



Commissione
Europea



CONSIGLIO ITALIANO
PER I RIFUGIATI

Progetto S.A.B.

Servizi alla frontiere:
co-operazione pratica

rapporto finale



MIGRANT
HELPLINE



CPR



Kirche am Flughafen
Kirchlicher Flüchtlingsdienst
am Flughafen Frankfurt
-Verfahrensbetreuung-



Caritas

AusländerInnenhilfe



ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ

con il sostegno del



MINISTERO DELL'INTERNO

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Il testo è stato curato da:
Daniela Di Rado

con la collaborazione di:
Karin Knogl, Caritas Wien (Austria)
Susanne Herda e Javad Adineh, Caritas of Frankfurt (Germania)
Spyros Koulocheris, Greek Council for Refugees (Grecia)
Carla Mendes, Portuguese Council for Refugees (Portogallo)
Roy Millard, Migrant Helpline (Regno Unito)

Un ringraziamento speciale a Arianna Cascelli per la sua collaborazione alla stesura del testo

*Il progetto è stato realizzato nell'ambito del programma
FER 2006, "Azioni Comunitarie"*

Le opinioni espresse sono esclusivamente degli autori e non possono essere in alcun caso considerate come rappresentative di una posizione ufficiale della Commissione Europea o del Ministero dell'Interno Italiano.

I contenuti del presente rapporto sono aggiornati al 15/09/2008

Finito di stampare nell'ottobre 2008 dalla inprinting srl

INDICE

1. Introduzione	pag. 5
2. Organizzazioni partecipanti	7
<i>Capofila</i>	
Consiglio Italiano per i Rifugiati (CIR), Italia	7
<i>Organizzazioni partner:</i>	
- Consiglio Greco per i Rifugiati (GRC), Grecia	7
- Migrant Helpline, Regno Unito.....	7
- Caritas Arcidiocesi di Vienna, Austria	8
- Consiglio Portoghese per i Rifugiati (PRC), Portogallo	8
- Caritas di Francoforte (Caritasverband Frankfurt), Germania	8
3. Descrizione, obiettivi, beneficiari del progetto	9
4. Commenti sulla partnership europea, descrizione delle peculiarità geografiche	10
5. Rapporto delle attività e metodologia.....	14
5.1 Attività realizzate	14
6. Risultati del progetto e difficoltà incontrate	16
6.1 Risultati del questionario.....	16
6.2 Visite di scambio.....	19
7. Analisi dei Paesi e quadro sinottico dei servizi al valico	22
7.1 Recepimento della Direttiva sulle Procedure di Asilo	22
7.2 Italia	22
7.3 Grecia.....	26
7.4 Regno Unito	27
7.5 Austria	30
7.6 Germania.....	31
7.7 Portogallo.....	34
7.8 Quadro sinottico dei servizi al valico	37
8. Regolamento Dublino II.....	41
9. Raccomandazioni	45

1. INTRODUZIONE

Il 17 giugno 2008 la Commissione Europea ha presentato una Comunicazione relativa alla politica comune sull'immigrazione e un piano strategico sull'asilo, definendo dieci principi comuni che dovranno essere alla base della politica comune.

In particolare il piano strategico sull'asilo si basa su tre pilastri, ovvero: raggiungere più alti standard comuni di protezione nei diversi Stati membri; istituire una cooperazione pratica tra i sistemi di asilo nazionali e incentivare la responsabilità comune e la solidarietà tra i Paesi europei di accoglienza, come emerge dal documento *"Piano strategico sull'asilo – un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea"*.

Durante la prima fase della creazione di un sistema europeo comune di asilo, il numero di iniziative relative al controllo delle frontiere e alle esigenze di sicurezza (dagli Accordi di Schengen e il sistema di visti a Frontex) ha largamente superato le misure riguardanti i diritti dei cittadini dei Paesi terzi.

Raggiunto l'accordo sul sistema di controllo, il lavoro legislativo della Commissione sembra comprendere l'elaborazione di un più completo sistema di garanzie in favore dei richiedenti asilo. La più recente evoluzione della politica europea di Giustizia e Affari Interni sembra confermare questa tendenza, come dimostrato dal *"Patto europeo per l'immigrazione e la politica d'asilo"*, presentato dalla Presidenza Francese dell'Unione Europea in un incontro informale GAI tenutosi a Cannes il 7 luglio 2008.

Questo documento contiene un piano strategico per l'immigrazione, l'asilo, la libertà di movimento e la lotta al crimine internazionale. Rispetto alla politica sull'asilo, la proposta francese mira a elaborare un sistema comune per l'Europa, a partire dalla completa realizzazione del *"Programma dell' Aja"* e dalla definizione di una procedura comune unica. Prevede inoltre l'istituzione di un *"Bureau d'apuis"* europeo entro il 2009, che faciliterà lo scambio di informazioni, esperienze e prassi tra le amministrazioni competenti dei diversi Stati membri. Sebbene la bozza non vi faccia esplicito riferimento, riteniamo ragionevole che la cooperazione tra i servizi ai valichi di frontiera sia uno degli ambiti centrali in cui questo tipo di scambio di informazioni e buone pratiche debba essere messo in atto.

In ogni caso, il controllo delle frontiere e l'ammissione degli stranieri rimangono temi strategici per gli Stati e questa è la ragione per cui la cooperazione internazionale in materia di immigrazione e politiche di asilo è sempre complessa. Di conseguenza, un coordinamento tra i servizi relativi ai rifugiati e ai richiedenti asilo è a sua volta problematico, a causa della differenza significativa tra i sistemi legislativi nazionali.

"S.A.B: Services at borders, a practical co-operation" è un progetto che mira ad analizzare la carenza di armonizzazione nelle discipline nazionali sull'asilo inerenti ai valichi di frontiera e, partendo da questo, di individuare una modalità di cooperazione pratica tra i sistemi di asilo degli Stati membri coinvolti nel progetto. I sei Paesi europei coinvolti, Austria, Germania, Grecia, Italia, Portogallo e Regno Unito sono stati selezionati partendo dalla necessità di coinvolgere Stati membri che rappresentassero differenti aree geografiche di particolare interesse per l'Italia. In secondo luogo, si è valutato il livello di interesse espres-

so dai partner nei confronti del progetto stesso.

Il progetto, attuato nell'arco di 18 mesi e co-finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del Programma FER (Fondo Europeo per i Rifugiati), ha focalizzato la ricerca sul quadro giuridico dei servizi al valico e sulle prassi allo scopo di migliorare la cooperazione e renderla più efficiente.

Non sarebbe stato possibile realizzare le attività del progetto senza il pieno coinvolgimento dei partner, ai quali il CIR è estremamente grato per la collaborazione.

Un particolare ringraziamento va al Ministero dell'Interno italiano, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, per il suo supporto.

2. ORGANIZZAZIONI PARTECIPANTI

Capofila

CIR Onlus, (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Italia

www.cir-onlus.org

Il Consiglio Italiano per i Rifugiati è un'organizzazione umanitaria indipendente e senza scopo di lucro, fondata nel 1990 sotto il patrocinio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR). Il CIR opera con lo scopo di rafforzare e coordinare le azioni in difesa dei diritti di rifugiati e richiedenti asilo in Italia, in particolare in favore delle fasce più deboli quali donne, vittime della violenza di genere, minori non accompagnati e vittime di tortura. Tra i suoi membri il CIR conta importanti associazioni e organizzazioni umanitarie, i tre principali sindacati italiani e istituti di ricerca nazionali e internazionali. Il CIR è membro dell'European Council on Refugees and Exiles (ECRE), così come dell' Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN). Ha condotto un'intensa attività di lobbying presso il Parlamento e il Governo per l'adozione di una legge nazionale organica sul diritto d'asilo. Fornisce protezione sociale e assistenza legale ai rifugiati e ai richiedenti asilo presso la sua sede centrale di Roma e attraverso gli uffici dislocati in tutta Italia, soprattutto presso le frontiere più esposte agli arrivi.

Organizzazioni Partner:

The Greek Council for Refugees, Grecia.

www.gcr.gr

Il Consiglio Greco per i Rifugiati (GCR) è un'organizzazione non governativa, fondata nel 1989 per sostenere i rifugiati e i richiedenti asilo in Grecia; attraverso numerosi servizi psicosociali e legali contribuisce in modo armonico alla loro integrazione nel Paese.

E' registrata negli archivi del Ministero degli Affari Esteri e del Ministero della Salute e della Solidarietà Sociale come un'organizzazione senza scopo di lucro. É anche una delle sei organizzazioni non governative per la protezione dei diritti umani in Grecia membri della National Commission for Human Rights (NCHR) ai sensi della legge 2667/98.

É partner dell'United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), e membro dell'European Council on Refugees and Exiles (ECRE). É titolare di uno Special Advisory Status presso l' United Nations Economic and Social Council (ECOSOC).

Migrant Helpline, Regno Unito

www.migranthelpline.org.uk

Migrant Helpline (MHL) è stata fondata nel 1963 e fornisce orientamento e assistenza a richiedenti asilo, rifugiati e migranti che entrano e vivono nel Regno Unito. Nel 2002 Migrant Helpline è stata selezionata per affiancare la creazione dei Centri di prima accoglienza ed orientamento nel Paese e attrezzare strutture, sia nel Kent che a Londra, per

offrire pareri professionali e informazioni nei centri a richiedenti asilo appena giunti nel Paese. L'Ente facilita l'integrazione di rifugiati e migranti nella comunità attraverso numerose iniziative ideate per il loro sostegno quali: un'occupazione, l'apprendimento della lingua inglese, un alloggio idoneo ed un'educazione sicura per i loro figli. L'Ente, in parte finanziato dal Ministero dell'Interno del Regno Unito, opera nel sud-est dell'Inghilterra e lavora soprattutto per promuovere la consapevolezza sui temi dell'asilo all'interno della comunità.

Caritas of the Archdiocese of Wien, Austria

www.caritas-wien.at

La Caritas dell'Arcidiocesi di Vienna è una delle nove organizzazioni Caritas diocesane indipendenti in Austria con uno *status* riconosciuto per legge. La Caritas di Vienna si considera un partner e un sostenitore dei poveri e degli emarginati e per questo si rivolge ai bisogni primari delle persone vulnerabili, prendendo anche in considerazione il loro background sociale e culturale. Il Servizio Sociale della Caritas presso l'Aeroporto Internazionale di Vienna (VIE) opera dal 1991 e assiste tutti i passeggeri (austriaci e stranieri), che si trovano in una situazione di emergenza durante il loro passaggio in aeroporto. Oltre il 95% delle persone che hanno beneficiato del sostegno della Caritas sono richiedenti asilo: l'assistenza sociale che ricevono comprende una consulenza psico-sociale e legale, ed un supporto per quanto riguarda tanto i bisogni primari quanto le situazioni di crisi.

The Portuguese Council for Refugees (Conselho Portugues para os Refugiados), Portogallo

www.cpr.pt

Il Consiglio Portoghese per i Rifugiati (CPR – Conselho Português para os Refugiados) è stato partner operativo dell'UNHCR in Portogallo fino alla chiusura del suo Ufficio nel 1998, svolgendo consulenza giuridica in materia di asilo. La possibilità di intervenire in tale settore è stata conferita a questa ONG così come all'UNHCR dalla legge sull'asilo. In sintesi, il CPR è un'organizzazione non governativa che fornisce strutture di accoglienza, consulenza legale e sociale, così come assistenza integrativa a richiedenti asilo e rifugiati.

Caritas of Frankfurt (Caritasverband Frankfurt), Germania

kfd-ffm@web.de

Il Servizio Rifugiati della Chiesa presso l'Aeroporto di Francoforte (Kirchlicher Flüchtlingsdienst) è stato realizzato nel 2004 dall'Associazione Regionale della Chiesa Protestante e dalla Caritas. Prima di allora, il servizio al valico di frontiera era denominato Servizio Sociale all'Aeroporto (*Flughafen-Sozialdienst*) ed esisteva dal 1975. A seguito di una decisione della Regione (Land) dell'Assia, dal 2004 la gestione dei centri di accoglienza per i rifugiati è stata delegata da un'altra organizzazione.

Attualmente, il Servizio Rifugiati della Chiesa offre consulenze riguardo alle "Procedure aeroportuali in caso di ingresso via aerea" e supporto legale ai richiedenti asilo durante la loro permanenza presso il centro di accoglienza. Inoltre, un pastore fornisce conforto spirituale e servizi ecclesiastici. Ci sono due membri dello staff a tempo pieno per fornire orientamento legale. Tre volontari sostengono il servizio con l'interpretariato dal francese, dall'arabo e da alcune lingue africane al tedesco due volte a settimana. Uno psicologo si reca presso il centro di accoglienza dell'aeroporto per offrire un supporto alle categorie vulnerabili una volta a settimana.

3. DESCRIZIONE, OBIETTIVI, BENEFICIARI DEL PROGETTO

Nel processo di elaborazione di un sistema europeo comune di asilo, l'armonizzazione delle procedure al valico svolge una funzione strategica, in relazione all'obiettivo di avere parità di opportunità di chiedere e ottenere la protezione internazionale in ogni Stato (e soprattutto, per quanto qui rileva, ad ogni frontiera).

La Direttiva n. 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato disciplina lo specifico aspetto delle procedure di frontiera, stabilendo una serie di diritti che devono essere garantiti ai richiedenti asilo indipendentemente da quale tipologia di procedure al valico sia prevista dalle legislazioni nazionali.

Tra di essi, vanno menzionati il diritto ad essere informati sui propri diritti e doveri in quanto richiedenti asilo, la possibilità di consultare un avvocato, di avere un interprete e di ricevere pareri professionali sulla legislazione nazionale in materia di asilo prima che le autorità competenti prendano una decisione sulla richiesta di protezione. Ogni Paese europeo ha elaborato una legislazione o disciplina amministrativa per fornire un servizio di questo tipo ma, come è stato possibile verificare grazie al confronto con le associazioni partner, le modalità di recepimento della Direttiva differiscono profondamente tra gli Stati membri. Le legislazioni nazionali relative alle procedure di frontiera sono estremamente varie e, di conseguenza, la tipologia e qualità dei servizi così come la stessa presenza dei servizi al valico, può cambiare in modo significativo a seconda di quale frontiera il richiedente asilo abbia attraversato.

In tale contesto, una più intensa comunicazione tra le associazioni che gestiscono i servizi al valico può contribuire notevolmente a creare una maggiore uniformità: questa è la ragione per la quale l'obiettivo del presente progetto è di indicare come migliorare lo scambio e la cooperazione nell'ambito dei servizi al valico in almeno sei Paesi europei, nella prospettiva di coinvolgere, col tempo, l'insieme degli Stati membri.

L'obiettivo è giungere ad un approccio comune per quanto riguarda l'implementazione della legislazione comunitaria relativa all'ammissione alla procedura di asilo, prima accoglienza, informazione e relativi servizi. Si è proceduto con la comparazione tra servizi simili nei sei Paesi partner, comprese le modalità di provvedere ad un'immediata accoglienza materiale, con particolare attenzione al trasferimento dei richiedenti asilo ai sensi del Regolamento Dublino II. Sono state identificate le "best practices", compresa la cooperazione con le autorità di frontiera, le istituzioni competenti in materia di asilo, l'UNHCR e le ONG. Nell'ottica di scambiare informazioni e diffondere buone pratiche, gli operatori hanno fatto esperienze concrete presso i servizi nei Paesi coinvolti nel progetto ed acquisito conoscenze attraverso gli incontri e il contatto continuo con i partner.

Attraverso le visite, le autorità di frontiera e le istituzioni competenti in materia di asilo sono state informate della situazione negli altri Paesi. Infine, il presente rapporto si propone di presentare **raccomandazioni** per il trasferimento delle buone pratiche e la diffusione di esperienze ed informazioni agli altri Stati membri. Le organizzazioni partner beneficeran-

no della formazione degli operatori legali e sociali attraverso gli incontri, la diffusione di informazioni e le sessioni di formazione nei Paesi partner. In ogni caso, le organizzazioni internazionali, in particolare la Commissione Europea e l'UNHCR, le autorità nazionali e ogni tipo di organizzazione che si occupi di richiedenti asilo e rifugiati sono altresì da includere nel novero dei beneficiari, in considerazione del fatto che potranno avvalersi delle esperienze e informazioni raccolte nell'implementazione del progetto, le quali sono riportate nel presente testo e che possono essere utilmente lette in parallelo ai risultati del progetto dell'**"Hungarian Helsinki Committee"** (uno studio comparativo tra gli aeroporti di Amsterdam, Budapest, Madrid, Praga, Vienna e Varsavia), per avere una più ampia visione della materia.

Alcuni Paesi partner hanno promosso il progetto e suscitato interesse nelle autorità competenti al fine di prevedere l'istituzione dei servizi nei porti e aeroporti (ad esempio per quanto riguarda il Regno Unito, al porto di Dover o all'Asylum Screening Unit a Croydon, in cui vengono presentate per la prima volta le domande di asilo) laddove non ancora previsti.

4. COMMENTI SULLA PARTNERSHIP EUROPEA E DESCRIZIONE DELLE PECULIARITÀ GEOGRAFICHE.

È importante puntualizzare che la partnership europea si rivela utile, oltre che in relazione agli obiettivi del progetto già descritti nell'introduzione al presente rapporto, perché consente di raggiungere un risultato più generale, ovvero una maggiore conoscenza delle peculiarità dei Paesi e delle associazioni partner. In primo luogo va sottolineato che le differenze iniziano dalla tipologia stessa dei valichi in cui i partner lavorano: il **CIR** gestisce diversi servizi al valico, sia in porti che in aeroporti; **Migrant Helpline** si è occupato del servizio al porto di Dover, fino al mese di Aprile 2008; la **Caritas Frankfurt**, la **Caritas Archdiocese of Vienna** ed il **Portuguese Council for Refugees** sono presenti presso i maggiori aeroporti nazionali e, infine, il **Greek Council for Refugees**, che lavora solo su chiamata all'aeroporto di Atene, senza gestire un ufficio al valico.

Lo scambio di informazioni ha quindi consentito di approfondire la conoscenza delle diverse modalità di accesso dei richiedenti asilo sul territorio e di avere conferma della tendenza di questi ultimi ad utilizzare valichi di frontiera non ufficiali.

In passato la maggioranza dei richiedenti asilo giungeva presso gli aeroporti internazionali. Al momento attuale, gli arrivi ai valichi non ufficiali superano di gran lunga quelli ai valichi ufficiali, ciò a causa della diversificazione delle ragioni di fuga, del rafforzamento e della sofisticazione dei controlli di documenti nei punti d'accesso legali nonché della moltiplicazione delle organizzazioni di traffico illegale di migranti.

Per esempio, in **Grecia** molti stranieri raggiungono il Paese attraverso le frontiere naturali, o dal fiume Evros – la frontiera fisica tra la Grecia e la Turchia. Come si può immaginare, non vi è alcun tipo di servizio a tali punti di ingresso, tanto più che nemmeno presso il più importante valico ufficiale, la zona di transito dell'Aeroporto di "Eleftherios Venizelos", è presente un servizio al valico. Naturalmente, la legislazione in vigore consente di richiedere asilo una volta fatto ingresso nel territorio.

Per quanto riguarda il **Regno Unito**, oltre che ai valichi ufficiali (porti ed aeroporti), spesso le richieste di asilo vengono presentate sul territorio, rivolgendosi ad un ufficiale di polizia o direttamente all'Asylum Screening Unit (che ha sede a Croydon e Liverpool).

Tipicamente, chi arriva in modo clandestino è nascosto nel retro di un camion e proviene spesso dal porto di Calais in Francia e nella maggioranza dei casi si presenterà alla polizia per inoltrare la propria richiesta di asilo. La polizia fa quindi riferimento alla UK Border Agency che può occuparsi della procedura relativa alla domanda ovvero affidare l'interessato alla screening unit, o nel caso di Kent, trasferirlo al porto di Dover.

Coloro che chiedono asilo presso le screening units sono verosimilmente entrati per vie illegali nel Paese, rivolgendosi poi alle screening units invece che presentare la propria domanda alla polizia, mentre altri sono convinti da trafficanti e intermediari a non presentare la propria richiesta al porto di arrivo ma aspettare di essere entrati nel territorio, come accade peraltro nella maggior parte dei Paesi. Gli interessati devono poi provare di aver chiesto asilo non appena sia stato ragionevolmente possibile farlo. Questa disposizione

non è più applicata così rigorosamente come al momento della sua introduzione nel 2003, ma deve comunque essere rispettata. In ogni caso, la mancata fruizione dei servizi di frontiera per coloro che arrivano per vie illegali rendono il loro accesso alla protezione più difficoltoso.

Sebbene la sua posizione geografica sia molto diversa, il caso dell'**Austria** sembra essere simile a quelli degli altri Paesi in termini di ingressi non ufficiali. Il Paese è circondato da Repubblica Ceca, Germania, Ungheria, Italia, Liechtenstein, Slovacchia, Slovenia e Svizzera e, essendo tutti questi Stati, con l'eccezione della Svizzera, membri degli accordi di Schengen, in sostanza in Austria non vi è alcun valico internazionale ufficiale tranne l'aeroporto internazionale di Vienna. Ciononostante, meno del 5% di tutti i richiedenti asilo raggiungono il Paese tramite l'aeroporto e molti di essi entrano in Austria attraverso le frontiere non controllate con i Paesi confinanti.

In **Germania**, una delle più importanti frontiere esterne è l'aeroporto di Francoforte, dove molti rifugiati vengono immediatamente intercettati dalla polizia federale, nonostante spesso non sia la Germania la destinazione prescelta.

Sfortunatamente non si dispone di informazioni aggiuntive sulla situazione alle frontiere non ufficiali o sulle possibilità che hanno i rifugiati di entrare in Germania attraverso tali frontiere, non rientrando valutazioni di questo tipo nelle competenze del Servizio Rifugiati della chiesa, il quale concentra il proprio lavoro esclusivamente sugli arrivi all'aeroporto.

Infine, anche il CPR **portoghese** lavora principalmente ai valichi di frontiera ufficiali, in primo luogo presso l'aeroporto internazionale di Lisbona. Qui sono state registrate, nel 2007, il 69% delle richieste di asilo, il che significa che il 31% delle richieste sono state presentate nel territorio nazionale. In confronto al 2006, anno in cui soltanto 41 domande di asilo sono state presentate presso gli aeroporti, si è verificato un notevole aumento delle richieste ai valichi di frontiera ma, anche in questo caso, il numero delle istanze di asilo presentate nel territorio indica che un buon numero di ingressi avviene ancora attraverso frontiere non ufficiali.

L'insieme di queste testimonianze porta a credere che il servizio al valico in sé stesso vada riconsiderato come un **servizio più universale**, nel senso che dovrebbe essere presente in ogni punto di accesso al territorio. A tale proposito, è utile fare un richiamo al progetto "*Praesidium*" che si sta svolgendo in **Italia**, e che è stato sviluppato nell'isola di Lampedusa, principale punto di accesso in Italia per cittadini di paesi terzi. Dal 1 marzo 2006, sulla base di un progetto del Ministero dell'Interno Italiano, l'UNHCR, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) e la Croce Rossa Italiana (CRI) è stato istituito un presidio permanente a Lampedusa. Il progetto è finanziato dal Ministero dell'Interno italiano e dal programma europeo "Argo" e mira a rafforzare le strutture di accoglienza e i servizi per i nuovi arrivati che, fuggendo da persecuzioni e conflitti armati, rischiano la propria vita attraversando il Canale di Sicilia.

Inoltre, l'esperienza dell'UNHCR a Lampedusa è stata anche esportata all'intera Sicilia attraverso un presidio mobile e ad altri punti di arrivo, come Crotona in Calabria e Bari in Puglia (Progetto "Solidarity in Action" della CE). Per il 2008 è anche prevista la partecipazione di Save the Children per il "*Praesidium III*". Le principali attività del progetto consistono nel fornire informazioni e supporto legale ai richiedenti asilo appena giunti, specialmente in relazione alle procedure di asilo e l'identificazione dei casi vulnerabili. Sebbene questo tipo di progetto non possa essere applicato ad ogni frontiera naturale, sarebbe tuttavia molto importante "esportare" tale strategia in luoghi in cui si verifica un alto numero di arrivi nell'ottica di affrontare al meglio l'evoluzione dei flussi di richiedenti asilo.

Rapporto finale - Progetto S.A.B.

Siamo convinti che lo scambio di conoscenze relative al funzionamento dei diversi servizi al valico e agli altri punti di accesso tra i partner del progetto "SAB" sia molto utile ai fini dell'estensione del concetto stesso di "servizio al valico": esso deve essere visto in funzione della *persona* in uno dei momenti più critici della sua vita, per garantire ad ogni richiedente asilo un effettivo e corretto accesso alla procedura, a prescindere dal valico di frontiera che egli abbia attraversato.

5. RAPPORTO DELLE ATTIVITÀ E METODOLOGIA

Le attività sono state programmate in modo da poter disporre del maggior numero possibile di informazioni sul funzionamento pratico dei servizi al valico nei diversi Paesi partecipanti al progetto.

L'approccio condiviso è stato allo stesso tempo teorico ed empirico, mirante al coinvolgimento attivo delle associazioni partner per realizzare un utile scambio di informazioni attraverso un contatto costante e una comunicazione continua.

La metodologia scelta si basa su un processo che parte dalla raccolta di dati alla loro comparazione, dallo scambio di informazioni alla cooperazione pratica, e finalmente, la diffusione dei risultati al fine di rendere l'esperienza utile e sostenibile.

5.1 ATTIVITÀ REALIZZATE

A questo scopo sono state programmate attività di ricerca e sul campo, a partire dal **meeting transnazionale** tra tutti i partner, che si è tenuto il 25 maggio 2007 a Roma. Uno dei risultati di tale evento è stata l'elaborazione di un rapporto-paese per ognuno dei partner. Durante l'incontro, al fine di implementare le attività collegate alla raccolta dati, i partner hanno condiviso le rispettive visioni, acquisito conoscenza l'uno dall'altro e identificato i punti di forza e di debolezza dei diversi contesti nazionali.

Il secondo significativo blocco di attività si è basato su un **questionario** che è stato discusso e compilato dai partner, contenente temi comparabili (legislazione nazionale e accordi con le pubbliche autorità relativi ai servizi al valico, descrizione della casistica, dati statistici, aspetti procedurali, azioni relative ai casi vulnerabili, servizi offerti – come interpretariato, servizi sanitari, prima accoglienza ecc.), utili nell'elaborare un quadro del lavoro dei diversi servizi al valico, per i cui principali risultati si rimanda al paragrafo 6.1.

Successivamente, nell'ottobre 2007 si è tenuto un **secondo meeting transnazionale** a Venezia per discutere i risultati emersi dai questionari e le attività da realizzare per i mesi a venire. In tale occasione è emersa la necessità di consolidare e rendere più sistematico il lavoro già portato avanti dai partecipanti attraverso una "**common methodology**". La "**common methodology**", i cui contenuti essenziali sono stati riproposti nel presente rapporto sotto forma di raccomandazioni (cfr. par. n. 9), contiene alcune linee guida condivise su come un servizio al valico andrebbe svolto nel miglior modo possibile, su quale tipologia di servizi l'ente gestore dovrebbe fornire, e su come assicurare una connessione permanente tra i servizi al valico già presenti in Europa.

Per quanto riguarda le attività *face-to-face*, si sono svolti cinque **scambi di visite** nell'arco della durata del progetto: il rappresentante italiano ha visitato il Regno Unito (luglio 2007), i rappresentanti inglese e portoghese hanno visitato l'Austria (settembre 2007), il rappresentante greco ha visitato l'Italia (novembre 2007) e il rappresentante austriaco ha visitato la Germania (aprile 2008).

Ogni partner ha redatto un rapporto sulla visita, descrivendo le attività svolte e sofferman-

dosi sui principali aspetti del servizio al valico offerto dal Paese ospitante. Sfortunatamente, la visita in Italia che era stata programmata per il rappresentante tedesco non è stata realizzata a causa di problemi logistici sopravvenuti al partner tedesco. Infine, nell'ottobre 2007, è stato organizzato un meeting a Venezia in forma di **workshop** al fine di permettere ai rappresentanti delle organizzazioni partner di esprimere i loro punti di vista e diffondere le proprie esperienze anche ai soggetti interessati esterni al progetto. Tra gli altri partecipanti, vi erano rappresentanti dell'ufficio regionale dell'UNHCR a Roma, del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, compresa la responsabile dell'Unità Dublino, la Prefettura di Venezia, ed altre autorità nazionali competenti in materia di asilo, ufficiali della polizia di frontiera e responsabili della prima accoglienza del Comune di Venezia.

6. RISULTATI DEL PROGETTO E DIFFICOLTÀ INCONTRATE

La maggior parte dei risultati prodotti dal progetto in termini di maggiore conoscenza delle procedure nazionali di asilo e dei servizi al valico emersa dallo scambio di informazioni tra i partner è stata integrata da alcune attività di ricerca. In ogni caso entrambe queste attività hanno sollevato interesse su un punto specifico, che si è presto rivelato essere uno dei maggiori problemi per tutta l'implementazione del progetto: **l'amplessima differenza tra i sistemi di asilo nazionali, in particolar modo proprio per quanto attiene ai servizi al valico.**

Un'analisi più approfondita di tale aspetto viene offerta nei paragrafi successivi, in particolare nei rapporti-paese e nel quadro sinottico. In ogni caso, come premessa ai risultati del progetto, è importante menzionare alcune delle difficoltà incontrate a causa di dette differenze – per esempio, il fatto che in **Grecia** non vi sia un servizio al valico stabilito ufficialmente ha reso difficoltoso avere un feedback concreto sulle attività all'aeroporto.

Inoltre, alcuni partner non hanno accesso regolare ai "casi Dublino" all'aeroporto ma soltanto nel territorio. Di conseguenza è impossibile avere scambi di esperienze su tale aspetto. La maggior parte dei partner ha enfatizzato il fatto di non poter influenzare concretamente le decisioni in merito all'ammissibilità di alcuni richiedenti asilo alla frontiera. Anche in **Italia**, dove il CIR ha più possibilità di intervento per evitare il "refoulement" agli aeroporti, la situazione ai porti adriatici rimane problematica.

Un altro problema che è emerso nell'implementazione del progetto riguarda i cambiamenti verificatisi nel lavoro di alcune organizzazioni partner, legati al fatto che alcune attività a punti di ingresso strategici sono state interrotte. Per quanto riguarda **l'Italia**, il servizio al porto di Ancona non è stato gestito dal CIR per l'anno 2008, ma sarà di nuovo sotto la responsabilità dell'Ente a partire dal 1 novembre 2008. I servizi al valico in accordo con le prefetture locali devono essere sottoposti ad uno specifico contratto e, per quanto riguarda il porto di Bari, esso non è stato firmato dal 1 aprile 2008. Per le stesse ragioni, al CIR non è stata più affidata la gestione del servizio al valico all'aeroporto di Fiumicino in seguito al 1 aprile 2008. Relativamente al **Regno Unito** invece, Migrant Helpline ha dovuto interrompere il servizio al porto di Dover nel mese di aprile 2008, sebbene abbia poi preso in gestione un ufficio nella città di Dover. Al momento, non ci sono più ONG con sede al porto di Dover.

6.1 RISULTATI DEI QUESTIONARI

I risultati dei questionari hanno contribuito a comprendere il diverso funzionamento dei servizi al valico. Rielaborare le informazioni contenute in questa prima attività non è stato semplice a causa dell'estrema variabilità delle risposte fornite dai partner. Ciò nonostante essa si è rivelata utile per avere un primo quadro della situazione e raccogliere numerose informazioni su diversi aspetti, alcuni dei quali sono stati riportati nel **quadro sinottico**. È comunque utile segnalare fin da ora alcuni elementi di particolare interesse: in primo

luogo, è sembrato evidente che **l'indipendenza e l'efficiente funzionamento** di un servizio al valico dipendono in gran misura dalla sua **collocazione**.

A tal proposito i Paesi partecipanti presentano situazioni molto varie, non soltanto a causa delle già menzionate differenze tra le stesse **tipologie di frontiere** (cfr. il par. 7), ma anche a seconda della possibilità che viene concessa all'associazione di accedere alla **zona di transito** e di istituire il servizio prima dei controlli di polizia. Essendo questo uno dei risultati più significativi emersi dal confronto tra i partner, è stato scelto di sviluppare tale aspetto in una più completa ricognizione delle situazioni nei vari Paesi, al par. 7.

Anche le buone **relazioni con la polizia di frontiera** sono estremamente importanti affinché il servizio al valico possa svolgersi senza intralci. È emerso che tali relazioni necessitano di anni per essere consolidate. Una volta che si sia stabilita un'atmosfera di fiducia e collaborazione, si può procedere ad incontri regolari, nonché all'aggiornamento e formazione del personale di pubblica sicurezza, come alcuni partner hanno testimoniato.

Per quanto riguarda **l'aspetto del finanziamento**, dal questionario si evince che tranne per la **Germania**, in cui il servizio è finanziato dalla chiesa, la **Grecia** dove non vi è alcun finanziamento, tutti i servizi al valico sono in certa misura sovvenzionati dalle autorità locali o nazionali. Ciò non sembra avere conseguenze sull'autonomia dei servizi stessi, i quali ancorché finanziati dalle autorità non hanno condizionamenti nella loro libertà di azione in favore dei richiedenti asilo.

Si è poi indagato sulla possibilità che in frontiera vengano prese iniziative particolari per i **casi vulnerabili**. La situazione per quanto riguarda le **vittime di tortura** mostra che nessuno dei servizi al valico può offrire assistenza psicologica o psichiatrica, o altri tipi di supporti specifici per queste persone direttamente ai porti o aeroporti, ma tutti sono organizzati in maniera da poter affidare l'utente che ne abbia bisogno ad un progetto o un'organizzazione specializzata una volta che egli sia entrato nel territorio dello Stato di accoglienza.

Comunque, va notato che anche tali organizzazioni non sono ovunque presenti, eccetto ad esempio nelle città in cui il servizio al valico abbia sviluppato tali strutture, come ha potuto fare il CIR a Roma. Pertanto, il trattamento ricevuto dal richiedente asilo può differire a seconda del luogo in cui egli si trovi a vivere.

In relazione ai **minori non accompagnati**, emergono due problemi principali: uno è la **detenzione** occasionale, contraria alle norme di diritto internazionale a difesa dei diritti dell'infanzia; l'altro è la difficoltà di **provare l'età del minore** e le conseguenze che ne derivano.

In nessuno dei paesi partecipanti, la legge prevede la detenzione formale per i minori non accompagnati, ma il progetto ha rivelato che, nel caso della **Grecia**, essa è pratica comune anche per i minori non accompagnati. Pertanto quando il GCR viene a conoscenza di casi di detenzione di minori interviene nel tentativo di mettervi fine ed individuare una sistemazione consona.

Inoltre, anche in **Germania**, a causa della speciale procedura di frontiera, i minori non accompagnati devono rimanere all'interno dell'aeroporto e sono quindi in qualche modo detenuti, finché i servizi sociali preposti non avviino un'azione in favore dei minori e ne richiedano l'affido e l'assistenza legale tramite procedura giudiziaria. In ogni caso, il costo dell'avvocato è coperto dal comune di Francoforte.

Il partner tedesco sottolinea che, specialmente per rifugiati che hanno subito dei traumi e minori non accompagnati, la sistemazione in strutture chiuse e per lunghi periodi è estremamente problematica. Inoltre, è difficile per i minori non accompagnati sopportare la separazione dai propri genitori e vivere tra adulti sconosciuti. Il maggior problema che i

servizi alla frontiera si trovano ad affrontare è la difficoltà di **determinare l'età dei minori**, dato che non esistono test specifici e affidabili a questo scopo.

Anche nel **Regno Unito**, per molti giovani l'età dichiarata non è accettata, o non può essere esattamente determinata. Per queste categorie di giovani **Migrant Helpline** fa riferimento a specialisti, tra cui il Children's Panel del Refugee Council.

Durante lo svolgimento delle procedure per la determinazione dell'età, Migrant Helpline continua a fornire un servizio limitato ai minori in strutture specificamente messe a disposizione. Al servizio al valico è dunque consentito intervenire almeno su questo aspetto della questione.

Attualmente è ancora all'esame il programma di riforma delle modalità di trattamento dei minori non accompagnati richiedenti asilo. L'idea è di assegnare ai centri regionali di valutazione, tra gli altri compiti, anche quello di determinare l'età dei minori. Le ONG sono preoccupate che tali centri non siano in realtà indipendenti ed adeguatamente finanziati.

Per una maggiore comprensione della situazione nella **zona di frontiera**, attraverso il questionario si è voluta verificare la presenza o meno di una **adeguata accoglienza** per i richiedenti asilo alla frontiera stessa. Le risposte hanno mostrato che in tutti i Paesi partecipanti, ad eccezione della **Grecia** e dell'**Italia** ed in parte del **Portogallo**, questo tipo di strutture esiste.

In **Grecia**, in **Portogallo** ed in **Italia**, per esempio, ci sono sale d'attesa per uomini e donne nell'area di transito, ma non esistono stanze apposite per i minori non accompagnati.

In **Grecia**, i richiedenti asilo restano in attesa seduti per ore, finché la maggior parte di loro non venga trasferita in un centro speciale di detenzione per deportati.

Nel **Regno Unito** non ci sono sistemazioni separate per donne o minori non accompagnati, essendo la permanenza massima nella zona di transito di otto ore, prima che i richiedenti vengano trasferiti nei centri di accoglienza temporanea o detenuti.

In **Germania**, prima della sistemazione al centro per rifugiati nell'area di transito, i richiedenti asilo devono attendere alla stazione della polizia di frontiera al terminal degli arrivi per essere registrati. Ci sono camere separate per famiglie, donne e minori non accompagnati, ma è consentito loro di incontrarsi in ogni momento e di visitare le altre stanze.

Soltanto in alcuni Paesi, il richiedente asilo mentre si trova nell'area di transito/detenzione può disporre dell'aiuto di un **avvocato**.

In **Austria**, **Portogallo** e **Germania**, tale possibilità esiste. In **Italia** è possibile accedere ad un legale soltanto previa autorizzazione specifica, ma nella pratica è piuttosto difficile per l'interessato contattare un professionista privato.

Nel **Regno Unito**, i nuovi arrivati non possono avere accesso assistito ad un rappresentante legale nel luogo di presentazione della richiesta di asilo. Anche in **Grecia** non è possibile accedere a un legale nella zona di transito/detenzione.

Tutti i partner hanno confermato che a volte i richiedenti asilo che cercano di inoltrare la propria richiesta sono **respinti** alla frontiera. Ciò può accadere per diverse ragioni. Una è l'applicazione del criterio del Paese Terzo sicuro, come accade in **Germania**, **Portogallo**, **nel Regno Unito ed in Austria**.

Altra ragione, di cui possono offrire testimonianza i partner di **Austria**, **Germania**, e **Italia** specialmente nei porti Adriatici, è che la polizia di frontiera può non considerare valide le ragioni addotte per richiedere protezione, e rifiuti perciò di accogliere la domanda respin-

gendo direttamente lo straniero.

Alcuni partner hanno riferito di avere comunque la possibilità di **intervenire sulle decisioni del personale di polizia**, come avviene anche in **Italia**. Altri invece, come il **Regno Unito** e la **Germania**, in pratica non dispongono di tale possibilità. In **Germania**, nel caso in cui un richiedente asilo riesca ad avere il supporto di un avvocato che possa intervenire nell'immediato, il respingimento e la deportazione possono invece essere evitati o almeno bloccati momentaneamente.

Uno degli obiettivi del questionario era altresì la raccolta di informazioni concernenti i **casì Dublino**. Soltanto il **CIR** e il **partner greco** hanno testimoniato di maltrattamenti su casi Dublino da parte delle autorità dei paesi che hanno effettuato il trasferimento.

La maggior parte dei servizi al valico riesce in un modo o nell'altro ad essere informata sull'arrivo dei casi Dublino. In **Italia** e in **Austria**, per esempio, essi sono direttamente informati dalle Unità Dublino, mentre in **Portogallo** e in **Grecia** sfruttano canali non ufficiali. In **Grecia** le informazioni provengono dall'ambasciata norvegese ad Atene, dall'ufficio dell'UNHCR o da amici o parenti del richiedente asilo che sta per essere trasferito. Neanche il servizio al valico di **Francoforte** è ufficialmente informato sui casi Dublino. Talvolta lo staff può intervenire presso il centro di accoglienza per offrire supporto ed orientamento. Dal progetto è emersa l'importanza per un servizio al valico di poter contattare un partner nel Paese in cui i casi Dublino devono essere rinviiati, al fine di essere avvertiti nel momento in cui si proceda al trasferimento.

6.2 VISITE DI SCAMBIO

Italia  Regno Unito

Portogallo e Regno Unito  Austria

Grecia  Italia

Austria  Germania

Ognuno dei partner, nel visitare il corrispondente servizio al valico, ha assistito alle consulenze fornite ai richiedenti asilo che hanno avuto luogo nel periodo in cui si è svolta la visita.

Ognuno di essi ha avuto la possibilità di interagire con la polizia di frontiera ed altre autorità competenti. In tali occasioni, i partner hanno acquisito non soltanto nuove conoscenze sul sistema di asilo del Paese ospitante, ma hanno avuto altresì l'opportunità di spiegare al partner straniero il modo in cui si svolge il servizio al valico nel proprio Paese. Con un approccio di questo tipo, si è permesso non soltanto ai partner di scambiare le proprie esperienze, ma anche ad altri soggetti, a vario titolo coinvolti nelle procedure di frontiera, di trarre beneficio dal progetto e fungere da moltiplicatori dei suoi effetti grazie alle conoscenze acquisite.

Uno dei risultati delle visite è stato il consenso nato attorno all'idea di elaborare uno scambio di informazioni più sistematico. Per esempio, in occasione della visita del rappresentante del **CIR** presso **Migrant Helpline** (che ha avuto luogo dal **23 al 28 di Luglio 2007**),

i rappresentanti inglese ed italiano si sono trovati d'accordo sulla necessità di stabilire un collegamento diretto nell'eventualità in cui si presentino dei casi Dublino particolarmente problematici che debbano essere rinviati dal Regno Unito all'Italia.

Durante l'incontro con il responsabile dell'Unità Dublino, la rappresentante italiana ha sottolineato il fatto che la clausola umanitaria dovrebbe essere applicata più diffusamente nel Regno Unito, mentre al momento essa lo è solo in casi eccezionali ed è interpretata in maniera restrittiva, molto spesso esclusivamente sulla base di legami familiari.

La rappresentante italiana ha visitato altresì l'**Immigration office al porto di Dover**, il cui staff è composto esclusivamente da personale civile, e in cui si procede al rilevamento delle impronte digitali dei richiedenti asilo ed alla loro identificazione. Il personale dell'Immigration office ha asserito che al momento attuale il numero di arrivi è molto minore che in passato, avendo la Border and Immigration Agency (BIA) stabilito di recente un controllo alla frontiera con la Francia.

Nonostante le buone relazioni tra MHL e la Border and Immigration Agency, è importante ricordare che i richiedenti asilo sono affidati ai servizi di MHL soltanto dopo l'identificazione da parte del personale dell'Agenzia, senza che ci sia alcun previo coinvolgimento dell'associazione partner.

I rappresentanti dei **partner inglese e portoghese** hanno invece visitato il servizio al valico austriaco, l'**ufficio Caritas al Vienna International Airport – dal 3 all'8 settembre 2007**.

La Caritas ha due uffici all'aeroporto, uno più piccolo al terminal degli arrivi, che normalmente non riceve gli utenti, e il principale al Reception Centre, che è gestito dalla polizia. I visitatori hanno avuto la possibilità di incontrare un membro della polizia di frontiera, il quale ha assicurato che vi sono relazioni eccellenti con lo staff della Caritas.

Durante le procedure di frontiera, i richiedenti asilo sono intervistati da un membro della polizia aeroportuale all'arrivo. È sempre possibile utilizzare un interprete se il richiedente non parla tedesco. L'esito dell'intervista è poi trasmesso via fax al dipartimento per l'asilo del Ministero dell'Interno, che deciderà se ammettere o meno il richiedente alla procedura.

In caso di decisione positiva, egli sarà condotto ad una struttura di accoglienza temporanea in attesa del trasferimento verso una sistemazione più a lungo termine.

Anche in questo caso va però rimarcato che la Caritas non ha una reale possibilità di intervistare i richiedenti asilo prima della polizia.

La visita del rappresentante del **partner greco in Italia** ha invece avuto luogo dal **19 al 24 novembre 2007**. Al momento di visitare l'aeroporto di Fiumicino il partner greco ha avuto la possibilità di incontrare un funzionario della polizia di frontiera, il quale si è mostrato molto sorpreso quando è venuto a conoscenza del fatto che in Grecia la polizia è responsabile dell'intera procedura di asilo. Egli ha inoltre notato le buone relazioni che intercorrono tra la polizia di frontiera e il CIR. Ma il fatto che gli operatori del CIR non abbiano accesso agli stranieri nel momento in cui inoltrano la richiesta di asilo mentre sono tratti dalla polizia, gli è sembrato costituire una sorta di "zona grigia", poiché tale prassi non permette di verificare se vi sia pieno accesso alla procedura di asilo nella zona di transito. Comunque, avendo avuto la possibilità di visitare i servizi sia a Fiumicino che ad Ancona, il partner greco ha avuto modo di raccogliere dati per proporre l'istituzione di un servizio al valico in Grecia. Molto rilevante è stato verificare il sostegno fornito ai Casi Dublino rinviati in Italia a seguito dell'applicazione del Regolamento Dublino II al valico di Fiumicino, egli ha realizzato per la prima volta quanto può essere difficile la situazione di queste per-

sono quando vengono rinviate ad Atene, dove non possono usufruire di alcun servizio. Durante la visita, è stato organizzato un incontro con i Dirigenti del Ministero dell'Interno italiano e con la responsabile dell'Unità Dublino.

Al partner greco sono state poste domande sulla situazione generale relativa all'asilo in Grecia, sulla procedura per i casi Dublino e sulle condizioni di accoglienza per i minori non accompagnati. Dal momento che l'Italia è molto sensibile in relazione alla situazione in Grecia, a causa dei rinvii dai porti adriatici e del trattamento dei casi Dublino, i partecipanti all'incontro si sono trovati d'accordo nel proseguire lo scambio di informazioni sul tema. L'ultimo scambio di **Caritas Vienna con il servizio rifugiati della chiesa all'aeroporto di Francoforte** ha avuto luogo dal **7 all'11 aprile 2008**.

Il partner austriaco ha notato inizialmente che il centro di accoglienza all'interno dell'aeroporto di Francoforte, in cui è situato l'ufficio del partner tedesco è molto ampio e ben equipaggiato. In relazione alla procedura di asilo, essa è invece stata giudicata complessa e rigida, in quanto ogni richiedente che non sia in possesso di un passaporto valido (l'ampia maggioranza degli interessati, stimata intorno al 90%) viene sottoposto alla procedura di aeroporto, indipendentemente dal fatto che si tratti di una famiglia, di un minore non accompagnato o una donna incinta.

Il 50% delle domande di asilo sono rigettate come "apparentemente infondate", con il risultato che al richiedente non è permesso l'ingresso in Germania, ed egli viene trattenuto nel centro di accoglienza. Inoltre il partner austriaco è rimasto molto colpito dal fatto che per impugnare una decisione negativa il ricorrente abbia a disposizione soltanto tre giorni, ed ha ipotizzato che l'esame da parte della Corte d'appello, che deve decidere entro quindici giorni, non sia molto approfondito, considerando che in molti casi la valutazione di domanda "apparentemente infondata" viene confermata. Infine, ha ritenuto che l'eccessiva forza impiegata dagli agenti nel trattare con i richiedenti asilo che devono essere respinti rappresenti un grande problema.

Sfortunatamente, il **partner tedesco**, che svolge il proprio lavoro in uno dei più importanti aeroporti d'Europa (Francoforte), non ha potuto recarsi in Italia per lo scambio di visite, come previsto dal progetto, a causa del personale ridotto.

7. ANALISI DEI PAESI E QUADRO SINOTTICO DEI SERVIZI AL VALICO

7.1 RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA SULLE PROCEDURE D'ASILO

L'Italia ha proceduto al recepimento della Direttiva sulle procedure mediante il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, entrato in vigore il 2 marzo 2008. Per quanto riguarda gli altri Paesi partner, in Austria essa è stata recepita dall'Austrians Asyl Act 2005, entrato in vigore il 1 gennaio 2006. La Germania ha recepito le disposizioni della direttiva integrandole nella legge sull'asilo del 19 agosto 2007, e ad eccezione di alcuni articoli, esse sono già in vigore. In Portogallo, la direttiva "Procedure" è stata recepita nella legislazione nazionale e le nuove disposizioni sono entrate in vigore il 1 settembre 2008, con legge 27/2008 del 30 giugno 2008. La Grecia ha recepito la direttiva mediante il decreto Presidenziale n. 90/2008 dell'11/07/2008. In merito al Regno Unito, la direttiva è stata recepita con il Regolamento n. 3187, ma il Governo sta ancora lavorando su alcuni emendamenti.

7.2 ITALIA

In base all'art. 11 comma 6 della legge sull'immigrazione, n. 286/98, come modificata dalla legge n. 189/02, il CIR ha gestito, dal 2001, otto servizi al valico per conto delle Prefetture locali: agli aeroporti internazionali di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa, ai porti di Venezia, Ancona, Bari, Brindisi e Trapani ed alla frontiera terrestre di Gorizia.

All'inizio del 2008, la Prefettura di Roma ha indicato nuove regole per l'assegnazione del servizio alla frontiera di Fiumicino e ha deciso di sottoporre la gestione del servizio ad uno specifico contratto, lanciando quindi una gara d'appalto; il servizio è stato quindi assegnato ad un'altra organizzazione per il periodo dal 1 aprile al 31 dicembre 2008. Lo stesso è accaduto per il servizio di Bari. In ogni caso, le informazioni contenute nel presente paragrafo sono basate su un'esperienza pluriennale, a prescindere da quali servizi l'associazione gestisca al momento attuale.

In base alla legge, i beneficiari del servizio sono *"gli stranieri che intendano presentare domanda di asilo o fare ingresso in Italia per un soggiorno superiore a tre mesi"*.

Il successivo **Decreto del 2 maggio 2001** del Ministero dell'Interno stabilisce che *"l'asilo e – più in generale – l'assistenza allo straniero meritevole di protezione è la finalità principale dei servizi di accoglienza"*.

Inoltre i casi più vulnerabili, come i minori non accompagnati, le donne vittime di violenza o chi sia stato sottoposto a tortura, o in generale gli stranieri in stato di bisogno sono le principali categorie a cui fornire assistenza al valico.

Il decreto sottolinea chiaramente il requisito della competenza e dell'esperienza in materia di asilo nel momento in cui si debba selezionare l'associazione che gestisca il servizio. Presso i valichi sopra menzionati, il CIR offre assistenza legale e sociale, servizi di interpretariato, ricerca di una sistemazione alloggiativa, mantiene contatti con i servizi e le autori-

tà locali, provvede alla produzione e distribuzione di documenti informativi su aspetti specifici in materia di asilo, diretti sia ai richiedenti asilo che alla polizia di frontiera.

Una delle specificità italiane è il fatto che sia prevista per legge la collocazione del servizio "nell'area di transito, ove possibile"¹. Ciò ha dato luogo ad interpretazioni confliggenti per il fatto che, ad esempio, nei porti marittimi è difficile identificare un'area di transito e la legge non contiene ulteriori indicazioni sulla possibilità di stabilire il servizio prima dei controlli all'arrivo o meno. Di conseguenza, soltanto all'aeroporto di Fiumicino a Roma il servizio è collocato prima dei controlli passaporti, cosicché i richiedenti asilo possono direttamente accedere al servizio subito dopo il loro arrivo. In pratica però, la polizia di frontiera può intervenire anche prima che il richiedente asilo abbia la possibilità di contattare autonomamente il servizio. Ciò avviene in particolar modo nel caso di controlli all'ingresso effettuati direttamente allo sbarco dall'aeromobile. Pertanto, in alcuni casi l'ONG può non essere a conoscenza di quanto avviene in tali circostanze. La situazione a **Fiumicino rappresenta comunque un buon esempio di un servizio efficiente e ben ubicato** e, come si è potuto verificare grazie al progetto, è l'unico con tali caratteristiche tra quelli esistenti in Italia e negli altri paesi partner.

In effetti, all'aeroporto di Malpensa, sebbene il CIR abbia accesso all'intera zona di transito, la polizia di frontiera controlla i passeggeri prima che essi possano incontrare lo staff del servizio. Ai **porti marittimi** la situazione è ancora più limitante dato che gli operatori del CIR non possono avere accesso direttamente alle navi in arrivo per fornire assistenza legale e sociale ai richiedenti; essi possono concretamente raggiungere i richiedenti asilo soltanto in seguito all'autorizzazione della polizia di frontiera.

In questi casi l'intervento del servizio è scarsamente utile nel monitorare i *respingimenti* e la stessa legge che disciplina il servizio al valico non viene pienamente applicata. In assenza di chiare istruzioni da parte del Ministero dell'Interno alla polizia di frontiera, il modo in cui il servizio si svolge dipende in gran parte dalla disponibilità dei singoli funzionari di polizia di frontiera sul territorio. In generale, il CIR mantiene buone relazioni con le autorità di frontiera, ma permangono problemi nel trattare alcuni casi individuali, specialmente ai **porti adriatici**.

Accade infatti che la polizia di frontiera voglia rinviare i cittadini stranieri, inclusi i potenziali richiedenti asilo, in Grecia, da cui sono arrivati nelle navi, spesso nascosti in camion o container. Per la verità, tanto il CIR quanto l'UNHCR e altre organizzazioni umanitarie hanno sollevato dubbi sulla compatibilità di tale pratica con le norme comunitarie, in particolare il Regolamento Dublino II, il codice frontiere Schengen, ed anche la legislazione nazionale sui respingimenti alla frontiera.

Per esempio a Venezia la polizia continua - nella maggior parte dei casi - a rinviare *tout court* in Grecia sia gli stranieri che i potenziali richiedenti asilo, senza alcun provvedimento formale di respingimento. I cittadini stranieri sono respinti senza alcuna garanzia di riammissione in territorio greco.

Nei primi 8 mesi del 2008, il servizio al valico del CIR a Venezia è venuto a conoscenza di **348 arrivi, ma soltanto 110** persone hanno potuto essere intervistate dagli operatori. Tra di esse, in 25 hanno richiesto asilo e sono state effettivamente ammesse alla procedura.

Ora, se si analizzano le cifre degli sbarchi al porto di Venezia, si può dubitare che tutti i richiedenti asilo abbiano avuto effettivamente accesso ai servizi ad essi dedicati.

¹ Art. 11, comma 6 della legge n. 286/1998 come modificata dalla legge n. 189/2002.

Il 16 febbraio 2008, il decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio sulla **direttiva "procedure"** (*Direttiva n. 2005/85 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*) è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale ed è entrato in vigore il 2 marzo 2008.

Sulla base della recente normativa, la polizia di frontiera non può più procedere con un pre-esame riguardante, tra le altre cose, l'eventuale applicazione delle clausole di esclusione contenute nell'art 1F della Convenzione di Ginevra del 1951, come prevedeva la precedente legislazione², e sarà invece la Commissione per il riconoscimento dello status ad occuparsi anche di tale aspetto. Ciò significa che un intervento della polizia di frontiera relativo alla possibilità di ammettere o meno un richiedente asilo nel territorio nazionale è oggi impossibile: una volta presentata la richiesta di asilo, il richiedente deve accedere alla procedura di riconoscimento. La legge non prevede inoltre né procedure accelerate in frontiera, né detenzioni nell'area di transito.

Anche se, ovviamente, le legge stabilisce le stesse regole per tutti i servizi al valico, in pratica la sua applicazione differisce ampiamente tra frontiera e frontiera, e anche tra caso e caso. Per esempio all'aeroporto di Fiumicino nel 2007 e in parte anche nel 2008, la maggioranza degli arrivi era composta da casi Dublino, (642 casi nel 2007 e 233 per i primi 3 mesi del 2008), mentre all'aeroporto di Malpensa la casistica era rappresentata per lo più da richiedenti asilo "spontanei" (1082 nel in 2007).

Aeroporto di Fiumicino		
<i>Anno</i>	<i>Richieste di Asilo</i>	<i>Casi Dublino</i>
2007	49	642
2008 (Gennaio-Marzo)	14	233
Aeroporto di Malpensa		
<i>Anno</i>	<i>Richieste di Asilo</i>	<i>Casi Dublino</i>
2007	1082	105
2008 (Gen-Agosto)	488	58

Ciò significa che i servizi forniti ai due valichi cambiano in base alle esigenze della tipologia di utenti.

Ciò vale anche con riferimento specifico alle strutture di accoglienza. Per esempio, l'asso-

² Art. 1, comma 4 legge n. 39/90 come modificata dalla legge n. 189/02

Non è consentito l'ingresso nel territorio dello Stato dello straniero che intende chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato quando, da riscontri obiettivi da parte della polizia di frontiera, risulti che il richiedente:

- a) sia stato già riconosciuto rifugiato in altro Stato. In ogni caso non è consentito il respingimento verso uno degli Stati di cui all'articolo 7, comma 10;
- b) provenga da uno Stato, diverso da quello di appartenenza, che abbia aderito alla convenzione di Ginevra, nel quale abbia trascorso un periodo di soggiorno, non considerandosi tale il tempo necessario per il transito del relativo territorio sino alla frontiera italiana. In ogni caso non è consentito il respingimento verso uno degli Stati di cui all'articolo 7, comma 10;
- c) si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F, della convenzione di Ginevra;
- d) sia stato condannato in Italia per uno dei delitti previsti dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale o risulti pericoloso per la sicurezza dello Stato, ovvero risulti appartenere ad associazioni di tipo mafioso o dedite al traffico degli stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche.

ciazione trova serie difficoltà, in particolare quando si tratta di provvedere all'accoglienza di casi vulnerabili, a causa della mancanza di centri specializzati, da una parte, e delle disfunzioni del sistema di accoglienza nel suo complesso dall'altra.

In base all'esperienza del CIR, c'è grande necessità di maggiore cooperazione tra i servizi al valico all'aeroporto e le autorità competenti per l'accoglienza.

L'Italia ha recepito la **direttiva sull'accoglienza** 2003/9/CE tramite il decreto 140/05 (d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140, che recepisce la direttiva 2003/9/CE recante norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri) in base al quale soltanto ai richiedenti asilo viene garantita l'accoglienza. La situazione relativa alle condizioni di accoglienza per i richiedenti asilo in Italia è basata sul primo sistema di asilo nazionale, il "Programma Nazionale Asilo" (Ministero dell'Interno, UNHCR, ANCI). L'esperienza maturata nel PNA è confluita poi nello SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), istituito dalla Legge 189/02.

Il sistema (art. 1 sexies della legge n. 189/2002) prevede alloggio, vitto, consulenze, comprese quelle legali, programmi di formazione di base, corsi di lingua, e programmi speciali per i gruppi vulnerabili, come i minori e i disabili. I richiedenti asilo hanno diritto a tale assistenza per sei mesi. Nel 2007 i posti disponibili erano 3.041, tra i quali 329 riservati a casi vulnerabili (41% dei richiedenti asilo). Tali cifre sono ben lontane dal coprire le reali esigenze di accoglienza, considerato che il sistema accoglie anche i rifugiati e i beneficiari della protezione sussidiaria. In base al decreto sull'accoglienza n. 140/2005, i richiedenti asilo possono chiedere di ottenere un posto attraverso una specifica richiesta presentata alla Questura, inviata poi presso la Prefettura locale. La Prefettura si rivolge quindi allo SPRAR per verificare la disponibilità di posti. Nel caso in cui essi siano esauriti, la legge dispone di estendere la ricerca di centri di accoglienza (in precedenza CID - Centri di Identificazione - oggi CARA, Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo). Se anche in tali strutture e nei Centri di prima accoglienza non vi è disponibilità di posti, il Decreto sull'accoglienza dispone che i richiedenti asilo privi di mezzi ricevano un contributo finanziario. In attesa della decisione da parte della Commissione Territoriale, l'autorità che decide sul riconoscimento dello status di rifugiato, ai richiedenti asilo non è permesso lavorare, tranne nel caso in cui i tempi di esame della domanda superino i sei mesi. In questo caso il decreto sull'accoglienza prevede la possibilità di rilasciare all'interessato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, che consente lo svolgimento dell'attività lavorativa.

In pratica, comunque, tale procedura non viene ovunque pienamente rispettata, come ad esempio a Roma, mentre è stata applicata all'aeroporto di Malpensa in situazioni di grandi flussi.

Dal momento che il decreto 140/05 non è di fatto implementato per coloro che arrivano all'aeroporto, il CIR ha avuto molti problemi nell'accoglienza dei richiedenti asilo in arrivo a Fiumicino a causa della mancanza di strutture per l'accoglienza disponibili ad ospitare persone prive di permesso di soggiorno.

Pertanto, il CIR si è rivolto solitamente ad alcuni centri di accoglienza privati per i giorni successivi all'arrivo del richiedente. Laddove si sia in presenza di casi vulnerabili, le autorità non possono provvedere ad un'assistenza specifica, con la conseguenza che spesso gli utenti sono assistiti usufruendo dei mezzi del CIR. Un altro problema si presenta quando sia i richiedenti asilo che gli stranieri in genere devono rimanere in aeroporto per il tempo necessario alle verifiche di polizia. In quel caso non sono affatto previste possibilità di accoglienza.

Per quanto riguarda l'assistenza psichiatrica, non esistono servizi specifici. Gli operatori tro-

vano qualche difficoltà a gestire tali casi, che in ogni caso risultano eccezionali. Soltanto a seguito di una continua attività di lobby sulla Prefettura locale da parte del CIR, e grazie al supporto del Ministero dell'Interno, all'inizio del 2008 è stato creato uno spazio presso un centro di accoglienza specifico per richiedenti asilo e casi Dublino in arrivo a Fiumicino ("Centro Polifunzionale Enea" - www.centroenea.it), con il risultato che oggi essi possono accedere direttamente al centro senza alcuna formalità.

7.3 GRECIA

Nella legislazione greca è assente ogni riferimento ai servizi al valico. Fino ad oggi, infatti, non è stato istituito alcun servizio al valico né dallo Stato greco né da ONG al fine di fornire assistenza legale e socio-psicologica ai richiedenti asilo alla frontiera.

La Grecia ha diversi problemi in relazione all'ammissione dei richiedenti asilo e alla procedura di asilo.

In primo luogo, il Greek Council for Refugees non ha un ufficio all'aeroporto di Atene o ai porti, pertanto all'arrivo dei potenziali richiedenti asilo la polizia informa il personale del GCR che interviene al terminal solo su chiamata.

A causa della mancanza di una specifica disciplina sull'accoglienza al valico, l'organizzazione ha bisogno di un'autorizzazione per incontrare i richiedenti asilo nell'area di transito, la quale può essere ottenuta inviando una richiesta via fax ai centri di detenzione e al Ministero dell'Interno e dell'ordine pubblico.

Per quanto riguarda la procedura di ammissione, all'aeroporto c'è una sala di attesa nella zona di transito, in cui i nuovi arrivati restano in attesa per alcune ore. Poi, se non sono riconosciuti quali richiedenti asilo, sono trasferiti in uno speciale centro di detenzione per "respinti", o in un altro centro di detenzione nella stessa struttura, separata dall'area di transito, ove vi sono sistemazioni separate per uomini e donne. All'aeroporto si applica una procedura accelerata e coloro che sono qualificati come richiedenti asilo e come "casi Dublino" sono ammessi nel territorio per la procedura di riconoscimento.

La procedura di asilo si basa sul Decreto Presidenziale 90/2008 che implementa la **Direttiva sulle procedure** e parzialmente sul Decreto Presidenziale 61/1999. Le richieste di asilo devono essere esaminate dalla Polizia. In caso di istanze presentate da richiedenti asilo detenuti presso i porti o aeroporti, può essere applicata la procedura accelerata e di solito il suddetto esame viene svolto nello stesso giorno. Dopo essere stato intervistato dalla polizia, il richiedente asilo - nel caso venga rimesso in libertà e ammesso sul territorio - riceve una carta di identità (cd. pink card). La pink card consente al richiedente asilo il soggiorno in Grecia per un periodo di 6 mesi e solitamente viene rinnovata.

I richiedenti asilo detenuti presso le zone di transito degli aeroporti, dei porti o di altri punti di ingresso (nel caso venga applicata la procedura accelerata) hanno il diritto di proporre un ricorso contro la decisione di rigetto della richiesta di asilo entro 8 giorni dalla notifica. Nel caso non venga presa una decisione sull'accoglimento o meno della richiesta di asilo entro 4 settimane dalla data della presentazione della stessa, al richiedente asilo è consentito l'ingresso sul territorio e l'accesso alla procedura di asilo ordinaria.

Il problema maggiore in Grecia è la difficoltà per il Greek Council for Refugees di avere accesso ai richiedenti asilo e agli stranieri irregolari nell'area di transito. Per incontrare queste persone è necessario avere il nome di ognuno, ma nella pratica ciò è quasi impossibi-

le. C'è scarsità di interpreti all'aeroporto e la comunicazione con i casi Dublino è piuttosto problematica.

Altre difficoltà che sorgono nella procedura di asilo possono essere dovute al fatto che la polizia non è adeguatamente informata sulla procedura stessa. Per tale ragione, sarebbe necessario introdurre degli appositi corsi di formazione per la polizia di frontiera.

Il Greek Council for Refugees è consapevole dei problemi relativi ai casi di "refoulement", in particolare dalle frontiere italiane, verso la Grecia dai porti adriatici italiani in violazione del Regolamento Dublino II. A tale proposito, nel corso del progetto si è stabilita una più stretta collaborazione su questo aspetto tra il CIR e il GRC.

Ciò nonostante, il fatto che nessun tipo di associazione sia presente ai porti greci ha reso difficoltoso ogni tentativo di contattare personalmente i casi Dublino segnalati, sebbene gli operatori del partner greco abbiano almeno potuto raccogliere più informazioni su questi. Inoltre, l'associazione ha dato conto di diversi casi di "refoulement" dalla Grecia alla Turchia.

In assenza di una disciplina giuridica che definisca il servizio e ne identifichi i beneficiari, è impossibile trattare tali aspetti in modo approfondito: il Greek Council for Refugees offre consulenza giuridica, interpretariato e assistenza sociale a tutti i richiedenti asilo che gli vengono segnalati dalla polizia di frontiera all'aeroporto o che si rivolgono direttamente all'associazione nel territorio nazionale, il che significa che soltanto pochi richiedenti asilo possono ottenere assistenza alla frontiera.

Il 13 novembre 2007, la Grecia ha adottato il Decreto Presidenziale n. 220/2007 con cui viene recepita la **Direttiva sull'accoglienza**. Sulla base di tale decreto, lo Stato dovrebbe fornire ai richiedenti asilo una sistemazione e un contributo giornaliero che sia sufficiente a soddisfare le loro necessità di base. In pratica però, le condizioni di accoglienza in Grecia restano molto problematiche, anche per quanto riguarda i casi Dublino che arrivano all'aeroporto di Atene, per i quali non è prevista alcuna sistemazione.

La **Direttiva sulle procedure** è stata recepita in tempi molto recenti (Decreto presidenziale 90/2008), ma nei fatti non ha contribuito allo sviluppo di una legislazione specifica sui servizi al valico.

7.4 REGNO UNITO

Per quel che riguarda l'associazione partner inglese (MHL), non esiste più alcun servizio al valico poiché, a partire dal mese di aprile 2008, essa ha dovuto terminare il proprio lavoro al porto di Dover e non è stata sostituita da altre associazioni.

L'intervento di Migrant Helpline nella zona di transito e prima dei punti di controllo all'ingresso è impossibile, gli operatori possono incontrare i richiedenti asilo soltanto dopo che essi sono stati intervistati da un'unità dell'Home Office.

Una prima intervista (la "screening interview"), può avere luogo alla frontiera o nel territorio, presso la sede dell'Asylum screening unit dell'Home Office, a Croydon (a sud di Londra) o a Liverpool. Nell'ambito della screening interview al richiedente non possono essere poste domande dettagliate nel merito della domanda di asilo.

Il primo esame ha soltanto la funzione di registrare i dati personali dei richiedenti e tracciare il loro percorso verso il Regno Unito, in parte al fine di verificare se essi possano essere trasferiti rapidamente verso un "paese terzo sicuro".

In questo stadio, viene altresì stabilito se procedere con il cosiddetto "*Detained Fast Track*"

(DFT), un procedimento accelerato, e trasferire il richiedente asilo in un centro di detenzione. È più probabile che si proceda con la detenzione per i richiedenti che provengono da un Paese terzo sicuro, che hanno fatto ingresso nel Regno Unito senza documenti validi o la cui richiesta venga giudicata "chiaramente infondata", o per i casi Dublino. In ogni caso, non ci sono disposizioni specifiche che stabiliscano chiaramente i casi in cui la detenzione debba essere applicata, pertanto il fatto che per le organizzazioni indipendenti sia impossibile ricevere i richiedenti prima dell'intervista da parte dell'autorità è particolarmente preoccupante riguardo alla possibilità di evitare il "refoulement".

Per di più, per i richiedenti asilo detenuti è molto difficile ottenere un qualche tipo di consulenza legale anche se ciò è previsto per legge, poiché la decisione sulla domanda di asilo viene presa in tempi molto ridotti.

In un secondo momento, l'associazione partner può avere accesso a tutti i richiedenti asilo una volta che essi abbiano depositato la loro richiesta nel territorio, o quando la border and immigration agency o l'asylum screening unit contattano l'associazione per inviarle i richiedenti asilo che debbano ricevere accoglienza e assistenza. MHL può fornire ai richiedenti asilo una sistemazione immediata ("Initial Accommodation" IA), nel quadro di un sistema di supporto strutturato gestito da ONG indipendenti, chiamato 'Initial Accommodation Wraparound Services', il quale rappresenta uno dei punti di forza del sistema di asilo inglese.

L'organizzazione non offre consulenze legali, ma le ONG che assicurano tale servizio devono impiegare personale accreditato al livello 1 dell'"Office of Immigration Standards Commissioner" (OISC). MHL conduce dei briefing in cui si illustrano i diritti ed i doveri dei richiedenti, la vita nel Regno Unito, le procedure di asilo, la documentazione necessaria e si forniscono consulenze professionali per rispondere a questioni specifiche. I richiedenti possono visionare un DVD prodotto dal Governo britannico sulle procedure di asilo e una spiegazione sul loro dislocamento in altre zone del Regno Unito al termine della fase di IA (che normalmente dura 3 o 4 settimane al momento attuale). La fase di IA comprende l'accesso ai servizi sanitari, tra cui quelli di pronto soccorso, le cure di base e le cure di maternità. Si fa anche riferimento ad organizzazioni specializzate come la Medical Foundation for the Care of Victims of Torture. L'ONG fornisce altresì un parere professionale sulla possibilità di contattare un rappresentante legale. Ciò nonostante, a causa dell'assenza di organizzazioni non-governative ai porti o alle screening unit, è difficile accedere a consulenze indipendenti o raccogliere informazioni nei luoghi in cui depositano le richieste di asilo, soprattutto per coloro che sono immediatamente trasferiti per l'accoglienza notturna. Molti di essi possono attendere per giorni prima di avere accesso ad informazioni rilevanti relative ai propri diritti in merito all'assistenza, all'accesso ad un rappresentante legale professionista, alla comprensione del funzionamento del sistema medico inglese, alle opportunità di contattare amici o parenti.

Inoltre, in mancanza di un servizio indipendente al valico o alle screening unit non è possibile procedere alla valutazione dei casi. Di conseguenza si verificano ritardi nell'identificazione dei soggetti vulnerabili, come le vittime di tortura, che potrebbero impedire un intervento immediato, e l'offerta di un servizio informativo, anche sottoforma di volantini, sulla procedura di asilo.

La **Direttiva sulle procedure** è stata recepita nella legislazione nazionale dal Regolamento n. 3187 del 2007 che, insieme agli emendamenti alla normativa sull'immigrazione (HC 395), recepisce in parte la Direttiva 2005/85/EC, mentre molti altri passaggi della Direttiva non hanno richiesto l'implementazione in quanto esistevano già nella normativa naziona-

le delle disposizioni ad essi corrispondenti.

Dal 2007, la legislazione relativa all'asilo è stata inserita nel piano strategico quinquennale dell'Home Office sull'asilo, che comprende il New Asylum Model (NAM) sulle procedure di asilo. Su tale base, i richiedenti che hanno depositato la propria istanza dopo il 5 marzo 2007 saranno seguiti da un "case owner", che si occuperà della loro domanda fino alla fine della procedura.

Prevedere una consulenza legale nei punti in cui le domande vengono depositate potrebbe portare ad una migliore comprensione ed osservanza delle procedure. Nel Regno Unito, l'Home Office decide come trattare le domande di asilo dopo la screening interview e può optare per la normale procedura all'interno del NAM o, come accennato in precedenza, per il sistema di Detained Fast Track'.

MHL segnala problemi fondamentali relativi alla rapidità e alla correttezza di tale procedura, soprattutto in relazione al trattamento dei casi vulnerabili. Ci sono prove di detenzioni erronee di minori, vittime di tortura e donne vittime della tratta. Inoltre, molti richiedenti asilo non hanno rappresentanti legali durante le procedure di appello ed alcuni di essi trascorrono mesi in detenzione in seguito al rigetto della domanda di asilo perché non possono essere respinti.

Casistica al porto di Dover

Per il 2007 MHL stima che circa 250 utenti fruitori del loro servizio sono sbarcati al porto di Dover.

La maggior parte dei casi in arrivo al porto di Dover sono attualmente trasferiti in una struttura per la sistemazione notturna a Londra. Dal 1 aprile 2008 Migrant Helpline non ha più fondi per provvedere consulenze indipendenti ai richiedenti asilo che vengono direttamente trasferiti in tali strutture. Nei mesi di gennaio e febbraio 2008, MHL ha potuto assistere soltanto 22 casi in arrivo nelle operazioni a Dover.

Riguardo alle **condizioni di accoglienza**, l'autorità di riferimento è il NASS (National Asylum Support Service), il dipartimento governativo responsabile per il supporto dei richiedenti asilo bisognosi, creato nel dicembre 1999. Durante il procedimento di prima accoglienza ed orientamento gestito da Migrant Helpline, al richiedente asilo viene fornito aiuto da un responsabile che gestisce il caso per compilare il questionario del NASS. Il NASS può provvedere sia all'accoglienza che al sostegno monetario per cibo e abbigliamento. Se un richiedente asilo ha già una sistemazione, ad esempio da amici o parenti, potrà richiedere soltanto il sostegno finanziario. Per essere eleggibile per il supporto del NASS vengono richiesti all'interessato diversi requisiti: che sia un richiedente asilo, che sia in stato di bisogno, e che la richiesta di asilo sia stata presentata non appena ragionevolmente possibile dopo l'arrivo nel Regno Unito.

7.5 AUSTRIA

Il servizio sociale della Caritas all'aeroporto internazionale di Vienna (VIE) esiste dal 1991 e offre un sostegno a tutti i passeggeri (austriaci e stranieri) che si trovano in condizioni di emergenza durante la loro permanenza in aeroporto. Più del 95% delle persone assistite è costituito da rifugiati.

Dal 2003 è stato siglato un accordo con il Ministero dell'Interno e la presenza di un consulente legale durante le procedure di aeroporto è ora prevista per legge. La procedura di aeroporto è regolata dalle apposite norme contenute negli artt. 31-33 della Legge Federale austriaca relative al riconoscimento dell'asilo (Asylum act 2005).

I beneficiari del servizio sono i richiedenti asilo che depositano una domanda e coloro che sono trasferiti in Austria attraverso l'aeroporto a seguito dell'applicazione del Regolamento Dublino II, i quali rimangono nella zona di transito e/o nel centro di prima accoglienza.

In Austria, la Caritas gestisce due uffici, uno nel centro di prima accoglienza, l'altro nella zona di transito, ma la possibilità di incontrare i richiedenti asilo senza previa segnalazione da parte della polizia di frontiera dipende dalla presenza o meno dei controlli all'arrivo. In assenza di controlli, è possibile per gli operatori di Caritas incontrare i richiedenti asilo senza che sia già intervenuta la polizia a segnalarli.

Il sostegno sociale ai richiedenti asilo comprende consulenze legali e psico-sociali, basate sui loro bisogni essenziali e sull'intervento in situazioni di crisi. I richiedenti asilo sono informati sulle procedure di asilo in colloqui personali o di gruppo. Viene chiarita la situazione individuale degli utenti e si discute sulle loro realistiche prospettive. In alcuni casi viene loro offerta anche consulenza sulle possibilità di rimpatrio. L'associazione partner assiste i richiedenti asilo rimanendo in contatto con le autorità e offrendo il proprio aiuto nel redigere le istanze di appello. Nel caso in cui la procedura di asilo si prolunghi ed i richiedenti debbano rimanere in aeroporto per lunghi periodi, si prevede una gestione del tempo regolata con possibilità di svolgere un'attività lavorativa.

Dal 2003, è stato realizzato il progetto *"Support of asylum-seekers at the VIE"* grazie ad un contratto tra il Ministero dell'Interno e l'arcidiocesi di Caritas Vienna.

Il punto di forza del servizio consiste nel fatto che Caritas ha accesso alla zona internazionale dell'aeroporto e che gli operatori si sentono liberi di agire nell'interesse dei richiedenti asilo. Ciò nonostante, essi non sono presenti durante i controlli all'arrivo e non hanno accesso agli uffici della polizia di frontiera nell'area di transito.

Riguardo alla procedura di riconoscimento, va sottolineato che in Austria tutti i passaggi nel caso di stranieri che chiedano asilo in frontiera si svolgono all'interno dell'aeroporto stesso.

Dopo che abbia depositato la propria domanda al controllo al valico, il richiedente viene assegnato al centro di prima accoglienza, un edificio a due piani situato nella zona limitrofa all'aeroporto. È un'area chiusa che dispone di camere doppie con un totale di 35 letti, due saloni, due cucine e un cortile. Una stazione di polizia è in funzione giorno e notte, e l'accesso è consentito soltanto agli impiegati e agli avvocati della Caritas.

In primo luogo la polizia di frontiera conduce una breve intervista, ed entro una settimana si procede con un esame completo da parte della Federal Asylum Agency.

Durante tale esame è garantita la presenza di un interprete e di un consulente legale.

Se non ci sono ragioni concrete per essere riconosciuto rifugiato ai sensi dell'Asylum Law e le autorità competenti intendono respingere la domanda, devono comunicare le proprie intenzioni all'UNHCR, dal momento che il rigetto di una richiesta di asilo non può avvenire

re senza il consenso dell'Alto Commissariato. La procedura di ammissibilità non può eccedere le 6 settimane (art. 32/4 Asylum Law). In generale, le richieste di asilo presso l'aeroporto, possono essere rifiutate sulla base del concetto del paese terzo sicuro o in applicazione del Regolamento Dublino II. Il richiedente asilo potrà poi entro sette giorni presentare ricorso avverso la decisione negativa all' Independent Federal Asylum Review Board, che a sua volta dovrà prendere una decisione entro due settimane. Non esistono ulteriori possibilità di ricorso contro una nuova decisione di rigetto e in quel caso la polizia dell'immigrazione organizza il respingimento.

Questa procedura si basa sull'Austrian Asyl Act 2005, come modificato dopo il recepimento del **Decreto sulle procedure di asilo**, entrato in vigore il 1 gennaio 2006.

Seguono statistiche sul numero delle domande di asilo presentate al Vienna International Airport:

<i>Anno</i>	<i>Domande di Asilo</i>	<i>Attivazione della procedura di aeroporto/percentuale</i>
2006	736	249 / (28%)
2007	775	301 / (38,7%)
2008	142	
<i>Gennaio</i>	49	
<i>Febbraio</i>	31	
<i>Marzo</i>	21	
<i>Aprile</i>	17	
<i>maggio</i>	24	

Quanto alle condizioni di **accoglienza**, l'Austria ha recepito la Direttiva attraverso l'Austrian Basic Welfare Support Act 2004. Essa ha implementato il cosiddetto Basic Provision Agreement ("Grundversorgungsvereinbarung") nel maggio del 2004.

Questo accordo tra il Governo federale e i governi degli Stati federati introduce le disposizioni della Direttiva sull'accoglienza. Sulla base del Basic Provision Agreement, il Governo federale e gli Stati federati condividono la responsabilità per l'accoglienza dei richiedenti asilo e per i costi correlati. Il Governo federale (Ministero dell'Interno) è responsabile per i rifugiati durante la fase di ammissione, che si svolge all'inizio della procedura di asilo. A seguito del completamento della procedura iniziale, la responsabilità passa al competente Stato federale.

7.6 GERMANIA

Il servizio rifugiati all'aeroporto di Francoforte è stato istituito dalla chiesa e non è legalmente riconosciuto. Ad oggi, è ancora finanziato interamente dalla chiesa, ed è completamente indipendente da qualunque corpo governativo, mentre la regione (Land) dell'Assia è responsabile per l'accoglienza dei rifugiati, le cure mediche ed i servizi correlati. Pertanto, è possibile fornire al richiedente asilo tutte le informazioni necessarie e l'assistenza di cui possa aver bisogno nell'ambito delle azioni giudiziarie che gli è consentito avviare in base alla legge. Va comunque ricordato che l'ufficio del partner tedesco non è collocato direttamente nell'area di transito all'interno dell'aeroporto ma in un edificio

esterno che rappresenta un'estensione dell'area di transito ed è stato adibito all'accoglienza dei rifugiati. Essendo ubicato affianco ad altre istituzioni pubbliche, il servizio non è chiaramente riconoscibile per i rifugiati. Inoltre, gli operatori delle ONG non sono sempre informati quando una domanda di asilo viene respinta direttamente alla frontiera e non hanno la possibilità di intervenire in favore del richiedente ai controlli all'ingresso.

D'altro canto però, l'ufficio dell'associazione e il centro di accoglienza per i rifugiati sono in regolare contatto con gli utenti e non hanno bisogno di alcun permesso, né di fornire un preavviso quando intendono condurre un'intervista.

I beneficiari del servizio sono tutti i richiedenti asilo che vengono condotti nel centro per rifugiati dalla polizia di frontiera, compresi alcuni casi Dublino.

L'associazione offre assistenza sociale ma non consulenze giuridiche dirette. In caso di respingimento da parte del Federal bureau, indicano all'interessato un avvocato a cui rivolgersi. La procedura tedesca nel caso di domande di asilo depositate in frontiera è basata sull'art. § 18a AsylVfG, che è entrato in vigore il 19/08/2007.

Questo articolo recepisce la **Direttiva sulle procedure** per quel che riguarda le procedure di frontiera. In base ad esso, la polizia di frontiera all'aeroporto dovrà decidere se ammettere il richiedente alla procedura di riconoscimento, o se procedere all'immediato respingimento, previsto nei casi in cui l'interessato abbia fatto ingresso in Germania attraverso un Paese sicuro, o senza un documento valido o con un passaporto falso.

Ciò significa che nel caso in cui, durante un controllo, la polizia intercetti uno straniero con documenti falsi o privo di documenti, il quale intenda richiedere asilo, dovrà provvedere al suo trasferimento nel centro di accoglienza per rifugiati dove il richiedente dovrà depositare la propria domanda presso la polizia federale, la quale deciderà se inoltrare il caso al Federal Office for Migration and Refugees, o procedere con l'espulsione.

Per quanto riguarda la procedura di riconoscimento, di norma essa è interamente condotta all'interno dell'aeroporto. La durata della procedura di base è 19 giorni. Il Federal Office for Migration and Refugees ha da uno a due giorni per decidere su una domanda di asilo, e successivamente il richiedente asilo ha fino a tre giorni di tempo per impugnare una decisione negativa. Gli viene garantita assistenza legale gratuita da parte di un avvocato specializzato in materia di asilo. Se l'avvocato in questione diviene effettivamente il suo rappresentante legale, depositerà una richiesta di "interim legal protection" e darà seguito al ricorso avverso il rigetto presso il Tribunale Amministrativo a Francoforte, che si pronuncia entro due settimane. Se la richiesta di assistenza legale (interim legal protection) viene rifiutata, il rifugiato sarà costretto ad abbandonare il Paese. Se invece viene emessa una decisione positiva, viene consentito di entrare nel territorio. In caso di rigetto di una domanda di asilo la polizia federale proverà immediatamente ad espellere lo straniero. Normalmente però il ritorno forzato si rivela un fallimento, essendo molti richiedenti asilo privi di validi documenti di viaggio.

L'ufficio di rappresentanza diplomatica competente dovrebbe normalmente impiegare un paio di giorni per procurare i documenti, ma a volte occorrono settimane o addirittura mesi. Dal momento che la polizia federale non può trattenere il richiedente asilo in aeroporto più a lungo, egli dovrà presentarsi presso il giudice di custodia cautelare, il quale potrà decidere di trattenere il richiedente in detenzione se ci sono possibilità di procurargli un passaporto sostitutivo entro tre mesi, o consentirgli di accedere al territorio.

Normalmente un richiedente asilo la cui domanda è stata rifiutata rimane in detenzione per tre mesi e successivamente si procede ad una revisione della decisione sulla custodia. Fino all'entrata in vigore del "Residence Act" nell'agosto 2007 il richiedente asilo aveva

anche il diritto di usufruire della possibilità di permanere volontariamente nel centro di accoglienza per rifugiati all'interno dell'area di transito dell'aeroporto. Quando il Tribunale amministrativo giungeva ad una decisione negativa, la polizia poteva chiedere al richiedente asilo se preferiva rimanere volontariamente in aeroporto. Se l'interessato accettava la proposta, la decisione non veniva rivista. Il Ministro dell'Interno federale, in ogni caso, aveva il potere di consentire ai richiedenti asilo respinti di accedere al territorio per motivi umanitari.

Con l'entrata in vigore del "Residence Act", alla sezione 15 (6), la polizia federale può attualmente trattenere il richiedente asilo in aeroporto per 30 giorni, senza una decisione del Tribunale amministrativo. La polizia normalmente informa il Tribunale non appena il richiedente asilo giunge presso l'aeroporto, il Tribunale a sua volta dispone la detenzione presso il centro di accoglienza dell'aeroporto per un periodo di 3 mesi.

I richiedenti asilo che abbiano accettato di rimanere in aeroporto possono permanere nel centro di accoglienza fino ad un anno di tempo.

In relazione ai servizi offerti dall'associazione, è da rimarcare il fatto che essa possa fornire interpreti ed avvocati al fine di sostenere i richiedenti asilo che abbiano subito un trauma nonché i soggetti particolarmente vulnerabili, compresa, se necessario, la possibilità di organizzare un incontro con uno psicoterapeuta che è presente in ufficio una volta a settimana.

Il servizio offre settimanalmente anche un supporto ecclesiastico, condotto a turno da preti cattolici o protestanti, per offrire assistenza spirituale a coloro che lo richiedono.

Dal momento che l'associazione è la sola ONG che possa monitorare in modo indipendente le procedure, essa può sottoporre i problemi ricorrenti all'attenzione dei responsabili, quali il capo del centro di accoglienza o la polizia federale.

Seguono statistiche sul numero delle domande di asilo presentate all'aeroporto di Francoforte:

2007:

<i>Domande di Asilo</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>	<i>Bambini</i>
Totale 789	584	142	63
Ingressi consentiti			
Totale 629	447	123	59
Refoulement			
Total 103	85	14	4

2008 (01/01/2008 – 14/08/2008):

<i>Domande di Asilo</i>	<i>Uomini</i>	<i>Donne</i>	<i>Bambini</i>
Totale 495	328	104	63
Ingressi consentiti			
Totale 390	240	89	61
Refoulement			
Totale 62	50	11	1

In merito alle **condizioni di accoglienza**, la Germania ha recepito la Direttiva 2003/9/EC sull'accoglienza. Ciò nonostante, all'aeroporto di Francoforte la Direttiva non viene rispettata per quanto riguarda l'unità familiare: gli artt. 8 e 14 (2) vincolano gli Stati membri a

mantenere l'unità familiare dei richiedenti asilo nel momento in cui si provvede alla loro sistemazione. Il nuovo Residence act, entrato in vigore il 28 agosto 2007, ha portato ad una situazione difficile al centro di accoglienza per rifugiati, in particolare, per coloro la cui domanda di asilo è stata rigettata e che devono rimanere nel centro di accoglienza: qualora essi abbiano figli minori, dovranno decidere se acconsentire a che i piccoli vengano condotti in un centro per bambini mentre essi permangono nel centro di accoglienza. Questa procedura viene applicata in quanto i giudici non possono disporre la detenzione nei confronti dei minori, e consentire agli stessi di rimanere nel centro per i rifugiati senza che essi siano sotto arresto è contrario alla legge. È per questo che la polizia federale ha interesse a separare i genitori dai figli minori se i primi sono detenuti. In questo caso quindi l'unità familiare non viene garantita. Inoltre, i minori non accompagnati sono alloggiati insieme agli adulti nel centro di accoglienza per rifugiati di Frankfurt/Main, nonostante la Direttiva raccomandi di tutelare le particolari esigenze dei minori. Inoltre, i giovani sopra i 16 anni sono considerati maggiorenni, e quindi trattati come adulti. Per ogni altro aspetto invece in Germania la maggiore età si raggiunge a 18 anni.

Riguardo ai richiedenti asilo vulnerabili, va sottolineato che all'aeroporto di Francoforte non si svolgono procedure di identificazione per riconoscere i soggetti particolarmente vulnerabili e, di conseguenza, non sono disponibili adeguati servizi di riabilitazione.

7.7 PORTOGALLO

Il servizio al valico gestito dal Portuguese Council for Refugees si trova all'aeroporto di Lisbona, non nella zona di transito ma nel centro di accoglienza temporanea situato all'aeroporto e gestito dalle autorità pubbliche (*Gabinete de Asilo e Refugiados, of Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF*). Il servizio, nella misura in cui vengono trattati interpretariato e assistenza legale, è previsto dalla Legge sull'Asilo 15/98 del 26 marzo 1998. È finanziato dal Ministero dell'Interno e dall'UNHCR, di cui il CPR è partner. Comunque, la presenza dell'associazione nel centro di permanenza temporanea non è regolare, poiché lavora sulla base di interventi *ad hoc*: ciò significa che può ricevere solo i richiedenti inviati dalla polizia di frontiera. In ogni caso gli operatori dell'associazione possono chiedere informazioni riguardo alla presenza di potenziali richiedenti asilo nell'area di transito, qualora questi vengano segnalati da un loro parente.

Rispetto alle procedure di frontiera, l'articolo 26 stabilisce che tutti coloro che richiedono asilo ai valichi rimangono nell'area internazionale dell'aeroporto durante la fase di ammissione. Fase che in questi casi arriva a un massimo di cinque giorni lavorativi. Le procedure di frontiera sono quindi finalizzate a decidere se ammettere o meno il richiedente, mentre quelle di riconoscimento sono condotte all'interno del Paese.

La legge sull'asilo prevede la presentazione delle domande compilate presso i punti di ingresso, che hanno tempi più brevi rispetto alla medesima procedura presentata all'interno del territorio nazionale. Secondo l'articolo 20 della legge sull'asilo e l'articolo 4 (2) della legge 34/94, le autorità dovranno informare il Tribunale competente non appena verranno a sapere che la permanenza di un richiedente asilo nell'area internazionale dell'aeroporto sta per superare le 48 ore.

Le domande di asilo sono quindi depositate al cospetto di un ufficiale di frontiera che deve inviare i documenti alla Divisione Asilo e Rifugiati del SEF (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*). Gli ufficiali di frontiera dovrebbero ricevere la formazione adeguata, secondo le

disposizioni contenute all'articolo 23 (2), ma il CPR non è a conoscenza di sviluppi in quest'area. Analogamente alla richiesta di asilo presentata nel territorio nazionale, il SEF deve informare l'UNHCR e il CPR, che possono fornire un parere riguardo alla domanda nelle successive 48 ore, a seguito di un colloquio con il richiedente asilo.

Il Direttore del SEF ha cinque giorni per giungere a una decisione motivata di rigetto o di accettazione della domanda (se il Direttore non decide entro questa scadenza la richiesta di asilo sarà considerata ammissibile e l'interessato potrà entrare nel territorio nazionale). I richiedenti asilo all'aeroporto possono adesso accedere a un ricorso con effetto sospensivo. Ad oggi, l'unica possibilità di rivedere una decisione di non ammissibilità emanata dal Direttore del Servizio Stranieri e Frontiere è di fare ricorso ai Tribunali amministrativi. Tuttavia per accedere al sistema di assistenza legale i richiedenti, con l'aiuto del CPR, devono intraprendere un percorso preciso nel Social Welfare Institute, seguito da un altro alla Lawyers'Bar Association, dopo 72 ore.

Per i richiedenti asilo respinti alle frontiere, questo lasso di tempo implica che il ricorso non ha effetto pratico poiché i richiedenti sono rinviati il prima possibile nel luogo di provenienza [(articolo 20 della Legge sull'Asilo 15/98 – *il ritorno del richiedente asilo al punto da cui egli ha cominciato il viaggio, o, se questo non fosse possibile, allo Stato in cui il documento di viaggio, con cui egli viaggia, è stato rilasciato o a un altro luogo dove egli possa essere ammesso (un Paese terzo ospite)*]. Il CPR ritiene che tale procedura porti pochi risultati. La pratica dimostra che i richiedenti asilo alle frontiere sono regolarmente rinviati nello Stato da cui sono venuti a spese della compagnia aerea che ha portato il migrante irregolare in Portogallo. A conoscenza del CPR, le autorità che lo espellono non hanno nessuna assicurazione formale che tale Paese garantisca la sicurezza del richiedente asilo o la sua protezione contro un successivo respingimento.

Per quanto riguarda la "restituzione" al così detto "Paese terzo di accoglienza", non viene eseguito nessun accertamento dalle autorità nazionali per confermare davvero se l'interessato sia protetto contro il respingimento.

L'atteggiamento più comune delle autorità portoghesi verso i Paesi terzi in cui il richiedente asilo è rimandato è di assumere *a priori* che siano Paesi terzi di accoglienza.

La legge sull'asilo offre a coloro che siano stati respinti la possibilità di richiedere la posticipazione del ritorno per 48 ore per fornire a un avvocato tutti gli elementi necessari a presentare un ricorso. Tuttavia, tale periodo di tempo non può essere considerato sufficiente per nominare un legale per mezzo del 'sistema legale di aiuto' precedentemente descritto.

La direttiva sulle **procedure di asilo** è stata recepita dalla legislazione nazionale ed è entrata in vigore dal 1 settembre 2008.

Nel 2007, vi sono stati 127 interventi dello staff legale del CPR alle frontiere, soprattutto all'aeroporto internazionale di Lisbona. Rispetto all'anno precedente, c'è stato un notevole aumento nel numero di richieste presentate ai valichi (nel 2006 erano stati presentati all'aeroporto 41 domande di asilo).

Per quanto riguarda il primo semestre 2008, sono state inoltrate all'aeroporto internazionale di Lisbona 29 richieste di asilo. Il CPR pone un'attenzione particolare alle richieste presentate alle frontiere nel rispetto delle procedure nell'ambito della legge sull'asilo, caratterizzate da brevi limiti di tempo e, in pratica, da meno garanzie riconosciute ai richiedenti.

In materia di **accoglienza**, seguendo la Risoluzione del Consiglio dei Ministri n° 76/97 che stabilisce la creazione di aree di detenzione separate per i richiedenti asilo negli aeroporti nazionali, il SEF ha intrapreso dei lavori di costruzione nell'area internazionale dell'aeroporto di Lisbona nel 2000. La nuova sistemazione offerta da questo centro di accoglienza ha migliorato le precedenti condizioni di degrado trovate dai richiedenti asilo che presentavano le loro domande. Attualmente, tali strutture soddisfano i bisogni primari quali cibo, igiene, assistenza sociale e sanitaria. In base alla stessa risoluzione, gli utenti trattenuti nei centri di accoglienza collocati negli aeroporti nazionali hanno diritto al supporto legale, che fino ad ora è stato fornito dal CPR in qualità di partner dell'UNHCR in Portogallo. I consulenti legali del CPR hanno avuto accesso al centro di accoglienza, permettendo così ai richiedenti asilo di poter usufruire dello stesso supporto giuridico offerto ai richiedenti all'interno del territorio nazionale.

La legge 20/2006 del 23 giugno prevede norme complementari che riguardano il quadro legale dei richiedenti asilo e dei rifugiati, assicurando il pieno recepimento da parte della legislazione nazionale della Direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio che stabilisce gli standard minimi per l'**accoglienza** dei richiedenti asilo negli Stati membri. Il nuovo quadro giuridico istituito da tale legge non ha portato cambiamenti significativi rispetto alle regole già esistenti in base alla legge sull'asilo 15/98 del 26 marzo in merito all'informazione, al rilascio di documentazione, alla libertà di residenza e movimento, all'assistenza medica, all'accesso all'educazione, all'accesso al mercato del lavoro e all'assistenza materiale.

La nuova legislazione, comunque, pone delle regole chiare su alcuni temi che fino alla sua entrata in vigore erano regolati insufficientemente o non lo erano affatto. Questo avveniva innanzitutto per i criteri di idoneità applicabili ai richiedenti asilo che desideravano beneficiare di assistenza materiale e sanitaria durante le procedure di asilo. Mentre in passato, e ancora oggi, la pratica dimostra che tutti i richiedenti asilo ottengono tali benefici se scelgono di farlo, le nuove regole sancite con la legge 20/2006 potrebbero rappresentare un passo avanti verso un regime più restrittivo.

Inoltre, la medesima legge stabilisce regole riguardanti la riduzione e la cessazione delle condizioni di accoglienza e le relative garanzie procedurali precedentemente non incluse nella legge sull'asilo. Questo è il caso, ad esempio, delle false dichiarazioni sui mezzi finanziari.

Infine, la legge 20/2006 stabilisce soprattutto alcuni obblighi ulteriori in merito all'accoglienza di richiedenti asilo minorenni che superano chiaramente il precedente quadro giuridico. Questi includono la necessità che un servizio statale competente fornisca la riabilitazione e il supporto psicologico necessario a minori abusati o trascurati, alloggi speciali per minori e minori non accompagnati e l'obbligo per tutto il personale che si occupa di loro di avere un'adeguata formazione.

7.8 Quadro sinottico dei servizi al valico

Denominazione del servizio	Regno Unito	Germania	Grecia	Austria	Portogallo	Italia
Ubicazione	Migrant Helpline Initial Accommodation Wraparound Service. Croydon, a Londra, vicino all' Asylum Screening Unit. Non ci sono più ONG con base ai porti marittimi nel Regno Unito.	Nella zona di transito dell'aeroporto di Francoforte specificamente dedicata ai richiedenti asilo, nel centro di accoglienza per rifugiati	Nessun servizio al valico	Nella zona di transito all'aeroporto di Vienna + un'altra sede nelle vicinanze dell'aeroporto nel centro di prima accoglienza, situato all'interno del distretto di polizia.	Non nella zona di transito dell'aeroporto di Lisbona. L'associazione è presente nel centro di permanenza temporanea collocato nell'aeroporto e gestito dal SEF (servizio stranieri e frontiere), che consente l'accesso nell'area agli operatori dell'associazione.	8 servizi al valico* (5 porti, 2 aeroporti, 1 frontiera terrestre); aeroporto di Fiumicino (Roma) nell'area di transito, aeroporto di Malpensa nell'area di transito ma dopo i controlli all'arrivo; 5 porti (Brindisi, Venezia, Bari, Trapani, Ancona). 1 frontiera terrestre Gorizia (frontiera aperta).
Orari di apertura	Dal lunedì al Giovedì h 09.00/17.00 e venerdì h 09.00/16.30	Dal lunedì al venerdì h 09.00/17.00.	Interventi <i>ad hoc</i> per i richiedenti asilo nella zona di transito	L'ufficio nel centro di prima accoglienza è operativo ogni giorno h 09.00/21.00. L'ufficio all'aeroporto internazionale è operativo dal Lunedì al venerdì, h 10.00/18.00.	Interventi <i>ad hoc</i> su richiesta	All'aeroporto di Fiumicino il servizio è in funzione dal lunedì al sabato, h. 09.30/18.00; All'aeroporto di Malpensa (gestito in cooperazione con Caritas) per quanto riguarda il CIR il servizio è in funzione dal lunedì al venerdì, h. 12.00/18.00 e il sabato h 10.00/13.00; Al porto di Ancona il servizio è operativo dal lunedì al sabato h. 09.00/17.00, più reperibilità 24h/24 su chiamata; ai porti di Bari e Brindisi dal lunedì al sabato, 5 h al giorno (gli orari di apertura variano); al porto di Trapani, dal lunedì al venerdì, 5 ore al giorno (gli orari di apertura variano); al porto di Venezia, dal lunedì al sabato, h. 09.00/15.00; alla frontiera terrestre di Gorizia, dal lunedì al venerdì, h. 09-17.00

<p>Tipologia di servizi offerti</p>	<p>Regno Unito Interpretariato: sì, fornito da MHL</p> <p>Informazione e assistenza: Sostegno sociale. Informazioni sulle procedure di asilo e sui servizi nel territorio. Non c'è un servizio legale permanente, ma l'associazione può indicare al richiedente asilo uno studio legale di fiducia.</p> <p>Rapporti: trimestrali ai revisori dell'associazione; trimestrali e mensili all' Home Office ai sensi del Grant Funding agreement.</p>	<p>Germania Interpretariato: sì, fornito da UN-Refugees Help</p> <p>Informazione e assistenza: Informazioni sulle procedure di asilo; gli operatori sociali forniscono anche assistenza legale, e possono contattare un avvocato in casi di particolare necessità.</p> <p>Rapporti: redatti per uso interno, enti sponsorizzatori (la chiesa) e i partner (UNHCR, Pro Asyl).</p>	<p>Grecia Interpretariato: sì, fornito dal Greek Council for Refugees</p> <p>Informazione e assistenza: Informazioni sulle procedure di asilo e assistenza legale su chiamata.</p> <p>Rapporti: redatti per uso interno</p>	<p>Austria Interpretariato: sì, fornito dai membri dello staff o interpreti contattati da Caritas</p> <p>Informazione e assistenza: Il piccolo ufficio nell'area di transito riceve gli utenti; nell'altro ufficio gli operatori sociali forniscono assistenza sociale e legale, oltre a dare informazioni sulle procedure di asilo.</p> <p>Rapporti: trimestrali al Ministro dell'Interno e al dipartimento di polizia federale.</p>	<p>Portogallo Interpretariato: sì, fornito dal CPR</p> <p>Informazione e assistenza: Assistenza legale fornita dagli avvocati del CPR, dalla prima intervista fino alla decisione delle autorità competenti</p> <p>Rapporti: semi-annuali, alle autorità del SEF (<i>Serviço de Estrangeiros e Fronteiras</i>) e del MAI (Ministero dell'Interno).</p>	<p>Italia Interpretariato: sì, fornito dal CIR, attraverso fondi governativi</p> <p>Informazione e assistenza: Assistenza sociale e legale fornita dal CIR nell'area di transito (agli aeroporti) o a bordo delle navi (ai porti). Accoglienza temporanea di emergenza nel territorio. Informazioni sui servizi nel territorio.</p> <p>Rapporti: mensili e trimestrali alle prefetture (poi al Ministero dell'Interno)</p>	<p>Composizione e numero degli operatori</p> <p>All'aeroporto di Fiumicino 7 operatori legali e sociali che si alternano in base ai turni. Ogni operatore lavora da solo. Malpensa: 3 operatori legali e sociali del CIR insieme agli operatori della Caritas, altri 3 operatori legali e sociali. Per tutti i servizi gli interpreti sono contattati telefonicamente o direttamente in caso di necessità.</p> <p>3 operatori legali.</p> <p>8 operatori ed un obiettore di coscienza.</p> <p>Nessun servizio al valico</p> <p>Nel servizio rifugiati: 2 operatori socio-legali e 4 volontari</p> <p>Al Croydon Initial Accommodation il personale comprende: - 6 Consulenti generali - 4 Consulenti per i richiedenti asilo - 1 Amministratore - 1 Consulente per le dispute sull'età - 1 Consulente per esigenze speciali - 1 Team Leader - 1 Assistant Manager</p>
--	---	---	--	--	---	---	--

	Regno Unito	Germania	Grecia	Austria	Portogallo	Italia
	<p>Gli interpreti sono impiegati su contatto (a seconda delle necessità).</p> <p>I consulenti sono assistenti sociali specializzati. Forniscono consulenze fino al 1 livello dell'Office of Immigration Standards Commissioner" (OISC). Non forniscono assistenza legale specializzata.</p>					
Quadro giuridico	<p>Servizio previsto dalla legge: Acts of Parliament (The Immigration and Asylum Act 1999</p> <ul style="list-style-type: none"> - The Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 - The Immigration, Asylum and Nationality Act 2006) <p>Il servizio di prima accoglienza di Migrant Helpline è finanziato sulla base di un accordo di affidamento all'Ente.</p>	<p>Servizio non previsto dalla legge, finanziato dalla chiesa.</p>	<p>Servizio non previsto dalla legge; interventi ad hoc finanziati dal Greek Council for Refugees</p>	<p>Servizio previsto da un accordo tra la Caritas ed il Ministero dell'Interno, finanziato dal Ministero dell'Interno e Caritas.</p> <p>Durante le interviste ai richiedenti asilo, la legge richiede la presenza di un avvocato del ministero dell'Interno, il cui dovere è di informare sulle procedure, ma non può ricorrere in appello.</p>	<p>Servizio previsto dalla legge no. 15/89 del 20 marzo 1989, art. 52. Finanziato dal Ministero dell'Interno e dall'UNHCR.</p>	<p>Servizio previsto dalla legge sull'immigrazione no. 286/98, art. 11, par. 6 come modificata dalla legge 189/02. Finanziato dal Ministero dell'Interno, attraverso le prefetture locali.</p>

	Regno Unito	Germania	Grecia	Austria	Portogallo	Italia
<i>Criterio del "Paese terzo sicuro" e del "Paese d'origine sicuro"</i>	Una domanda può essere rifiutata alla frontiera se viene qualificata "chiaramente infondata" o sulla base del criterio del paese terzo sicuro.	Liste di Paesi terzi sicuri e di Paesi di origine sicuri sono obbligatorie ai sensi della legge sulle procedure (AsylVfG) e sono stilate dal governo tedesco.	Non sono previste dalla legge né liste di Paesi terzi sicuri né di Paesi di origine sicuri.	La lista di Paesi sicuri è prevista per legge. L'onere della prova spetta ai richiedenti asilo provenienti da Paese di origine sicuro.	Non sono previste dalla legge né liste di Paesi terzi sicuri né di Paesi di origine sicuri.	Non è previsto un pre-esame in frontiera, e non sono previste dalla legge né liste di Paesi terzi sicuri né di Paesi di origine sicuri.
<i>Trattamento dei "casi Dublino"</i>	Migrant helpline non è ufficialmente coinvolta in frontiera, ma può fornire loro assistenza nel territorio.	Il servizio rifugiati della chiesa non è ufficialmente coinvolto in frontiera, ma può fornire loro assistenza durante la permanenza al centro di accoglienza per rifugiati o nell'aeroporto.	GRC non è ufficialmente coinvolta in frontiera, ma può fornire loro assistenza nel territorio.	La Caritas non è ufficialmente coinvolta in frontiera, ma è informata e può fornire loro assistenza nel territorio.	CPR non è sempre informata dal SEF né ufficialmente coinvolta in frontiera, ma può fornire loro assistenza nel territorio.	Il CIR è coinvolto ufficialmente dall'Unità Dublino, e può fornire loro assistenza anche nel territorio.
<i>Recepimento della Direttiva 2003/9/CE:</i>	Recepita in tutte le sue parti. Rif. al NASS (National Asylum Support System)	Recepita mediante i par. dal 44 al 54 del AsylVfG del 19/08/2007	Recepita mediante il decreto presidenziale 220 del 13/11/2007	Recepita mediante Austrian Basic Welfare Support Act 2004.	Recepita mediante la legge n. 20/2006, del 23 giugno 2006	Recepita tramite il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, entrato in vigore il 19 ottobre 2005
<i>Recepimento della Direttiva 2005/85/CE:</i>	Recepita mediante il Regolamento n. 3187 del 2007	Recepita mediante i par. 18 a) del AsylVfG del 19/08/2007	Recepita mediante il decreto presidenziale 90/2008 del 11/07/2008	Recepita mediante Austrians Asyl Act 2005, entrato in vigore il 1 Gennaio 2006.	Recepita mediante legge 27/2008 del 30 giugno ed in vigore dal 1 settembre 2008.	Recepita tramite il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, entrato in vigore il 2 marzo 2008.

* L'aeroporto di Fiumicino e il porto di Bari sono stati assegnati ad altre organizzazioni a partire dal 1 Aprile 2008.

8. REGOLAMENTO DUBLINO II

Durante il progetto, è emerso che monitorare l'applicazione del Regolamento Dublino II e condividere le informazioni riguardo ai casi individuali fosse molto difficoltoso, a causa del fatto che non tutti i servizi che lavorano ai valichi forniscono assistenza specifica ai casi Dublino. In Italia, ad esempio, attraverso i servizi al valico di Malpensa e Fiumicino, l'associazione è più coinvolta nella gestione dei casi Dublino trasferiti da altri Paesi membri, piuttosto che nell'offrire assistenza a coloro che dovrebbero essere rinviiati in un altro Stato membro. La situazione è diversa per **Austria** e **Germania**, in cui l'assistenza ai casi Dublino è possibile anche prima del loro trasferimento, dal momento che sono ospitati nei centri di accoglienza situati all'interno dell'aeroporto.

In questo contesto, comunque, è rilevante sottolineare l'importanza per i richiedenti asilo di essere informati sulle norme che riguardano il Regolamento Dublino II. È evidente che il tipo di assistenza offerta dall'organizzazione che gestisce il servizio al valico cambia da caso a caso. Ove il servizio al valico riceva i casi Dublino, le azioni prese in loro favore sono più frequentemente legate ad aspetti sociali ed assistenziali; al contrario, dove il servizio al valico si occupi dei casi Dublino prima del loro trasferimento è possibile per esso verificare se la decisione dell'Unità Dublino sia corretta, controllare lo stato di salute della persona e informare il servizio al valico dello Stato membro ricevente perché attivi una qualche forma di accoglienza per la persona che vi sia rinviiata.

In ogni caso, il progetto ha permesso di mettere in evidenza il fatto che i servizi al valico debbano essere più strettamente collegati tra loro. Tutti i partner si trovano d'accordo sull'importanza di fornire un'informazione approfondita al richiedente asilo sul Regolamento Dublino II, specialmente per coloro che sono detenuti prima del trasferimento (come accade nel Regno Unito).

Quanto detto è tanto più importante se si considera che si sono registrati trasferimenti di molti casi con problemi di salute, patologie psichiatriche e forti depressioni.

Per tali categorie di persone il trasferimento da uno Stato all'altro può causare seri problemi pratici e senso di disorientamento, Di conseguenza, un'accoglienza adeguata diviene un elemento essenziale per il "caso Dublino" e per lo stesso operatore al valico.

A tal proposito uno scambio di informazioni rapido ed efficace tra i servizi al valico sarebbe fondamentale ma, ove ciò non sia possibile date le diverse caratteristiche dei vari servizi, le rispettive Unità Dublino dovrebbero almeno garantire un collegamento più stretto con i servizi stessi. Su tale aspetto è importante ricordare che - tra i partner del progetto - soltanto **l'Italia** riceve comunicati ufficiali da parte dell'Unità Dublino riguardanti l'arrivo dei casi all'aeroporto. A volte però gli Stati Membri da cui essi provengono procedono con il trasferimento dei casi Dublino senza previa comunicazione alle autorità italiane, creando seri problemi pratici allo staff di frontiera, comprese le autorità di polizia, che si trova impreparato ad affrontare situazioni di emergenza (ad esempio, dei casi Dublino in sedia a rotelle).

Posto quanto sopra esposto, di fatto solo attraverso interviste dirette con i richiedenti asilo in frontiera è possibile venire a conoscenza della loro vulnerabilità.

A volte il Paese da cui essi provengono tende a non fornire tutte le informazioni sulle reali condizioni di salute dei casi Dublino in arrivo, per evitare un possibile rifiuto della loro *prise en charge*.

In questi casi, tutti i partner si sono trovati d'accordo sul ruolo del servizio al valico come strumento di denuncia, da effettuarsi attraverso i rapporti alla prefettura locale e alle autorità competenti come fa il CIR con l'Unità Dublino al fine di far emergere ogni possibile disfunzione del sistema.

Durante il 2007, il CIR si è occupato di 642 casi Dublino all'aeroporto di Fiumicino, Tra di essi, coloro che sono stati rinviati dalla Norvegia e dal **Regno Unito** possono essere considerati i più difficili e problematici.

Per quanto riguarda la **Grecia**, è chiaro che un corretto monitoraggio dell'applicazione del Regolamento Dublino II è fondamentale. Come già riportato nel par. 7.2 il lavoro portato avanti dallo staff del CIR ai porti adriatici ha confermato che molti stranieri arrivano irregolarmente in Italia dalla Grecia via mare. Gli operatori del CIR, nonostante la loro presenza ai porti, non hanno sempre la possibilità di verificare se i cittadini di Paesi terzi in arrivo – che vogliono chiedere asilo in Italia – siano effettivamente messi in condizione di presentare la propria domanda, prima che la polizia li rinvii in Grecia, e se sono stati effettivamente informati della possibilità di chiedere protezione e delle conseguenze del Regolamento Dublino II.

Il progetto ha permesso un vasto scambio di informazioni con il partner greco sui casi rimandati dall'Italia ma, data l'impossibilità di intervenire ai porti e di raccogliere i nomi delle persone respinte, l'unica azione concreta è stata chiedere informazioni alla polizia greca, senza comunque avere la possibilità di controllare se fosse avvenuta l'effettiva ammissione in territorio greco.

Dal momento che la situazione in **Grecia** è allarmante in relazione alla protezione dei richiedenti asilo e dei casi Dublino, come viene denunciato in diversi rapporti³, è evidente che una ONG greca dovrebbe monitorare gli arrivi ai porti e intervenire in favore delle persone in arrivo.

I seguenti casi Dublino dimostrano come il servizio possa rappresentare un aiuto concreto per le persone, sebbene a volte neanche esso possa prevenire maltrattamenti o disfunzioni.

Caso n. 1:

Il primo caso è quello di una ragazza eritrea di 27 anni, trasferita dall'Inghilterra in Italia in applicazione del Regolamento Dublino II.

Nel rinviarla le autorità inglesi hanno messo a rischio la salute della donna.

Una volta all'Aeroporto di Fiumicino, quando ha parlato con l'operatore CIR presso l'ufficio di frontiera, l'interessata ha dichiarato soltanto che stava avendo un flusso mestruale molto abbondante.

L'operatore ha deciso comunque di chiamare il pronto soccorso medico. Dalle visite mediche è emerso che la ragazza aveva avuto un aborto indotto solo quattro giorni prima del suo ritorno in Italia. L'operazione aveva avuto luogo nell'ambulatorio del centro di deten-

³ SSI veda il Rapporto : "The truth may be bitter, but it must be told" redatto da ProAsyl nell'ottobre 2007 e la Posizione dell'UNHCR sul rinvio dei richiedenti asilo in Grecia in applicazione del "Regolamento Dublino", del 15/04/2008

zione dove era trattenuta.

La ragazza è stata ricoverata all' *Ospedale Grassi* a Ostia, vicino Fiumicino, dove ha ricevuto i trattamenti adeguati. È stata dimessa dopo due giorni e l'operatore del CIR l'ha accompagnata in taxi a "Collatina", uno dei luoghi di Roma dove vive la comunità eritrea. La ragazza ha preferito raggiungere gli eritrei e il suo pastore piuttosto che essere collocata in un ostello o in uno dei centri di accoglienza che in genere collaborano con l'associazione.

Nel frattempo, è stata spedita una lettera sia alla questura di Crotone (dove, in base alle indicazioni della polizia di frontiera, la ragazza si sarebbe dovuta recare nell'arco di cinque giorni) che alla questura di Roma, per evitarle un lungo viaggio in treno a Crotone. Alla fine la questura di Roma ha autorizzato la ragazza a proseguire la sua procedura d'asilo nella capitale. Considerato il trattamento disumano subito nel Regno Unito, il CIR ha scritto una lettera di reclamo all'Unità Dublino italiana per chiedere un chiarimento alle autorità britanniche. Il viaggio aereo della ragazza, solo quattro giorni dopo l'aborto, era contrario ai principi guida del Regolamento Dublino II e ad ogni etica e regola morale.

Il risultato della nostra azione è stato un richiamo dall'Unità Dublino alle autorità britanniche per evidenziare il fatto che prima dell'arrivo della ragazza in Italia non era stata fornita nessuna indicazione sulle sue condizioni di salute.

Caso n. 2

Questo grave caso riguarda una ragazza eritrea rimandata dalla Norvegia in Italia in base al Regolamento Dublino II. La ragazza, nata nel 1989, è arrivata a Fiumicino incinta di sette mesi.

Quando è arrivata aveva perdite di sangue e per questo è stato chiamato il pronto soccorso allo scopo di ricoverarla. Nel frattempo, l'operatore del CIR ha contattato l'Unità Dublino, la polizia di frontiera e la questura di Caltanissetta, una città molto lontana da Roma, allo scopo di evitare alla ragazza, una volta dimessa, di dover fare un lungo viaggio, come previsto dalla legge.

Grazie alla cooperazione tra gli attori coinvolti, la polizia di frontiera l'ha invitata a presentarsi alla questura di Roma in luogo di Caltanissetta.

L'operatore del CIR si è recato all'Ospedale Grassi di Ostia, dove la ragazza era ricoverata, per farle una visita e assicurarsi delle sue condizioni di salute.

Due giorni più tardi la ragazza è stata trasferita all'Ospedale di Viterbo perchè rischiava un parto prematuro.

Quando l'ufficio centrale del CIR è venuto a sapere della situazione, ha contattato un'organizzazione locale affinché seguisse il caso.

Dopo aver fatto richiesta per una sistemazione allo SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), la ragazza è stata collocata in un centro a Sezze, vicino Roma. Dopo pochi giorni il CIR è stato informato che la ragazza aveva lasciato il centro.

L'ufficio centrale del CIR ha comunque informato l'Unità Dublino del caso, evidenziando la sua preoccupazione rispetto ai rischi che la ragazza aveva corso durante il viaggio, essendo incinta di sette mesi.

L'Unità Dublino si è impegnata a trasmettere un richiamo ufficiale alle autorità norvegesi responsabili di tale trattamento.

Caso n. 3

Mr. U., Turchia, Dublino- accordo di riammissione

Nel maggio 2007 il signor U. ha presentato una richiesta di asilo all'aeroporto internazionale di Vienna. In seguito è stato portato presso il Centro di Prima Accoglienza, dove sono cominciate le procedure di asilo aeroportuali. Durante il suo primo colloquio ha dichiarato che la sua nazionalità era turco-curda, il che poteva essere provato da alcuni documenti. Nei giorni successivi si è svolto un secondo colloquio con l'Austrian Federal Asylum Office. In tale occasione, il signor U. è stato informato che nel suo passaporto era stato trovato un visto rumeno, per cui sarebbe stato attivato l'accordo di riammissione con la Romania in base al Regolamento Dublino. Il signor U. è rimasto molto sorpreso da questa procedura, perchè voleva richiedere asilo in Austria. Durante i colloqui, il richiedente asilo sembrava molto confuso perchè non capiva la legislazione europea riguardante il Regolamento Dublino II. Nel corso della sua permanenza al centro di accoglienza molti altri curdi richiedenti asilo sono stati autorizzati ad entrare in Austria. La situazione concernente il suo destino l'ha depresso sempre di più. Nell'ambito del servizio di consulenza, gli addetti della Caritas gli hanno spiegato le nozioni giuridiche basilari riguardanti Dublino II. Pur comprendendole, il richiedente è rimasto molto spaventato dal ritorno in Romania perchè temeva di ricevere un trattamento peggiore che in Austria, oppure di essere rimandato immediatamente in Turchia. Gli operatori della Caritas gli hanno spiegato il suo caso e hanno cercato di trovare una soluzione appropriata. Un ritorno volontario in Turchia era comunque fuori discussione.

La sua depressione è aumentata dal momento in cui non riceveva risposte riguardo al suo rinvio in Romania. I colloqui personali e le attività offerte dalla Caritas sono state molto importanti per lui perchè non era in buone condizioni, quindi gli operatori dell'associazione hanno cercato di sostenerlo al meglio delle loro possibilità.

Dopo 48 giorni nel Centro di Accoglienza il signor U. è stato posto in detenzione, non avendo ancora ricevuto una decisione sul suo trasferimento.

L'assistenza Caritas si è rivelata fondamentale almeno per la stabilità emotiva del signor U., perchè si trattava di un richiedente asilo molto giovane, di nemmeno vent'anni, con un umore molto mutevole, a volte disperazione, a volte estrema euforia.

9. RACCOMANDAZIONI

I risultati del presente rapporto rendono manifesta la necessità di stabilire un modello comune sui servizi ai valichi di frontiera per soddisfare in modo adeguato le esigenze dei richiedenti protezione, tenendo presente che l'arrivo in frontiera rappresenta uno dei momenti cruciali della loro vita a causa dell'incertezza di essere ammessi alla procedura di asilo e il rischio di essere respinti.

Le differenze osservate tra i 6 Stati membri esaminati durante l'implementazione del progetto possono perfettamente essere rapportate in un'ottica più ampia ai 27 Stati membri. Le disparità nella legislazione e nella prassi degli Stati membri dell'UE significano che le opportunità che un richiedente asilo ha di essere ammesso in un Paese e di trovare protezione possono variare in modo drammatico tra uno Stato membro e l'altro.

Cosa è necessario fare? Ripensare i servizi al valico modellati intorno ai bisogni dei richiedenti asilo.

Introdurre emendamenti al Regolamento Dublino II e alla Direttiva Procedure sarebbe il modo più diretto per l'attuazione di un processo di armonizzazione che sia in linea con gli standard di protezione internazionale richiamati dal Trattato di Amsterdam e dal Consiglio Europeo di Tampere. In ogni caso, i soli emendamenti non bastano. La distanza tra la legislazione e la prassi continua a rappresentare una delle difficoltà maggiori.

Le seguenti raccomandazioni sono indirizzate alle Istituzioni dell'Unione Europea e all'insieme degli Stati membri, nell'ottica di rafforzare l'applicazione dei criteri comuni per il funzionamento dei servizi al valico e di elaborare delle linee guida europee che corrispondano agli standard internazionali di protezione. A tale proposito, l'UNHCR, l'ECRE e alcune ONG specializzate possono avere un ruolo consultivo.

I meccanismi di controllo della qualità delle procedure di frontiera sono altresì essenziali per trattare tale aspetto e a questo proposito il futuro European Asylum Support Office (EASO) potrebbe giocare un ruolo chiave.

ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO

Quadro giuridico

■ I servizi al valico dovrebbero essere previsti dalle leggi nazionali e comunitarie. Nel quadro della prospettata revisione delle Direttive del Consiglio sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo e sulle procedure di asilo dovrebbe essere reso obbligatorio per tutti gli Stati membri istituire con legge dei servizi per la consulenza legale e la prima accoglienza dei richiedenti asilo che arrivino alla frontiera.

Indipendenza e coinvolgimento delle ONG

■ I servizi al valico dovrebbero essere indipendenti nello svolgimento delle loro attività sebbene debbano anche poter contare su finanziamenti pubblici.

■ Tali servizi dovrebbero essere gestiti da ONG specializzate e non dalle autorità responsabili per l'immigrazione – che sono maggiormente coinvolte nel garantire la sicurezza ed il cui obiettivo primario potrebbe non essere fornire assistenza e consulenza ai richiedenti protezione – così da creare un bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e la difesa dei diritti umani.

■ Gli operatori specializzati delle ONG sono più adatti rispetto alle autorità per l'immigrazione a stabilire una relazione basata sulla fiducia e sulla comprensione con i richiedenti protezione che arrivano in condizioni disagiate. Il personale delle ONG dovrebbe avere per legge la possibilità di offrire consulenze e supporto materiale ai richiedenti asilo, ai casi Dublino e ai potenziali richiedenti asilo, preferibilmente prima del controllo di polizia, o almeno immediatamente dopo, mentre gli utenti si trovano ancora nell'area di transito e di controllo.

Formazione

■ Dovrebbe essere previsto per legge un programma di formazione comune per le autorità per l'immigrazione e lo staff del servizio al valico, che dovrebbe essere qualificato e specificamente formato in materia di rifugiati.

Ciò dovrebbe comprendere corsi di aggiornamento periodici sugli sviluppi della legislazione nazionale ed europea sull'asilo e informazioni sui Paesi di origine. Nello sviluppare questo programma, dovrebbero essere prese in considerazione l'esperienza sul campo e le risorse dell'UNHCR e delle ONG.

Ubicazione del servizio e privacy

■ I servizi al valico dovrebbero essere collocati nelle aree di transito o di screening nel modo che si ritenga più opportuno.

■ Deve essere assicurata la visibilità dei servizi, che vanno segnalati chiaramente, e la diffusione di informazioni sugli stessi.

■ Tutti i richiedenti protezione, prima dei controlli e/o nell'area di transito, dovrebbero avere accesso libero e immediato ai servizi al valico.

■ Lo staff dei servizi dovrebbe disporre del pieno accesso all'area di transito e, di conseguenza, poter avvicinare tutti i richiedenti asilo, sia coloro che devono ancora presentare la propria domanda di asilo che i casi Dublino.

■ La privacy degli utenti va sempre garantita. È necessario prevedere protocolli di riservatezza e protezione dei dati.

Orari di apertura e reperibilità

■ I servizi al valico dovrebbero rimanere aperti almeno 12 ore al giorno e lo staff dovrebbe essere reperibile 24 ore al giorno.

■ Dovrebbe essere garantito personale sufficiente ad occuparsi di tutti i richiedenti asilo.

■ È necessario assicurare l'accesso ai telefoni.

SERVIZI AI RICHIEDENTI ASILO

Consulenza giuridica e assistenza

- La consulenza sulla procedura di asilo dovrebbe avere luogo all'arrivo del richiedente asilo alla frontiera, prima dell'intervista con le autorità competenti.
- Va assicurata la diffusione di informazioni sui diritti e doveri dei richiedenti asilo e sulla legislazione nazionale ed europea, in modo scritto o orale, in un linguaggio che il richiedente possa comprendere appieno.
- All'arrivo del richiedente asilo, dovrebbero venirgli consegnate documentazioni e brochure informative.
- Le interviste vanno condotte sulla base delle linee guida dell'UNHCR ("*Interviewing applicants for refugee status*").

Garanzie procedurali

- La decisione di non-ammissione al territorio nazionale e/o alla procedura di asilo dovrebbe sempre essere comunicata per iscritto, motivata e notificata agli stranieri nella loro lingua o in una lingua ad essi comprensibile.
- Il respingimento alla frontiera e le espulsioni dovrebbero essere monitorate dallo staff del servizio al valico al fine di verificare se i richiedenti asilo siano pienamente consapevoli dei contenuti della decisione negativa e dalla possibilità di esercitare il proprio diritto a un ricorso efficace, almeno dove si prospetta un serio rischio di *refoulement*.

Casi Dublino II

- Lo staff del servizio al valico dovrebbe avere accesso ai richiedenti asilo trasferiti in altri Stati membri ai sensi del Regolamento Dublino II, al fine di accertare se l'interessato abbia esigenze particolari e trasmettere le relative informazioni al Paese ricevente.

Accoglienza nelle zone di frontiera

- L'accoglienza, anche nei casi in cui sono previste la detenzione o il trattenimento alla frontiera, dovrebbe sempre corrispondere a relativi standard sui diritti umani ed essere limitata ad un brevissimo periodo di tempo.
- Un'adeguata accoglienza deve sempre prevedere la possibilità di separare gli utenti in base al genere.
- I casi vulnerabili, come i minori non accompagnati, le donne in stato di gravidanza, gli anziani e i malati non dovrebbero essere collocati nella zona di transito, ma subito ammessi sul territorio ed accolti in centri adeguati.
- Dove è prevista l'accoglienza in frontiera, è necessario che vengano rispettati i seguenti criteri:
 - Trattamento medico
 - Permesso di ricevere visite

- Accesso ai telefoni e ad internet
- Personale qualificato
- Cura dei minori nei momenti in cui i genitori o i membri della famiglia sono intervistati dallo staff del servizio al valico o dalle autorità di polizia

Trattamento dei casi vulnerabili

■ Il personale dei servizi al valico e gli interpreti dovrebbero ricevere una formazione mirata anche al trattamento dei casi vulnerabili, comprese le **vittime di tortura e di violenza**.

■ I servizi al valico dovrebbero ricevere informazioni dalle rispettive Unità Dublino sull'arrivo dei richiedenti asilo trasferiti ai sensi del Regolamento, al fine di preparare un'accoglienza adeguata per i casi vulnerabili.

■ **I minori non accompagnati** dovrebbero essere ammessi immediatamente nel territorio nazionale e alloggiati in strutture adeguate.

■ Le interviste con i minori dovrebbero di preferenza essere condotte da assistenti sociali e psicologi.

■ Un consulente legale dovrebbe assistere i minori non accompagnati durante la procedura di frontiera, in particolare nel caso vada accertata la loro età e informare, ove necessario, il tribunale per i minorenni competente.

COMPOSIZIONE E FORMAZIONE DELLO STAFF

■ Il personale dei servizi al valico dovrebbe essere altamente qualificato, il che comprende la conoscenza di almeno un'altra lingua.

■ Lo staff dovrebbe essere in numero sufficiente da potersi occupare di tutti i richiedenti asilo in arrivo in base alle caratteristiche peculiari della frontiera in cui lavora.

■ La composizione dello staff dovrebbe essere bilanciata in termini di personale maschile e femminile.

■ Il personale del servizio al valico dovrebbe essere composto da:

- consulente legale
- assistente sociale
- psicologo
- antropologo con una buona conoscenza dei paesi di origine
- un gruppo di interpreti/mediatori culturali
- avvocato

■ Gli interpreti/mediatori culturali dovrebbero essere distinti da coloro che sono impiegati dalle autorità di frontiera.

- In caso di bisogno, dovrebbe essere data la possibilità ai richiedenti asilo di essere visitati da medici specializzati.
- Lo staff del servizio al valico dovrebbe essere periodicamente sottoposto a corsi di aggiornamento e formazione specifica che potrebbe essere fornita dall'UNHCR

ASPETTI OPERATIVI

- All'inizio delle interviste con i richiedenti asilo, lo staff di frontiera dovrebbe rendere chiaro il suo ruolo indipendente dalle autorità di immigrazione.
- I servizi al valico dovrebbero avere accesso ad un database sui Paesi di origine a livello nazionale.
- Sarebbe necessario prevedere una supervisione periodica dello staff del servizio al valico da parte di uno psicologo
- Data l'importanza di una stretta collaborazione tra gli operatori del servizio e le autorità di immigrazione, si dovrebbero tenere incontri regolari per migliorare la qualità del servizio. Dovrebbero altresì essere previsti incontri tra lo staff del servizio al valico, le autorità di immigrazione, l'Unità Dublino, il Ministero dell'Interno, le autorità di Welfare, e rappresentanti dell'autorità giudiziaria.
- Il servizio al valico dovrebbe lavorare in stretta collaborazione con le altre associazioni che offrono ulteriore assistenza sociale e giuridica nel territorio.

FINANZIAMENTO

- Nonostante la sua indipendenza dalle autorità statali, il servizio al valico dovrebbe disporre di finanziamenti pubblici. Nel caso la legge nazionale preveda procedure di gara per la selezione dell'organizzazione che gestisca il servizio, le condizioni richieste non dovrebbero essere svantaggiose per le associazioni no-profit. Dovrebbe essere data particolare attenzione all'esperienza nel settore e alla disponibilità e qualità del personale.

NETWORKING

- Sarebbe necessario stabilire una rete permanente tra i servizi al valico su scala nazionale ed europea per condividere informazioni sugli sviluppi nella legislazione e nelle *best practices* a livello nazionale e comunitario. Ciò è essenziale al fine di assicurare un trattamento adeguato e standardizzato ai richiedenti asilo in frontiera, in particolare per quanto riguarda i casi Dublino. Il network dovrebbe essere monitorato e supportato dall'EASO.