simili si sono ripetuti per tutta l'estate del 2009, portando il numero complessivo dei rifugiati e migranti respinti verso la Libia a circa 860 persone.

⁷ Mentre circa 850.000 di queste persone sono imbarcate in Turchia alla volta della Grecia (per poi proseguire il loro viaggio attraverso i Balcani, in particolare tramite la FYROM, la Serbia, la Croazia e la Slovenia, in "transito" verso i Paesi di destinazione finale), il resto degli arrivi via mare in Europa ha riguardato il "fronte sud", in particolare le coste italiane, per un totale di 153.600 arrivi.

precedenti edizioni⁸ sta a testimoniare la crescente sensibilità delle istituzioni e dell'opinione pubblica sulla tematica ed in particolare, sulla necessità di "completare" la costruzione del dispositivo nazionale d'asilo, adeguandolo alle sue attuali sfide.

Per l'autore, che ha seguito l'evoluzione delle politiche e prassi non solo da un punto di vista accademico ma anche in veste di professionista del settore, significherebbe coronare un percorso sia personale che professionale.

⁸ Il libro, più volte ristampato, è stato presentato in prestigiose sedi (quali, ad esempio, la Camera dei Deputati). Alle presentazioni hanno preso parte, tra gli altri, l'attuale e il precedente Presidente della Camera dei Deputati oltre a esponenti politici di primo piano (come l'ex Presidente del Consiglio dei Ministri e l'ex Ministro dell'Interno, l'ex Ministro per l'Integrazione), parlamentari, presidenti delle Regioni, sindaci, assessori regionali e comunali, dirigenti del Ministero dell'Interno e del Ministero della Cooperazione e Integrazione, funzionari dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, esponenti delle più importanti ONG italiane del settore nonché alcuni tra i più illustri rappresentanti del mondo accademico italiano (tra cui il Rettore e il Prorettore de "La Sapienza" di Roma).