

Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati

LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA e gli ENTI LOCALI:

Premesso che:

Secondo la Convenzione sullo status di rifugiato delle Nazioni Unite di Ginevra (1951), vincolante per gli Stati che l'hanno ratificata e per l'Italia resa esecutiva dalla Legge 722 del 1954, è rifugiato chiunque "a causa del timore fondato di essere perseguitato in ragione della razza, della religione, della nazionalità, dell'appartenenza ad un particolare gruppo sociale o dell'opinione politica, si trova al di fuori del paese di cui è cittadino e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di quel paese".

L'art. 10, comma 3 della Costituzione afferma che "lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge".

La Carta Europea dei Diritti Fondamentali approvata dal Parlamento dell'Unione Europea il 14 novembre 2000 e proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, all' art 18 afferma che "il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal Protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati e a norma del trattato che istituisce la Comunità Europea";

Il riconoscimento del diritto di asilo trova fondamento oltre che nella Convenzione di Ginevra del 1951, nella Convenzione di Dublino del 1990, sulla determinazione della competenza dello Stato per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea, ed è stata resa esecutiva in Italia dalla Legge n.523 del 1992. Il rifugiato in base a tali convenzioni deve godere dei diritti civili analoghi a quelli dei cittadini del Paese ospitante.

Richiedente asilo è quindi la persona che ha lasciato il suo paese di origine per sfuggire alla violazione di uno o più

diritti fondamentali dell'uomo (incluse le persecuzioni per motivi di genere o di orientamento sessuale), rifugiandosi in un altro paese dove attende che la sua domanda di asilo venga esaminata.

Alla fine del 2001, i rifugiati nel mondo erano complessivamente poco più di 12 milioni, dei quali 2,2 milioni in Europa, soprattutto in Germania (900.000), Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia e Francia (circa 150.000 ciascuno).

In Italia la presenza dei rifugiati e dei richiedenti asilo è storicamente modesta seppure in lieve crescita: alla fine del 2002 i rifugiati erano quasi 10.000, esclusi i minori, i rifugiati riconosciuti prima del 1990 e le persone con status di protezione umanitaria. Le domande di asilo presentate nel 2003 sono circa 18.000.

L'Italia è l'unico tra gli Stati dell'Unione Europea a non aver ancora adottato una legge organica in materia di asilo, sebbene tale diritto sia inserito tra i principi fondamentali della nostra Costituzione come un diritto soggettivo perfetto (art.10 comma 3).

Considerato:

- che i richiedenti asilo sono figure giuridicamente diverse dagli immigrati stranieri che arrivano in Italia per motivi di lavoro, studio e ricongiungimento familiare: ciò che distingue gli immigrati dai rifugiati è che questi ultimi fuggono dal loro paese e non possono farvi ritorno se non a rischio della propria incolumità personale o della perdita della libertà e dei diritti fondamentali;
- che dal momento della presentazione della richiesta d'asilo alla decisione finale da parte della competente Commissione, il richiedente asilo vive in una sorta di "limbo giuridico" nel quale non ha diritto ad un

progetto di accoglienza, non può svolgere un lavoro ed ha un accesso spesso difficoltoso alla formazione;

- tale situazione ha creato oggettive difficoltà che hanno portato in questi anni a far ricadere l'onere degli interventi di accoglienza essenzialmente sugli Enti Locali e sulle organizzazioni del privato sociale e della solidarietà;

Dato inoltre atto che:

- la Legge n.189 del 30 luglio 2002 "Modifiche alla normativa in materia di immigrazione e di asilo" negli art. 31 e 32 si concentra sulle procedure di identificazione ed eventuale riconoscimento dello status per i richiedenti asilo, procedure che attengono alla competenza statale, e istituisce un "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" incentrato sui servizi prestati dagli enti locali, un "Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza e monitoraggio" (affidato all'ANCI) ed un Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo cui vengono ricondotte anche le assegnazioni annuali del Fondo Europeo dei Rifugiati;
- la medesima legge 189/2002 dispone i casi di trattenimento dei richiedenti asilo presso appositi Centri di Identificazione e prevede l'istituzione di Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato;
- nel 2001 si è avviato un primo sistema nazionale di accoglienza denominato Programma Nazionale Asilo (PNA),

del quale in Emilia-Romagna attualmente fanno parte i Comuni di Parma, Modena, Forlì e Ravenna;

- nel corso del 2002 le risorse statali finalizzate al proseguimento delle suindicate esperienze di accoglienza hanno subito una sensibile diminuzione (parzialmente riequilibrata nel 2003), tale per cui, in assenza di una organica normativa nazionale di riferimento, la Regione Emilia-Romagna ha inteso tutelare le esperienze di accoglienza inserendole nell'ambito della programmazione delle politiche di integrazione sociale dei cittadini stranieri;
- che gli interventi facenti parte del P.N.A. e quelli avviati all'interno dei Piani Provinciali per l'immigrazione costituiscono una positiva sperimentazione da consolidare ed estendere;
- la Legge Regionale 24 marzo 2004, n. 5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2", che, all'art. 2 include tra i destinatari di tale provvedimento anche i rifugiati ed i richiedenti asilo.

-

Tutto ciò premesso le Parti sottoscrivono e convengono quanto segue:

Il protocollo d'intesa nel testo seguente, è indirizzato ad assicurare un sistema di accoglienza integrato regionale rivolto ai richiedenti asilo, ai rifugiati ed ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari presenti territorio regionale.

L'intesa impegna la Regione a realizzare provvedimenti amministrativi e legislativi conseguenti, e si attua mediante azioni concertate ed integrate indirizzate

all'inserimento socio - lavorativo di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di permesso per motivi umanitari.

Le tematiche ed i settori d'intervento del Protocollo sono i seguenti:

1. Attuazione della legislazione nazionale
2. Accoglienza ed integrazione sociale
3. Osservazione del fenomeno
4. Informazione, tutela legale e formazione degli operatori
5. Azioni di sensibilizzazione
6. Cooperazione decentrata e progetti europei
7. Legislazione regionale

1. ATTUAZIONE DELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE

Relativamente all'istituzione delle Commissioni Territoriali e dei Centri di Identificazione in attuazione della L. 189/2002 , le Parti concordano nel ritenere le questioni in oggetto materia da affrontare collegialmente da parte del sistema regionale d'accoglienza.

Nello specifico si osserva quanto segue.

COMMISSIONI TERRITORIALI

Le parti concordano nell'avviare un confronto, allargato alle Amministrazioni delle altre Regioni comprese nel territorio di competenza della Commissione, per l'individuazione del rappresentante degli enti locali nella Commissione stessa e per monitorare l'operato delle Commissioni Territoriali e degli altri organi dello Stato coinvolti nelle procedure di concessione dello status di rifugiato;

CENTRI DI IDENTIFICAZIONE

Premesso che si ritiene che la misura del trattenimento non debba divenire norma generalizzata, si auspica che i Centri di Identificazione:

- siano almeno conformi alle norme minime di accoglienza indicate nelle Direttive dell'U.E.;
- siano accessibili al Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati e siano aperti a forme di collaborazione in accordo tra Prefetture, Enti Locali e soggetti attivi nella tutela dei richiedenti asilo e rifugiati.

2. ACCOGLIENZA ED INTEGRAZIONE SOCIALE

Per interventi di accoglienza si intende il vitto, l'alloggio e l'accesso ai servizi erogati sul territorio.

Parte essenziale dell'accoglienza e dell'integrazione sociale sono l'orientamento e la garanzia di accesso ai servizi fin dal momento di avvio della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato, con particolare riguardo agli interventi ed alle attività sanitarie previste dai livelli essenziali di assistenza e dalle norme nazionali e regionali, ai corsi di alfabetizzazione, all'inserimento scolastico per i minori, all'istruzione, alla formazione professionale ed all'inserimento lavorativo.

Uno specifico e rilevante impegno dovrà essere riservato agli interventi ed alla tutela per i minori non accompagnati richiedenti asilo, per le persone vittime di tortura e/o di altre forme di violenza, per le donne sole e per gli anziani. L'obiettivo è la costruzione, a partire dall'esperienza del PNA, di un Sistema regionale di accoglienza ossia di una rete di cui fanno parte Regione, Aziende Sanitarie Locali, Province, Comuni, organizzazioni ed associazioni.

Il Sistema è basato sul rispetto e sul miglioramento degli standard minimi di accoglienza indicati nelle Direttive dell'U.E., con particolare riguardo alla Direttiva 2003/9/CE del Consiglio dell'U.E. del 27/1/2003.

Per una migliore integrazione sociale, gli interventi di accoglienza abitativa dovranno essere diffusi nel territorio regionale e non unicamente concentrati nei comuni capoluogo.

3. OSSERVAZIONE DEL FENOMENO

Si concorda sulla necessità di sistematizzare un monitoraggio di natura quali-quantitativa sulla presenza sul territorio regionale di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di permessi umanitari, nonché degli interventi a loro diretti.

In questo senso, l'Anci, alla quale la L. 189/2002 affida a livello nazionale il Servizio di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli Enti Locali, si raccorda con l'Osservatorio regionale sul fenomeno migratorio di cui all'art.3, comma 4 della L.R. 5/2004 e con gli Osservatori Provinciali dell'immigrazione al fine di definire annualmente un report regionale statistico di monitoraggio e analoghi report provinciali a cura delle Amministrazioni provinciali.

L'attività di osservazione, sia a livello locale che regionale non si limiterà ad una rilevazione statistica, ma sarà integrata da una verifica circa le modalità effettive con cui si esercita il diritto di asilo in Emilia-Romagna, acquisendo ogni elemento utile per intervenire e superare situazioni problematiche o negative. Per questi motivi l'osservazione ed il monitoraggio saranno collegate e funzionali anche all'attività di tutela legale.

Ciò si articolerà nelle seguenti azioni:

- raccolta di casi, segnalazioni ed informazioni con particolare riferimento alla fase di richiesta d'asilo e di prima concessione del permesso di soggiorno;
- monitoraggio della situazione interna ai Centri di Identificazione e dell'operato delle Commissioni Territoriali e degli altri organi dello stato coinvolti nelle procedure di concessione dello status di rifugiato;
- monitoraggio della fase successiva all'ottenimento dello status, relativamente all'effettiva integrazione sociale del rifugiato o del titolare di permesso di protezione per motivi umanitari.

4. INFORMAZIONE, TUTELA LEGALE E FORMAZIONE DEGLI OPERATORI

Le parti si impegnano, anche attraverso i Centri e le azioni contro la discriminazione previsti dal D.Lgs 286/98 e dall'art. 9 della L.R. 5/2004, ad assicurare ai richiedenti asilo e rifugiati una adeguata informazione sui propri diritti e doveri rispetto alle condizioni di accoglienza, con particolare attenzione alle esigenze di assistenza legale, assistenza sanitaria, cura dei minori e corsi di lingua italiana, nonché alla indicazione dei servizi presenti in ciascun ambito provinciale.

Regione, Province e Comuni si impegnano ad organizzare ed offrire, insieme alle associazioni del terzo settore, reti di informazione, consulenza e tutela legale per richiedenti asilo e rifugiati, sia nella fase di presentazione dell'istanza che in quelle successive.

Ciò dovrà avvenire individuando in ogni ambito provinciale almeno un soggetto di riferimento per tali azioni di tutela.

Per la realizzazione degli interventi è fondamentale accrescere e rafforzare le competenze degli operatori delle

Amministrazioni pubbliche (compreso il personale di Questure e Prefetture) e del terzo settore che nel territorio regionale, a vario titolo per tipo di funzioni e servizi resi, svolgono un ruolo chiave nel processo di accoglienza ed integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati.

Le Parti si impegnano quindi a definire moduli formativi e di aggiornamento, anche avvalendosi della esperienza di Enti ed Associazioni che storicamente hanno seguito il fenomeno, sulla normativa vigente nazionale e comunitaria, sulle problematiche specifiche dei richiedenti asilo e dei loro paesi di origine, sulla rete dei servizi pubblici e del privato sociale attivi nel territorio.

5. AZIONI DI SENSIBILIZZAZIONE

Molte persone in Italia non conoscono correttamente la realtà dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

Per tale ragione, le Parti intendono definire e sostenere una serie di interventi informativi per sensibilizzare i cittadini e le cittadine sui temi del diritto d'asilo: convegni, spettacoli teatrali, iniziative nelle scuole, rassegne cinematografiche, iniziative culturali, inserti negli organi di informazione, aggiornamenti con gli operatori dell'informazione ed altre forme divulgative e di approfondimento sono indispensabili per fornire una rappresentazione non distorta del rifugiato.

Particolare attenzione va inoltre dedicata alla documentazione ed alla diffusione delle conoscenze sulle esperienze realizzate nel territorio regionale, in modo da favorire il riconoscimento e l'integrazione dei rifugiati nelle comunità locali.

In questo senso, è altresì opportuno valorizzare la data del 20 giugno, Giornata mondiale del Rifugiato, quale ambito di forte richiamo dell'opinione pubblica sui temi ad essa connessi, attraverso una serie di interventi nelle città della nostra regione.

6. COOPERAZIONE DECENTRATA E PROGETTI EUROPEI

E' opportuno avviare, se e dove possibile, esperienze di cooperazione decentrata con i paesi d'origine dei rifugiati, con particolare riguardo ai rapporti con Amministrazioni locali, O.N.G. e soggetti associativi di tutela dei diritti umani.

Ciò rappresenta un parziale intervento sulle cause di fuga ed intende favorire un futuro rientro del rifugiato nel paese di provenienza, una volta superati i rischi di persecuzione.

Va inoltre favorita la partecipazione dei rifugiati ad iniziative di formazione professionale utili nella prospettiva di un futuro rimpatrio volontario.

Poiché le politiche per l'asilo assumono sempre più una dimensione sovranazionale ed europea, le iniziative per i rifugiati ed i richiedenti asilo in Emilia-Romagna dovranno cercare e favorire il raccordo con le reti internazionali per il diritto d'asilo e con le esperienze progettuali esistenti o programmate a livello di U.E.

7. LEGISLAZIONE REGIONALE

La Regione Emilia - Romagna ha inserito i richiedenti asilo ed i rifugiati tra i destinatari degli interventi previsti dalla nuova legge regionale 24 marzo 2004, n. 5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2", al fine di assicurare una serie di diritti sociali fondamentali: il diritto all'istruzione, alla formazione professionale, all'apprendimento linguistico, all'assistenza sanitaria ed il diritto al lavoro, secondo le linee di indirizzo dell'Unione Europea sul tema dell'asilo.

Le parti concordano sulla necessità di includere i rifugiati ed i richiedenti asilo tra i beneficiari degli interventi e della programmazione sociale a livello comunale, provinciale e regionale (Piani di Zona, Programmi Provinciali per l'integrazione dei cittadini stranieri, Programma Regionale Triennale), anche tramite la proposta di specifiche progettualità.

Le Parti concordano altresì sulla opportunità di mantenere una apposita linea di intervento volta a sostenere politiche di integrazione a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati nell'ambito della programmazione regionale degli interventi sulla integrazione sociale degli immigrati, ed in

particolare a sostenere i progetti rientranti nel sistema di accoglienza nazionale degli enti locali.

Impegni delle Parti firmatarie per il monitoraggio e la valutazione della realizzazione dell'intesa

- Le Parti ritengono necessari ed utili monitoraggi annuali sulle attività in materia di asilo a livello regionale, provinciale e comunale. In particolare le Parti si impegnano a sottoporre almeno annualmente a verifica i contenuti e gli effetti del presente protocollo, sulla base dei dati di monitoraggio raccolti e degli obiettivi specifici previsti nella programmazione operativa annuale.
- Le Parti si impegnano ad avviare una valutazione delle politiche oggetto della presente intesa ed a diffonderne le buone pratiche sul territorio regionale e nazionale.
- Le Parti si impegnano a diffondere i contenuti della presente intesa a livello regionale e locale promuovendone la coerente realizzazione.
- Le Parti danno mandato alla Regione Emilia-Romagna di verificare la possibilità di una intesa con il Governo Nazionale e con altre Regioni interessate, in merito alla attuazione del presente protocollo, anche al fine di reperire e mobilitare ulteriori risorse finanziarie.
- Le Parti danno mandato alla Regione Emilia-Romagna di verificare la possibilità di partecipazione a bandi e programmi europei in materia di asilo, in merito alla attuazione del presente protocollo, anche al fine di reperire e mobilitare ulteriori risorse finanziarie.
- Le Parti danno mandato alla Regione Emilia-Romagna di aprire, in un'ottica di collaborazione tra Amministrazioni, un confronto con le Questure e l'Amministrazione del Ministero degli Interni in Emilia-Romagna, per garantire un regolare scambio informativo, un reale esercizio del diritto di asilo e la definizione di procedure certe, con l'obiettivo di giungere a

modalità di comportamento uniformi su tutto il territorio regionale.

IL PRESIDENTE ANCI Emilia-Romagna	WIDMER MERCATALI
IL PRESIDENTE UPI Emilia-Romagna	VITTORIO PRODI
C.G.I.L. Emilia-Romagna	PAOLA CICOGNANI
C.I.S.L. Emilia-Romagna	PIERO RAGAZZINI
U.I.L. Emilia-Romagna	DENIS MERLONI
FORUM TERZO SETTORE	PAOLA MENETTI
ARCI E-R	PAOLO GALLINARI
ACLI E-R	LEONARDO CESARETTI
IL PRESIDENTE CARITAS BO	DON LUIGI NICOLINI
ASSESSORE POLITICHE SOCIALI REGIONE EMILIA ROMAGNA	GIANLUCA BORGHI