



Aufnahmebedingungen in Italien

**Zur aktuellen Situation von Asylsuchenden und
Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rück-
kehrenden in Italien**

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH

Bern, August 2016

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



Member of the European
Council on Refugees and Exiles

Angaben zur Organisation: Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH ist eine parteipolitisch und konfessionell unabhängige Non-Profit-Organisation und der Dachverband der anerkannten Schweizer Flüchtlingshilfswerke Caritas Schweiz, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), Schweizer Arbeiterhilfswerk (SAH), Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF), Stiftung Heilsarmee Schweiz sowie der Schweizer Sektion von Amnesty International. Als Fachorganisation beteiligt sich die SFH am politischen Konsultationsprozess betreffend Asyl- und Migrationsgesetzgebung, engagiert sich in Bildungsprojekten und trägt zur öffentlichen Meinungsbildung im Asylbereich bei. Sie wurde 1936 gegründet und vertritt seither die Interessen von Asylsuchenden und Flüchtlingen bei den Behörden, in der Politik und der Öffentlichkeit. Der Rechtsdienst der SFH als eigentliches Kompetenzzentrum für Rechtsfragen im Asyl- und Flüchtlingsbereich bildet zusammen mit der Länderanalyse, dem Verfahrenszentrum Zürich («Testbetrieb») sowie der Koordination und Aus- und Weiterbildung der Hilfswerksvertretung die interdisziplinäre Abteilung Protection. Die Abteilung Protection der SFH beobachtet systematisch Entwicklungen in Asylrecht und -praxis und erstellt Berichte zu Aufnahme- und Herkunftsländern.

Danksagungen: Die SFH bedankt sich bei den Expertinnen und Experten sowie den Mitarbeitenden der Behörden des italienischen Asylwesens, des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge UNHCR und der italienischen Nichtregierungsorganisationen sowie den Asylsuchenden und Flüchtlingen die sich während unseres Aufenthaltes in Italien Zeit für uns genommen haben. Wir danken ihnen besonders für den herzlichen Empfang und die Bereitschaft, uns über die Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien Auskunft zu geben. Speziell bedanken möchten wir uns bei Felicina Proserpio vom CSERPE (Studien- und Bildungszentrum für Migrationsfragen), Basel und der SFH-Projektmitarbeiterin Laura Rezzonico (Doktorandin Universität Neuchâtel, NCCR-on the move und Zentrum für Migrationsrecht), ohne deren Unterstützung unsere Abklärungsreise in Italien nicht möglich gewesen wäre, und die uns auch beim Erstellen dieses Berichts eine unschätzbare Hilfe waren.

Impressum

HERAUSGEBERIN

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach 8154, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
Spendenkonto: PC 30-1085-7

PROJEKTLEITUNG

Adriana Romer, Seraina Nufer

SPRACHVERSIONEN

deutsch, französisch, englisch

COPYRIGHT

© 2016  Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern.
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Hintergrund und Ziel	4
1.2	Methode	5
1.3	Vorbemerkung	5
1.4	Interview- und Kooperationspartner	6
1.4.1	Bologna.....	6
1.4.2	Rom	6
1.4.3	Mailand	8
1.4.4	Como	8
1.4.5	Schweiz.....	8
2	Zusammenfassung	8
3	Italien und Asyl: Zahlen und Fakten	12
3.1	Anzahl Asylgesuche und Schutzquote	12
3.2	Dublin- und andere Drittstaaten-Überstellungen.....	13
3.3	Anzahl Unterbringungsplätze	14
3.4	Exkurs: Hotspot Approach und Relocation	16
4	Aufnahmesituation von Asylsuchenden	18
4.1	Zugang zum Asylverfahren	18
4.1.1	Wartezeiten zum Stellen / Weiterführen des Asylgesuchs	19
4.1.2	Wohnbestätigung	20
4.1.3	Lücke zwischen Asylgesuch und «Verbalizzazione»	21
4.1.4	Fazit.....	22
4.2	Ankunft von unter der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellten Asylsuchenden.....	22
4.2.1	Flughafen Fiumicino (Rom)	25
4.2.2	Flughafen Malpensa (Varese)	27
4.2.3	Fazit.....	27
4.3	Unterbringungsmöglichkeiten für unter der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellte Asylsuchende	28
4.3.1	Regional Hubs oder «Centri governativi di prima accoglienza» (ehemals CARA).....	29
4.3.2	CAS	30
4.3.3	Exkurs: CIE	32
4.3.4	Fazit.....	32
5	Aufnahmesituation von Personen mit Schutzstatus in Italien	33
5.1	Ankunft von rücküberstellten Schutzberechtigten	33
5.2	Verlängerung des «Permesso di Soggiorno».....	33
5.3	Unterbringungsmöglichkeiten (auch) für rücküberstellte Schutzberechtigte	35
5.3.1	SPRAR.....	35
5.3.2	Gemeinde-Unterkünfte und Notschlafstellen in Rom	41
5.3.3	Gemeinde-Unterkünfte und Notschlafstellen in Mailand	42

5.3.4	Besetzte Häuser und Slums	44
5.3.5	Obdachlosigkeit	48
5.3.6	Fazit	49
6	Sozialhilfe	49
6.1	Italienisches System	49
6.2	Finanzielle Beiträge	50
6.3	Sozialwohnungen	50
6.4	Fazit	50
7	Arbeit und Integration	51
7.1	Reguläre Arbeit	51
7.2	Schwarzarbeit und Ausbeutung	52
7.3	Wohnung	52
7.4	Sprachkurse und andere Integrationsmassnahmen	53
7.5	Fazit	54
8	Gesundheitsversorgung	54
8.1	Zugang zur Gesundheitsversorgung	54
8.1.1	Selbstbehalt, sog. «ticket»	55
8.1.2	Zugang zur Gesundheitsversorgung für irregulär anwesende Personen	57
8.1.3	Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung	57
8.2	Versorgung von Personen mit psychischen Beeinträchtigungen	58
8.3	Zusammenhang Wohnsituation und Gesundheit	60
8.4	Fazit	61
9	Situation von Verletzlichen	62
9.1	Familien und Kinder, alleinerziehende Mütter/Väter	62
9.1.1	Aufnahmebedingungen für Familien und Alleinerziehende	62
9.1.2	Familientrennungen	64
9.1.3	Schule	65
9.2	Frauen	65
9.3	Personen mit medizinischen Problemen	65
9.4	Alleinstehende Männer	66
9.5	Fazit	67
10	Rechtliche Beurteilung	67
10.1	Zugang zum Verfahren	67
10.2	Unterbringungslücke zu Beginn des Verfahrens	68
10.3	Mangelnde Unterbringungsplätze für Asylsuchende	68
10.4	Keine Unterstützung für Schutzberechtigte	69
10.5	Gesundheitsversorgung	71
10.6	Kinder	71
10.7	Familien	74
10.7.1	Familientrennungen in Italien	74

10.7.2	Schwieriger Familiennachzug	74
10.8	Abklärungspflicht	75
10.9	Einforderung von Rechten in Italien	77
10.10	Fazit	78
11	Empfehlungen	78
12	Fazit	79

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Ziel

Die Schweiz nimmt seit Dezember 2008 als assoziierter Staat am Schengen und Dublin-System der Europäischen Union teil, ohne Mitglied der Europäischen Union zu sein. Für die Schweiz ist Italien ein wichtiges Partnerland bei der Umsetzung der Dublin-Assoziierung, da die Mehrzahl der Personen, die von der Schweiz gemäss der Dublin-III-Verordnung¹ in ein anderes Dublin-Land überstellt werden, nach Italien überstellt werden. Zudem überstellt die Schweiz anerkannte Flüchtlinge gestützt auf ein bilaterales Rückübernahmeabkommen nach Italien. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) hatte bereits im Herbst 2010 zusammen mit den norwegischen Organisationen Juss-Buss und NOAS eine Abklärungsreise nach Italien unternommen und 2011 einen Bericht² verfasst, der das italienische Asylsystem, das Asylverfahren sowie die Aufnahmebedingungen beschreibt. Aufgrund des Arabischen Frühlings hatte sich die Situation in Italien weiter verschärft und verändert, so dass die SFH 2013 erneut eine Abklärungsreise durchgeführt und einen neuen Bericht zur Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien veröffentlicht hat, der sich insbesondere mit den Aufnahmebedingungen auseinandersetzt.³

Diese Berichte wurden von den Schweizer Asylbehörden bisher jedoch nicht zum Anlass genommen, die Überstellungspraxis nach Italien grundlegend zu überdenken. Aus Sicht der SFH wurden die Erkenntnisse aus dem Bericht von 2013 von den Behörden und Gerichten zu wenig berücksichtigt. Mit der *Abdullahi*-Entscheidung⁴ des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) hat diese Praxis der Nichtberücksichtigung von individuellen Vorbringen zugenommen, da der EuGH eine sehr enge Beschwerdemöglichkeit bei drohenden individuellen Rechtsverletzungen im Zuge von Überstellungen definiert hat. Diese Beschränkungen gelten zwar unter der Dublin-III-Verordnung nicht mehr, wie der EuGH in seinen Entscheidungen *Ghezelbash*⁵ und *Karim*⁶ vom Juni 2016 explizit betont. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich diese Entscheidungen auf die nationalen Beschwerdeverfahren auswirken werden. Es ist davon auszugehen, dass die Praxis weiterhin restriktiv bleiben wird: So hatte sich auch nach dem EGMR-Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz*,⁷ welches besagt, dass vor einer Überstellung von (begleiteten) Kindern individuelle Garantien bezüglich der kindergerechten Unterbringung und der Wahrung der Familieneinheit einzuholen seien, die Praxis nicht nachhaltig verbessert. Sie ist nach wie vor sehr restriktiv: Nur in Ausnahmefällen sieht das Staatssekretariat für Migration (SEM) von Überstellungen nach

¹ Verordnung (EG) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

² Schweizerische Flüchtlingshilfe/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Bern und Oslo, Mai 2011: www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf

³ Schweizerische Flüchtlingshilfe, Italien: Aufnahmebedingungen – Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Bern, Oktober 2013: www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/italien-aufnahmebedingungen.pdf

⁴ EuGH-Urteil vom 10. Dezember 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

⁵ EuGH-Urteil vom 7. Juni 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

⁶ EuGH-Urteil vom 7. Juni 2016, *Karim*, C-155/15.

⁷ EGMR-Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel vs. Switzerland*, Nr. 29217/12.

Italien ab. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat sich dieser Praxis weitgehend angeschlossen, so dass auch auf der gerichtlichen Ebene kaum Erfolgsaussichten bestehen. Vor diesem Hintergrund sah die SFH Handlungsbedarf, die aktuelle Situation erneut abzuklären.

Mit den Entscheidungen in den Fällen *Ghezelbash* und *Karim* hat sich die Situation für Asylsuchende im Dublin-Verfahren zudem deutlich verbessert, da der EuGH mit diesen Entscheidungen die Beschränkungen bei der Beschwerdemöglichkeit unter der Dublin-III-Verordnung für nicht anwendbar erklärt hat. Er hat dabei festgehalten, dass die Beschränkungen der Entscheidung *Abdullahi* nicht mehr gelten und diese Rechtsprechung explizit aufgegeben.

Nach der Rechtsprechung des EGMR⁸ können schlechte Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und der fehlende effektive Zugang zum Asylverfahren eine Verletzung von Art. 3 EMRK bzw. eine Verletzung von Art. 3 i.V.m. Art. 13 EMRK darstellen. Es ist daher spätestens im Beschwerdeverfahren erforderlich,⁹ vor einer Überstellung die Sach- und Rechtslage im Zielstaat zu prüfen.

Der vorliegende Bericht soll einen Überblick über die momentane Unterbringungs- und Lebenssituation von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus geben, hauptsächlich wird die Situation in Rom und Mailand wiedergegeben. Ein besonderer Fokus liegt auf rücküberstellten Personen (mit oder ohne Schutzstatus) sowie auf verletzlichen Personen und Familien. Nicht behandelt wird die Thematik der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, da diese in einem besonderen System untergebracht werden und seit der EuGH-Entscheidung im Fall *MA und andere*¹⁰ vom Juni 2013 im Dublin-Verfahren nur dann überstellt werden, wenn sie in Italien Angehörige oder Verwandte haben.

1.2 Methode

Eine Delegation, bestehend aus zwei Mitarbeiterinnen des Rechtsdienstes der SFH, der SFH-Projektmitarbeiterin Laura Rezzonico (Doktorandin Universität Neuchâtel, NCCR-on the move und Zentrum für Migrationsrecht) und Felicina Proserpio vom CSERPE (Studien- und Bildungszentrum für Migrationsfragen), Basel, befand sich vom 27. Februar bis zum 4. März 2016 auf Abklärungsreise in Rom und Mailand. Zusätzlich fanden zwei Treffen in Bologna statt. Die Delegation führte Interviews mit verschiedenen NGOs, Behörden sowie mit Asylsuchenden und Flüchtlingen. Neben den Erkenntnissen aus diesen Gesprächen berücksichtigt der vorliegende Bericht aktuelle Berichte über die Situation in Italien.

1.3 Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht zeigt die Situation in Italien anhand der Beispiele Rom und Mailand auf. Aufgrund der grossen Unterschiede, die zwischen den einzelnen Regionen und auch auf der Ebene der Gemeinden bestehen, ist es nicht möglich, einen

⁸ EGMR-Urteil vom 21. Januar 2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Beschwerde Nr. 30696/09.

⁹ Art. 27 i.V.m. Erwägungsgrund 19 Dublin-III-Verordnung.

¹⁰ EuGH-Urteil vom 6. Juni 2013, MA und andere, C-648/11.

Überblick über die Situation im ganzen Land zu geben. Da Dublin-Rückkehrende von der Schweiz in aller Regel per Flug nach Rom oder Mailand überstellt werden, lag der Schwerpunkt der Abklärungsreise auf der Situation in diesen beiden Städten.

Die Abklärungsreise fand Ende Februar/Anfang März 2016 statt. Die Anzahl der Personen, die Italien zu diesem Zeitpunkt über das Mittelmeer erreichten, war gering. Ein Grund dafür ist die kalte Jahreszeit – im Winter überqueren erfahrungsgemäss deutlich weniger Boote das Meer. Andererseits war bis kurz vor der Abklärungsreise die Einreise in den Schengen/Dublin-Raum noch über die Balkanroute möglich. Der Weg über den Balkan war insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2015 die Hauptzugangsrouten für Schutzsuchende nach Europa. Dieser Bericht gibt folglich eine relativ ruhige Situation im italienischen Asylsystem wieder. Dies sollte bei der Verwendung des Berichts berücksichtigt werden, da die Zahl der in Italien ankommenden Asylsuchenden erfahrungsgemäss mit der sommerlichen Wetterbesserung ansteigt.

1.4 Interview- und Kooperationspartner

Trotz sehr intensiven Bemühungen der Delegation um ein Gespräch mit einer Person des *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* hat das Italienische Innenministerium nicht auf unsere Anfragen reagiert. Informationen und Stellungnahmen dieses Departements des Innenministeriums liegen deshalb nur in Form von öffentlichen Dokumenten vor, die bei der Erstellung des vorliegenden Berichts einfließen konnten. Hingegen fand ein Treffen mit einer Person des *Dipartimento della Pubblica sicurezza, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere* statt.

Das Schweizer Staatssekretariat für Migration (SEM) beschäftigt eine Verbindungsperson in der Italienischen Dublin-Unit in Rom. Bedauerlicherweise war das SEM nicht bereit, ein Treffen mit dieser Person zu ermöglichen.

Die Delegation dankt speziell folgenden Personen, Organisationen und Behörden für die wertvollen Informationen und die Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Abklärungsreise:

1.4.1 Bologna

- Cooperativa Piazza Grande, Filippo Nuzzi, 27. Februar 2016.
- Bei einem Zwischenhalt auf der Reise nach Rom konnte die Delegation dieselbe eritreische Flüchtlingsfrau wie bereits bei der letzten Abklärungsreise in Bologna interviewen, 27. Februar 2016.

1.4.2 Rom

- Skype-Gespräch mit Emanuele Selleri, Progetto C.A.I. Casa Scalabrini, Roma, 12. Februar 2016.
- Sehr junger asylsuchender Mann, der ein paar Wochen zuvor unter Dublin aus der Schweiz nach Italien überstellt wurde, 28. Februar 2016.

- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), Loredana Leo, Rechtsanwältin, Skype-Gespräch 17. Juni 2015 und Treffen 29. Februar 2016.
- Caritas Rom, Caterina Boca, Rechtsberaterin, 29. Februar 2016.
- MEDU (Medici per i Diritti Umani), Anita Carriero, 29. Februar 2016.
 - * Freiwillige von MEDU, die wir mit dem Camper am Bahnhof Rom Termini begleiten durften, Gespräch mit verschiedenen Flüchtlingen und Asylsuchenden dort, 1. März 2016.
- Comunità di Sant'Egidio, Cecilia Pani, 1. März 2016.
 - * Begleitung von Freiwilligen von Sant'Egidio bei Essensverteilung an Obdachlose, 1. März 2016.
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Daniela Di Rado, Rechtsabteilung und Djamilia Derradji, Abteilung für Soziales, 1. März 2016.
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), Servizio Centrale, Lucia Iuzzolini und Cristina Passacantando, 1. März 2016.
- UNHCR, Beat Schuler, Senior Regional Protection Officer (Legal), Telefongespräch vom 12. Juni 2015; Roland Schilling (Regional Deputy Representative), Andrea Pecoraro (Funzionario della Protezione), Andrea De Bonis (Protection Associate), 1. März 2016.
- Cittadini del Mondo, Donatella d'Angelo, Ärztin, Paolo Guerra, Raffaella De Felice, Arcangelo Patriarca (Sportello sociale), 1. März 2016.
 - * Freiwillige von Cittadini del Mondo, die wir in das besetzte Gebäude Selam Palace (Romanina/Anagnina) begleiten durften am 3. März 2016.
- GUS (Gruppo Umana Solidarietà), Alessandro Dessi und Maysa Jarous, 2. März 2016.
- Italienisches Innenministerium, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Polizia di Stato, Direzione Centrale Immigrazione e Polizia, Vincenzo Tammaro, 2. März 2016.
- Fondazione Centro Astalli, Chiara Peri, und Martino Volpatti (Projekt SaMiFo - Salute Migranti Forzati), 2. März 2016.
- Italienisches Rotes Kreuz, Giorgio De Acutis, 3. März 2016.
 - * Begleitung eines Einsatzes zur Unterbringung verschiedener schutzsuchender Personen.

1.4.3 Mailand

- Gemeinde Mailand/Comune di Milano, Claudio Maurizio Minoia (Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute), Maura Gambarana und Antonella Colombo (Gemeinde Mailand, Immigration); zusammen mit
- Fondazione ARCA, Alberto Sinigallia, Leiter, 4. März 2016;
- Ebenfalls anwesend: Valerio Prato, SSI Genf.
- Ferite Invisibili, Marco Mazzetti, Psychiater, 4. März 2016.
- Prefettura Varese: Prefetto Giorgio Franco Zanzi, Vicario: Dott. Roberto Bolognesi, Dott. Antonio De Donno; Polizia frontiera: Dr.ssa Di Santi, Dott. Mazzotto; und Cooperativa Integra, Sportello asilo Malpensa, Aulona Hametaj.
- HUB Mailand des Progetto ARCA, Rosamaria Vitale (Ärztin), junger Asylsuchender, der aus der Schweiz nach Mailand zurückgeschickt wurde, 3. März 2016.
- Naga (Naga Associazione Volontaria di Assistenza Socio - Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti), 4. März 2016.
- Caritas Ambrosiana Mailand, Servizio Accoglienza Immigrati, Luca Bettinelli, Skype-Gespräch 17. Juni 2015 und Treffen 3. März 2016.
- Farsi Prossimo, Paolo Pagani, 4. März 2016.
- Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und italienische ELENA-Koordinatorin, 4. März 2016.

1.4.4 Como

- E-Mail-Informationen von Caritas Como, Anna Merlo, 18. Mai 2016.

1.4.5 Schweiz

- Fondation Suisse du Service Social International (SSI), Valerio Prato, Telefon-Interview, 31. Mai 2016.

2 Zusammenfassung

Eine Delegation der SFH besuchte vom 27. Februar bis zum 4. März 2016 Rom und Mailand. Sie führte Gespräche mit NGOs, Behörden, Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus, um die aktuelle Aufnahmesituation von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus in Italien abzuklären.

Für die Schweiz ist Italien das wichtigste Partnerland bei der Umsetzung der Dublin-Assoziierung. Rund die Hälfte aller europaweit durchgeführten Dublin-Überstellungen nach Italien kommt aus der Schweiz.

Nach wie vor bestehen **Mängel beim Zugang zum Asylverfahren**. In Mailand (und bis vor kurzem auch in Rom) wird noch immer eine Art Wohnbestätigung (*dichiarazione di ospitalità*) als Voraussetzung für eine Gesuchseinreichung verlangt. Sowohl in Mailand als auch in Rom kann es mehrere Monate bis zur formellen Registrierung des Asylgesuchs (*verbalizzazione*) dauern. In dieser Zeit kommt es vor, dass die Betroffenen keine Unterkunft haben.

Für **Asylsuchende, die im Dublin-Verfahren nach Italien überstellt werden**, bieten NGOs an den Flughäfen Rom-Fiumicino und Mailand-Malpensa (in Bologna auf Abruf) Beratung an. Zudem können sie ihnen einen Platz in einer Unterkunft vermitteln. Dies ist allerdings davon abhängig, dass die Präfektur Rom beziehungsweise Varese für die Durchführung des Asylverfahrens der Person örtlich zuständig ist oder zuständig wird, wenn die Person vor ihrer Weiterreise noch kein Asylgesuch in Italien gestellt hat. Ist eine andere Präfektur zuständig, erhält die Person ein Zug-Ticket, um in diese Region weiterzureisen. Eine Unterkunft in der zuständigen Region kann in diesen Fällen nicht von der NGO am Flughafen organisiert werden. Die vom Europäischen Flüchtlingsfonds der EU finanzierten Projekte (FER-Projekte) zur Aufnahme von Dublin-Rückkehrenden sind im Sommer 2015 ausgelaufen, ohne dass bisher Nachfolgeprojekte eingerichtet wurden. Unter dem aktuellen EU-Fonds AMIF¹¹ sollen nach Information von GUS (*Gruppo Umana Solidarietà*) ab August 2016 neue Projekte umgesetzt werden. Geplant ist eine Projektdauer von 24 Monaten.¹²

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** hat im **Urteil Tarakhel** vom 4. November 2014¹³ festgehalten, dass die Überstellung von Familien nach Italien unter der Dublin-III-Verordnung nicht ohne eine vorherige Prüfung der Situation in Italien erfolgen dürfe. Es seien insbesondere in jedem Einzelfall **Garantien** bezüglich der kindergerechten Unterbringung und der Wahrung der Familieneinheit einzuholen. Ohne solche Garantien verstosse eine Überstellung gegen Art. 3 EMRK (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung). Das italienische Innenministerium hat seither zwei Mal¹⁴ eine allgemeine Liste mit SPRAR-Plätzen, welche für die Dublin-Überstellungen von Familien reserviert seien, erstellt. Die Auskünfte bezüglich der Umsetzung und Anwendung dieser Liste sind bisher weitgehend unklar und teilweise widersprüchlich.

Mit dem **Dekret 142/2015** vom 18. August 2015, welches am 30. September 2015 in Kraft getreten ist, wurden die Neufassungen der EU-Aufnahmerichtlinie¹⁵ und der EU-Asylverfahrensrichtlinie¹⁶ in das italienische Recht umgesetzt.

Das **Aufnahmesystem** besteht grundsätzlich aus der Erst- und der Zweitaufnahme. Bei direkten Ankünften insbesondere über das Meer werden die Menschen zuerst in

¹¹ Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF; Italienisch FAMI, Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione).

¹² GUS, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

¹³ EGMR-Urteil vom 4. November 2014, Tarakhel vs. Switzerland, Nr. 29217/12.

¹⁴ Ministero dell'Interno, Circular Letter an alle Dublin-Units vom 8. Juni 2015, resp. vom 15. Februar 2016.

¹⁵ Richtlinie EU/2013/33 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

¹⁶ Richtlinie EU/2013/32 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

einem CPSA¹⁷ versorgt und untergebracht. Die Erstaufnahme besteht aus den CDA¹⁸ und den *Centri governativi di prima accoglienza*. SPRAR bildet das Zweitaufnahmesystem. Parallel dazu gibt es die CAS¹⁹, welche quantitativ den grössten Anteil des Aufnahmesystems ausmachen und dem Abfangen von Kapazitätsengpässen in anderen Zentren dienen. Diese Zentren können ebenfalls der Erstaufnahme zugerechnet werden.

Das System ist auf Personen ausgerichtet, die über das Mittelmeer nach Italien gelangen und direkt bei der Ankunft ein Asylgesuch stellen. Da Dublin-Rückkehrende lediglich einen kleinen Teil der Ankünfte in Italien ausmachen, fehlt ein festgelegtes, einheitliches Vorgehen für die (Wieder-)Aufnahme ins System. Dies mag mit ein Grund sein, weshalb die Behandlung von Dublin-Rückkehrenden variiert und die Aussagen unserer Interviewpartner und -partnerinnen weder untereinander noch mit den konkreten Erfahrungen von Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien transferiert wurden, immer übereinstimmen. Dublin-Rückkehrende stellen einen Sonderfall im italienischen Aufnahmesystem dar.

Rund 80'000 **Personen mit Schutzstatus** leben gemäss Schätzungen von UNHCR in Italien.²⁰ Die Situation von Personen, die bereits über einen Schutzstatus in Italien verfügen, hat sich seit dem SFH-Bericht von 2013 wenig verändert. Anders als rücküberstellte Asylsuchende erhalten Rücküberstellte, die bereits Schutz und einen entsprechenden Status in Italien haben, **keine Unterstützung**. Sofern sie Zugang zu den Flughafen-NGOs haben, werden sie von diesen lediglich über ihre Situation informiert. Es kann ihnen keine Unterkunft vermittelt werden. Sie können frei nach Italien einreisen, erhalten jedoch keine staatliche Unterstützung. Das italienische System sieht vor, dass Schutzberechtigte sich ab Erhalt des Status selbst versorgen können (und müssen). Sie haben folglich auch keinen Zugang mehr zu den Erstaufnahmezentren. Zum **SPRAR** haben als schutzberechtigt anerkannte Personen theoretisch Zugang. Dies hängt davon ab, ob die Höchstaufenthaltsdauer bereits erreicht wurde und ob ein Platz gefunden werden kann. Personen mit Status dürfen in der Regel noch sechs Monate nach dem positiven Asylentscheid in den SPRAR-Zentren bleiben. Diese Zeit reicht jedoch in den meisten Fällen nicht aus, um die Selbständigkeit oder zumindest ausreichende finanzielle Mittel und Einkünfte zu erreichen. Die Anzahl der SPRAR-Plätze ist im Vergleich zur Anzahl Plätze in der Erstaufnahme sehr niedrig. Dies führt zu erheblichen Schwierigkeiten beim Transfer von der Erstaufnahme in die Zweitaufnahme SPRAR.

Sowohl die Gemeinde Rom als auch die Gemeinde Mailand betreiben Informationsschalter, an denen sie **Unterkunftsplätze auf Gemeindeebene** vermitteln. Zu diesen haben teilweise auch andere ausländische Personen (nicht nur aus dem Asylbereich) Zugang.

Hinzu kommen sowohl in Rom als auch in Mailand ein paar wenige Schlafplätze, die von **NGOs oder kirchlichen Institutionen** zur Verfügung gestellt werden. Deren Kapazitäten sind jedoch äusserst beschränkt. Zudem sind die dort vorhandenen Plätze häufig nur Notschlafstellen, die lediglich nachts geöffnet sind. Diese Plätze stehen **allen Personen in Not** offen.

¹⁷ *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

¹⁸ *Centro di accoglienza*.

¹⁹ *Centri di accoglienza straordinaria*.

²⁰ UNHCR, E-Mail-Auskunft, 16. Juni 2016.

Viele Personen landen daher in der **Obdachlosigkeit oder in besetzten Häusern und Slums**. Die Delegation besuchte erneut das besetzte Haus Selam Palace in Rom. Dort leben etwa 1'000-1'200 Personen hauptsächlich aus der Region am Horn von Afrika, darunter auch Familien und alleinstehende Frauen mit Kindern. Das Haus wird von einem Komitee geführt und verwaltet. Die Lebensbedingungen sind nicht kindgerecht, Frauen sind dem Risiko sexueller Gewalt ausgesetzt. Psychisch beeinträchtigte Personen finden in besetzten Häusern keine Aufnahme, wenn ihr Verhalten nicht sozialverträglich ist. Obdachlose Flüchtlinge sind insbesondere in Rom stark sichtbar, viele von ihnen schlafen nachts am Bahnhof Termini unter einem Vordach. Nach Schätzungen hatten rund 20 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner informeller Unterkünfte nie Zugang zum italienischen Aufnahmesystem.

Angeichts **der hohen Arbeitslosigkeit** in Italien ist es für Asylsuchende und Schutzberechtigte praktisch unmöglich, eine Arbeit zu finden. Wenn es ihnen gelingt, eine bezahlte Arbeit zu finden, ist dies meist Schwarzarbeit. Generell sind die wenigen verfügbaren Arbeitsstellen für Asylsuchende und Schutzberechtigte schlecht bezahlt und auf kurze Zeit befristet. Der Verdienst reicht in aller Regel nicht aus, um eine Wohnung zu mieten und die Existenz zu sichern. Die Situation ist in jeder Hinsicht prekär. So sind die Betroffenen meist den ganzen Tag unterwegs, um an Suppenküchen anzustehen, auf der Suche nach einem Schlafplatz oder einer Waschmöglichkeit. Ihr Alltag wird von der Deckung der Elementarbedürfnisse bestimmt. **Integrationsmassnahmen**, etwa der Besuch eines Sprachkurses, sind regelmässig nicht möglich. Noch schwieriger ist die Situation für alleinstehende Mütter oder Väter, die sich um ihre Kinder kümmern müssen. Das verfügbare Integrationsangebot ist zudem sehr beschränkt. Rund 70 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner informeller Unterkünfte haben einen Schutzstatus, dies zeigt auf, dass eine nachhaltige Integration für die meisten Schutzberechtigten in Italien nicht realistisch ist.

Bezüglich **Sozialhilfe** sind anerkannte Flüchtlinge zwar mit italienischen Staatsangehörigen gleichgestellt. Das italienische Sozialhilfesystem ist jedoch sehr schwach ausgestaltet und garantiert das Existenzminimum nicht. Die Wartezeit für eine Sozialwohnung beträgt mehrere Jahre, auch für Familien. Das italienische System beruht stark auf der Unterstützung durch die Familie. Auf ein solches familiäres Netzwerk können Geflüchtete jedoch in aller Regel nicht zurückgreifen. Faktisch ist somit die Gleichstellung nicht gewährleistet.

Der Zugang zur **Gesundheitsversorgung** wird in der Praxis dadurch beeinträchtigt, dass viele Asylsuchende und Schutzberechtigte nicht über ihre Rechte und das administrative Verfahren zum Erhalt einer Gesundheitskarte informiert sind. Dies gilt insbesondere, wenn sie sich in einer prekären Wohnsituation befinden. Asylsuchende haben nach zwei Monaten Aufenthalt das Recht zu arbeiten. In der Praxis führt dies dazu, dass sie in einigen Regionen nicht mehr von der Bezahlung des Selbstbehaltes für medizinische Leistungen (Ausnahme: akute Notfallversorgung) befreit sind. In anderen Regionen dauert es bis zu sechs Monate, bis man die Bestätigung erhält, dass man von der Bezahlung des Selbstbehaltes befreit wird. Die sich daraus ergebende faktische Verpflichtung zur Bezahlung des Selbstbehaltes nach einigen Monaten stellt für Asylsuchende und Schutzberechtigte eine erhebliche finanzielle Hürde beim Zugang zur Gesundheitsversorgung dar. Darüber hinaus gibt es zu wenige geeignete Aufnahmeplätze für psychisch beeinträchtigte oder traumatisierte Personen. Eine effektive Behandlung von psychischen Krankheiten wie posttraumatischer Belastungsstörung ist nicht möglich, solange die betroffene Person

auf der Strasse lebt, sofern in dieser Situation der Zugang zu einer Behandlung überhaupt möglich ist.

Es bestehen aus Sicht der SFH **systemische Mängel im italienischen Aufnahmesystem** für Asylsuchende und Schutzberechtigte, die dazu führen, dass eine Aufnahme und der Zugang zum Verfahren nicht immer gewährleistet sind. Damit verletzt Italien seine Verpflichtungen, die sich aus den EU-Richtlinien und dem Völkerrecht ergeben. Italien verfügt noch immer nicht über ein kohärentes, umfassendes und nachhaltiges Aufnahmesystem, die Aufnahme basiert auf kurzfristigen Notfall-Massnahmen und ist stark fragmentiert. Dementsprechend funktionieren – dies hat sich bei der Abklärungsreise als eines der zentralen Probleme herauskristallisiert – auch die Schnittstellen oft sehr schlecht. Auch und gerade in Einzelfällen kann sich zudem aus den individuellen Umständen ergeben, dass eine **Verletzung von Art. 3 EMRK droht**.

Angeichts dieser Ausgangslage trifft aus rechtlicher Sicht die überstellenden Dublin-Mitgliedstaaten zumindest eine **verstärkte Abklärungspflicht** im Hinblick auf die Aufnahmesituation in Italien und die Pflicht zur Einholung von Garantien bezüglich der Unterbringung, der Wahrung der Familieneinheit und bezüglich einer adäquaten medizinischen Versorgung im Einzelfall. Sofern einer Person bei einer Überstellung mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Leben in Obdachlosigkeit droht und sie keine Möglichkeit hat, Selbständigkeit zu erreichen, ist aus Sicht der SFH das **Selbsteintrittsrecht** zwingend auszuüben. Nur so kann eine Verletzung von Art. 3 EMRK effektiv vermieden und das Ziel des Gemeinsamen Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, schutzbedürftigen Personen eine Perspektive und Gestaltungsmöglichkeiten für ihr Leben zu ermöglichen, erreicht werden.

3 Italien und Asyl: Zahlen und Fakten

3.1 Anzahl Asylgesuche und Schutzquote

Aufgrund seiner geografischen Lage ist Italien für viele Asylsuchende das erste europäische Land, in dem sie ankommen. Die meisten erreichen Italien mit dem Boot von Nordafrika aus. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat das Recht auf Zugang zum Asylverfahren für Bootsflüchtlinge, die auf See aufgegriffen werden, in der Leitentscheidung *Hirsi Jamaa* 2012 bekräftigt.²¹

Die Zahl der Asylgesuche, die seit 2013 stark und stetig angestiegen ist, reflektiert dabei nur einen Teil der Problematik, da sehr viele Personen ankommen, ohne dass sie ein Asylgesuch stellen. So wurden 2014 beispielsweise 63'456 Asylgesuche gestellt (bei 170'100 registrierten Ankünften²² (die grosse Mehrzahl kam über das Mittelmeer) und 2015 waren es 83'970 Asylgesuche und 153'842 Ankünfte²³ über das

²¹ EGMR-Urteil vom 23. Februar 2012, *Hirsi Jamaa* und andere gegen Italien, Beschwerde Nr. 27765/09.

²² Médecins sans Frontières, *Out of Sight*, Bericht vom März 2016, S. 3.

²³ UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105> aufgerufen am 10. Juli 2016.

Meer.²⁴ Im Jahr 2016 wurden bis Ende Juli bei 93'611²⁵ Ankünften 61'024²⁶ Asylgesuche formell eingereicht. Der Anstieg der Asylgesuche im Jahr 2015 und 2016 hängt wohl auch mit dem Druck zur Registrierung bei der Ankunft in Italien zusammen, welcher sich von Seiten der EU im Zuge der *Relocation*-Programme nochmals verstärkt hat.

42 Prozent der 71'117 im Jahr 2015 erstinstanzlich geprüften Asylgesuche endeten mit der Vergabe eines Status (fünf Prozent Flüchtlingsstatus, 14 Prozent subsidiärer Schutz und 22 Prozent erhielten eine humanitäre (nationale) Aufenthaltsbewilligung aufgrund von Wegweisungshindernissen). 58 Prozent der Asylgesuche wurden abgelehnt. Die Anzahl der abgelehnten Asylgesuche ist stark angestiegen. Folge davon ist ein Anstieg der Beschwerden. Da Asylsuchende bis zum letztinstanzlichen Entscheid über ihr Verfahren im Zentrum bleiben dürfen, verlängert sich die jeweilige Aufenthaltsdauer der asylsuchenden Personen, die in den Zentren einen Platz erhalten haben, was die Kapazitäten des Aufnahmesystems weiter einschränkt.

Gemäss Schätzungen von UNHCR lebten Ende 2015 ungefähr 80'000 Personen mit internationalem Schutzstatus in Italien.²⁷

Esiti richieste d'asilo 2015

	2014	%	2015	%
rifugiati	3.641	10%	3.555	5%
sussidiaria	8.338	23%	10.225	14%
umanitaria	10.034	28%	15.768	22%
diniego	14.217	39%	41.503	58%
altri esiti	40	0%	66	0%
Totale esaminati*	36.270	100%	71.117	100%

*esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo

Quelle: Statistik 2015 des Italienischen Innenministeriums²⁸

3.2 Dublin- und andere Drittstaaten-Überstellungen

2015 wurden insgesamt 24'990 Übernahmeersuchen (Aufnahme und Wiederaufnahme) gestützt auf die Dublin-III-Verordnung²⁹ von anderen europäischen Ländern an Italien gerichtet. In 15'914 Fällen hat Italien der Übernahme zugestimmt. 11'073 Ersuchen wurden allein aus der Schweiz gestellt, Italien erkannte seine Zuständigkeit (durch Zustimmung oder Verfristung) aber nur in 4'886 Fällen an,³⁰ was auch zeigt, dass viele Übernahmeersuchen an Italien zu Unrecht gestellt werden und eher migra-

²⁴ Ministero dell'Interno Statistik des Italienischen Innenministeriums, www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasilolo, aufgerufen am 3. Juni 2016.

²⁵ <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>, aufgerufen am 15. Juli 2016.

²⁶ Ministero dell'Interno Statistik des Italienischen Innenministeriums, www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasilolo, aufgerufen am 12. August 2016.

²⁷ UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 16. Juni 2016.

²⁸ Abrufbar unter: www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo_dati_2014_2015.pdf, aufgerufen am 16. Juni 2016.

²⁹ Eurostat.

³⁰ Eurostat; Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-50).

tionspolitischen Zwecken als einer echten Anwendung der Verordnung dienen. Insgesamt wurden im Jahr 2015 2'436 Personen nach Italien überstellt,³¹ davon 1'196 aus der Schweiz.³²

Hinzu kommen die Überstellungen von anerkannten Flüchtlingen, die nicht unter die Dublin-III-Verordnung, sondern unter bilaterale Rückübernahmen fallen. Im Jahr 2015 gab es 218 Anfragen der Schweiz an Italien, 205 davon wurden gutgeheissen, in 52 Fällen fand eine Überstellung statt.³³

Am meisten Überstellungen nach Italien finden aus der Schweiz, Deutschland, Österreich und Schweden statt.³⁴

Wichtigster Flughafen bezüglich Dublin-Rückführungen nach Italien ist der Flughafen Fiumicino in Rom. Im Mai 2015 ereignete sich ein Brand im Transitbereich des Flughafens Fiumicino, was dazu führte, dass im Verlaufe des Jahres 2015 mehr Dublin-Rückkehrende als in den Vorjahren nach Mailand-Malpensa überstellt wurden.³⁵

3.3 Anzahl Unterbringungsplätze

Das Aufnahmesystem besteht grundsätzlich aus der Erst- und der Zweitaufnahme. Bei direkten Ankünften, insbesondere über das Meer, werden die Menschen zuerst in einem CPSA³⁶ versorgt und untergebracht. Die Erstaufnahme besteht aus den CDA³⁷ und den *Centri governativi di prima accoglienza*. SPRAR bildet das Zweitaufnahmesystem. Da es jedoch sowohl in den CDA, den *Centri governativi di prima accoglienza* als auch in den SPRAR-Zentren zu wenig Kapazität gibt, werden die CAS³⁸ als Alternative benutzt. Diese stellen ein Parallelsystem dar, welches ebenfalls noch als Erstaufnahme betrachtet werden kann. Viele Asylsuchende bleiben jedoch bis zum Asylentscheid in den CAS. Da die SPRAR-Kapazitäten trotz einer erheblichen Aufstockung nicht ausreichen, haben zahlreiche Personen nie Zugang zu einer Zweitaufnahmeeinrichtung.

³¹ Eurostat.

³² Eurostat; Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-50).

³³ Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-55).

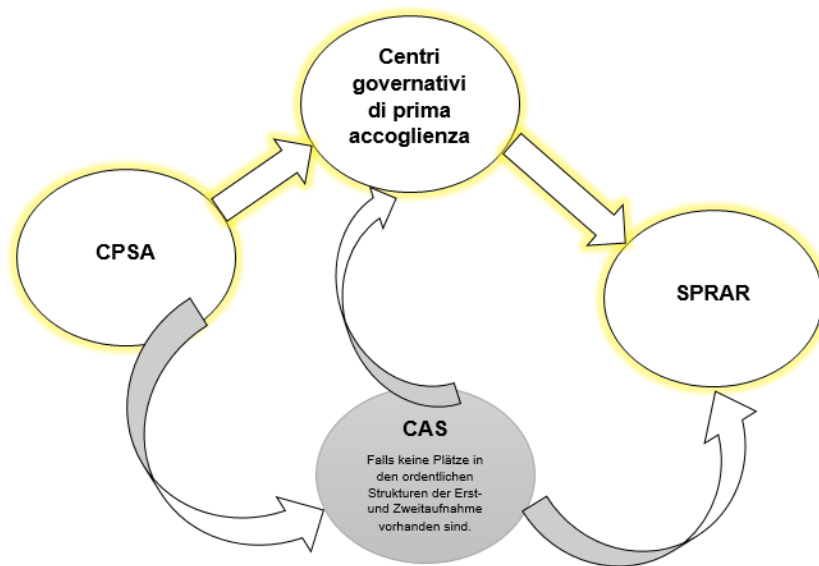
³⁴ Eurostat.

³⁵ GUS, Interview vom 2. März 2016.

³⁶ *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

³⁷ *Centro di accoglienza*.

³⁸ *Centri di accoglienza straordinaria*.



Quelle: Basis der Darstellung von Médecins sans Frontières ³⁹

Das Aufnahmesystem in Italien ist innerhalb von vier Jahren von ca. 5'000 Plätzen auf ca. 120'000 Plätze gewachsen. Die staatliche Aufnahmekapazität betrug im Februar 2016 105'248 Plätze.⁴⁰ Der grösste Teil davon sind sog. CAS mit ca. 80'000 Plätzen⁴¹, diese Zahl schwankt, da jede Woche CAS eröffnet und geschlossen werden. Die sog. *Centri governativi di prima accoglienza* (ehemals CARA) bieten zudem ca. 7'300 Plätze.⁴² Das SPRAR verfügt zur Zeit ca. 22'000 Plätze, eine Aufstockung um weitere 10'000 Plätze ist geplant. Über die tatsächliche Umsetzung der Erst- und Zweitaufnahme und über die Anzahl der verfügbaren Plätze erhielt die Delegation zum Teil sehr unterschiedliche Informationen. Je nach Ort gibt es auch Unterbringungsplätze bei den Gemeinden, diese gehören jedoch teilweise dem SPRAR an. Auch von NGOs sowie kirchlichen Institutionen werden einige Plätze (meist Schlafstellen) zur Verfügung gestellt. Es gibt allerdings keine Koordination unter den zahlreichen beteiligten Akteuren und somit ist es kaum möglich, einen Gesamtüberblick über die Unterbringungssituation zu erhalten.⁴³

Die Anzahl der Unterbringungsplätze ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Gleichzeitig gab es jedoch ebenfalls einen immensen Anstieg an Ankünften (insbesondere über das Mittelmeer) und eine starke Zunahme der Anzahl der gestellten Asylgesuche. Der rasante Aufbau zahlreicher Unterbringungsplätze hat auch erhebliche Schwierigkeiten und Komplikationen mit sich gebracht. Personal muss geschult und gecoacht werden. Die Qualität der verschiedenen Zentren schwankt massiv und

³⁹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 4.

⁴⁰ ECRE, AIDA, Wrong counts and closing doors, The reception of refugees and asylum seekers in Europe, March 2016, S. 23.

⁴¹ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

⁴² UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 15. Juli 2016; Zahl bezieht sich auf den Stand vom 31. Dezember 2015.

⁴³ UNHCR gab an, dass sie über keine Informationen bezüglich der Anzahl der nicht-staatlichen Unterbringungsmöglichkeiten verfügen (E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016).

ist sehr unterschiedlich, eine Kontrolle ist kaum möglich. Der Skandal *Mafia Capitale*⁴⁴ hat auch zudem auch in diesem Sektor Missbrauch bei der Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden ans Licht gebracht, dessen genaue Dimension unbekannt ist.

Ein Monitoring-System wurde vom Innenministerium eingeführt, zudem gibt es Monitoring-Abteilungen in den Präfekturen für die Zentren der Erstaufnahme. Für das Zweitaufnahmesystem SPRAR gibt es ein ad hoc Monitoring System des Innenministeriums. UNHCR unterstützt das Innenministerium sowohl beim Aufbau des operativen Monitoring als auch bei der Auswertung der Daten. Ob allerdings bei einer solch grossen Anzahl Unterbringungsplätze und den stetigen Wechseln der Zentren und Betreibenden ein verlässliches Monitoring erfolgen bzw. aussagekräftige Ergebnisse erarbeitet werden kann, darf zumindest bezweifelt werden.

Diese Situation macht es schwierig, einen genauen Überblick über die Gesamtanzahl der verfügbaren Unterbringungsplätze zu erhalten. Das bedeutet aber auch, dass nicht sämtliche der von NGOs und Kirchen betriebenen Unterbringungseinrichtungen zusätzlich zum staatlichen System bestehen, vielmehr bildet ein erheblicher Teil davon dieses staatliche System, beziehungsweise ist darin integriert. Dies ist insbesondere bedeutsam, wenn sich – wie häufig in der Schweizer Asylpraxis – die Argumentation auf die Verfügbarkeit der Unterbringungsplätze der NGOs und Kirchen stützt. Zusätzlich ist zu beachten, dass viele der verfügbaren Unterbringungsplätze nicht ausschliesslich Personen aus dem Asylbereich zur Verfügung stehen, sondern allen bedürftigen einheimischen und ausländischen Personen. Angesichts der hohen Anzahl von einreisenden Personen, die kein Asylgesuch stellen, ist dies ein wichtiger Faktor hinsichtlich der Verfügbarkeit von Unterbringungsplätzen (vgl. dazu auch Kapitel 5.3.2 und 5.3.3).

3.4 Exkurs: Hotspot⁴⁵ Approach und Relocation

Im Zuge der zunehmenden Migrationsbewegungen in Richtung Europa hat die Europäische Kommission am 13. Mai 2015 eine Migrationsagenda⁴⁶ zur «besseren Steuerung der Migration» verabschiedet. Eine der Massnahmen ist der sog. «Hotspot approach», bei dem EASO, Frontex und Europol mit den Behörden der Grenzstaaten eine rasche Identifizierung der ankommenden Migrantinnen und Migranten und die umfassende Registrierung sowie die Abnahme der Fingerabdrücke bei asylsuchenden Personen gewährleisten sollen. So sollen Staaten entlastet werden, die einem beträchtlichen «Druck» im Zusammenhang mit dem Anstieg der Einreisen (nicht nur) von

⁴⁴ Z.B. Artikel «Geld stinkt doch» in der ZEIT vom 25. Dezember 2014, www.zeit.de/2014/51/mafia-skandal-rom aufgerufen am 3. Juni 2016.

⁴⁵ Ein «Hotspot» ist ein Abschnitt der EU-Außengrenze oder ein Gebiet mit einem so hohen Migrationsdruck, dass die EU-Agenturen mit vereinten Kräften zusätzliche Unterstützung leisten müssen. (Definition der EU-Kommission, COM(2015) 510, S. 3). Zur Zeit befinden sich Hotspots in Italien an folgenden Orten: Sizilien: Pozzallo, Trapani, Lampedusa, (seit Juni 2016) Mineo, Messina. Apulien: Taranto, sechs weitere mobile Hotspots sind geplant in Reggio Calabria, Cagliari und vier weiteren – noch zu bestimmenden – Orten. (http://palermo.repubblica.it/cronaca/2016/06/01/news/migranti_viminale_a_ue_due_hotspot_a_mineo_e_messina-141102722/ aufgerufen am 10. Juli 2016). Aktuelle Berichte finden sich auf dem Blog von borderline-europe und Borderline Sicily: <http://sicili-amigranti.blogspot.it/> aufgerufen am 15. Juni 2016.

⁴⁶ European Commission, A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, 13. Mai 2015.

schutzsuchenden Personen über die Aussengrenzen des Schengen-Raumes ausgesetzt sind.

Hotspot ist ein operativer Ansatz, der nicht an einen Ort gebunden ist. Es wird noch zu klären sein, um welche juristische Form es sich dabei handelt.⁴⁷

Die Hotspots sollen einem Kernanliegen der neuen Europäischen Migrationspolitik, der Migrationskontrolle und der Kanalisierung dienen, bis die neuen Verteilungsmechanismen aus dem Neuvorschlag der EU-Kommission zur Reform des Dublin-Systems in Kraft treten.⁴⁸ Eine wichtige Komponente dieses Ansatzes ist auch die sog. Umverteilung (*Relocation*)⁴⁹ von Personen, die aufgrund ihrer Nationalität⁵⁰ mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Schutzanspruch haben. Im Rahmen dieses Programmes sollen innerhalb von zwei Jahren 39'600 asylsuchende Personen aus Italien in andere europäische Länder umverteilt werden. Bis zum 10. August 2016 fanden aus Italien 961 *Relocations* statt.⁵¹

Die Situation in den Hotspots ist sehr schlecht. Es sind quasi geschlossene Zentren, in denen die Leute festgehalten werden, bis sie identifiziert worden sind, obwohl eine systematische Inhaftierung von asylsuchenden Personen im italienischen Recht nicht vorgesehen ist.⁵² Die Regierung soll jedoch daran sein, eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Hotspots funktionieren allerdings nicht alle gleich, das System ist uneinheitlich und wird als chaotisch wahrgenommen.⁵³

Ein grosses Problem, welches in mehreren Interviews erwähnt wurde, ist die unmittelbar nach der Ankunft über das Mittelmeer in Italien stattfindende Abklärung des Einreisegrundes. Dazu werden die Ankommenden kurz von der Polizei oder von Frontex befragt und es wird ihnen ein Formular (*foglio notizie*) ausgehändigt, auf dem sie einen Grund für ihre Einreise nach Italien ankreuzen müssen (detailliertere Ausführungen dazu in Kapitel 4.1).

Erst nach dieser Abklärung der sog. Einreisegründe wird in einem zweiten Schritt geprüft, welche Personen für *Relocation* in Frage kommen könnten. Dieses System führt dazu, dass Menschen ohne überhaupt Zugang zum Asylverfahren zu haben bereits in verschiedene «Klassen» eingeteilt werden; potentielle Asylsuchende, potentielle *Relocation*-Fälle und Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten.⁵⁴ Aufgrund der hohen Fehleranfälligkeit des Abklärungsvorganges sowie der mangelnden Informationen und Unterstützung für die Asylsuchenden in diesem Verfahrensstadium ist das Vorgehen höchst problematisch.

⁴⁷ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁴⁸ Vgl. COM(2016) 270 final vom 4. Mai 2016. Hier ist eine verpflichtende Umverteilung von Asylsuchenden vorgesehen, wenn der aufnehmende Mitgliedstaat seine Aufnahmeverpflichtung, die sich aus Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft ergibt, zu 150 Prozent erfüllt hat. Basierend auf den Zahlen von 2015 würde sich hier aber kein Entlastungseffekt für Italien ergeben, da die Zahl der Asylgesuche und nicht die Zahl der irregulären Einreisen als Basis für die Berechnung dient.

⁴⁹ Zur Entlastung von Italien und Griechenland, im Rahmen der Council Decisions 1523/2015 und 1601/2015 vom 14. resp. 22. September 2015.

⁵⁰ Zur Zeit insbesondere für Personen aus Syrien und Eritrea relevant.

⁵¹ IOM, <http://migration.iom.int/europe/>, aufgerufen am 12. August 2016.

⁵² ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁵³ Borderline-europe, E-Mail-Auskunft von Judith Gleitze vom 15. Juni 2016 und Oxfam, Hotspot, il diritto negato, Bericht vom 19. Mai 2016; aktuelle Informationen zur Lage in den verschiedenen Hotspots können auch hier aufgerufen werden: <http://siciliamigranti.blogspot.ch/>

⁵⁴ Borderline-europe, E-Mail-Auskunft von Judith Gleitze vom 15. Juni 2016.

Weitere Kritikpunkte am Hotspot-Ansatz sind die Durchführung von summarischen Interviews ohne Rücksicht auf das gerade erlebte Trauma der Reise, fehlende Rücksichtnahme auf besondere Bedürfnisse und Vulnerabilitäten und Diskriminierung aufgrund der Nationalität (*racial profiling*).⁵⁵ CIR kritisiert, dass die ankommenden Personen kaum Zugang zu UNHCR oder anderen NGOs haben, keine oder nur ungenügende Informationen über das Verfahren erhalten bzw. über die Möglichkeit, Asyl zu beantragen sowie über die Möglichkeiten und Modalitäten, eine Beschwerde einzureichen.⁵⁶ UNHCR ist zwar in den Hotspots vertreten, scheint jedoch deutlich zu wenig Kapazität zu haben, um die vielen ankommenden Personen beraten zu können. Es werden meist ganze Gruppen gleichzeitig informiert, teilweise werden auch schriftliche Informationen verteilt. Gemäss Erkenntnissen von *borderline-europe*, die sich auf verschiedene Interviews stützen, wurden zahlreiche Personen nicht über ihre Situation informiert oder haben diese Information nicht als relevant wahrgenommen. Andere wiederum haben die mündlich oder schriftlich erteilten Informationen nicht verstanden.⁵⁷ Diese Bedingungen führen zu einem stark selektiven und eingeschränkten Zugang zum Asylrecht und -verfahren.

Ein grosses Problem des *Relocation*-Programmes ist die mangelnde Information. Personen erfahren nicht oder erst sehr spät im Verfahren, in welches Land sie umverteilt werden sollen und wie der Auswahlprozess abläuft. Eine rechtliche Beratung und Unterstützung fehlt ebenfalls. Dies führt zu einem grossen Misstrauen dem *Relocation*-Programm gegenüber, was auch Personen des European Asylum Support Office (EASO⁵⁸) bei einem zufälligen Treffen in Rom bestätigten.

4 Aufnahmesituation von Asylsuchenden

4.1 Zugang zum Asylverfahren

Ein formales Asylgesuch kann bei der Grenzpolizei oder bei einer Questura⁵⁹ gestellt werden.⁶⁰ Das Asyl- und Aufnahmesystem ist auf Personen ausgerichtet, die an der Grenze insbesondere bei der Ankunft über das Mittelmeer ihr Asylgesuch stellen. Die grosse Mehrheit der Asylgesuche werden dort gestellt. Das Vorgehen ist an beiden Orten ähnlich. Bei der Ankunft über das Meer sowie in einigen Questure muss in einem ersten Schritt ein Formular (*foglio notizie*) ausgefüllt werden, auf dem die gesuchstellende Person ankreuzen muss, aus welchem Grund sie nach Italien eingereist ist. Zur Auswahl stehen: «a.) um Arbeit zu suchen»; «b.) Familienangehörige in Italien»; «c.)

⁵⁵ ASGI, *Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot*, Bericht vom 22. Januar 2016.

⁵⁶ CIR/AIDA, *Country Report: Italy*, December 2015, S. 26.

⁵⁷ *Borderline-europe*, E-Mail-Auskunft von Judith Gleitze vom 15. Juni 2016.

⁵⁸ Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen ist eine Agentur der EU, die durch die Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates gegründet wurde. Das Unterstützungsbüro nimmt Aufgaben im Hinblick auf die konkrete Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wahr. Es wurde eingerichtet, um die praktische Zusammenarbeit in Asylfragen zu fördern und die Mitgliedstaaten zu unterstützen.

⁵⁹ Die Questura ist die lokale Polizeibehörde, die unter anderem für die Registrierung des Asylgesuchs zuständig ist.

⁶⁰ Dekret 25/2008, Art. 6.

*Flucht vor Armut»; «d.) Asyl»; «e.) andere Gründe».*⁶¹ Sofern nicht der Punkt «Asyl» angekreuzt wird, erhält die Person einen standardisierten Wegweisungsentscheid (*provvedimento di respingimento*) und wird damit entweder auf die Strasse gestellt oder in einem CIE⁶² festgehalten.⁶³ Hat eine Person auf diesem Weg eine Wegweisung erhalten, hat sie keinen Zugang zum Aufnahmesystem.⁶⁴ Es gibt kein Monitoring hinsichtlich dieser Befragungen und ihrer Ergebnisse, entsprechend gibt es keine verlässlichen Informationen und keine Überprüfungsmöglichkeit, ob der Wille der Person korrekt aufgenommen wird.⁶⁵

Dieser Wegweisungsentscheid steht dem Zugang zum Asylverfahren nicht generell im Weg. Allerdings sieht das italienische Recht vor, dass eine Person, die einen solchen Wegweisungsentscheid erhalten hat und später Asyl beantragt, in einem CIE inhaftiert wird, sofern Plätze frei sind.⁶⁶

Reist eine Person mit einem solchen Wegweisungsentscheid in einen anderen Staat weiter und wird unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien zurückgeschickt, besteht ebenfalls das Risiko einer Inhaftierung. Zum Zeitpunkt der Abklärungsreise gab es allerdings noch keine verlässlichen Informationen zu den Auswirkungen der beschriebenen neuen Praxis auf Dublin-Fälle.⁶⁷

Wenn die Person den Willen äussert, Asyl zu beantragen, wird dies auch im Eurodac-Datenblatt so eingetragen.⁶⁸ Die Person wird zu ihren persönlichen Daten befragt und das Gesuch wird registriert. Die Person erhält eine Bestätigung, dass sie ein Asylgesuch gestellt hat (*attestazione*).⁶⁹ Im zweiten Schritt erfolgt die formelle Registrierung mittels des Formulars C/3 (auch Formalisierung oder *verbalizzazione* genannt). Dabei wird auch die persönliche Geschichte sowie der Reiseweg nach Italien aufgenommen.⁷⁰ Nach der formellen Registrierung erhält die asylsuchende Person einen provisorischen Ausweis (*ricevuta* des Asylgesuchs⁷¹). Mit diesem kann der *permesso di soggiorno per richiesta di asilo* beantragt werden.

4.1.1 Wartezeiten zum Stellen / Weiterführen des Asylgesuchs

Die Wartezeiten bis zum ersten Termin (*fotosegnalamento*) sind teilweise sehr lang. Dies betrifft auch Dublin-Rückkehrende, die vor ihrer Überstellung noch kein Asylgesuch in Italien gestellt hatten. In Rom beträgt die Wartezeit oft bis zu einem Monat. In

⁶¹ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione di diritti umani del Senato (2016), Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, Februar 2016, S. 19.

⁶² *Centro di identificazione ed espulsione*; vgl. Kapitel 4.3.3.

⁶³ Caritas Rom, Interview vom 29. Februar 2016.

⁶⁴ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016 und Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 6.

⁶⁵ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁶⁶ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

⁶⁷ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁶⁸ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

⁶⁹ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

⁷⁰ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, Dezember 2015, S. 21.

⁷¹ Provisorischer Ausweis während dem Asylverfahren zum definitiven Ausweis während dem Asylverfahren (*permesso di soggiorno per domanda di protezione internazionale*).

dieser Zeit hat die Person keinen Ausweis und keinen Zugang zu Aufnahme oder Unterkunft. Dieses Problem betrifft diejenigen Personen nicht, die über die «klassische» Mittelmeerroute nach Italien gelangen, da sie gleich nach der Ankunft in das System aufgenommen werden.⁷²

Personen, die vor ihrer Überstellung nach Italien bereits ein Asylgesuch in Italien gestellt hatten, müssten gemäss den gesetzlichen Bestimmungen⁷³ spätestens nach zwei Monaten wieder einen Ausweis für Asylsuchende (*permesso di soggiorno per domanda di protezione internazionale*) erhalten. In der Praxis kann dieser Vorgang jedoch acht bis zwölf Monate dauern.⁷⁴ Der Grund für diese Verzögerung ist der Mangel an Personal sowohl bei der Dublin-Unit als auch bei den Questure.⁷⁵

In einigen Questure (beispielsweise in Mailand) kommt es vor, dass den asylsuchenden Personen – gleich wie bei der Ankunft über das Meer – ein Formular (*foglio notizie*) ausgehändigt wird, um abzuklären, aus welchem Grund die jeweilige Person nach Italien gekommen ist. Anwältinnen und Anwälte in Mailand ist es nicht erlaubt, die Schutzsuchenden in das Büro der Questura zu begleiten.⁷⁶ Diese Vorgehensweise scheint auch an anderen Orten in Italien üblich (vgl. dazu auch Kapitel 3.4).⁷⁷

4.1.2 Wohnbestätigung

Für der Stellung eines Asylgesuchs bei der Questura wird eine Wohnbestätigung verlangt. Dies stellte in der Vergangenheit eine erhebliche Hürde beim Zugang zum Verfahren und zur Unterbringung am Anfang des Asylverfahrens dar. Mit dem Dekret 142/2015 sollte sich diese Problematik entschärfen; Art. 5 des Dekrets regelt, dass auch die Adressen von Unterbringungszentren oder CIE⁷⁸ als gültige Adressen angegeben werden können. Die Umsetzung in der Praxis scheint allerdings noch nicht flächendeckend gewährleistet zu sein.

Personen, die bei der Questura in Mailand ein Asylgesuch stellen möchten, müssen eine sog. *dichiarazione di ospitalità* vorweisen.⁷⁹ Dabei handelt es sich um die Bestätigung eines Gastgebers, dass die jeweilige Person bei ihm oder ihr untergebracht ist.

In Rom wird die *dichiarazione di ospitalità* momentan (im Unterschied zur Situation im Herbst 2015⁸⁰) nicht mehr als Voraussetzung für die Einreichung des Asylgesuchs verlangt, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt.

⁷² MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

⁷³ Dekret 286/1998, Art. 5 Abs. 9.

⁷⁴ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016, Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

⁷⁵ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016, Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

⁷⁶ ASGI, Mitteilung vom 2. Mai 2016, www.asgi.it/notizia/asgi-naga-e-avvocati-per-niente-contro-le-prassi-illegittime-della-questura-di-milano/, aufgerufen am 10. Juni 2016.

⁷⁷ Oxfam, Hotspot, il diritto negato, Bericht vom 19. Mai 2016.

⁷⁸ Centro di identificazione ed espulsione; Identifizierungs- und Ausweisungszentrum.

⁷⁹ Naga, E-Mail-Auskunft vom 6. Juni 2016.

⁸⁰ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015), Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, S. 16.

Die Notwendigkeit der Vorlage einer Wohnbestätigung stellt eine rechtswidrige Hürde beim Zugang zum Verfahren und zur Unterbringung im Rahmen des Asylverfahrens dar.⁸¹

4.1.3 Lücke zwischen Asylgesuch und «Verbalizzazione»

Art. 25 Abs. 1 lit. s des Dekrets 142/2015 sieht seit Herbst 2015 eine maximale Dauer von drei Tagen zwischen dem erstmaligen Stellen des Asylgesuchs bei der Questura (*fotosegnalamento*) und dessen formeller Registrierung (*verbalizzazione*) vor. Wird das Gesuch bei der Grenzpolizei gestellt, beträgt die maximal vorgesehene Dauer sechs Tage. Die Frist kann im Falle hoher Ankunftsahlen um zehn Tage verlängert werden. Allerdings hat diese Vorgabe in der Praxis bisher kaum Auswirkungen,⁸² die tatsächliche Zeitspanne hängt von der jeweiligen Questura ab. Es sind keine rechtlichen Konsequenzen bei Überschreitung der Frist vorgesehen.⁸³

Die Wartezeit bis zur *verbalizzazione* variiert nach Region.⁸⁴ In grösseren Städten, bei Personalknappheit und/oder starker Auslastung der Questura ist die Wartezeit länger.⁸⁵ Die Dauer hängt auch von der Anzahl der neu gestellten Asylgesuche ab,⁸⁶ entsprechend kann sich die Zeitspanne verändern.⁸⁷

In Rom kann es zwei bis drei Monate dauern bis zur *verbalizzazione*.⁸⁸ Nach Angabe der *Polizia di Stato*⁸⁹ vergehen zwischen Asylantrag und Formalisierung durchschnittlich 16 Tage. Es gibt aber grosse Unterschiede zwischen den Questure.⁹⁰ In Mailand kann es ebenfalls mehrere Monate dauern, bis das Asylgesuch formalisiert wird.⁹¹

Von den Verzögerungen sind auch Dublin-Rückkehrende betroffen, da sie bei einer Rückkehr nach Italien – wenn sie nicht bereits vor der Überstellung einen Asylantrag gestellt hatten – genauso behandelt werden wie neu ankommende Asylsuchende.⁹²

In der Zeit zwischen Asylgesuch und *verbalizzazione* ist es nicht immer garantiert, dass die Person eine Unterkunft hat.⁹³ Mit dem Dekret 142/2015 wäre vorgesehen, dass die Aufnahmemaassnahmen bereits ab dem Zeitpunkt der erstmaligen Stellung des Asylgesuchs erfolgen sollen. Hier gibt es in der Praxis noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung.⁹⁴ Personen, die Italien über das Meer erreichen (ca. 90 Prozent der

⁸¹ Zur rechtlichen Beurteilung vgl. Kapitel 10.1.

⁸² Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 4 f.

⁸³ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁸⁴ Sant'Egidio Interview vom 1. März 2016.

⁸⁵ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

⁸⁶ CIR, Interview vom 1. März 2016 und UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

⁸⁷ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

⁸⁸ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁸⁹ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview vom 2. März 2016.

⁹⁰ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tamarro vom 2. März 2016.

⁹¹ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, Interview vom 4. März 2016.

⁹² UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016; Caritas Ambrosiana Mailand, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

⁹³ UNHCR, Interview vom 1. März 2016; MEDU, Interview vom 29. Februar 2016; Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 4 f.

⁹⁴ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016; Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 4 f.

Asylsuchenden in Italien), werden sofort nach Ankunft untergebracht. Für diejenigen Personen, die über Land gekommen sind oder im Land Asyl beantragen, ist die Situation schwieriger und die Aufnahme wird verzögert oder verhindert. Deshalb landen diese Personen oft auf der Strasse oder sind gezwungen, in informellen Siedlungen oder vorübergehend in Unterkünften von NGOs unterzukommen.⁹⁵

In Mailand hingegen schien zum Zeitpunkt unserer Abklärungsreise der sofortige Zugang zum Unterbringungssystem mit dem Asylgesuch zu funktionieren.⁹⁶

Bis zur Formalisierung des Asylgesuchs besteht neben den Schwierigkeiten, eine Unterkunft zu finden, auch lediglich beschränkter Zugang zum Gesundheitssystem (vgl. dazu Kapitel 8).

4.1.4 Fazit

Es bestehen trotz gesetzlichen Anpassungen nach wie vor erhebliche administrative Hürden, die regelmässig zu grösseren zeitlichen Verzögerungen beim Zugang zum Asylverfahren und zu einer Unterkunft zu Beginn des Verfahrens führen.

4.2 Ankunft von unter der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellten Asylsuchenden

Bei Überstellungen im Dublin-System ist die Behandlung unterschiedlich. Je nach der rechtlichen Situation der überstellten Person sind insbesondere zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- a. Personen, die in Italien noch kein Asylgesuch gestellt haben (*take charge*): Diese müssen ihr Asylgesuch bei Ankunft am Flughafen stellen. Sie erhalten anschliessend einen Termin, um sich bei der zuständigen Questura für die *verbalizzazione* zu melden.
- b. Personen, die während des laufenden Asylverfahrens in ein anderes europäisches Land weitergereist sind oder deren Asylverfahren bereits mit einem negativen Entscheid rechtskräftig abgeschlossen ist (*take back*):
 - Wenn für sie die Präfektur der Provinz des Flughafens zuständig ist (das heisst, wenn sie zuvor z.B. bereits der Provinz Rom beziehungsweise der Provinz Varese zugewiesen waren), können sie ihr Asylverfahren an diesem Ort weiterführen.
 - Wenn für sie nicht die Präfektur der Flughafen-Region zuständig ist, sollten sie von der NGO am Flughafen ein Zugticket erhalten, um in die zuständige Region weiterzureisen. Schliesslich müssen sie sich innerhalb von fünf Tagen bei der zuständigen Questura melden, damit ihr Verfahren wieder aufgenommen werden kann. Die Dublin-Unit muss der Wiederaufnahme des Verfahrens zustimmen.⁹⁷ Nach Auskunft von UNHCR geschieht dies jedoch

⁹⁵ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

⁹⁶ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016.

⁹⁷ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

bereits vor der Überstellung zurück nach Italien. Für das Asylverfahren von Dublin-Rückkehrenden gelten dieselben Wartezeiten wie für andere Asyl-suchende.⁹⁸

Allein im Jahr 2015 fanden 2'436 Dublin-Überstellungen nach Italien statt,⁹⁹ davon 1'196 aus der Schweiz.¹⁰⁰ Aus der Schweiz wurden zudem 52 weitere Personen unter dem Rückübernahmeabkommen Schweiz-Italien zurück nach Italien überstellt.¹⁰¹

Wohin eine Person überstellt werden soll, wird von den italienischen Behörden bei der Zustimmung zur Übernahme angegeben. Erfolgt die Zustimmung durch Verfristung, wird die Person in aller Regel nach Rom oder nach Mailand überstellt.¹⁰² Die Modalitäten der Überstellung werden zwischen den schweizerischen und italienischen Behörden basierend auf der Dublin-Durchführungsverordnung vorab festgelegt.

Personen, die aufgrund der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden, erhalten von der Grenzpolizei (am Flughafen) ein Schreiben (*verbale di invito*), aus dem hervorgeht, welche Questura für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist.¹⁰³

Am Flughafen in Rom und in Mailand befindet sich zudem jeweils eine NGO direkt am Flughafen, welche Personen beraten und unterstützen, die über den Luftweg nach Italien einreisen und ein Asylgesuch stellen wollen sowie Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung aus einem anderen Mitgliedstaat nach Italien überstellt werden. In Bologna bietet ebenfalls eine NGO Beratung und Unterstützung an, diese ist aber nicht am Flughafen stationiert sondern sie arbeitet auf Abruf. In Rom hat die Betreuung in den letzten Jahren aufgrund der Vergabep Praxis für die Aufträge fast jährlich gewechselt, in Mailand ist seit mehreren Jahren dieselbe Organisation tätig. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn eine neue Organisation das Mandat erhält, da diese sich zuerst wieder zurecht finden muss und viel Wissen verloren geht. GUS berichtet zudem, dass sie auch die aufgestellten Liegesessel wieder abbauen und mitnehmen mussten, als ihr Auftrag auslief.

Das weitere Vorgehen hängt vom Verfahrensstand und vom Status der ankommenden Person ab:

- a. Wurde noch kein Asylgesuch in Italien gestellt, so wird dieses bei der Questura der Region, in der sich der Flughafen befindet, gestellt.
 - Will die Person jedoch gar kein Asylgesuch stellen, durchläuft sie zwar wie alle anderen (rück-)überstellten Personen den Identifizierungs- und Registrierungsprozess inkl. Abgabe der Fingerabdrücke, erhält dann aber einen Wegweisungsentscheid mit einer Ausreisefrist von sieben Tagen.

⁹⁸ UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016.

⁹⁹ Eurostat.

¹⁰⁰ Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-50).

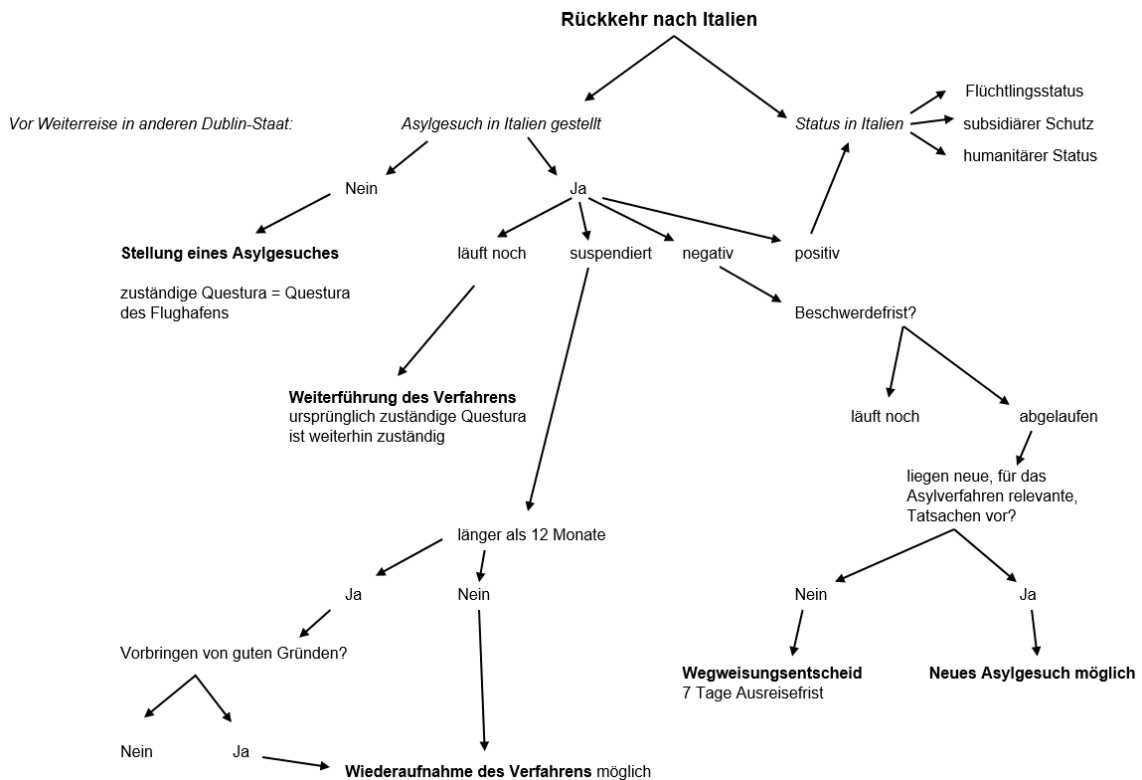
¹⁰¹ Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-55).

¹⁰² SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹⁰³ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, S. 40.

- b. Wurde vor der Weiterreise in einen anderen Dublin-Staat bereits ein Asylgesuch in Italien gestellt, so ist weiterhin diejenige Questura zuständig, die ursprünglich als zuständig erklärt wurde. Nach dem AIDA-Bericht vom Dezember 2015 sind folgende Konstellationen möglich:
- Wenn der Asylantrag bereits vor der Aus- resp. Weiterreise abgelehnt und der Entscheid der betroffenen Person eröffnet wurde sowie die Beschwerdefrist bereits abgelaufen ist, wird die Ausschaffung angeordnet und die Person kommt in ein Ausschaffungszentrum (sog. CIE; sofern dort Platz vorhanden ist). Wenn die Beschwerdefrist jedoch noch läuft kann eine Beschwerde erhoben werden.¹⁰⁴
 - Folgeanträge sind möglich, wenn neue Elemente vorgebracht werden können.
 - Wenn das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, wird es weitergeführt. Das Verfahren kann – wenn es suspendiert worden ist – nur einmal innerhalb einer Frist von zwölf Monaten nach dem Untertauchen wieder geöffnet werden. Nach diesem Zeitpunkt ist die Wiederaufnahme zwar rechtlich auch noch möglich, allerdings nur, wenn gute Gründe dafür vorgebracht werden.
 - Wenn die Person bereits vor dem persönlichen Interview mit der *Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale* (zweite persönliche Anhörung nach der *verbalizzazione*) weitergereist ist oder aus anderen Gründen kein Interview stattgefunden hat, kann ein neues Interview beantragt werden.

¹⁰⁴ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, S. 40.



Anders als Asylsuchende erhalten Rücküberstellte mit Schutzstatus in Italien grundsätzlich keine Unterstützung durch die Flughafen-NGOs. Sofern Rücküberstellte mit Schutzstatus die NGOs dennoch aufsuchen, werden sie im Regelfall über ihre Situation und Möglichkeiten informiert.¹⁰⁵ Dies scheint jedoch von der betreffenden NGO am Flughafen abhängig zu sein. Die Organisation, die vor GUS am Flughafen Fiumicino (Rom) tätig war, hat Personen mit Status nach der Aussage von ASGI nicht unterstützt.¹⁰⁶ Über die Praxis der neuen Organisation am Flughafen Fiumicino kann (noch) keine Aussage gemacht werden. ASGI hält es für wahrscheinlich, dass Personen mit Status auch an anderen italienischen Flughäfen keine Unterstützung erhalten.¹⁰⁷

4.2.1 Flughafen Fiumicino (Rom)

*Vorbemerkung: Unmittelbar vor der Abklärungsreise gab es einen Wechsel der NGO am Flughafen Fiumicino. Vorher war die Organisation GUS (Gruppo Umana Solidarietà) rund ein Jahr lang zuständig, weshalb wir uns auf die Informationen stützen, die uns GUS gab. Die neue Organisation heisst ITC und ist von der Grundausrichtung her eine Organisation, die Übersetzungs- und Dolmetscherdienste anbietet.*¹⁰⁸

Nach Auskunft von GUS wird die NGO am Flughafen in Rom einen Monat im Voraus über das genaue Datum und die Anzahl der an diesem Tag geplanten Überstellungen aus anderen Dublin-Ländern informiert. Allerdings gibt es keine definitive Bestätigung

¹⁰⁵ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁰⁶ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S. 40.

¹⁰⁷ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S. 40.

¹⁰⁸ www.cooperativaitc.org

und es werden keine zusätzlichen Informationen übermittelt, sollte der Überstellungs-termin nicht eingehalten werden. Dies gilt beispielsweise für den Fall, dass die jeweilige Person im anderen Dublin-Staat Beschwerde gegen den Dublin-Entscheid erhebt oder untertaucht oder die Überstellung aus einem anderen Grund nicht stattfindet. Zudem werden nur wenige zusätzliche Informationen über die überstellten Personen an die Flughafen-NGO übermittelt. Dies gilt auch für aufgrund von physischen oder psychischen Krankheiten speziell vulnerable Personen, was eine adäquate Betreuung und Vorbereitung auf spezielle Bedürfnisse erschwert. Zudem wird die NGO nicht immer über die medizinischen Bedürfnisse der ankommenden Personen informiert.¹⁰⁹

Personen, die nach Rom überstellt werden, werden von der Grenzpolizei am Flugzeug abgeholt und zum Büro der Questura am Flughafen begleitet. Dort werden die Personen registriert, es werden Fotos gemacht und die Fingerabdrücke abgenommen. Da die NGO am Flughafen über die rechtliche Situation der Person und den Verfahrensstand in Italien informiert wird, kann sie die ankommenden Personen entsprechend informieren und unterstützen.

In Rom versucht die NGO am Flughafen für Personen, die vor ihrer Überstellung nach Italien noch kein Asylgesuch in Italien gestellt haben und folglich die Questura Rom für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, eine Unterkunft zu organisieren.

Für Personen, die bereits vor ihrer Weiterreise ein Asylgesuch in Italien gestellt hatten, – womit in der Regel eine andere Questura für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist – kann ein Zugticket, jedoch keine Unterkunft organisiert werden.

Am Flughafen Fiumicino besteht nach wie vor ein Problem mit dem aufgegebenen Gepäck. Dieses wird nach der Landung mit den anderen aufgegebenen Gepäckstücken über das Gepäckband ausgegeben. Dort gelangen die überstellten Personen jedoch nicht hin, da sie direkt am Flugzeug von der Grenzpolizei abgeholt werden. Entsprechend landet das Gepäck im Fundbüro des Flughafens. Nach zwei Tagen kann es dort von der NGO am Flughafen abgeholt werden, was mit einem hohen Zeitaufwand verbunden ist.¹¹⁰ Dadurch müssen die Rücküberstellten den Flughafen oft ohne ihr Gepäck verlassen. Dies kann zu Problemen führen, insbesondere wenn notwendige Medikamente im aufgegebenen Gepäck aufbewahrt werden. Die ankommenden Personen sind regelmässig sehr gestresst und besorgt über den Verbleib ihres Gepäcks, enthält dies doch oftmals die einzigen verbleibenden Besitztümer. Deshalb sollten Personen, die nach Italien überstellt werden, darüber informiert werden, dass sie alle Dinge, die sie während der Tage nach der Ankunft dringend benötigen, im Handgepäck mitführen sollten (relevante Dokumente, Beweismittel, Medikamente, Handy und Ladegerät oder ähnliches).

Die Überstellungspraxis vieler Länder ist in dieser Hinsicht problematisch: Die betroffenen Personen wissen zumeist nicht, wann genau sie nach Italien überstellt werden. Die Überstellung beginnt oftmals mitten in der Nacht mit der Abholung der Personen durch die zuständige Stelle – oftmals durch die Polizei. Dies führt dazu, dass die Personen – wenn sie überhaupt selbst packen dürfen – keine Möglichkeit haben,

¹⁰⁹ GUS, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

¹¹⁰ GUS, Interview vom 2. März 2016.

ihre Sachen sinnvoll zu packen. Überstellungen, welche mittels (nächtlichem) Polizeieinsatz durchgeführt werden, können zudem zu einer (Re-)Traumatisierung führen.¹¹¹

Es ist möglich, dass überstellte Personen am Flughafen übernachten müssen, mehr als zwei Nächte sind jedoch selten. Das Büro der Grenzpolizei ist lediglich von Montag bis Freitag um 14 Uhr geöffnet. Wenn eine Person ausserhalb dieser Zeit landet, muss sie am Flughafen warten bis das Büro öffnet.¹¹²

Es wurde beobachtet, dass die Dienste für asylsuchende und rücküberstellte Personen am Flughafen Fiumicino reduziert wurden, es gibt keine Matratzen oder Wickelmöglichkeiten mehr.¹¹³

4.2.2 Flughafen Malpensa (Varese)

Malpensa ist der grösste Flughafen, der die Stadt und Region von Mailand bedient, er befindet sich aber in der Provinz Varese, woraus sich die Zuständigkeit der Präfektur von Varese ergibt. In Malpensa ist ebenfalls eine Organisation – Cooperativa Integra – direkt am Flughafen tätig, welche im Auftrag der Präfektur Varese asylsuchende und (rück-)überstellte Personen unterstützt und berät. Diese Organisation gibt zwar an, autonom zu sein, anlässlich der Abklärungsreise konnten wir die Cooperativa Integra jedoch nur zusammen mit Vertretern der Präfektur treffen.

Personen, die nach Malpensa überstellt werden und zuvor noch kein Asylgesuch in Italien gestellt haben, werden in der Praxis häufig nach Mailand weitergeschickt, obwohl die Präfektur Varese zuständig wäre.¹¹⁴

4.2.3 Fazit

Grundsätzlich haben alle Personen, die nach Rom, Mailand oder Bologna überstellt werden, Zugang zur jeweils zuständigen NGO. Die NGOs können jedoch nur Personen unterstützen, die sich noch im Verfahren befinden oder noch keinen Asylantrag in Italien gestellt haben. Personen, deren Asylgesuch bei einer anderen Questura anhängig ist, wird in der Regel lediglich ein Zugticket für die Weiterreise an den entsprechenden Ort ausgehändigt. Dies scheint jedoch nicht immer zu funktionieren.¹¹⁵ Personen mit Status in Italien oder mit Wegweisungsentscheid werden von der NGO am Flughafen – falls sie auf dem Luftweg überstellt werden¹¹⁶ – lediglich über ihre Situation informiert.

Personen, die nach Italien überstellt werden, haben oftmals in den ersten Tagen nach Ankunft keinen Zugang zu ihrem Gepäck, weshalb die elementaren Dinge wie Ausweise, Medikament etc. im Handgepäck mitgeführt werden sollten.

¹¹¹ Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016.

¹¹² GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹¹³ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹¹⁴ Die Delegation hat in Mailand einen Asylsuchenden getroffen, der aus der Schweiz unter der Dublin-Verordnung nach Malpensa überstellt wurde. Dort erhielt er einen Post-it-Zettel mit der Adresse des Hub in Mailand (Anlaufstelle, kein Unterbringungszentrum, nicht zu verwechseln mit den *Regional Hubs*). Nach Angabe der Freiwilligen, die im Hub tätig sind, war dies kein Einzelfall.

¹¹⁵ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹¹⁶ Personen mit Schutzstatus in Italien werden zumeist nach Chiasso begleitet und der italienischen Polizei übergeben. Nur diejenigen Personen mit Schutzstatus, die für die Schweiz als Dublin-Fälle gelten, weil Italien ihren Schutzstatus nicht geklärt hat, werden auf dem Luftweg überstellt.

Eine weitere Problematik besteht darin, dass am Flughafen tätige NGO zumeist nicht über den gesundheitlichen Zustand oder andere Vulnerabilitäten und besondere Bedürfnisse der überstellten Person informiert ist und sich so nicht auf spezifische Bedürfnisse vorbereiten kann. Hinzu kommen allfällige (Re-)Traumatisierungen beispielsweise durch eine mögliche Zwangsanwendung im Verlauf der Überstellung, welche ebenfalls nicht voraussehbar, jedoch in der Regel vermeidbar sind.

4.3 Unterbringungsmöglichkeiten für unter der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellte Asylsuchende

Für Personen, die vor der Weiterreise in einen anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch in Italien gestellt haben, können die NGOs am Flughafen keine Unterkunft organisieren. Die betreffenden Personen müssen wieder zur zuständigen Questura resp. Präfektur reisen. Das Zugticket wird in der Regel von der am Flughafen tätigen NGO abgegeben.¹¹⁷

Die FER¹¹⁸-Projekte, welche spezifisch der Unterbringung von Personen gedient haben, die unter der Dublin-Verordnung zurück nach Italien überstellt wurden, sind im Sommer 2015 ersatzlos ausgelaufen.¹¹⁹ Nachfolgeprojekte unter dem aktuellen EU-Fonds AMIF¹²⁰ sollen nach Information von GUS im August 2016 umgesetzt werden. Geplant ist eine Projektdauer von 24 Monaten.¹²¹

Asylsuchende, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden, werden meist in einem CAS oder einem anderen Erstaufnahmezentrum untergebracht.¹²² Grundsätzlich ist die Unterbringung aber in folgenden Zentren möglich:

- Regional Hubs oder «*Centri governativi di prima accoglienza*» (ehemals CARA)
- CAS
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)
- Gemeindeunterkünfte (nicht spezifisch für Personen aus dem Asylbereich)

Problematisch ist die Unterbringungssituation für Personen, die bereits vor ihrer Weiterreise in einem Zentrum gewohnt haben. Wird das Zentrum verlassen, muss nach den rechtlichen Vorgaben vorgängig eine Bewilligung für eine Abwesenheit vom Zentrum eingeholt werden. Wenn eine Person ohne Meldung das Zentrum verlässt, so wird von einer freiwilligen Abreise ausgegangen und die Person verliert ihren Anspruch auf Unterbringung.¹²³ Dieser kann unter Umständen wieder erteilt werden. Dazu müssen die betroffenen Personen einen Termin mit der Präfektur vereinbaren und erklären, aus welchen Gründen sie das Zentrum verlassen

¹¹⁷ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹¹⁸ European Refugee Fund (ERF; Italienisch FER, Fondo europeo per i rifugiati)

¹¹⁹ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, Dezember 2015, S. 67.

¹²⁰ Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF; Italienisch FAMI, Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione).

¹²¹ GUS, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

¹²² UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

¹²³ Dekret 142/2015 vom 18. August 2015, Art. 13 resp. Art. 23.

haben.¹²⁴ Die Präfektur entscheidet dann, ob die Person wieder aufgenommen wird. Bis dahin hat die Person keinen Zugang zu einer staatlichen Unterbringungseinrichtung.¹²⁵ Wenn die Präfektur die Wiederaufnahme ablehnt, gibt es keine Unterbringungs-Alternativen, die vom Staat zur Verfügung gestellt werden. Wird eine Person wieder in das System aufgenommen, wird sie im Fall von Platzmangel auf den letzten Platz auf der Warteliste gesetzt, falls keine Notfallsituation im Sinne einer besonderen Verletzlichkeit vorliegt.¹²⁶

MEDU besucht mit einer mobilen Klinik prekäre Orte (besetzte Häuser, Slums, Bahnhof) und trifft dabei zahlreiche Migranten und Migrantinnen; Personen, die sich im Asylverfahren (oder im Beschwerdeverfahren) befinden, Personen mit Status oder im Transit. Wird das Angebot von MEDU in Anspruch genommen, wird ein Formular ausgehändigt, auf dem anonym angekreuzt werden kann, in welcher Situation sich eine Person befindet. In der Zeit der Abklärungsreise hat MEDU nur wenige obdachlose (rück-)überstellte Dublin-Fälle auf der Strasse angetroffen. Dies könnte nach MEDU damit zusammenhängen, dass diese Personen seltener in der Obdachlosigkeit landen oder dass MEDU diese Personen nicht trifft, weil kein flächendeckendes Angebot besteht. Asylsuchende (im Asylverfahren oder Beschwerdeverfahren) trifft MEDU jedoch zahlreiche.¹²⁷

An dieser Stelle werden nur die Bedingungen in denjenigen Unterkünften dargestellt, die speziell für Asylsuchende vorgesehen sind. Die Bedingungen in den anderen Zentren, welche auch Personen mit Schutzstatus offenstehen (SPRAR und Gemeindeunterkünfte), werden in Kapitel 5.3 besprochen.

Für neu ankommende Bootsflüchtlinge gibt es in Italien die Erstaufnahmezentren CSPA¹²⁸ und CDA¹²⁹. Dublin-Rückkehrende werden jedoch nicht in diesen Zentren untergebracht, weshalb diese Zentren hier nicht weiter berücksichtigt werden.

4.3.1 Regional Hubs oder «Centri governativi di prima accoglienza» (ehemals CARA)

Die ehemals CARA¹³⁰ genannten Einrichtungen sind die italienischen Erstaufnahmezentren. Nach der Italienischen Roadmap sollen die CARA zusammen mit den CDA und CPSA in sog. «Regional Hubs» umgewandelt werden.¹³¹ Da dieser Transfer noch nicht vollständig vollzogen ist, existieren zum aktuellen Zeitpunkt noch CARA. Zusätzlich sollen weitere Unterbringungsplätze beispielsweise in ehemaligen Militärbaracken geschaffen werden. Dieser Prozess ist jedoch noch im Gange und soll Ende 2016 abgeschlossen sein. Geplant sind 15'550 Plätze bis Ende des Jahres 2016.¹³² Bis zu diesem Zeitpunkt soll es in jeder Region einen Hub geben.¹³³

¹²⁴ ASGI, Interview vom 29. Februar 2016.

¹²⁵ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹²⁶ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹²⁷ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

¹²⁸ *Centro di soccorso e prima accoglienza.*

¹²⁹ *Centro di accoglienza.*

¹³⁰ *Centri di accoglienza per richiedenti asilo.*

¹³¹ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 4 f.

¹³² Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 4 f.

¹³³ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 5.

Diese Zentren sind häufig sehr gross und sehr abgelegen. Die Qualität der einzelnen Zentren variiert stark,¹³⁴ entsprechend unterschiedlich sind die Integrationsmassnahmen ausgestaltet.¹³⁵ Teilweise handelt es sich um eine Massenunterbringung mit minimaler Betreuung. Diese Zentren sind nicht geeignet für Familien und andere Verletzliche oder Personen mit besonderen Bedürfnissen.

Normalerweise sollte der Aufenthalt in den Hubs der Registrierung und Identifizierung sowie der *verbalizzazione* des Asylgesuchs dienen und zwischen sieben und 30 Tagen dauern. Danach sollte die asylsuchende Person einen Platz im sog. Zweitaufnahmesystem (SPRAR) erhalten.¹³⁶ Die Praxis weicht allerdings von diesen gesetzlichen Vorgaben ab. In den ehemaligen CARA bleiben die Personen teilweise bis zu zwei Jahren.¹³⁷

Wenn eine Person ihren Asylentscheid in einem Hub/*Centro governativo di prima accoglienza* erhält, muss sie das Zentrum verlassen. Es besteht aber dennoch die Möglichkeit, sechs Monate in einem SPRAR-Projekt unterzukommen.¹³⁸

In Rom wurde das ehemalige CARA (Castelnuovo di Porto) zum Zeitpunkt unseres Besuches auch für die Unterbringung von Personen im *Relocation*-Verfahren benutzt. Die Bearbeitung dieser Fälle nimmt in der Regel sehr viel Zeit in Anspruch.¹³⁹ Im März 2016 waren dort 892 Menschen untergebracht, wovon sich 20 Prozent im *Relocation*-Programm befanden.¹⁴⁰ Dublin-Rückkehrende, die nach Fiumicino überstellt werden, werden nur in seltenen Fällen in Castelnuovo di Porto untergebracht.¹⁴¹

Eine Ausschreibung für diese Zentren findet alle drei Jahre statt; wobei allfällige Wechsel lediglich das Management, nicht das Gebäude betreffen.¹⁴²

Es ist möglich, dass in Anwendung der Dublin-III-Verordnung rücküberstellte Asylsuchende in einem *Centro governativo di prima accoglienza* unterkommen.¹⁴³

4.3.2 CAS¹⁴⁴

Die CAS sind ursprünglich als Notfallzentren während des «Notstandes Nordafrika»¹⁴⁵ entstanden. Nun sind sie Teil des italienischen Aufnahmesystems und in Art. 11 des

¹³⁴ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, Dezember 2015, S. 71.

¹³⁵ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

¹³⁶ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 4.

¹³⁷ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR in Zusammenarbeit mit UNHCR, Bericht vom September 2015, S. 8.

¹³⁸ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

¹³⁹ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

¹⁴⁰ www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Aspettando-Papa-Francesco-Il-Cara-di-Castelnuovo-di-Porto-b950af80-c1b3-4dc2-b280-004d742922f2.html?refresh_ce aufgerufen am 15. Juni 2016.

¹⁴¹ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁴² UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁴³ UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016.

¹⁴⁴ *Centri di accoglienza straordinari*.

¹⁴⁵ «Notstand Nordafrika» bezeichnet das Konzept, mit dem Italien auf die grosse Anzahl (60'000) an Schutzsuchenden im Zuge des Arabischen Frühlings reagiert hat. Der Notstand dauerte bis Ende Februar 2013. Weitere Informationen dazu finden sich im Bericht der SFH zu den Aufnahmebedingungen in Italien von 2013, Kapitel 3.4.

Dekretes 142/2015 institutionalisiert.¹⁴⁶ Die Aufträge für die CAS werden von der jeweiligen Präfektur vergeben.

Der grösste Teil (72 Prozent¹⁴⁷) des Unterbringungssystems besteht aus CAS-Plätzen, jedoch gibt es keine öffentlich verfügbare Liste der Zentren, die Finanzierung und die Aufträge sind nicht transparent. Es fehlt zudem an klaren nationalen Richtlinien.¹⁴⁸ Die CAS werden von verschiedenen Institutionen geführt, unter anderem von Gemeinden, Privatorganisationen oder auch von NGOs. Der Leitung fehlt vielfach die Erfahrung im Asylbereich.¹⁴⁹ Viele dieser Strukturen sind sehr abgelegen, überfüllt und ungeeignet.¹⁵⁰ Zudem wird von sehr niedrigen sanitären Standards berichtet.¹⁵¹ Aufgrund des enormen Anstieges an Zentren und des stetigen Wechsels durch die regelmässigen Ausschreibungen ist das Personal oft unqualifiziert und/oder überarbeitet.¹⁵²

Es gibt CAS, die nur für alleinstehende Männer vorgesehen sind, es gibt aber auch CAS für Familien oder alleinstehende Frauen.¹⁵³ Es kam auch vor, dass unbegleitete Minderjährige zusammen mit Erwachsenen untergebracht werden.¹⁵⁴

Die Ausschreibungen für die CAS finden alle sechs Monate statt; durch die daraus folgende finanzielle Unsicherheit wird der Aufbau von guten, nachhaltigen Projekten verhindert. Bei der Ausschreibung bewirbt sich die jeweilige Betreiberorganisation mit einer Unterkunft (im Gegensatz zu Ausschreibungen für die *Centri governativi di prima accoglienza*), das bedeutet, dass sowohl das Management als auch der Ort bei einer neuen Ausschreibung wechseln können.¹⁵⁵

Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Rom überstellt werden und die Questura von Rom für die Bearbeitung ihres Asylgesuchs zuständig ist/wird, werden in den allermeisten Fällen in CAS untergebracht. Die Anzahl der CAS pro Prefettura ist intransparent, keine der Interviewpartner und -partnerinnen konnte definitive Zahlen nennen. Die am Flughafen tätige NGO erhält von der Präfektur eine Liste mit CAS und versucht dann, einen geeigneten Platz für die ankommenden Personen zu finden. Kann kein geeigneter Platz aus der Liste gefunden werden, muss die Präfektur kontaktiert werden, um weitere Adressen zu erhalten.¹⁵⁶

Theoretisch wäre vorgesehen, dass die angekommenen Personen lediglich eine kurze Zeit in einem CAS verbringen, bis eine Unterkunft im SPRAR gefunden werden

¹⁴⁶ ECRE, AIDA, Wrong counts and closing doors, The reception of refugees and asylum seekers in Europe, März 2016, S. 31.

¹⁴⁷ Ministero dell'Interno, Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia: aspetti, procedure, problemi, Bericht vom Oktober 2015, S. 28.

¹⁴⁸ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 5.

¹⁴⁹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 5.

¹⁵⁰ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 20.

¹⁵¹ Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 7 ff.

¹⁵² Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 26.

¹⁵³ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁵⁴ Z.B. Fall einer minderjährigen Frau die als einzige Frau mit erwachsenen Männern untergebracht war. Aus: Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 28.

¹⁵⁵ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁵⁶ GUS, Interview vom 2. März 2016.

kann.¹⁵⁷ Da das SPRAR jedoch nicht genügend Plätze zur Verfügung stellen kann, bleiben die meisten Personen während des Asylverfahrens für längere Zeit oder dauerhaft im CAS.¹⁵⁸ Früher gab es eine maximale Aufenthaltszeit für den Aufenthalt im CAS, diese Beschränkung der Aufenthaltsdauer wurde aufgehoben.¹⁵⁹ Der Aufenthalt im CAS ist mindestens so lange möglich, bis der Asylentscheid getroffen wurde. Reicht die betroffene Person eine Beschwerde gegen einen negativen Asylentscheid einlegt, erhält sie denselben Status, wie eine asylsuchende Person und kann ebenfalls im Zentrum bleiben. Es gibt allerdings einige CAS, die die Personen 15 Tage nach dem Asylentscheid verlassen müssen. In diesen Fällen ist eine gewisse Wahrscheinlichkeit gegeben, dass die betroffenen Personen auf der Strasse landen.¹⁶⁰

4.3.3 Exkurs: CIE¹⁶¹

Bei diesen Zentren handelt es sich um eine Art Ausreisezentren. Nach der italienischen Roadmap werden Personen, die sich irregulär im Land befinden und kein Asylgesuch gestellt haben, in ein CIE verlegt und von dort ausgeschafft.¹⁶²

Für ausländische Personen ausserhalb des Asylbereichs beträgt die maximale Inhaftierungsdauer 90 Tage. Es ist möglich in einem CIE ein Asylgesuch zu stellen. Asylsuchende können nach Art. 6 des Dekretes 142/2015 hingegen bis zu zwölf Monaten inhaftiert werden, wenn sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die nationale Sicherheit darstellen oder wenn Fluchtgefahr besteht.

Es gab zum Zeitpunkt der Abklärungsreise weniger CIE-Plätze als in der Vergangenheit. Aktuell existieren sechs solche Zentren: Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Roma und Torino.¹⁶³

4.3.4 Fazit

Die am Flughafen tätigen NGOs können innerhalb des Zuständigkeitsbereichs ihrer Präfektur eine Unterkunft vermitteln, bei Zuständigkeit einer anderen Präfektur lediglich ein Zugticket.

Dublin-Rücküberstellte, die noch im Asylverfahren sind, können sowohl in den *Centri governativi di prima accoglienza* als auch in den CAS untergebracht werden.

War eine Person bereits vor der Weiterreise in einen anderen Staat in einem Zentrum untergebracht und hat dieses ohne Mitteilung verlassen, so verliert die Person den Anspruch auf Zugang zum Aufnahmesystem und muss sich bei der zuständigen Präfektur um eine Wiederaufnahme ins System bemühen.¹⁶⁴

¹⁵⁷ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁵⁸ GUS, Interview vom 2. März 2016; Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016; Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 21.

¹⁵⁹ Caritas Rom, Interview vom 29. Februar 2016.

¹⁶⁰ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁶¹ *Centro di identificazione ed espulsione*.

¹⁶² Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 14 f.

¹⁶³ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (2016), Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, Februar 2016, S. 13.

¹⁶⁴ Dekret 142/2015, Art. 23.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass sowohl die Unterstützung bei der Ankunft sowie die Zuweisung zu einer Unterkunft und sogar die Aushändigung eines Zugtickets für die Reise zur zuständigen Questura relativ willkürlich und zufällig verlaufen. Dieser Eindruck wird auch von Interviewpartnerinnen und -partnern geteilt.¹⁶⁵

5 Aufnahmesituation von Personen mit Schutzstatus in Italien

5.1 Ankunft von rücküberstellten Schutzberechtigten

In Italien gibt es die folgenden drei Schutzstatus: Anerkennung als Flüchtling nach Genfer Flüchtlingskonvention (mit einer fünfjährigen Bewilligung verbunden), subsidiärer Schutz nach EU-Qualifikationsrichtlinie (fünfjährige Bewilligung) sowie humanitärer Schutz nach nationalem Recht (zweijährige Bewilligung).¹⁶⁶ Personen mit humanitärem Schutz werden von anderen europäischen Ländern unter der Dublin-Verordnung nach Italien geschickt.¹⁶⁷ Anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz werden nicht nach der Dublin-III-Verordnung überstellt, sondern können lediglich unter Berufung auf bilaterale Rückübernahmeabkommen überstellt werden. In der Praxis gibt es teilweise auch Fälle, in denen die falsche Rechtsgrundlage angewandt wird.

Bei der Ankunft in Italien sind jedoch sämtliche Personen mit Schutzstatus in derselben Situation: Aus italienischer Optik gelten sie als Personen mit gültiger Aufenthaltbewilligung. Als solche können sie nach Italien einreisen und sich selbständig irgendwo im Land hinbegeben. Dies bedeutet aber auch, dass sie am Flughafen – abgesehen von Informationen der NGO am Flughafen (falls sie Zugang zum Büro haben) – keine Unterstützung erhalten, beispielsweise bei der Suche nach einer Unterkunft.

Die an den Flughäfen tätigen NGOs befinden sich in der Nicht-Schengen-Zone der Flughäfen, so dass die aus anderen europäischen Staaten rücküberstellten Schutzberechtigten, die im Regelfall in der Schengen-Zone ankommen, ohne Begleitung durch die Polizei gar nicht zu den NGOs gelangen können.

5.2 Verlängerung des «permesso di soggiorno»

Es gibt oft Fälle von Personen, denen in anderen Dublin-Ländern die Dokumente (z.B. Aufenthaltbewilligung aus Italien, sog. *permesso di soggiorno*) weggenommen werden. Diese müssen dann bei Rückkehr in Italien wieder beantragt werden.¹⁶⁸ Verliert eine Person ihre Aufenthaltbewilligung (*permesso di soggiorno*), muss der Verlust

¹⁶⁵ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹⁶⁶ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, S. 12 und S. 16.

¹⁶⁷ Zu beachten ist, dass Personen mit subsidiärem Schutz nicht mehr unter die revidierte Dublin-III-Verordnung fallen, die im Januar 2014 in Kraft tritt. Diese werden ab dann wie heute die anerkannten Flüchtlinge nach bilateralen Rückübernahmeabkommen überstellt.

¹⁶⁸ Caritas Rom, Interview vom 29. Februar 2016.

angezeigt werden.¹⁶⁹ Die Aufenthaltsbewilligung für Personen, die als Flüchtlinge anerkannt sind, wird normalerweise automatisch verlängert. Für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung aufgrund von subsidiärem Schutz oder aus humanitären Gründen wird ein neues Interview angesetzt, sofern es die italienischen Behörden aufgrund einer veränderten Situation als nötig erachten.¹⁷⁰

Die neue Aufenthaltsbewilligung müsste innerhalb von 60 Tagen erteilt werden, es kann jedoch zu Verzögerungen kommen.¹⁷¹

Einige Questure verlangen für die Erneuerung der Bewilligung die Angabe der *residenza* (Wohnsitz). In Italien wird unterschieden zwischen dem Begriff der *residenza* (Wohnsitz) und dem *domicilio*, der den aktuellen Aufenthaltsort bezeichnet, aber noch keinen festen Wohnsitz begründet. Obwohl ein Rundschreiben¹⁷² des Innenministeriums (*Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione*) an alle Questure verschickt wurde um klarzustellen, dass für die Erneuerung keine *residenza* vorgewiesen werden muss, haben einige Questure (z.B. Rom und Bologna) diese Praxis nicht geändert.¹⁷³ Da für die Beantragung einer *residenza* ein *permesso di soggiorno* benötigt wird, ist dieser administrative Prozess oft langwierig und schwierig. Die betroffenen Personen haben teilweise grosse Probleme bei der Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung. Centro Astalli berichtet von Personen, die deswegen ihren Job verloren haben. Es ist zwar möglich, die Adresse einer NGO als *residenza* anzugeben, allerdings ist das sehr viel komplizierter und aufwändiger als beim *domicilio*, wo die Angabe der Adresse einer NGO genügt.¹⁷⁴ Damit die Adresse der NGO als *residenza* verwendet werden kann, muss die NGO für die Person bürgen und regelmässig überprüfen, ob sich die Person noch in der Region befindet.¹⁷⁵ Die beschriebene Praxis gewisser Questure ist einerseits rechtswidrig und hat andererseits dazu beigetragen, dass ein Schwarzmarkt für *residenze* entstanden ist.¹⁷⁶

Nach Information des *Centro operativo per il diritto all'asilo* verlangt die Questura in Rom zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung auch Beweise bezüglich der beruflichen und sozialen Integration.¹⁷⁷ Ohne gültige Aufenthaltsbewilligung wird jedoch unter anderem der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert, was wiederum hinderlich ist für die berufliche und soziale Integration.

Unter anderem durch die bereits erwähnten administrativen Hindernisse bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung entsteht ein zum Teil erheblicher zeitlicher und

¹⁶⁹ Interview mit der Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Vincenzo Tammaro, 2. März 2016.

¹⁷⁰ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

¹⁷¹ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

¹⁷² Mit Verweis auf die Richtlinien Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, www.sprar.it/images/QuadernoSC_lineeguida.pdf aufgerufen am 15. Juni 2016.

¹⁷³ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁷⁴ Caritas Rom, Interview vom 29. Februar 2016.

¹⁷⁵ Centro Astalli, Interview vom 2. März 2016.

¹⁷⁶ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, S. 16 und Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 14.

¹⁷⁷ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, S. 15.

finanzieller Aufwand. In Rom dauert die Verlängerung im Durchschnitt acht bis neun Monate, manchmal mehr. Dies ist insbesondere für Personen problematisch, die ihre Bewilligung bei der Questura in Rom verlängern lassen müssen, jedoch nicht in Rom wohnen und beispielsweise im Süden Italiens in der Landwirtschaft arbeiten. Diese haben für die Zeit der Bewilligungsverlängerung keine Unterkunft und leben auf der Strasse.¹⁷⁸ Unter Umständen verlieren sie aufgrund der längeren Abwesenheit, die sich durch die Notwendigkeit der Bewilligungsverlängerung ergibt, ihre Arbeitsstelle. Viele Personen haben nicht genug Geld für die Gebühren¹⁷⁹ der Bewilligungsverlängerung oder für andere amtliche Dokumente.¹⁸⁰

5.3 Unterbringungsmöglichkeiten (auch) für rücküberstellte Schutzberechtigte

In der Folge werden die Unterkünfte im SPRAR sowie diejenigen der Gemeinden Rom und Mailand dargestellt. Diese beiden Arten von Unterkünften stehen nicht nur Schutzberechtigten, sondern auch Asylsuchenden offen (vgl. zu den Unterkünften, die nur für Asylsuchende vorgesehen sind, Kapitel 4.3)

Für Schutzberechtigte in Italien hat sich die Situation nicht verändert. Generell ist es für Schutzberechtigte, die nach Italien zurückgeschickt werden, äusserst schwierig, eine Unterkunft zu finden. Das italienische System geht davon aus, dass eine Person spätestens ab Gewährung des Schutzstatus arbeiten darf, dadurch aber auch selber für sich sorgen muss. Wer wegen fehlender Unterkunft in ein anderes europäisches Land weitergereist ist, landet nach Rücküberstellung wieder in derselben Situation. Schutzberechtigte sind bezüglich der soziale Rechte und dem Zugang zu Sozialleistungen den Italienern und Italienerinnen gleichgestellt, für die das Sozialsystem ebenfalls sehr schwach ausgestaltet ist (vgl. Kapitel 6.1)

Schutzberechtigte verfügen rein rechtlich gesehen also über einen besseren Status, erhalten aber in der Praxis deutlich weniger konkrete, materielle Unterstützung als Asylsuchende.

5.3.1 SPRAR¹⁸¹

Das SPRAR bildet das Zweitaufnahmesystem in Italien. Es ist ein Netzwerk von Unterkünften, das auf einer Zusammenarbeit zwischen dem Innenministerium, den Gemeinden und verschiedenen NGOs basiert.¹⁸² Die SPRAR-Projekte umfassen nicht nur eine Wohnmöglichkeit, sondern auch Integrationsprojekte im Sinne von Sprachkursen

¹⁷⁸ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016; bei der Begleitung von Freiwilligen in Rom hat die Delegation mit mehreren Personen gesprochen, die zwecks Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Rom gekommen sind und auf der Strasse beim Bahnhof Termini übernachteten.

¹⁷⁹ Informationen bzgl. den Gebühren finden sich hier: www.stranieriinitalia.it/l-esperto-risponde/les-perto-risponde/lesperto-risponde/tassa-sui-permessi-di-soggiorno-quanto-costa-e-chi-la-deve-pagare.html aufgerufen am 10. Juli 2016 oder hier www.poliziadistato.it/articolo/217-Come-dove-e-quanto-costa/ aufgerufen am 10. Juli 2016.

¹⁸⁰ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

¹⁸¹ Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

¹⁸² Siehe hierzu SFH, Italien: Aufnahmebedingungen, Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Bericht vom Oktober 2013, S. 22.

sowie Unterstützung bezüglich der Suche einer Stelle auf dem Arbeitsmarkt und weiteren Belangen.¹⁸³ Grundsätzlich wäre auch vorgesehen, dass in jedem SPRAR-Projekt eine Person für die Rechtsberatung zur Verfügung steht.¹⁸⁴ Ob dies in der Praxis überall gewährleistet ist, scheint fraglich.

Zugang zum SPRAR haben Asylsuchende und Schutzberechtigte. 2011/2012 waren 72 Prozent der dort untergebrachten Personen Schutzberechtigte, 28 Prozent waren Asylsuchende.¹⁸⁵ 2014 hingegen sind in den SPRAR-Zentren 39 Prozent Personen mit internationalem Schutz und 61 Prozent Asylsuchende untergebracht. Als Gründe dafür nennt der *Servizio Centrale* des SPRAR die erhöhte Zahl der Ankünfte sowie die langen Verfahren.¹⁸⁶

Die SPRAR-Zentren werden jeweils für drei Jahre ausgeschrieben. Im Unterschied zu den kurzen Ausschreibungsperioden der CAS bringt diese Dauer etwas mehr Stabilität, was sich theoretisch auch positiv auf die Qualität auswirken sollte. Diese Effekte sind aber aktuell aufgrund der stetig steigenden Anzahl von Plätzen und von ankommenden Personen noch nicht sichtbar.

SPRAR untersteht dem Innenministerium und wird von diesem finanziert; wird aber von der ANCI¹⁸⁷ geführt. Der *Servizio Centrale* SPRAR in Rom koordiniert die verschiedenen SPRAR-Projekte und ist auch für das Monitoring zuständig.¹⁸⁸ In der Praxis läuft die Vergabe der Projekte so, dass lokale Behörden dem Innenministerium ein Projekt vorstellen. Dieses wird finanziert und ins System eingegliedert, wenn es den Richtlinien und Vorgaben entspricht. In 90 Prozent der Fälle vergibt die lokale Behörde den Auftrag in einer untergeordneten Ausschreibung an eine NGO. Die Verantwortung bleibt jedoch bei der lokalen Behörde.

Wenn eine Person bereits einmal im SPRAR-System aufgenommen war und dieses wieder verlassen hat, gibt es keine Möglichkeit, wieder aufgenommen zu werden. Von dieser Regel kann nur abgewichen werden, wenn die betroffene Person einen Antrag beim Innenministerium einreicht und neue Verletzlichkeiten vorbringt.¹⁸⁹ (Vgl. bezüglich dem unangemeldeten resp. nicht bewilligten Verlassen des Zentrums die Ausführungen in Kapitel 4.3).

a.) Anzahl Plätze

Im Moment gibt es 22'000 Plätze im SPRAR.¹⁹⁰ Diese Zahl soll nochmals um 10'000 Plätze erhöht werden. Nach Auskunft des *Servizio Centrale* von SPRAR wird jeder Platz im SPRAR von 1,5 Personen pro Jahr besetzt.

Damit hat sich zwar die Anzahl der Plätze signifikant erhöht (Anfang Juni 2013 waren es 4'800 Plätze). Allerdings ist die Zahl weiterhin bei weitem nicht ausreichend vor

¹⁸³ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 55 ff.

¹⁸⁴ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

¹⁸⁵ SPRAR, Jahresbericht 2011/2012, S. 19.

¹⁸⁶ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 31.

¹⁸⁷ Associazione Nazionale Comuni Italiani; nationaler Verein der italienischen Gemeinden.

¹⁸⁸ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁸⁹ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁹⁰ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

dem Hintergrund, dass Personen aus den ca. 92'000¹⁹¹ Plätzen der Erstaufnahme theoretisch in einem zweiten Schritt in das SPRAR kommen sollten. Da SPRAR bedeutend weniger Plätze hat als CAS, sind die SPRAR-Zentren normalerweise immer voll¹⁹² und nur ein kleiner Teil der Asylsuchenden und Schutzberechtigten erhält einen Platz im SPRAR.

Es ist zu beachten, dass die zusätzlichen Plätze nicht alle neu geschaffen wurden, sondern teilweise lediglich bestehende Plätze neu in das SPRAR aufgenommen wurden. Beispielsweise wurden die Unterbringungsplätze im Morcone-System in Mailand in SPRAR überführt.¹⁹³ Die Qualität und der Standard der Unterbringung in den SPRAR-Zentren scheinen unter dem erheblichen Zuwachs an Unterbringungsplätzen in den letzten Jahren etwas gesunken zu sein.

Der grösste Anteil der Unterbringungsplätze in den Zentren ist für alleinstehende Personen bestimmt. In den Zentren für Familien werden keine alleinstehenden Personen untergebracht.¹⁹⁴

Im Juli 2015 gab es insgesamt 280 Plätze für geistig oder körperlich behinderte Personen im SPRAR.¹⁹⁵ In den SPRAR-Projekten können zudem nur Personen mit psychischen Problemen unterkommen, die keine stationäre Behandlung erfordern, da SPRAR keine Kliniken unterhält.¹⁹⁶

b.) Zugang

Es existieren Formulare für die Eingliederungsanfrage in das SPRAR (*richiesta di inserimento*). Dort müssen alle Personenangaben gemacht werden sowie mittels Bericht die wichtigsten Informationen bezüglich der Situation geschildert werden (zum Beispiel falls eine besondere Verletzlichkeit, gesundheitliche Situation oder Minderjährigkeit vorliegt). SPRAR vergleicht diese Informationen dann mit den Unterbringungsmöglichkeiten ihrer Zentren. Manchmal ist es möglich, relativ schnell einen Platz zu finden. Die Unterbringung ist deutlich schwieriger, wenn die Anzahl an Eingliederungsanfragen hoch ist. Manchmal gibt es keine freien Plätze. Wenn viele Personen ankommen, ist die Situation in der Zweitaufnahme angespannt und es ist schwierig, zeitnah einen Aufnahmeplatz zu erhalten (verschiedene Interviewpartner und -partnerinnen haben die Situation sinnbildlich mit einem Flaschenhals verglichen). Zur Zeit des Besuchs der Delegation im März war dies der Fall.¹⁹⁷

Zur Zeit unseres Besuches wurde SPRAR vom Innenministerium darauf hingewiesen, dass prioritär Personen aus der Erstaufnahme mit einem positiven Asylentscheid in das SPRAR eingegliedert werden sollen, um die Unterbringungsplätze in den CAS für die neu ankommenden Asylsuchenden zur Verfügung stellen zu können.¹⁹⁸

¹⁹¹ Nach der Roadmap Italiana des Innenministeriums vom 28. September 2015, S. 4 sind es 12'000 Plätze in den CPSA-, den CDA und den ehemaligen CARA, hinzu kommen nach Auskunft von UNHCR ca. 80'000 Plätze in den CAS.

¹⁹² Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

¹⁹³ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

¹⁹⁴ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁹⁵ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR in Zusammenarbeit mit UNHCR, Bericht vom September 2015, S. 114.

¹⁹⁶ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁹⁷ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁹⁸ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

Das Kriterium für SPRAR bei der Zuteilung vorhandener Unterbringungsplätze ist grundsätzlich die bisherige Wartezeit der betroffenen Personen. Daneben haben verletzte Personen Priorität. SPRAR berichtet von einer Zunahme von Anfragen für Opfer von Menschenhandel und Personen mit psychischen Krankheiten. Für Personen mit psychischen Problemen ist die Wartezeit allerdings trotzdem oft länger als bei Personen ohne besondere Verletzlichkeit, da es nur sehr wenige adäquate Unterbringungsplätze gibt und diese aufgrund der Rehabilitationszeiten meist auch länger besetzt sind.¹⁹⁹

Für Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen schickt der *Servizio Centrale* von SPRAR – wenn möglich und vorhanden – den medizinischen Bericht an ein Projekt, damit geprüft werden kann, ob die Einrichtung mit den spezifischen Bedürfnissen kompatibel ist. Diesbezüglich berichtet der *Servizio Centrale* von SPRAR vom Problem, dass medizinische Dokumente manchmal nicht übermittelt würden, weil keine vom Gesuchsteller unterschriebene Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht (*liberatoria*) vorläge.²⁰⁰

c.) Aufenthaltsdauer

Wenn eine Person einmal im SPRAR aufgenommen ist, kann sie normalerweise bis zum rechtskräftigen Asylentscheid in der SPRAR-Einrichtung bleiben. Nach der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie²⁰¹ haben Asylsuchende Anspruch auf eine Unterkunft bis zum Ende des Asylverfahrens inklusive des Beschwerdeverfahrens, wenn keine Einschränkungs- oder Entzugsgründe nach Art. 20 der Richtlinie vorliegen. Da es in Italien mehrere Beschwerdeinstanzen gibt, kann die Behandlung einer Beschwerde je nach Region und je nach Gericht zwischen drei Monaten und drei Jahren dauern.²⁰²

Nach einem positiven Asylentscheid kann eine Person im Regelfall noch sechs Monate in der SPRAR-Unterkunft bleiben. Dies ist jedoch nicht im Gesetz geregelt sondern in den internen Weisungen von SPRAR.²⁰³ In gewissen speziellen Fällen gibt es die Möglichkeit, den Aufenthalt in der SPRAR-Unterkunft nochmals um sechs Monate zu verlängern.²⁰⁴

Diese Regelung führt zur paradoxen Situation, dass eine Person, die einen negativen Asylentscheid und zwei negative Gerichtsurteile erhalten hat, unter Umständen drei Jahre in einem SPRAR-Zentrum untergebracht bleibt, währenddessen eine Person, deren Gesuch sofort positiv beurteilt wurde, lediglich sechs Monate Zugang zu einem Unterbringungsplatz und weiteren Leistungen von SPRAR hat.²⁰⁵

Die Aufenthaltsdauer ist in der Regel ungenügend, um zu gewährleisten, dass die Personen anschliessend selbständig für sich sorgen können – dies insbesondere angesichts der aktuellen Situation auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Kapitel 7). Nach Ablauf

¹⁹⁹ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰⁰ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰¹ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

²⁰² SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰³ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰⁴ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰⁵ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016.

der Aufenthaltsdauer müssen die betroffenen Personen die SPRAR-Unterkunft verlassen und sind auf sich selber gestellt.

d.) Zugang für Rücküberstellte aus anderen europäischen Ländern

Rücküberstellte haben Zugang zum SPRAR, wenn sie die maximale Aufenthaltsdauer im SPRAR zuvor noch nicht ausgeschöpft haben und ein Platz frei ist. Personen, die das Zentrum zuvor ohne Mitteilung verlassen haben, müssen zuerst wieder in das Unterbringungssystem aufgenommen werden. Dies kann sich je nach Einzelfall und zuständiger Questura als sehr problematisch erweisen (vgl. Kapitel 4.3).

Nach Auskunft von SPRAR haben verschiedene Organisationen und Behörden das Recht, die Eingliederungsanfragen zu stellen. Die asylsuchenden Personen können das Gesuch aber nicht selbst stellen. Für Dublin-Rückkehrende gibt es jedoch ein anderes Verfahren, wobei die Eingliederungsanfrage über die italienische Dublin-Unit oder über die Präфекtur läuft.

2014 waren lediglich rund vier Prozent von den im SPRAR untergebrachten Personen Dublin-Fälle. Von den 848 unter Dublin rücküberstellten Personen, die im SPRAR untergebracht waren, wurden elf Prozent aus der Schweiz nach Italien überstellt.²⁰⁶ Angesichts der Tatsache, dass Dublin-Überstellungen aus der Schweiz einen sehr grossen Teil aller Dublin-Überstellungen nach Italien ausmachen, erstaunt diese tiefe Zahl. Sie lässt darauf schliessen, dass nur ein sehr kleiner Teil der aus der Schweiz nach Italien überstellten Personen im SPRAR untergebracht wird.

e.) Gründe für das Verlassen von SPRAR und Anschlusslösungen

Gemäss Jahresbericht 2014 verliessen lediglich 32 Prozent der SPRAR-Abgänger das System wegen sog. erfolgreicher Integration.²⁰⁷ 2015 waren es 33 Prozent.²⁰⁸ 30 Prozent sind 2014 aus dem SPRAR ausgetreten, da die maximale Unterbringungszeit abgelaufen war, 33 Prozent haben selbst entschieden, die SPRAR-Unterkunft zu verlassen, vier Prozent wurden ausgeschlossen und 0,3 Prozent wählte die freiwillige Rückkehr.²⁰⁹

Laut Cittadini del Mondo bereitet SPRAR die Leute nicht oder nicht genügend auf den Austritt vor. Der *Servizio Centrale* von SPRAR macht auch kein Follow-up, was nach Verlassen des Systems mit den Personen geschieht.²¹⁰ Die Personen verschwinden dann aus den behördlichen Registrierungssystemen für Asylverfahren und sind in der Regel erst einmal ohne Unterkunft und meist auch ohne Arbeit.

f.) Verletzliche

Seit 2013 gibt es keine SPRAR-Projekte für die Personenkategorie «Verletzliche» mehr. Dies wird damit begründet, dass alle Personen im Asylverfahren verletzlich sind. Es werden nur noch unbegleitete minderjährige Asylsuchende und Personen mit psychischen Störungen oder körperlichen Behinderungen als besondere Kategorien

²⁰⁶ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 42.

²⁰⁷ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 46.

²⁰⁸ Ministero dell'Interno, Tavolo di Coordinamento Nazionale, Piano Accoglienza 2016, S. 24.

²⁰⁹ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 46.

²¹⁰ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

geführt.²¹¹ 2014 waren fünf Prozent der untergebrachten Personen unbegleitete minderjährige Asylsuchende, ein Prozent waren Menschen mit psychischen Störungen.²¹² Für Personen, die sich in psychologischer Behandlung befinden, übernimmt SPRAR die Kosten für Übersetzung und Mediation.²¹³

Frauen machten 2014 zwölf Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner von SPRAR-Projekten aus.²¹⁴

g.) SPRAR-Plätze i.S.d. Tarakhel-Urteils: Das Rundschreiben des Innenministeriums

In der Folge des EGMR-Urteils *Tarakhel gegen die Schweiz*²¹⁵ müssen Staaten, die Familien nach Italien²¹⁶ (rück-)überstellen, individuelle Garantien zur Sicherstellung der adäquaten Unterbringung und Wahrung der Familieneinheit einholen.

Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) urteilte in seinem Grundsatzentscheid²¹⁷ vom 12. März 2015, dass die Garantien eine materielle völkerrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung der Überstellung seien, die auf Beschwerdeebene überprüfbar sein müssten und nicht als blosse Überstellungsmodalität fungierten.

Es ist anzunehmen, dass die Schaffung und Dokumentation von Verfahren, um diese Voraussetzung einzuhalten, für die italienischen Behörden einen enormen administrativen Aufwand bedeuten würde und die individuell zugesicherten Plätze unter Umständen über Monate bis zur Überstellung hätten freigehalten werden müssen. Vermutlich hat das italienische Innenministerium deshalb am 8. Juni 2015 eine generelle Liste mit Plätzen im SPRAR herausgegeben, welche für Familien, die unter der Dublin-Verordnung nach Italien überstellt werden, reserviert seien. Diese Liste wurde an alle Dublin-Units der anderen Dublin-Mitgliedstaaten versendet.

Diese Liste wurde vom Bundesverwaltungsgericht in einem Entscheid²¹⁸ vom Juli 2015 als individuelle Garantie i.S. des EGMR-Urteils gewertet, solange die italienischen Behörden im konkreten Fall durch ihre Antwort erkennbar werden liessen, dass sie sich bewusst sind, dass es sich um eine Familie handelt, die überstellt werden soll, in dem sie Namen und Alter der Personen nannten. Zu einem anderen Schluss gelangte das Gericht in einem Urteil²¹⁹ im Dezember 2015: Da die Liste bereits sechs Monate alt sei entspreche sie aufgrund mangelnder Aktualität nicht mehr den Erfordernissen einer individuellen Garantie.

Im Februar 2016 versendete das italienische Innenministerium eine aktualisierte Liste mit reservierten Plätzen an alle Dublin-Units. Im zweiten Rundschreiben wurde die

²¹¹ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 16.

²¹² SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 28.

²¹³ Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016.

²¹⁴ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 36.

²¹⁵ EGMR-Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel vs. Switzerland*, Nr. 29217/12.

²¹⁶ Je nach Interpretation der Gerichte gilt dies auch im Bezug auf andere Staaten oder andere Konstellationen, siehe z.B. Urteil des BVGer vom 25. August 2015, D-2677/2015: Fall eines psychisch beeinträchtigten Mannes, der nach Slowenien überstellt werden sollte, in diesem Fall hätte das Staatssekretariat für Migration SEM Garantien bzgl. Zugang zur Gesundheitsversorgung und Unterkunft einholen müssen.

²¹⁷ BVGE 2015/4, E. 4.3.

²¹⁸ BVGer-Urteil vom 27. Juli 2015, D-4394/2015, E. 7.2 f.

²¹⁹ BVGer-Urteil vom 9. Dezember 2015, E-6261/2015, E. 4.5.2.

Anzahl Plätze im Vergleich zur ersten Liste im Sommer 2015 um ca. die Hälfte gekürzt und weist jetzt 85 Plätze auf.

GUS erklärte gegenüber der Delegation, es sei im Zeitraum, als sie als die verantwortliche NGO am Flughafen Fiumicino tätig gewesen seien, nie vorgekommen, dass eine Person oder eine Familie direkt vom Flughafen in ein SPRAR-Zentrum verwiesen wurde. Dies sei damit begründet worden, dass das SPRAR beim Innenministerium und nicht bei der Präfektur angesiedelt sei. Wie für alle anderen Personen im CAS-System auch, sei dann der CAS-Manager für den weiteren Transfer in das SPRAR zuständig, wenn dort ein Platz gefunden werden könne.²²⁰

Da trotz intensiver Versuche (sowohl direkt als auch über Drittkontakte) das *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* des Innenministeriums nicht zu einem Treffen bereit war, fehlt in diesem Bericht dessen Sicht, was wir bedauern.

Insgesamt war es der Delegation nicht möglich, transparente und eindeutige Informationen bezüglich der praktischen Umsetzung der Garantien für Familien i.S.d. *Tarakhel*-Urteils zu sammeln. Es drängen sich für Staaten, welche Familien oder andere vulnerable Personen nach Italien überstellen, weitere und individuellere Abklärungen bezüglich der Garantien auf, um eine Verletzung von Art. 3 EMRK durch eine Überstellung zu verhindern.

h.) Fazit

Das SPRAR bietet eine gute Unterstützung für jene, die dort einen Platz erhalten. Allerdings kann die Qualität aufgrund des erheblichen Anstiegs der Anzahl Plätze nicht mehr gleich hoch gehalten werden wie zu Zeiten, als noch weniger Plätze zur Verfügung standen. Trotz der zahlreichen zusätzlichen Plätze gibt es angesichts des Bedarfs immer noch bei weitem nicht genügend Plätze. Eine Zuteilung scheint zufällig zu erfolgen und in gewisser Weise «Glückssache» zu sein. Die SPRAR-Plätze sind immer befristet. Die Aufenthaltsdauer reicht kaum je aus, um danach nachhaltig selbstständig und damit erfolgreich integriert zu sein.

Die Situation gestaltete sich nach Angabe von SPRAR bereits im März schwierig, da zahlreiche Personen auf eine Aufnahme in das SPRAR warteten. Für Zeiten mit höheren Ankunftsahlen über das Mittelmeer ist deshalb mit grösseren Schwierigkeiten bei der Unterbringung im SPRAR zu rechnen. Dublin-Rückkehrende machen mit vier Prozent am Gesamtanteil der vergebenen Plätze nur einen sehr kleinen Teil der im SPRAR untergebrachten Personen aus.

5.3.2 Gemeinde-Unterkünfte und Notschlafstellen in Rom

Vorbemerkung: Trotz intensiven Bemühungen und mehrmaligem Nachfragen erklärte sich die Gemeinde Rom (*Ufficio Immigrazione*) nicht bereit, die Delegation zu treffen. Auf die ebenfalls mehrmalige Nachfrage nach schriftlichen Informationen erhielten wir bedauerlicherweise keine Antwort. Dementsprechend fehlen umfassende Angaben bezüglich Anzahl Plätze, Wartedauer etc. auf Gemeindeebene.

²²⁰ GUS, Interview vom 2. März 2016.

Die Gemeinde Rom betreibt noch immer einen Informationsschalter in der Via Assisi, wo die Anmeldung für einen Gemeindeplatz möglich ist.²²¹ Aufgrund der fehlenden Informationen bezüglich der Art der Plätze seitens der Gemeinde Rom kann nicht beurteilt werden, ob diese Plätze über das staatliche Unterbringungssystem sowie die städtischen Notschlafstellen für alle obdachlosen Personen hinausgehen.

Kirchliche und andere NGOs bieten zusätzlich zu den Zentren, die sie im Auftrag der Gemeinden führen (teilweise im Rahmen des SPRAR oder CAS), einige wenige Plätze in Notschlafstellen an.

Ein freiwilliger Helfer in Rom hat der Delegation eine selbst zusammengestellte Übersicht mit Orten für Essensausgabe, Schlaf- und Waschgelegenheiten sowie Anlaufstellen für medizinische Unterstützung abgegeben. Auf dieser Liste wird auf die Telefonnummer der sozialen Anlaufstelle der Gemeinde Rom *Sala Operativa Sociale - S.O.S.*²²² verwiesen, welche sich seit 2002 mit sozialen Notfällen beschäftigt. Auf dieser Homepage werden sieben Zentren für obdachlose Frauen und Männer und fünf Einrichtungen für Frauen mit Kindern aufgeführt.²²³ Ebenfalls auf der Homepage²²⁴ der Gemeinde von Rom werden für Roma Capitale verschiedene Notschlafplätze angegeben. Diese Plätze sind jedoch nur in der Nacht, meist erst ab dem späten Abend,²²⁵ geöffnet und müssen am Morgen früh wieder verlassen werden. Diese Notschlafstellen stehen auch einheimischen Obdachlosen offen; es sind keine spezifisch für Personen aus dem Asyl- oder Migrationsbereich reservierte Plätze.

5.3.3 Gemeinde-Unterkünfte und Notschlafstellen in Mailand

Bis Ende 2014 bildete das Morcone-System²²⁶ die Erstaufnahme in Mailand. Das Morcone-System wurde im Verlauf des Jahres 2015 in das SPRAR transferiert.²²⁷

Die Gemeinde Mailand betreibt einen Informationsschalter in der Via Scaldasole (früher in der Via Barabino). Dort können sich Asylsuchende und Schutzberechtigte melden und erhalten soziale und rechtliche Beratung.²²⁸ Dieser Schalter steht auch Dublin-Rückkehrenden offen. Unter anderem versuchen die Beratenden, Unterkunftsplätze im SPRAR und in Strukturen für vulnerable Personen zu vermitteln.²²⁹

2015 wurden 2'803 Beratungen am Schalter durchgeführt. 765 Personen wurden vertieft beraten. Davon waren 18 Prozent Personen mit subsidiärem Schutz, 17 Prozent anerkannte Flüchtlinge, 18 Prozent Personen mit humanitärem Schutz und 43 Prozent

²²¹ www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW477135 aufgerufen am 13. Juni 2016.

²²² www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW116819 aufgerufen am 13. Juni 2016.

²²³ www.comune.roma.it/pcr/it/emergenza_soc_e_acc.page aufgerufen am 13. Juni 2016.

²²⁴ www.comune.roma.it/pcr/it/xiii_acc_notturna.page aufgerufen am 13. Juni 2016.

²²⁵ Nach Auskunft eines Freiwilligen vom Roten Kreuz gegen 22 oder 23 Uhr.

²²⁶ Am Ursprung des sog. Morcone-Projekts, stand ein Abkommen, dass die Grossstädte Mailand, Rom, Turin und Florenz 2007 mit dem Innenministerium schlossen, wonach der Staat für sieben Jahre einen Teil der Zentren finanziert hat, um dem erhöhten Bedarf an Unterbringungsplätzen in den Grossstädten Rechnung zu tragen.

²²⁷ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

²²⁸ E-Mail Auskunft von Antonella Colombo, Gemeinde Mailand, vom 16. Juni 2016.

²²⁹ Homepage der Gemeinde Mailand, www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/sociale/servizi_interventi_sociali/adulti_immigrati/servizi_immigrazione, aufgerufen am 7. Juni 2016.

Personen im Asylverfahren; die restlichen neun Prozent der Personen kamen nicht aus dem Asylbereich.²³⁰

In der Gemeinde Mailand gibt es 360 SPRAR-Plätze, davon 70 für Frauen und Familien, acht für Personen mit schweren psychischen Problemen, 20 Plätze für ein Resettlement-Projekt und die anderen Plätze sind für allein reisende Männer vorgesehen. Im Sommer 2016 sollen 62 zusätzliche SPRAR-Plätze entstehen.²³¹ Es bestehen auf Gemeindeebene keine grossen Unterbringungskapazitäten, die über das nationale Unterbringungssystem hinausgehen.

Zudem gibt es in der Gemeinde Mailand noch weitere Unterkünfte, die ursprünglich für kürzere Aufenthalte von Personen auf der Durchreise gedacht waren, in denen aber in der Zwischenzeit auch Asylsuchende, die keine andere Unterkunft erhalten haben, für längere Zeit unterbracht werden. Im März 2016 waren dies folgende Unterkünfte: Casa Suraya, Via Aldini, Via Mambretti, Via Corelli, Via Pedroni und Via Pollini.²³² Die Unterkunft an der Via Aldini sollte im Juni 2016 gemäss unseren Informationen geschlossen werden.²³³ Das **Casa Suraya** ist eine Not-Unterkunft für Flüchtlingsfamilien mit 150 Betten, welche materielle Unterstützung (Körperpflege, Kleidung, etc.) und bei längeren Aufenthalten auch Unterstützung auf dem Weg zur Autonomie bietet.²³⁴ Die Unterkunft wird von Farsi Prossimo geleitet und von diversen Freiwilligen unterstützt. Die Personen werden entweder von der Gemeinde Mailand oder von der Präfektur an diese Unterkunft verwiesen.

Farsi Prossimo und andere NGOs führen mehrere kleinere Zentren und Wohnungen, zu denen auch ausländische Personen Zugang haben.²³⁵ Darunter befinden sich z.B. Zentren für Familien, spezielle Zentren für Frauen und für Opfer von Menschenhandel. Diese Zentren sehen sich mit einem grossen Bedarf konfrontiert, da viel mehr Personen die Aufnahmezentren verlassen und eine Anschlusslösung brauchen, als Unterbringungsplätze angeboten werden.

In Mailand gibt es zudem seit 2013 einen sog. **HUB** in der Nähe des Hauptbahnhofs (zur Zeit der Abklärungsreise in der Galleria Mortirolo, seit Mai 2016 in der Via Sarmatini 120), welcher jedoch nicht mit den Hubs zu verwechseln ist, zu denen die ehemaligen CARA umgewandelt werden. Der HUB wird als Anlaufstelle von Freiwilligen des Projektes ARCA betrieben.²³⁶ Der HUB verfügt zwar über Notschlafplätze, ist aber nicht als Unterbringung gedacht. Es wird Essen ausgegeben, medizinische Erstversorgung geleistet²³⁷ und Freiwillige geben Informationen und versuchen wo nötig, eine Unterkunft zu organisieren. Kann keine Unterkunft gefunden werden, gibt es auch die Möglichkeit, ein paar Nächte im HUB zu verbringen. Die Delegation traf dort einen

²³⁰ Comune di Milano, Rapporto statistico sui Rifugiati e i Richiedenti, Asilo a Milano: analisi delle fonti e dei dati, Sesto Rapporto (dati 2015), S. 6 ff.

²³¹ E-Mail Auskunft von Antonella Colombo, Gemeinde Mailand, vom 16. Juni 2016.

²³² Gemeinde Mailand, Interview vom 3. März 2016. Seitdem sind einige neue Unterkünfte geöffnet worden; E-Mail Auskunft von Antonella Colombo, Gemeinde Mailand, vom 16. Juni 2016.

²³³ http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/05/07/news/il_comune_chiude_il_centro_al-dini_si_muovano_gli_altri_-139242915/?refresh_ce aufgerufen am 13. Juni 2016.

²³⁴ www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento/area-stranieri-centri-di-accoglienza/la-casa-di-suraya-2 aufgerufen am 13. Juni 2016.

²³⁵ Ein aktueller Überblick findet sich hier: www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento aufgerufen am 13. Juni 2016.

²³⁶ Fondazione Progetto Arca, www.progettoarca.org aufgerufen am 13. Juni 2016.

²³⁷ www.ilgiorno.it/milano/hub-emergenza-profughi-1.2128223 aufgerufen am 16. Juni 2016

jungen Mann, der unter Dublin aus der Schweiz nach Malpensa (Präfektur Varese) überstellt wurde. Die NGO am Flughafen teilte ihm mit, dass sie keine Unterkunft für ihn finden könne und gab ihm einen Post-it-Zettel vom HUB in Mailand (Präfektur Mailand). Der junge Mann konnte dann für eine Nacht im HUB übernachten, danach in einem anderen provisorischen Zentrum. Es muss allerdings erwähnt werden, dass dem Mann lediglich ausnahmsweise geholfen werden konnte, da eine Person des HUB die in Englisch verfasste Zusammenfassung des Psychiatrie-Berichtes aus der Schweiz gelesen hatte. Die Freiwilligen des Projektes ARCA haben für ihn einen Platz im SPRAR organisieren können, wo er jetzt untergebracht ist.²³⁸ Nach Angabe einer freiwillig tätigen Ärztin des Projektes kommen täglich Personen in den HUB, die aus anderen europäischen Ländern zurück nach Italien überstellt wurden.

Aufgrund der starken Fragmentierung des Systems und fehlender Koordination zwischen den einzelnen Akteuren ist es unmöglich, einen Überblick über die gesamte Anzahl an Angeboten und Plätzen von NGOs und kirchlichen Institutionen zu erhalten. Jedenfalls sind die Kapazitäten sehr beschränkt. Nach Auskunft von Farsi Prossimo reichen die Angebote und Plätze nicht aus.²³⁹

Im Einzelfall handelt es sich oft nur um einen notfallmässigen Schlafplatz für eine kurze Zeit, oftmals lediglich für eine Nacht. Dies ist weit entfernt von einer nachhaltigen Lösung. Unter diesen Bedingungen ist es in aller Regel unmöglich, im Aufnahme-land Italien Fuss zu fassen und selbständig zu werden.

5.3.4 Besetzte Häuser und Slums

Aufgrund mangelnder Kapazitäten im offiziellen Aufnahmesystem leben in verschiedenen Städten Italiens Asylsuchende und Schutzberechtigte in besetzten Häusern oder Hüttensiedlungen, meistens unter unakzeptablen Bedingungen.²⁴⁰

72 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner der informellen Unterkünfte haben einen Schutzstatus in Italien (22 Prozent Flüchtlingsstatus, 27 Prozent subsidiären Schutz und 23 Prozent einen humanitären Status,) und sechs Prozent befinden sich im Asylverfahren.²⁴¹ Die Bewohnerinnen und Bewohner haben unterschiedliche Unterbringungsstationen hinter sich: 61 Prozent waren über einen Monat in einem staatlichen Zentrum untergebracht, 15 Prozent in zwei staatlichen Zentren, 23 Prozent hatten keinen Zugang zum Aufnahmesystem.²⁴² 73 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner sind nicht erwerbstätig, die Arbeitssituation derer, die eine Arbeit gefunden haben, ist teilweise prekär (vgl. zur aktuellen Arbeitsmarktsituation in Italien auch Kapitel 7).²⁴³

In Rom leben schätzungsweise zwischen 2'250 und 2'880 Frauen, Männer und Kinder in Slums und besetzten Häusern.²⁴⁴ In Mailand werden Hausbesetzungen – anders als

²³⁸ Dublin-Rückkehrer (Überstellung aus der Schweiz), Treffen im HUB Galleria Mortirolo in Mailand, 3. März 2016.

²³⁹ Farsi Prossimo, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016.

²⁴⁰ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 31.

²⁴¹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 12.

²⁴² Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 13.

²⁴³ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 13.

²⁴⁴ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 7.

in Rom – deutlich weniger toleriert, entsprechend ist ihre Dauer beschränkt und die Orte bleiben verborgen. Es ist anzunehmen, dass sie oft wechseln.

a.) *Selam Palace in Rom*

Die Delegation besuchte auf ihrer Abklärungsreise zusammen mit der NGO Cittadini del Mondo den Selam Palace in Rom.²⁴⁵ Diese NGO besucht den Palace regelmässig und bietet Beratung und medizinische Unterstützung an. Das Gebäude ist bereits seit zehn Jahren besetzt. In dem ehemaligen Universitätsgebäude lebten zur Zeit des Besuchs der Delegation ungefähr 1'000-1'200 Personen²⁴⁶, die ursprünglich vom Horn von Afrika (Somalia, Eritrea, Äthiopien, Sudan) kommen. Die meisten Personen im Selam Palace stammen aus Eritrea.²⁴⁷ Der Selam Palace bildet ein in sich abgeschlossenes System, das autonom verwaltet wird. Sämtliche wichtigen Entscheidungen werden von einem Komitee gefällt, das paritätisch aus Bewohnern der verschiedenen Herkunftsländer zusammengesetzt ist. Die Zimmer werden zu einem monatlichen Betrag vermietet. Das Geld wird dann beispielsweise für Strom und Wasser verwendet.²⁴⁸

Eine Zeit lang war es möglich, eine *residenza* (Wohnsitz) im Selam Palace zu haben. Die Situation hat sich jedoch mit dem *Decreto Lupi*²⁴⁹ für die Asylsuchenden verschlechtert, da das Dekret die Bewilligung einer *residenza* in einer besetzten Einrichtung verbietet.²⁵⁰ Dies bedeutet für Personen in besetzten Einrichtungen eine hohe Hürde, deren Überwindung mit viel Aufwand bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verbunden ist. Dies gilt ebenfalls für das Beantragen einer Gesundheitskarte sowie für alle Leistungen, für die eine *residenza* verlangt wird. Oft werden sog. *residenze fittizie* (fiktiv) gekauft oder von NGOs abgegeben.²⁵¹ Es gibt einige NGOs (z.B. Centro Astalli), die ihre Adresse als fiktive *residenza* zur Verfügung stellen dürfen, allerdings bürgt die NGO dann auch für die Person und dafür, dass sie sich noch in Italien aufhält.²⁵² Die NGOs und entsprechend die Adressen befinden sich jedoch meistens im Municipio 1 (Stadtzentrum), was zahlreiche weitere Probleme mit sich bringt (vgl. Kapitel 8.1).

Viele Bewohnerinnen und Bewohner haben einen Schutzstatus in Italien, aber auch Dublin-Rückkehrende leben im Selam Palace. 2014 hatten 57 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner subsidiären Schutz, 25 Prozent Flüchtlingsstatus, 8 Prozent andere Bewilligungen, 5 Prozent hielten sich irregulär in Italien auf und 5 Prozent hatten einen humanitären Schutzstatus.²⁵³ 76 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner waren seit mehr als fünf Jahren in Italien. Dies zeigt die mangelnde Perspektive auf Verbesserung der Situation und für eine erfolgreiche Integration deutlich auf. Die Mehrheit der Bewohnerinnen und Bewohner sind Männer, es leben aber auch allein-stehende und alleinerziehende Frauen und Familien mit Kindern und Säuglingen dort.

²⁴⁵ Besuch im Selam Palace, 3. März 2016.

²⁴⁶ Im Sommer 2015 hat die Anzahl der im Selam Palace untergebrachten Personen vorübergehend enorm zugenommen, da viele Personen im Transit für ein paar Tage dort untergekommen sind. Für den Sommer 2016 ist eine ähnliche Entwicklung zu erwarten.

²⁴⁷ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁴⁸ Gespräch mit Personen, die im Selam Palace wohnen, 3. März 2016.

²⁴⁹ Dekret 47/2014, Art. 5.

²⁵⁰ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵¹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵² Centro Astalli, Interview vom 2. März 2016.

²⁵³ Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, Bericht vom Juni 2014, S. 21.

Viele Männer versuchen, ihre Frauen an einem anderen Ort unterzubringen, da der Selam Palace kein guter Ort ist, um Kinder gross zu ziehen.²⁵⁴

Im Juni 2014 waren 65 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner arbeitslos.²⁵⁵ Es gibt zahlreiche Beispiele von Personen, die umgezogen sind, dann aber wieder zurück mussten, weil sie über keine ausreichenden finanziellen Mittel für eine längerfristige Wohnungsmiete verfügten.²⁵⁶ 35 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner lebten 2014 seit mehr als fünf Jahren im Selam Palace, 33 Prozent seit mehr als einem Jahr.²⁵⁷ Diese Zahlen zeigen unter anderem auch, dass es für die Bewohnerinnen und Bewohner des Selam Palace sehr schwierig ist, eine andere Wohnmöglichkeit zu finden.

Ein grosses Problem ist das Fehlen von Trinkwasser im Gebäude. Die Bewohnerinnen und Bewohner sind deshalb gezwungen, Mineralwasser zu kaufen. Dieses ist teuer, unpraktisch und unökologisch. Da sich das Gebäude etwas ausserhalb der Stadt befindet, ist es für die Bewohnerinnen und Bewohner mit einem erheblichen Aufwand verbunden, in einer karitativen Mensa im Zentrum zu essen. Sie können diese Möglichkeit aufgrund der grossen Distanzen in Rom maximal einmal pro Tag nutzen. Die schlechte Ernährung aufgrund der fehlenden Mittel und der ungenügenden Kenntnis der in Italien verfügbaren Nahrungsmittel führt laut Cittadini del Mondo oft zu Gesundheitsproblemen. Cittadini del Mondo organisiert deshalb neben Präventionskursen auch Kurse mit einem Ernährungsexperten. Häufig haben die Personen auch Knochen- und Muskelprobleme sowie Erkrankungen der Atmungsorgane.²⁵⁸

Die Perspektivenlosigkeit wird oftmals mit Alkohol kompensiert, was auch Personen passiert, die vorher nie getrunken haben.²⁵⁹ Psychische Probleme verschlechtern sich tendenziell durch die prekären Bedingungen.²⁶⁰

Die Situation von **psychisch beeinträchtigten Personen** ist auch bzw. gerade in besetzten Häusern wie dem Selam Palace äusserst schwierig: Beim Besuch der Delegation 2013 befand sich vor dem Eingang unter einem Vordach des Gebäudes die Schlafstelle eines psychisch beeinträchtigten Mannes. Er durfte nicht im Gebäude selber übernachten, weil er dort angeblich Probleme verursachen würde. Andere Bewohnerinnen und Bewohner brachten ihm jeweils das Essen nach draussen. Das Beispiel führt drastisch vor Augen, dass psychisch beeinträchtigte Personen nicht einmal Aufnahme in besetzten Häusern finden, weil sie als nicht tragbar erachtet werden und sozial nicht akzeptiert sind.²⁶¹ Die Situation ist ähnlich wie bei den staatlichen Zentren CARA und SPRAR sowie den Gemeindezentren, die alle nur sehr wenige bis gar keine geeigneten Plätze für psychisch beeinträchtigte Personen haben. An dieser Situation hat sich nichts verändert (vgl. dazu auch Kapitel 8.2).

²⁵⁴ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵⁵ Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, Bericht vom Juni 2014, S. 26.

²⁵⁶ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵⁷ Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, Bericht vom Juni 2014, S. 21.

²⁵⁸ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵⁹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁶⁰ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁶¹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

b.) Weitere besetzte Häuser und Slums in Rom

Via Curtatone (Piazza Indipendenza): Dort leben ca. 600 bis 900 Personen, die meisten davon Flüchtlinge. Es leben auch Frauen und Kinder dort.²⁶² Viele waren vorher im Selam Palace untergebracht.²⁶³

Via Collatina: In diesem besetzten Gebäude leben ca. 600 bis 700 Personen, die meisten davon Flüchtlinge, es leben auch Frauen und Kinder dort.²⁶⁴ Die Bewohner kommen zu ca. 70 Prozent aus Eritrea und 30 Prozent aus Äthiopien.²⁶⁵

Via Tiburtina: Dort leben ca. 50 bis 80 Flüchtlinge, Männer, Frauen und Kinder.²⁶⁶

Die Hütten bei der Metrostation **Ponte Mammolo** mit teilweise bis zu 400 Bewohnerinnen und Bewohnern wurden im Mai 2015 zwangsgeräumt. Ca. 200 Personen sind dann ins **Zentrum Baobab** übersiedelt. Bis zu seiner Zwangsräumung im November 2015 wurden dort insgesamt 35'000 Personen auf der Durchreise (sog. *transitanti*) unterstützt und vorläufig untergebracht. Médecins sans Frontières (MSF) hat von Juli bis Oktober 2015 psychologische Unterstützung angeboten. Nach der Zwangsräumung im November 2015 drückte MSF öffentlich seine Besorgnis über den Mangel an Alternativen aus.²⁶⁷ Eine der wenigen Alternativen ist ein von der Delegation besuchtes Zentrum mit 60 Plätzen, welches vom Roten Kreuz betreut wird. Trotz Schliessung des Zentrums Baobab scheint es noch immer eine bekannte Adresse für schutzsuchende Personen zu sein. Die Delegation traf vor dem ehemaligen Zentrum eine Gruppe von 20 Personen, die zwei Tage zuvor über das Mittelmeer nach Italien gelangt war und gehofft hatte, im Baobab Zentrum eine Unterbringung zu finden.

Freiwillige Helfende sowie Migrantinnen und Migranten berichteten der Delegation über die höchst desolate Unterbringungssituation im Sommer 2015, als unterirdische Parkhäuser ohne Duschen und Toiletten von Personen als Unterbringung benutzt wurden, was sehr schlimme Auswirkungen auf ihre Gesundheitssituation hatte.

c.) Fazit

Vor allem in Rom lebt eine grosse Zahl von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in besetzten Häusern und Slums. Die meisten haben keine Arbeit und wenig Hoffnung, eine solche zu finden. Der Alltag ist daher von der Deckung der Elementarbedürfnisse bestimmt. Unter diesen Umständen ist es beinahe unmöglich, einem Sprachkurs oder anderen von NGOs organisierten Aktivitäten zu folgen. Die Lebensbedingungen in den besetzten Häusern sind nicht kindgerecht und stellen eine Gefährdung für die Entwicklung von Kindern dar. Das Gewaltpotenzial auch in den anderen besetzten Gebäuden ist nicht nur für Frauen und Kinder, sondern auch für Männer gefährlich und oft unberechenbar. Die in diesen Notschlafstellen untergebrachten Personen haben in aller Regel keine Perspektive auf eine Verbesserung ihrer Situation.

²⁶² Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 31.

²⁶³ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁶⁴ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 31.

²⁶⁵ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁶⁶ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 31.

²⁶⁷ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 10.

Zusätzlich darf nach dem *Decreto Lupi* keine *residenza* in besetzten Einrichtungen bewilligt werden. Das bringt weitere Hürden mit sich, etwa beim Beantragen einer Gesundheitskarte, beim Verlängern des Aufenthaltstitels, beim Zugang zum Kindergarten sowie bei allen Erledigungen, für die eine *residenza* verlangt wird.

5.3.5 Obdachlosigkeit

In Rom sind zahlreiche Asylsuchende und Schutzberechtigte obdachlos. Nachts sind an verschiedenen Orten obdachlose Personen anzutreffen. Oft schlafen sie sichtbar an Strassenecken, am Bahnhof Termini, auf Trottoirs, in Parks oder auf vorübergehend stillgelegten Baustellen. Freiwillige der NGOs Sant'Egidio und MEDU besuchen einmal resp. mehrmals pro Woche die Obdachlosen, Sant'Egidio verteilt Essen und MEDU bietet medizinische Beratung und Behandlung an. Die Delegation begleitete Sant'Egidio und MEDU dabei.²⁶⁸

Auch in Mailand gibt es obdachlose Flüchtlinge, diese sind dort allerdings weniger sichtbar. Es gibt insbesondere im Winter Obdachlosenheime für die Übernachtung. Zum Zeitpunkt der Abklärungsreise befanden sich dort nach Auskunft von Caritas kaum Personen im Asylverfahren, jedoch viele Personen mit einem Status in Italien.²⁶⁹ Naga berichtet von zahlreichen Personen, die nach der Gewährung eines Schutzstatus das CAS verlassen müssen und auf der Strasse leben, bis ein Platz im SPRAR frei wird, was Monate dauern kann. Dieses Problem ist laut Naga zunehmend.²⁷⁰

Viele Personen, die das Zentrum Naga Har besuchen und obdachlos sind, wissen nicht, wo sie ihr Gepäck lassen können. Naga bewahrt manchmal solche Gepäckstücke auf, da es in Mailand keine Möglichkeit gibt, diese zu deponieren.²⁷¹

Die Gemeinde Mailand bestätigt, dass es Fälle gibt, bei denen sie die Personen am Informationsschalter abweisen mussten, weil sie für sie keinen Platz finden konnten. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Personen auf der Strasse leben und obdachlos sind.²⁷²

Wer keinen Platz in einer Unterkunft gefunden hat bzw. keinen zugewiesen erhielt, bekommt auch kein Essen von staatlicher Seite. Allerdings gibt es religiöse Gemeinschaften, NGOs und Suppenküchen, welche Essen verteilen.²⁷³ Wie bereits in Bezug auf die Personen in den besetzten Häusern sowie im SFH-Bericht von 2013²⁷⁴ beschrieben, verbringen die Flüchtlinge nach wie vor die meiste Zeit ihres Alltags damit, ihre Mindestbedürfnisse zu decken: Anstehen bei Suppenküchen für Mahlzeiten, Finden einer Dusch- und Waschmöglichkeit und eines Schlafplatzes. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, wie an einem Sprachkurs oder an anderen integrationsfördernden Massnahmen teilgenommen werden könnte, wenn sie denn überhaupt angeboten werden. Cittadini del Mondo berichtet, dass es für die Bewohnerinnen und

²⁶⁸ Begleitung von Freiwilligen von Sant'Egidio bei Essensverteilung an Obdachlose, 1. März 2016.

²⁶⁹ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

²⁷⁰ Naga, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

²⁷¹ Naga, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

²⁷² Gemeinde Mailand, Interview vom 3. März 2016.

²⁷³ UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016.

²⁷⁴ SFH, Italien: Aufnahmebedingungen, Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Bericht vom Oktober 2013.

Bewohner des Selam Palace schwierig ist, die Suppenküchen aufzusuchen, da sich diese im Zentrum von Rom befinden und der Selam Palace ausserhalb.

5.3.6 Fazit

Das italienische System geht davon aus, dass Personen mit Schutzstatus selber für sich sorgen können und müssen. Dementsprechend gibt es nur wenige Aufnahmeplätze für schutzberechtigte Personen, und diese sind in aller Regel zeitlich begrenzt. Vor allem wenn eine Person die maximale Aufenthaltsdauer in einem Zentrum bereits ausgeschöpft hat (maximal sechs Monate ab Anerkennung des Schutzstatus), sind die Chancen klein, eine Unterkunft zu finden. Vom so generierten hohen Risiko der Obdachlosigkeit sind auch Frauen, allein erziehende Mütter, Familien sowie physisch und psychisch beeinträchtigte Personen betroffen.

Die Lebensbedingungen der Asylsuchenden und Flüchtlinge in den besetzten Häusern, Slums und auf der Strasse sind menschenunwürdig. Sie leben am Rande der Gesellschaft ohne jegliche Perspektive auf eine Verbesserung ihrer Situation. Ihr Alltag ist oft durch die Deckung der Elementarbedürfnisse wie Suche nach Nahrung und einem Schlafplatz bestimmt.

6 Sozialhilfe

6.1 Italienisches System

Wie bereits erwähnt, sieht das italienische Asylsystem für Asylsuchende bis zu einer letztinstanzlichen Entscheidung über das Asylgesuch Unterstützung vor. Kurz nach Erhalt eines Schutzstatus, sind die schutzberechtigten Personen jedoch auf sich alleine gestellt; es wird erwartet, dass sie für sich selber sorgen können.

Schutzberechtigte sind den Einheimischen in Bezug auf soziale Rechte, also auch im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen formal gleichgestellt. Das Sozialsystem in Italien hat sich seit der letzten Abklärungsreise der SFH 2013 nicht verändert und ist nach wie vor – auch für italienische Staatsangehörige – sehr schwach ausgestaltet, so dass der Bedarf nicht gedeckt werden kann. Anders als im schweizerischen System gibt es keine regelmässigen monatlichen Sozialhilfeleistungen, die das Existenzminimum sichern. Das italienische System stützt sich stark auf die Unterstützung durch die Familie ab. Während Italienerinnen und Italiener bei Bedürftigkeit zumeist auf die Unterstützung ihrer Angehörigen zählen können und das System quasi auf der Prämisse beruht, dass die Familie in solchen Fällen einen Beitrag leistet, fehlt geflüchteten Personen zumeist ein tragfähiges familiäres Netz. Daher sind sie faktisch schlechter gestellt als Einheimische. Dies betonte auch der Menschenrechtskommissar des Europarates in einem älteren (aber aufgrund der unveränderten Situation des italienischen Sozialsystems nach wie vor aktuellen) Bericht zu Italien.²⁷⁵

²⁷⁵ Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, RZ 155.

6.2 Finanzielle Beiträge

Laut des AIDA-Berichts vom Dezember 2015 zu Italien erhalten asylsuchende Personen in den – damals noch CARA genannten – *Centri governativi di prima accoglienza* ca. 2.50 Euro pro Tag, entweder in Form von Geld oder von Materialien (beispielsweise Zigaretten oder Bustickets). In SPRAR-Zentren erhalten die dort untergebrachten Personen ebenfalls eine Art Taschengeld, welches je nach Projekt zwischen 1.50 und 2.50 Euro pro Tag variiert. Über die CAS sind diesbezüglich keine Informationen vorhanden.²⁷⁶ Personen, die nicht in einem Zentrum untergebracht sind, erhalten auch keine finanziellen Beiträge.

Bezüglich der Sozialhilfebeiträge sind schutzberechtigte Personen in Italien den Einheimischen gleichgestellt.²⁷⁷ Sozialhilfe als solches gibt es nicht. Allerdings gibt es für eine gewisse Zeit einen Beitrag, wenn eine Person ihre (legale) Arbeit verloren hat (Arbeitslosengeld).²⁷⁸ Ebenfalls ist es möglich, sich für einen finanziellen Beitrag zu bewerben, wenn eine Person kein oder ein sehr geringes Einkommen hat, die Summe variiert, in Rom sind es (bis zu) 500 Euro im Jahr.²⁷⁹ In der Gemeinde Mailand kann theoretisch Sozialhilfe beantragt werden, die aus einem Geldbeitrag von 250 Euro pro Monat besteht und für sechs Monate ausbezahlt wird. Die Gewährung ist aber nicht garantiert und hängt von der Anzahl Anfragen und dem verfügbaren Budget ab.²⁸⁰

6.3 Sozialwohnungen

Die Gemeinden verfügen über Sozialwohnungen, für die sich bedürftige Personen und entsprechend auch schutzberechtigte Personen bewerben können. Allerdings setzt die Anmeldung eine mindestens fünfjährige Aufenthaltszeit in Italien voraus.²⁸¹ Es gibt nur wenige Sozialwohnungen und die Wartelisten sind sehr lang. Die Wartezeit beträgt sowohl für Einheimische als auch für Ausländerinnen und Ausländer mehrere Jahre.²⁸² Allein in Mailand gibt es eine Warteliste mit 10'000 Personen. Pro Jahr werden ca. 400 Personen in einer Sozialwohnung untergebracht.²⁸³

6.4 Fazit

Wie Einheimische haben auch Schutzberechtigte kein Recht auf Sozialhilfebeiträge, die ihre Existenz sichern würden. Das Sozialsystem in Italien basiert hauptsächlich auf der privaten Unterstützung durch die Familie. Genau diese fehlt aber in aller Regel den in Italien als schutzberechtigt anerkannten Personen. Dies führt zu einer faktischen Ungleichstellung zwischen diesen und der italienischen Bevölkerung. Die War-

²⁷⁶ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, S. 65.

²⁷⁷ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S. 36 f.; Rechtsgrundlage für Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutz: Art. 27 Dekret 251/07; Rechtsgrundlage für Personen mit humanitärem Schutz: Art. 41 Dekret 286/98.

²⁷⁸ Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani vom 1. März 2016.

²⁷⁹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁸⁰ Gemeinde Mailand, Interview mit Antonella Colombo vom 3. März 2016.

²⁸¹ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016.

²⁸² UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

²⁸³ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016.

tezeit für eine Sozialwohnung beträgt mehrere Jahre, auch für Familien. Die Menschen bleiben somit in aller Regel spätestens sechs Monate nach der Schutzgewährung sich selbst überlassen.

7 Arbeit und Integration

Asylsuchende dürfen nach zwei Monaten arbeiten.²⁸⁴ Spätestens sechs Monate nach Erhalt des Schutzstatus (abhängig von den theoretisch vorgesehenen sechs Monaten in einem SPRAR-Zentrum) müssen die Menschen für sich selber sorgen. Dieser Wechsel zur plötzlich geforderten totalen Selbständigkeit nach einem monatelangen Aufenthalt in einem Zentrum, in dem zumeist nicht einmal selbst gekocht werden kann, gestaltet sich für viele der betroffenen Personen abrupt und zumeist ohne Übergangsphase. Es gibt jedoch einige wenige, sehr kleine Projekte, die dieses Problem erkannt haben und Personen beim Übergang zur Selbständigkeit unterstützen.²⁸⁵

Die humanitäre Aufenthaltsbewilligung kann in Fall eines regulären Arbeitsverhältnisses in eine Arbeitsbewilligung umgewandelt werden.²⁸⁶

7.1 Reguläre Arbeit

Die Arbeitslosenquote in Italien ist die höchste der letzten 40 bis 50 Jahre. Im Jahr 2015 betrug sie ca. zwölf Prozent.²⁸⁷ Unter den 15- bis 29-jährigen betrug sie im Mai 2016 rund 29 Prozent.²⁸⁸

Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit ist es auch für Einheimische schwierig, eine Arbeitsstelle zu finden.²⁸⁹ Noch schwieriger ist es für Asylsuchende und Schutzberechtigte, die über wenig Sprachkenntnisse und eine wenig qualifizierte Berufsbildung verfügen oder deren Qualifikationen nicht anerkannt werden. Viele Flüchtlinge sind junge Männer und fallen damit in die Gruppe mit der höchsten Arbeitslosenquote.

Es ist folglich anzunehmen, dass die Arbeitslosenquote unter den Flüchtlingen höher ist als im Gesamtdurchschnitt. Eine Studie von CIR aus dem Jahr 2012 über die Integration von international Schutzberechtigten in Italien bestätigt dies.²⁹⁰ Aufgrund der wenig veränderten Situation im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Integration geht die SFH davon aus, dass sich daran nichts Substantielles verändert hat, da auch von

²⁸⁴ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

²⁸⁵ Beispielsweise das Progetto C.A.I. Casa Scalabrini in Rom mit 32 Plätzen in acht Wohnungen. Das Projekt hat das Ziel, die Selbständigkeit der Personen zu fördern (Sprachkurse, Fahrstunden, Ausbildung, selbständiges Kochen etc.).

²⁸⁶ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, E-Mail-Auskunft vom 5. Mai 2016.

²⁸⁷ Eurostat.

²⁸⁸ UNHCR, Interview vom 1. März 2016, mit Verweis auf ISTAT.

²⁸⁹ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

²⁹⁰ CIR/Sapienza Università di Roma/Comitato Centro Sociale/Xenia, Le Strade dell'Integrazione, Studie mit Finanzierung vom Italienischen Innenministerium und dem EU-Flüchtlingsfonds, Juni 2012, S. 45: www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20%20presentazione_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRATIONE.pdf aufgerufen am 13. Juni 2016.

behördlicher Seite kein Massnahmenpaket gegen diese Situation beschlossen oder umgesetzt wurde.

7.2 Schwarzarbeit und Ausbeutung

Aufgrund fehlender Möglichkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt suchen viele Personen Arbeit auf dem Schwarzmarkt, da dort die Chancen etwas günstiger sind, Arbeit zu finden. Schwarzarbeit ist auch bei anderen Personengruppen, die sich rechtmässig in Italien aufhalten, sehr verbreitet, insbesondere in der Landwirtschaft und im Süden des Landes.²⁹¹

Auch zahlreiche Personen, die in einem CAS untergebracht sind, arbeiten schwarz und werden dabei oftmals ausgebeutet. Die mangelnde adäquate Unterstützung fördert den Weg in die Schattenwirtschaft, den Drogenhandel und die Prostitution zusätzlich.²⁹² In gewissen CAS (insbesondere im Süden Italiens) haben Bewohnerinnen und Bewohner angegeben, sie hätten über einen illegalen Anstellungsservice Schwarzarbeit gegen Bezahlung von 25 Euro für zehn Arbeitsstunden gefunden.²⁹³

Andere verkaufen auf der Strasse Schirme, Sonnenbrillen und ähnliches. Es ist äusserst fraglich ob dies ausreicht, um die Existenz zu sichern.

Es ist anzunehmen, dass einige Frauen sich angesichts der ausweglosen Situation prostituieren oder sich in anderen Ausbeutungssituationen befinden.

Frauenhandel ist nach wie vor ein gravierendes Problem, insbesondere betroffen sind Frauen aus Nigeria.²⁹⁴ Es gibt in Italien jedoch kaum formalisierte Verfahren und Abläufe zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern.²⁹⁵ Das Thema Menschenhandel in Italien sollte eingehend untersucht werden. Dies würde den Rahmen dieses Berichts sprengen.

7.3 Wohnung

Die Mietkosten für Wohnungen insbesondere in grossen Städten wie Rom²⁹⁶ und Mailand sind sehr hoch. Eine kurzfristige Arbeit mit niedrigem Lohn reicht nicht aus, um eine Wohnung finanzieren zu können. Abgesehen vom Preis ist es oftmals schwierig,

²⁹¹ ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, Bericht zu Italien vom 7. Juni 2016, S. 27.

²⁹² Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 27.

²⁹³ Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 27.

²⁹⁴ La tratta di donne dalla Nigeria all'Italia, Reportage vom 8. Dezember 2015, www.il-post.it/2015/12/08/tratta-donne-prostituzione-nigeria-italia/ aufgerufen am 12. Juli 2016.

²⁹⁵ Vgl. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy vom 22. September 2014, S. 54 ff.; U.S. Department of State, 2016 Trafficking in Persons Report vom Juni 2016, S. 215.

²⁹⁶ Gemäss einem Artikel in der Zeitung Corriere della Sera vom 17. März 2016 kostet ein Zimmer/Studio in Rom durchschnittlich 550 Euro, für drei Zimmer bezahlt liegt der Preis bei durchschnittlich 1'040 Euro, http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_marzo_17/affitti-roma-piu-cari-d-italia-oltre-mille-euro-un-trilocale-6cd3be22-ec33-11e5-b4bb-fbc47dd8e9c6.shtml?refresh_ce-cp aufgerufen am 13. Juli 2016.

überhaupt eine Wohnung mieten zu können. Viele Vermieter verlangen das Bestehen eines Arbeitsvertrags als Garantie (bzgl. Sozialwohnungen vgl. auch Kapitel 6.3).

7.4 Sprachkurse und andere Integrationsmassnahmen

Laut UNHCR gibt es keine spezifischen Massnahmen zur Integration von Personen mit internationalem Schutz. Es ist aber vorgesehen, dass der *Tavolo Nazionale di Coordinamento* alle zwei Jahre einen nationalen Integrationsplan publiziert.²⁹⁷ Bei der Umsetzung scheint es allerdings Probleme zu geben, es existiert jedenfalls noch kein solcher Plan.²⁹⁸ Die wenigen bestehenden Integrationsprojekte werden nicht vom Staat, sondern von Hilfswerken organisiert.

In den Erstaufnahmezentren variieren die Angebote, Sprachkurse sind limitiert. Die CAS sind oftmals aufgrund der Abgeschiedenheit schwierig zu erreichen. Für die dort untergebrachten Personen ist es unter diesen Umständen fast unmöglich, ein soziales Netzwerk ausserhalb des Zentrums aufzubauen. Ihr Leben spielt sich vorwiegend im Zentrum ab. Unter diesen Umständen ist eine Integration kaum möglich.²⁹⁹

Im SPRAR gibt es Italienisch-Kurse, allerdings oftmals ohne genügend Personal, so dass eine Lehrperson auf ca. 200 Lernende kommt.³⁰⁰ Die meisten Italienisch-Schulen werden von NGOs und nicht vom Staat geführt. In Rom gibt es lediglich ca. zwölf staatliche Schulen, die Italienisch-Kurse anbieten, was nach Angabe von Cittadini del Mondo nicht ausreicht, um den Bedarf an Sprachlernprogrammen zu decken.

Cittadini del Mondo verfügt über eine Bibliothek mit 20'000 Büchern in mehr als 25 Sprachen. Dort werden unter anderem auch Aktivitäten zur Sensibilisierung der Thematik Flucht und Migration durchgeführt. Zudem werden mehrmals pro Woche Italienisch-Kurse angeboten. Es kommt vor, dass Verantwortliche von SPRAR-Zentren Cittadini del Mondo kontaktieren, um Zentrumsbewohner und -bewohnerinnen für Sprachkurse anzumelden. Cittadini del Mondo betreibt in den Räumlichkeiten der Bibliothek auch einen *Sportello sociale*, wo soziale und rechtliche Beratung angeboten wird.

Hinsichtlich der Sprachkenntnisse und der damit verbunden Integrationsmöglichkeiten ist es kontraproduktiv, dass Personen mit Erhalt des Status (oder spätestens sechs Monate nach Erhalt des Status) die Zentren verlassen müssen. Häufig sprechen sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausreichend Italienisch, um sich entsprechend verständigen zu können. Dies erschwert unter anderem die Suche nach Arbeit und somit auch den Weg in die Selbständigkeit enorm.

Sobald der Zugang zum Unterbringungssystem wegfällt, ist es schwierig, kontinuierlich an einem Sprachkurs oder anderen integrationsfördernden Massnahmen teilzunehmen. Zum einen besteht kein Anspruch mehr auf Unterstützungsmassnahmen, die Schutzberechtigten sind also in der Regel auf Angebote von NGOs angewiesen. Zum

²⁹⁷ Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani vom 1. März 2016.

²⁹⁸ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 5.

²⁹⁹ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 20.

³⁰⁰ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

anderen ist der Alltag oft geprägt durch die Notwendigkeit, elementare Bedürfnisse wie Schlafen und Essen abzudecken.

95 Prozent der Personen, die von den Freiwilligen der Organisation Cittadini del Mondo beraten werden, haben einen internationalen Schutzstatus in Italien. 76 Prozent dieser Personen leben bereits mehr als fünf Jahre in Italien, 21 Prozent seit mehr als einem Jahr und lediglich drei Prozent weniger als ein Jahr. Diese Zahlen zeigen das Versagen der Massnahmen zur Integration von Schutzberechtigten in die italienische Gesellschaft klar auf.³⁰¹ Das System zur sozialen Eingliederung müsste nach Ansicht von ASGI radikal reformiert werden, um dieser Problematik wirksam entgegenzutreten.³⁰²

7.5 Fazit

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Italien scheint es für Personen im Asylverfahren, anerkannte Flüchtlinge oder Personen mit subsidiärem oder humanitärem Schutz kaum möglich, eine Arbeitsstelle zu finden. Es bleibt höchstens die Möglichkeit der Schwarzarbeit, das Risiko der Ausbeutung ist jedoch sehr hoch. Die wenigen vorhandenen Stellen sind meist befristet. Der Lohn reicht in aller Regel nicht aus, um eine Wohnung zu mieten und eine nachhaltige Lebensperspektive in Italien aufzubauen. Dies wird aber vom Sozialsystem vorausgesetzt (vgl. Kapitel 6). Es fehlen notwendige Integrationsmassnahmen. Zahlreiche schutzberechtigte Personen werden so unweigerlich obdachlos. Sie sind in dieser Situation häufig auf die Essensausgabe durch humanitäre Organisationen und auf deren Notschlafstellen angewiesen. Die ständige Sorge um einen Schlafplatz und um die nächste Mahlzeit verunmöglicht effektive Integrationsbemühungen.

8 Gesundheitsversorgung

8.1 Zugang zur Gesundheitsversorgung

Asylsuchende und Personen mit einem Schutzstatus in Italien müssen sich beim nationalen Gesundheitsdienst (*servizio sanitario nazionale*) anmelden.³⁰³ Sie sind den Einheimischen bezüglich der Gesundheitsversorgung gleichgestellt. Allerdings sind rund 30 Prozent der Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung in Italien haben, nicht beim nationalen Gesundheitsdienst registriert.³⁰⁴

Alle, auch irregulär anwesende Personen in Italien, haben ein Recht auf medizinische Grund- und Notfallversorgung bei Krankheit oder Unfall sowie auf eine Präventivbehandlung zur Wahrung der individuellen und öffentlichen Gesundheit.³⁰⁵ Der Zugang

³⁰¹ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S.43 mit Weiterverweis auf: Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, Bericht vom Juni 2014, S. 39.

³⁰² ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S. 43.

³⁰³ Art. 34 Dekret 286/1998. (Bezüglich der Gesundheitsversorgung verweist das Dekret 142/2015 in Art. 21 Abs. 1 auf Art. 34 und Art. 35 des Dekretes 286/1998.)

³⁰⁴ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 13.

³⁰⁵ Art. 35, Abs. 3, Dekret 286/1998.

zu notfallmässigen Spitalbehandlungen scheint grundsätzlich zu funktionieren. Für Personen, die sich im Transit befinden und keine Papiere haben, gestaltet sich der Zugang zur Gesundheitsversorgung dennoch schwierig.³⁰⁶

Hingegen ist für den Zugang zu einem Hausarzt und weiteren medizinischen Leistungen eine Gesundheitskarte (*tessera sanitaria*) nötig. Diese ist grundsätzlich dort zu beziehen, wo der Wohnsitz (*residenza*) angemeldet ist. Für den Erhalt der *tessera sanitaria* wird eine Registrierung bei den öffentlichen lokalen Institutionen ASL (*Azienda Sanitaria Locale*) verlangt. Für diese Registrierung wird ein Ausweis benötigt (*cedolino* oder *permesso di soggiorno*) und die *residenza* muss angegeben werden.³⁰⁷ Dadurch werden Personen, deren Asylgesuch noch nicht formalisiert (*verbalizzazione*) worden ist, von der medizinischen Versorgung, die über die Grund- und Notfallversorgung hinausgeht, ausgeschlossen. Bis zum Zeitpunkt, bei dem das Verfahren wieder aufgenommen wird, gilt dies auch für Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden und bereits vorher ein Asylgesuch in Italien gestellt haben.³⁰⁸ Auch diejenigen Personen mit Schutzstatus, die nicht beim Gesundheitsdienst registriert sind (laut MSF ca. 30 Prozent³⁰⁹), haben keinen Zugang zu diesen Leistungen.

Für Personen, die obdachlos sind, ist der Erhalt einer *residenza* schwierig.³¹⁰ Es gibt einige NGOs (z.B. Centro Astalli), die ihre Adresse als fiktive *residenza* zur Verfügung stellen dürfen. Allerdings bürgt die NGO dann auch für die Person und dafür, dass sie sich noch in Italien aufhält.³¹¹

Die Gesundheitskarte ermöglicht den Zugang zu einem Hausarzt und verschiedenen medizinischen Leistungen, welche über die Grund- und Notfallversorgung hinausgehen. Allerdings ist die Zuteilung des Hausarztes örtlich an den Wohnsitz gebunden, was zu umständlichen Anreisewegen führen kann, insbesondere wenn die Adresse einer NGO als *residenza* angegeben wurde.³¹² Diese sog. fiktive *residenza* verursacht zahlreiche Probleme und erschwert unter anderem den Zugang zum Gesundheitssystem. Die Bewohner und Bewohnerinnen des Selam Palace oder des besetzten Hauses in der Via Collatina haben ihre *residenza* oftmals im Stadtzentrum (ASL 1), wohnen jedoch im Gebiet der ASL 2. Das heisst, sie müssen bis zur ASL 1 fahren, um behandelt zu werden. Es gibt auch Personen, die die *residenza* in anderen italienischen Provinzen oder Regionen haben. In diesen Fällen gehen die Personen nur in akuten Notfällen zum Arzt.³¹³

8.1.1 Selbstbehalt, sog. «ticket»

Das italienische Gesundheitssystem sieht vor, dass Personen, die arbeiten oder noch nie in Italien gearbeitet haben (sog. *inoccupati*) für medizinische Leistungen einen

³⁰⁶ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³⁰⁷ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³⁰⁸ Die SFH steht im Kontakt mit einem Paar, das unter der Dublin-III-Verordnung nach Bari überstellt worden ist. Die Frau war zum Zeitpunkt der Überstellung schwanger, ihr war es nicht möglich, Zugang zu einer medizinischen Untersuchung der Schwangerschaft zu erhalten.

³⁰⁹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 13.

³¹⁰ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³¹¹ Centro Astalli, Interview vom 2. März 2016.

³¹² Z.B. Bewohner und Bewohnerinnen des Selam Palace.

³¹³ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

Selbstbehalt, das sog. «*ticket*» bezahlen (Ausnahme: Notfallversorgung), sich also an den entstehenden Kosten beteiligen müssen. Da Asylsuchende und Personen mit einem Schutzstatus den Einheimischen diesbezüglich gleichgestellt sind, gilt dies auch für sie. Im Fall von Mittellosigkeit kann eine Befreiung von der Bezahlung des Selbstbehalts gewährt werden. Die administrativen Verfahren zur Kostenbefreiung können eine gewisse Zeit dauern.³¹⁴ Bei Asylsuchenden ist die Kostenbefreiung gewährleistet, solange sie nicht arbeiten dürfen. Diese Frist wurde mit dem Dekret 142/2015 von sechs Monaten auf 60 Tage ab Stellung des Asylgesuchs gekürzt. Das Gesundheitsministerium sowie einige Regionen und lokale Institutionen (ASL) interpretieren diese Gesetzesänderung so, dass die Asylsuchenden nur für die ersten 60 Tage ab Stellung des Asylgesuchs vom Selbstbehalt befreit werden, da der Zugang zum Arbeitsmarkt danach theoretisch möglich wäre. ASGI und diverse andere Organisationen haben mit einem Schreiben³¹⁵ an das Gesundheitsministerium interveniert und auf die Rechtswidrigkeit dieser Praxis auch im Hinblick auf Art. 17 Abs. 3 der EU-Aufnahmerichtlinie hingewiesen, der eine Kostenbeteiligung beim Zugang zu medizinischen Leistungen ausschliesst, wenn die Person nicht über ausreichende Mittel verfügt. Der Selbstbehalt sollte von den Asylsuchenden daher nur bezahlt werden müssen, wenn tatsächlich ein Arbeitsverhältnis besteht oder die Personen aus anderen Gründen über entsprechende, ausreichende Mittel verfügen.

In der Region Lazio wird das Dekret 142/2015 noch nicht angewendet. Das heisst, die Asylsuchenden sind die ersten sechs Monate ab Einreichung des Asylgesuchs von der Bezahlung des Selbstbehaltes befreit (*esenzione sanitaria*).³¹⁶

Solange eine Person im SPRAR untergebracht ist, wird das *ticket* von SPRAR bezahlt.³¹⁷

Bestand ein Arbeitsverhältnis und wurde dieses aufgelöst (sog. *disoccupato*), übernimmt die Regierung die Kosten für das Ticket solange die Person arbeitslos ist und das Familieneinkommen nicht über 8'000 Euro im Jahr liegt. Es erfolgt eine periodische Überprüfung.³¹⁸

Der Selbstbehalt beträgt nach Auskunft mehrerer Interviewpartnerinnen und -partnern je nach Behandlung zwischen 20 und 40 Euro; dies stellt für viele Personen ein Hindernis beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und entsprechenden medizinischen Abklärungen dar. Sant'Egidio berichtete von verschiedenen Fällen, in denen die Leute aufgrund des Selbstbehaltes von einer Behandlung abgehalten wurden.³¹⁹ Während dem Besuch der Delegation versuchte ein Mann offenbar schon länger, 20 Euro für eine Blutuntersuchung aufzutreiben. Da die Hilfswerke zumeist selbst unterfinanziert sind, können sie auch kleinere Beträge in aller Regel nicht übernehmen.

³¹⁴ Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³¹⁵ ASGI, Asilo e assistenza sanitaria: lettera delle associazioni al Ministero di Salute, 7. Januar 2016.

³¹⁶ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³¹⁷ Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016 und Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani vom 1. März 2016.

³¹⁸ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

³¹⁹ Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani vom 1. März 2016.

8.1.2 Zugang zur Gesundheitsversorgung für irregulär anwesende Personen

Solange sich eine Person irregulär in Italien aufhält, erhält sie mit der sog. STP-Karte (*straniero temporaneamente presente*) dringende medizinische Behandlungen kostenlos. Die STP-Karte kann bei einer öffentlichen lokalen Gesundheitsinstitution ASL oder in einem grossen Krankenhaus beantragt werden.³²⁰

Mit der STP-Karte ist die kostenlose medizinische Versorgung für Patienten mit schweren Krankheiten gewährleistet, auch wenn sie über keine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Für die Kostenbefreiung ist die genaue Diagnose der Krankheit des Patienten oder der Patientin ausschlaggebend. Wird die Kostenbefreiung gewährt, übernimmt das öffentliche Gesundheitssystem die Kosten für die verschriebenen Medikamente.³²¹ Dabei ist zu beachten, dass die Befreiung nur diejenige Behandlung und diejenigen Medikamente umfasst, die angesichts der Diagnose verschrieben wurden, die zur Kostenbefreiung geführt hat. Es ist möglich, dass Medikamente, welche im Hinblick auf andere gesundheitliche Probleme verschrieben wurden, selbst bezahlt werden müssen.³²²

Es gibt zwar keine regionalen Unterschiede hinsichtlich der medizinischen Behandlung, jedoch hinsichtlich der Höhe der Medikamentenkosten, welche übernommen werden.³²³

Es ist darauf hinzuweisen, dass die administrativen Verfahren zur Kostenbefreiung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen können. Daher ist es wichtig, dass eine Person mit medizinischen Problemen, welche nach Italien überstellt wird, genügend Medikamente für einige Wochen mitnimmt. Zudem benötigt sie alle ihre medizinischen Dokumente, die zumindest auf Englisch übersetzt sein sollten, um zumindest theoretisch die Möglichkeit zu haben, eine Anschlussbehandlung in Italien zu erhalten.³²⁴

8.1.3 Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung

Das Hauptproblem beim Zugang zur Gesundheitsversorgung ist die mangelnde Information vieler Personen über ihre Rechte und über das Vorgehen, um eine *tessera sanitaria* zu erhalten.³²⁵ Zudem wird der Zugang zur Gesundheitsversorgung finanziell durch den Selbstbehalt erschwert, der in vielen Fällen von den Patienten und Patientinnen übernommen werden muss und der das Budget von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus in Italien oft übersteigt. Deshalb besuchen NGOs wie MEDU

³²⁰ Sant'Egidio, E-Mail-Auskünfte vom 22. und 24. Juni 2016.

³²¹ Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³²² Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³²³ Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³²⁴ Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³²⁵ Naga, (Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, Bericht vom April 2016, S. 29.

und Cittadini del Mondo in Rom sowie Naga in Mailand Flüchtlinge in besetzten Häusern bzw. auf der Strasse, um sie zu informieren und medizinische Behandlung anzubieten.

Ein weiteres Problem sind sprachliche Verständigungsschwierigkeiten zwischen medizinischem Personal und Flüchtlingen.³²⁶

8.2 Versorgung von Personen mit psychischen Beeinträchtigungen

MSF beobachtet eine Zunahme von Personen mit psychischen Problemen unter Asylsuchenden sowie Migranten und Migrantinnen.³²⁷ Bei der Gewährleistung der psychologischen und psychiatrischen Versorgung bestehen hinsichtlich Untersuchung, Unterstützung und Pflege sehr grosse Defizite. Es existieren lediglich ein paar wenige Angebote für ambulante Behandlungen. Bei psychischen Krankheiten reicht ein Arztbesuch allein jedoch oft nicht aus, um eine zielführende Behandlung zu garantieren.³²⁸ Eine stationäre Behandlung ist kaum je möglich, da einerseits kaum Plätze vorhanden sind und andererseits meist keine Möglichkeit zur Übersetzung besteht.³²⁹

Um ein Trauma, eine psychische Krankheit oder einen anderen Ursprung der psychischen Leiden erkennen und einordnen zu können, muss eine Kommunikation mit dem Patienten oder der Patientin stattfinden können. Die Sprache sowie unter Umständen eine interkulturelle Übersetzung ist für jede sinnvolle Behandlung von psychischen Krankheiten essentiell.

Zahlreiche Unterkünfte für Asylsuchende bieten keine psychologische resp. psychiatrische Unterstützung an. Insbesondere in den CAS ist keine Behandlung von Fällen mit psychischen Problemen vorgesehen.³³⁰ Sie sind daher für Personen, welche auf psychologische oder psychiatrische Hilfe angewiesen wären, ungeeignet. Zwar machen sie quantitativ den grössten Teil des Unterbringungssystems aus, sind jedoch lediglich für kurze Aufenthalte als eine Art «Auffangnetz» gedacht, falls im regulären Aufnahmesystem ein Engpass besteht. Angesichts der temporären Natur der CAS und der oft nicht spezialisierten Anbieter (z.B. Hotelbetreiber) scheinen die Grundvoraussetzungen für eine seriöse Behandlung jedoch zumindest fraglich. Falls psychologische Unterstützung in den CAS angeboten wird, ist diese oft improvisiert und uneinheitlich ausgestaltet. Hinzu kommen der mangelnde Austausch zwischen den CAS und den Gesundheitsdiensten sowie eine praktisch nicht existente Beziehung zwischen ASL und den Präфекturen.³³¹ Diese kaum funktionierenden Schnittstellen erschweren eine Zuweisung in eine adäquate Unterkunft und den Zugang zu psychologischer oder psychiatrischer Unterstützung zusätzlich.

³²⁶ Centro Astalli / SaMiFo, Interview vom 2. März 2016.

³²⁷ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 1.

³²⁸ Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani, 1. März 2016.

³²⁹ Centro Astalli / SaMiFo, Interview vom 2. März 2016.

³³⁰ Naga, Interview vom 4. März 2016.

³³¹ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 12 f.

SPRAR bezahlt in gewissen Fällen die Übersetzung und Mediation für die psychologische Behandlung. Wenn sich eine Person in psychologischer Behandlung befindet, kann sie auf Antrag bis zum Abschluss der Behandlung im SPRAR bleiben. Dieser Antrag wird in der Regel gutgeheissen.³³² SPRAR nimmt jedoch keine psychiatrischen Fälle auf, die eigentlich in einer Klinik behandelt werden müssten. In diesen Konstellationen wird ein anderes Projekt gesucht, in das die Person aufgenommen werden kann. Da es jedoch viele Fälle und nur sehr wenige Plätze gibt, kann die Suche Monate dauern.³³³

Der Mangel an psychologischer und psychiatrischer Betreuung stellt auch ein grosses Problem für Anwältinnen und Anwälte im Hinblick auf das Asylverfahren dar. Ohne Abklärung und entsprechender Diagnose haben sie keine Kenntnis vom Vorliegen allfälliger Traumatisierungen oder psychische Beeinträchtigungen und können diese nicht vorbringen.³³⁴

Sowohl in Rom als auch in Mailand gibt es Projekte, die psychologische oder psychiatrische Behandlung anbieten:

In Mailand arbeiten bei der Anlaufstelle Naga-Har der Organisation **Naga** Psychologinnen und Psychologen, Ärztinnen und Ärzte, Kulturvermittlerinnen und Kulturvermittler, Kunsttherapeutinnen und Kunsttherapeuten sowie weitere Fachleute freiwillig.³³⁵ Ebenfalls bietet die Kooperative **Terrenuove** psychologische Beratung für Personen aus dem Migrationsbereich an. In den letzten Jahren haben insbesondere Flüchtlinge und Asylsuchende dieses Beratungsangebot genutzt.³³⁶

In Rom eröffnete **MSF** (zusammen mit den NGOs *Medici Contro la Tortura* und ASGI) im April 2016 ein Rehabilitationszentrum für Überlebende von Folter und Misshandlung.³³⁷

Das Projekt **Ferite Invisibili** der Caritas Rom richtet sich an Folteropfer und Personen, die ein Trauma erlitten haben. Es wurde 2005 gegründet, da es in Italien nicht genügend Spezialistinnen und Spezialisten für Traumabehandlungen gibt. Bis November 2014 wurden 254 Patienten behandelt und 3'630 psychotherapeutische Gespräche geführt. Durchschnittlich fanden 14 Sitzungen pro Patient statt. Das Projekt verfügt über drei Psychologen, zwei Psychiater und sieben interkulturelle Mediatoren.³³⁸ Die Zuweisung geschieht durch den Poliambulatorio von Caritas Rom, durch Ärztinnen und Ärzte oder Betreuungspersonal, welche im Aufnahmebereich tätig sind.

SaMiFo (*Salute Migranti Forzati*) ist ein gemeinsames Projekt des nationalen Gesundheitsdienstes und Centro Astalli. Es bietet in einem Ambulatorium in Rom Allgemein- und Fachmedizinbehandlungen für Asylsuchende und Schutzberechtigte an. Zudem werden psychiatrische Behandlungen angeboten. Voraussetzung für den Zugang zur

³³² Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016.

³³³ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

³³⁴ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, Interview vom 4. März 2016.

³³⁵ www.naga.it/index.php/centro-har.html aufgerufen am 13. Juli 2016.

³³⁶ www.terrenuoveonlus.it/immigrati-e-rifugiati/ aufgerufen am 13. Juli 2016.

³³⁷ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 18.

³³⁸ www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2014/11/20141105-Scheda-FERITE-INVISIBILI.pdf aufgerufen am 13. Juni 2016.

Behandlung ist, dass die Person bereits im öffentlichen Gesundheitssystem angemeldet ist.³³⁹ 2015 wurden 2'000 Personen behandelt, davon 258 in der Psychiatrie und 135 in der Psychologie.³⁴⁰ Die Ärzte werden von Sprach- und Kulturmediatoren und Sozialbetreuern unterstützt. SaMiFo versucht, Personen für die Mediation fix anzustellen, dies ist jedoch nicht für alle Sprachen möglich, deshalb gibt es Nationalitäten, die aufgrund der Sprachbarriere nicht behandelt werden können.³⁴¹

Diese Angebote können den vorhandenen Behandlungsbedarf nicht abdecken. Dafür gibt es zwei besonders bedeutsame Gründe: Die ambulanten Angebote haben einerseits sehr beschränkte Kapazitäten, andererseits können sie nur dann effektiv helfen, wenn sich die behandelte Person in einer stabilen Lebenssituation befindet.

8.3 Zusammenhang Wohnsituation und Gesundheit

Von den 22'500 Plätzen im SPRAR sind lediglich 180 für Menschen mit psychischen Störungen oder Behinderung reserviert und nur 100 Plätze für Personen in der spezialisierten und langfristigen Gesundheitspflege. Die Suche nach einem geeigneten Platz kann Monate dauern.³⁴²

Die Wohnsituation hat einen entscheidenden Einfluss auf die Gesundheit und die Erfolgsaussichten einer medizinischen Behandlung. Gesundheitliche, soziale und rechtliche Probleme lassen sich nicht trennen. Vorab muss also die Wohnsituation geklärt sein. Die zu behandelnde Person muss einen Platz in einem Haus oder in einem Zentrum haben, ansonsten kann eine sinnvolle und zielgerichtete Behandlung nicht stattfinden.³⁴³ Dies bestätigt, dass die Aussage, die SaMiFo bei der letzten Abklärungsreise der SFH getroffen hat, nach wie vor aktuell ist: Ein Leben auf der Strasse setzt der Gesundheit sehr zu. Insbesondere ist eine angemessene Behandlung von psychischen Krankheiten unter diesen Umständen nicht möglich. Als Beispiel wurde eine traumatisierte Person genannt, die unter Schlafstörungen leidet. Wenn sie auf der Strasse schlafen muss, kann der Arzt ihr keine zu starken Schlafmittel verschreiben, um ihre Reflexe nicht zu beeinträchtigen. Denn sie muss in der Lage sein, zu reagieren, wenn Gefahr droht. Die Behandlung muss der Lebenssituation angepasst werden. Oft können in solchen Fällen höchstens die Symptome etwas gelindert werden. Es kann jedoch keine zielgerichtete Behandlung, die der Heilung dient, gewährleistet werden.³⁴⁴ In solchen Konstellationen lässt die ständige Suche nach der nächsten Mahlzeit und dem nächsten Notschlafplatz keinen Raum, um sich mit der eigenen mentalen Situation zu befassen.

Ein weiteres Problem ist, dass es zu sog. *post-migratory-living-difficulties* kommen kann. Dabei handelt es sich um eine Retraumatisierung nach Abschluss der Behandlung. Eine Retraumatisierung kann viele und vielfältige Ursachen haben. Da der Behandlungsabschluss oftmals damit einhergeht, dass die Unterkunft verlassen werden

³³⁹ Centro Astalli / SaMiFo, E-Mail-Auskunft vom 7. August 2016.

³⁴⁰ Centro Astalli, Jahresbericht 2016, S. 35-36.

³⁴¹ Centro Astalli / SaMiFo, Interview vom 2. März 2016.

³⁴² SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

³⁴³ Centro Astalli / SaMiFo, Interview vom 2. März 2016.

³⁴⁴ Centro Astalli / SaMiFo, Interview mit 30. Mai 2013.

muss, besteht hier aber ein erhöhtes Risiko.³⁴⁵ Laut Cittadini del Mondo verschärfen sich psychische Probleme häufig in besetzten Häusern wie Selam Palace.³⁴⁶

Nicht nur bei psychischen Krankheiten hat die Lebenssituation einen massgebenden Einfluss auf den Gesundheitszustand: Eine obdachlose Person kann zwar allenfalls eine benötigte Operation bekommen. Danach hat sie aber im Regelfall keinen Anspruch auf eine Unterkunft und muss wieder auf der Strasse leben oder in einer Notschlafstelle unterkommen. Unter diesen Umständen scheint eine gute Rekonvaleszenz zumindest selten gewährleistet zu sein. Der Bericht der SFH von 2013 erwähnt eine eritreische Flüchtlingsfrau in Bologna erwähnt, welche mit einem Tumor bis zum Tag der Operation obdachlos war. Obwohl sie durch ihre Krankheit sehr geschwächt war und Blutungen hatte, musste sie jeweils frühmorgens die Notschlafstelle verlassen und hatte keinen Ort, wo sie sich tagsüber aufhalten konnte. Die Delegation hat die Frau erneut in Bologna getroffen. Sie konnte nach der Operation im Spital bleiben, bis ihr Zustand stabil war. Danach wurde sie in einer Unterkunft für randständige Personen zusammen mit Alkoholabhängigen und Personen mit psychischen Problemen aufgenommen. Sie lebt heute in einer kleinen Wohnung zusammen mit zwei anderen Frauen und leidet immer noch an den Nachwirkungen des Eingriffs.³⁴⁷

Es existieren nur wenige geeignete Aufnahmeplätze für Personen mit psychischen Problemen. In den SPRAR-Projekten können zwar ein paar wenige Personen mit psychischen Beeinträchtigungen unterkommen (insgesamt 280 Plätze im Juli 2015³⁴⁸), nicht jedoch Personen, die eine stationäre Behandlung benötigen würden, da SPRAR keine Kliniken hat. Für diese Personen werden andere Projekte gesucht, aufgrund der beschränkten Anzahl Plätze kann diese Suche Monate dauern (vgl. Kapitel 8.2).³⁴⁹

Personen mit psychischen Problemen werden teilweise aus den staatlichen Aufnahmestrukturen ausgeschlossen, sofern sie als nicht sozialverträglich gelten.³⁵⁰

Sogar aus den besetzten Häusern können psychisch beeinträchtigte Personen ausgeschlossen werden, wenn sie für die Einrichtung eine zu grosse Belastung darstellen (vgl. Kapitel 5.3.4).

Aufgrund der beschränkten Anzahl spezialisierter Aufnahmeplätze und der grossen Anzahl Personen mit psychischen Problemen ist davon auszugehen, dass viele von ihnen auf der Strasse landen, da sie unter Umständen auch nicht in normalen Zentren oder besetzten Häusern toleriert werden.

8.4 Fazit

Der Zugang zu Notfallbehandlungen ist möglich. Bei anderen Gesundheitsleistungen erschweren administrative und finanzielle Hürden, Sprachprobleme und ungenügende Information den Zugang. Die Gesundheitsversorgung muss im Zusammenhang mit der

³⁴⁵ Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016.

³⁴⁶ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

³⁴⁷ Eritreische Flüchtlingsfrau, Interview in Bologna vom 27. Februar 2016.

³⁴⁸ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR in Zusammenarbeit mit UNHCR, Bericht vom September 2015, S. 114.

³⁴⁹ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

³⁵⁰ Naga, Interview vom 4. März 2016.

Wohnsituation betrachtet werden. Es gibt viel zu wenige geeignete Unterbringungsplätze für Personen mit gesundheitlichen Problemen. Insbesondere bei psychischen Problemen gibt es kaum adäquate Behandlungsmöglichkeiten und Aufnahmeplätze. Deshalb leben zahlreiche auf medizinische Unterstützung angewiesene Personen auf der Strasse oder übernachten in Notschlafstellen. Eine angemessene Behandlung und Heilung ist so nicht möglich.

9 Situation von Verletzlichen

Gemäss Dekret 142/2015 muss die spezifische Situation von vulnerablen Personen im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen berücksichtigt werden.

Die SFH ist der Ansicht, dass generell verletzte Personen nur dann unter der Dublin-Verordnung oder dem Rückübernahmeabkommen nach Italien überstellt werden sollten, wenn es in ihrem Interesse liegt. Jedenfalls sollten keine Überstellungen ohne spezifische Garantien zur adäquaten Unterbringung und Behandlung über den Abschluss des Asylverfahrens hinaus vorgenommen werden.

Es existiert im italienischen Recht kein definiertes Vorgehen zur Identifizierung von vulnerablen Personen. Es existiert weder ein effektiver Identifizierungsmechanismus, noch eine Koordination der Akteure. Liegen keine offensichtlichen Vulnerabilitäten vor, so scheint eine Identifizierung von Gewaltopfern zufällig. Wird eine Person als Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen Formen schwerer Gewalt identifiziert, so sieht das Dekret 142/2015 den Zugang zu adäquater medizinischer und psychologischer Behandlung vor. Eine eingehende Beschäftigung mit dieser Thematik würde den Rahmen des vorliegenden Berichtes jedoch sprengen.

An dieser Stelle soll lediglich kurz die Bedeutung der Unterbringungsprobleme für spezifische, offensichtlich verletzte Kategorien von Asylsuchenden und Schutzberechtigten aufgezeigt werden.

9.1 Familien und Kinder, alleinerziehende Mütter/Väter

9.1.1 Aufnahmebedingungen für Familien und Alleinerziehende

In den SPRAR-Projekten wird geprüft – sofern ein Platz gefunden werden kann – ob die Familie zusammen untergebracht werden kann. Kann kein Platz für die ganze Familie gefunden werden, werden zuerst die Frau und die Kinder aufgenommen, der Mann bleibt auf der Strasse.³⁵¹ Diese Vorgehensweise ist auch bei anderen Zentren zu beobachten.³⁵² Familien und Alleinerziehende dürfen teilweise länger in einer Unterkunft bleiben als Einzelpersonen. Jedoch werden auch sie irgendwann aus dem System ausgeschlossen und sind in der Folge auf sich alleine gestellt. Für Alleinerziehende ist die Erlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit praktisch unmöglich,

³⁵¹ MEDU, Anita Carriero, Interview vom 29. Februar 2016.

³⁵² Eine schwangere Frau, welche zusammen mit dem Vater des Kindes aus der Schweiz nach Italien überstellt wurde, wurde von einem Zentrum akzeptiert, obwohl kein Schlafplatz mehr vorhanden war, der Mann wurde jedoch nicht hineingelassen.

da sie die Betreuung der Kinder gewährleisten müssen. Wie der Besuch der Delegation im besetzten Haus Selam Palace in Rom zeigt, leben trotz des gesetzlichen Kindesschutzauftrags nach wie vor zahlreiche Familien und alleinstehende Frauen mit Kindern und Säuglingen dort. Die Lebensbedingungen widersprechen den übergeordneten Kindesinteressen («Kindeswohl») und sind daher mit den Verpflichtungen aus der UN-Kinderrechtskonvention nicht zu vereinbaren.

Der EGMR hat im Urteil *Tarakhel*³⁵³ festgestellt, dass die Rückschiebung einer achtköpfigen Flüchtlingsfamilie aus Afghanistan nach Italien unter der Dublin-Verordnung das Verbot der unmenschlichen Behandlung in Artikel 3 EMRK verletzen würde, wenn die Schweiz vor der Rückführung von den italienischen Behörden keine individuelle Zusicherung einholt, dass in Italien eine altersgerechte Beherbergung für die Kinder vorhanden ist, der Zugang zu Bildung garantiert ist sowie die Einheit der Familie gewährleistet bleibt. Eine Familientrennung bei der Unterbringung stellt also eine Verletzung der in der EMRK und der Grundrechtcharta der EU dar.

Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) urteilte in seinem Grundsatzentscheid³⁵⁴ vom 12. März 2015, dass diese individuelle Zusicherung eine materielle völkerrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung der Überstellung sei, welche auf Beschwerdeebene überprüfbar sein müsse und nicht als blosser Überstellungsmodalität fungiere. Eine generelle Liste (vom italienischen Innenministerium im Juni 2015 sowie im Februar 2016 an alle Dublin-Units übermittelt) mit Plätzen in SPRAR-Zentren wertet das Bundesverwaltungsgericht³⁵⁵ allerdings als genügend individuell. Umfassendere Ausführungen finden sich in Kapitel 5.3.1.

Bezüglich dem konkreten Vorgehen bei Überstellungen von Familien in der Praxis erhielt die Delegation unterschiedlichste und wenig kohärente Informationen.

Angesichts dieser unklaren Sachlage und der immer wieder vorkommenden Verstösse gegen das Prinzip der Familieneinheit, drängen sich für Staaten, welche Familien oder andere vulnerable Personen nach Italien überstellen, weitere und individuelle Abklärungen bezüglich Situation im Einzelfall auf. Die Berufung auf die vom Innenministerium verschickte Liste stellt aus Sicht der SFH angesichts der festgestellten Sachlage keine ausreichende Garantie im Sinne der *Tarakhel*-Rechtsprechung dar. Es kann nach unseren Erkenntnissen eine Verletzung von Art. 3 EMRK im Zuge der Überstellung von Familien nicht ausgeschlossen werden.

In Einzelfällen hat das Schweizer Staatssekretariat für Migration SEM sowie das Schweizer Bundesverwaltungsgericht³⁵⁶ die Ansicht vertreten, dass schwangere Frauen noch keine «Familie» i.S.d. *Tarakhel*-Rechtsprechung darstellen würden. Sollte das Kind noch in der Schweiz geboren werden, so müssten zu diesem Zeitpunkt für eine Überstellung Garantien eingeholt werden. Könnte die Frau jedoch schwanger überstellt werden, so seien keine Garantien i.S.d. *Tarakhel*-Urteils nötig. Dies stellt eine Interpretation der Rechtslage dar, die aus Sicht der SFH das EGMR-Urteil zu restriktiv auslegt. Es ist der Schutzbedarf in den Vordergrund zu stellen und nicht die

³⁵³ EGMR-Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel vs. Switzerland*, Nr. 29217/12.

³⁵⁴ BVGE 2015/4, E. 4.3.

³⁵⁵ BVGer-Urteil vom 27. Juli 2015, D-4394/2015, E. 7.2 f.

³⁵⁶ Bspw. BVGer-Urteil vom 6. April 2016, D-1942/2016 und D-1944/2016; BVGer-Urteil vom 18. Mai 2016, D-2978/2016.

konkrete Fallkonstellation des Urteils. In einer schutzorientierten Auslegung sind schwangere Frauen ebenfalls als vulnerabel anzusehen.

9.1.2 Familientrennungen

Oft werden Frau und Kinder im SPRAR in einem spezifischen Zentrum für Frauen und Kinder aufgenommen, der Mann jedoch nicht.³⁵⁷ Diese Problematik lässt sich auch in Bezug auf die anderen – sowohl von staatlichen als auch von zivilgesellschaftlich organisierten – Unterbringungsplätze beobachten.³⁵⁸

Die Trennung bei der Unterbringung von Familien in Mailand scheint seit dem Transfer des Morcone-Systems zu SPRAR nicht mehr systematisch vorzukommen.³⁵⁹ Es gibt in Mailand Unterkünfte, in denen Familien zusammen untergebracht werden können.³⁶⁰ Dennoch können Familientrennungen vorkommen. Die NGO Naga berichtet, dass es in diesen Fällen enorm aufwändig sei und es Monate dauern könne, die Familien wieder zusammen zu führen und gemeinsam unterzubringen.³⁶¹

Neben den Familientrennungen durch getrennte Unterbringung gibt es auch faktische Familientrennungen. Viele Schutzberechtigte haben Kinder oder einen Partner resp. eine Partnerin, die noch im Heimatland oder in einem Drittland leben und die sie seit Monaten oder Jahren nicht mehr gesehen haben. Selbst wenn ein Familiennachzug rechtlich möglich wäre, fehlen ihnen im Regelfall die Mittel, um die Reise nach Italien zu bezahlen und um den Unterhalt für die Familie zu bestreiten. Da viele Personen obdachlos sind, würde eine Zusammenführung zudem bedeuten, dass sie mit den Kindern in besetzten Häusern oder auf der Strasse leben müssten. Dies verunmöglicht faktisch einen Familiennachzug und viele Betroffene aufgrund dieser Situation verzweifeln. Durch die ständigen Sorgen sind häufig auch der Integrationswille und die Beschäftigung mit dem Aufnahmeland weniger im Vordergrund als die Sorge um die Familie und das eigene Ohnmachtsgefühl. Denn insbesondere als anerkannte Flüchtlinge können sie nicht in ihr Heimatland zurückkehren.³⁶²

Cittadini del Mondo berichtet vom Fall eines Familienvaters mit Schutzstatus in Italien. Der Familiennachzug für seine Frau und drei Kinder (zwischen zwei und sechs Jahren) wurde genehmigt. Seine Frau verstarb plötzlich und die Kinder blieben provisorisch bei einer Bekannten, was jedoch keine dauerhafte Lösung ist. Der Mann kann jedoch die Reise für die Kinder nach Italien nicht bezahlen. CIR, UNHCR, IOM, Sant'Egidio und das Italienische Rote Kreuz wurden kontaktiert, aber keine Organisation hatte die Mittel, den Mann beim Familiennachzug für seine Kinder zu unterstützen.³⁶³

³⁵⁷ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016; MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³⁵⁸ Beispielhaft ist der Fall eines Paares, welches unter Dublin aus der Schweiz nach Italien überstellt wurde; nach langwierigen Bemühungen konnte für die schwangere Frau ein Platz in einer Unterkunft gefunden werden, der Mann blieb in der Obdachlosigkeit. Da das Paar nach Ansicht des SEM und des BVGer (noch) keine Familie darstellte, wurden für die Überstellung keine Garantien i.S.d. *Tarakhel-Urteils* eingeholt.

³⁵⁹ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

³⁶⁰ Caritas Ambrosiana Mailand, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

³⁶¹ Naga, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

³⁶² Eritreische Flüchtlingsfrau, Interview in Bologna vom 27. Februar 2016 (keine Veränderung ihrer Situation in den drei Jahren seit dem letzten Gespräch mit einer Delegation der SFH); Bewohner des Selam Palace in Rom, Gespräch vom 3. März 2016.

³⁶³ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

9.1.3 Schule

Kinder im Asylverfahren und mit Schutzstatus haben ebenso wie italienische Kinder ein Recht auf Schulbildung. Grundsätzlich gehen sie am Ort des Wohnsitzes (*residenza*) zur Schule. Die Delegation erhielt unterschiedliche Informationen darüber, ob eine fehlende *residenza* in der Praxis zu Problemen führen kann. Personen in der staatlichen Erst- oder Zweitaufnahme haben eine *residenza*, die dort untergebrachten Kinder haben Zugang zur Schule.

Cittadini del Mondo berichtet über Probleme beim Zugang zu Krippe und Kindergarten, die mit der *residenza fittizia* zusammenhängen. Um ein Kind in einer Krippe oder in einem Kindergarten anzumelden, welche sich in einer anderen Munizipalität als die fiktive *residenza* befindet, muss bei den Sozialarbeitenden der beiden Munizipalitäten eine Ausnahme beantragt werden. Ohne die Unterstützung von NGOs wären diese administrativen Vorgänge kaum zu bewältigen. Dies stellt eine erhebliche Hürde beim Zugang zu Krippe und Kindergarten dar. Nach Auskunft von Cittadini del Mondo gibt es beim Zugang zur Primarschule weniger Probleme.

Die Anmeldung für Krippe und Schule muss online eingereicht werden, was für zahlreiche Familien in der Praxis ein Problem darstellt. NGOs wie Cittadini del Mondo unterstützen die Familien bei der Anmeldung.³⁶⁴

9.2 Frauen

Alleinstehende Frauen gelten in Italien nicht als verletzlich, schwangere Frauen jedoch schon.

Frauen in den besetzten Häusern sind häufig dem Risiko sexueller Gewalt ausgesetzt. Da ein Leben auf der Strasse mit noch grösseren Gefahren verbunden wäre, bleibt den Frauen oft nichts anderes übrig, als den begrenzten Schutz in Anspruch zu nehmen, welcher das Leben bei der eigenen Community in einem besetzten Haus bietet.

Angeichts der prekären Wirtschaftssituation und der fehlenden Perspektiven ist anzunehmen, dass viele Frauen gezwungen sind, ihren Lebensunterhalt mit Prostitution zu verdienen oder sich in Ausbeutungsverhältnisse zu begeben. Zudem stellt Frauenhandel ein grosses Problem dar. (vgl. Kapitel 7.2.)

9.3 Personen mit medizinischen Problemen

Wie bereits in Kapitel 4.2.3 erwähnt, sind die Akteure vor Ort (die am Flughafen tätigen NGOs, Präфекturen etc.) oft ungenügend über die Bedürfnisse von rücküberstellten Personen mit medizinischen Problemen informiert.

Die Unterbringungsplätze reichen insbesondere für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen bei weitem nicht aus. Dadurch verlängert sich die Wartezeit für einen adäquaten Platz, falls überhaupt einer gefunden werden kann. Ansonsten ist das Risiko hoch, obdachlos zu werden, da Personen mit psychischen Krankheiten oft keinen

³⁶⁴ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

Zugang zu den Unterkünften haben, weil sie dort nicht tragbar sind – dies gilt auch für die besetzten Häuser (vgl. Kapitel 5.3.4). Eine unsichere Wohnsituation wirkt sich negativ auf die medizinische Behandlung und die Chancen auf Genesung aus (vgl. Kapitel 8.3). Ein grosses Problem ist die mangelnde Information bezüglich des Zugangs zum Gesundheitssystem, insbesondere in den besetzten Häusern.³⁶⁵

SPRAR berichtet von einer Zunahme von Anfragen um Aufnahme von Personen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Menschenhandel und Ausbeutung sind häufig ein Phänomen in den Transitstaaten. Um mit den erhöhten Anfragen zurecht zu kommen, setzen sich ein paar SPRAR-Projekte verstärkt mit der Thematik auseinander.³⁶⁶

9.4 Alleinstehende Männer

Alleinstehende Männer gelten nicht als verletzlich. Unter den prekären Lebensbedingungen von Obdachlosigkeit, Furcht vor Übergriffen und ständigen Bemühungen um Deckung der Elementarbedürfnisse sind jedoch alle Personen als verletzlich zu betrachten. Der EGMR ist ebenfalls dieser Ansicht indem er festhielt, dass Asylsuchende allein durch ihre Rechtstellung generell als vulnerable Gruppe anzusehen sind.³⁶⁷

Gerade von jungen und gesunden Männern wird daher erwartet, dass sie für sich selber sorgen können. Sie werden deshalb in Dublin-Verfahren ohne weitere Abklärungen überstellt. Beschwerden gegen die Überstellungen sind erfahrungsgemäss praktisch aussichtslos.³⁶⁸ Weil sie nicht als verletzlich gelten, haben sie aber auch keine Priorität bei der Aufnahme in viele Unterkünfte in Italien. Gleichzeitig fallen sie in die Gruppe der am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen in Italien (vgl. Kapitel 7.2).

Alleinstehende Männer mit Schutzstatus, die nach Italien überstellt werden, werden mit überwiegender Wahrscheinlichkeit obdachlos oder müssen in einem besetzten Haus unterkommen, ohne Perspektive auf Verbesserung ihrer Situation.

Familienväter haben ihre Kinder oder Frauen im Heimatland teilweise jahrelang nicht mehr gesehen, weil sie nicht über die notwendigen finanziellen Mittel für einen Familiennachzug verfügen und sie diese nicht in die Obdachlosigkeit holen möchten.³⁶⁹ Auch Frauen, die ihr Kind im Heimatland zurücklassen mussten, berichten von dieser Situation, die eine grosse psychische Belastung darstellt.³⁷⁰

³⁶⁵ Naga, (Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, Bericht vom April 2016, S. 29 und Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

³⁶⁶ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

³⁶⁷ EGMR, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Beschwerde Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011.

³⁶⁸ Z.B. D-2509/2016 vom 27. April 2016; E-2251/2016 vom 18. April 2016; E-5782/2015 vom 23. September 2015.

³⁶⁹ Z.B. Fall des Mannes im Selam Palace in Kapitel 5.3.4 beschrieben.

³⁷⁰ Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau in Bologna, 3. Juni 2013 sowie vom 27. Februar 2016.

9.5 Fazit

Werden Personen als verletzlich eingestuft, gelten teilweise besondere Regelungen oder es bestehen spezielle Aufnahmeplätze für sie, diese allerdings in sehr beschränktem Umfang. Häufig können diese Personen auch länger in den Zentren verbleiben. Andererseits ist die Anzahl geeigneter Plätze sehr beschränkt, weshalb die Wartezeit für Verletzte oft länger ist und das Risiko besteht, dass gerade Verletzte obdachlos werden. Dies gilt speziell für Personen mit psychischen Problemen und Beeinträchtigungen. Familien werden teilweise getrennt und bevorzugt daher manchmal ein Leben im besetzten Haus, was mit dem Kindeswohl nicht vereinbar ist. Frauen sind sowohl auf der Strasse als auch in den besetzten Häusern dem Risiko sexueller Gewalt ausgesetzt. Auch für Verletzte mit Schutzstatus ist nicht gewährleistet, dass sie nach einer Rücküberstellung untergebracht werden. Auch sie sind von Obdachlosigkeit bedroht.

10 Rechtliche Beurteilung

Es stellt sich die Frage, ob die Aufnahmesituation für Asylsuchende und Flüchtlinge in Italien mit dem einschlägigen europäischen und internationalen Recht in Einklang steht. Die laufenden EU-Vertragsverletzungsverfahren, die praktisch alle Rechtsakte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems betreffen,³⁷¹ sind ein offizielles Indiz für eine wahrscheinliche Verletzung der Verpflichtungen aus dem EU-Recht.

In der Folge werden verschiedene Rechtsgrundlagen erörtert, die im Einzelfall geprüft werden müssen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Bezüglich des EU-Rechts wird bei der Qualifikationsrichtlinie (QRL) auf die Neufassung vom 13. Dezember 2011³⁷² Bezug genommen, ebenso bei den Neufassungen Aufnahme richtlinie (ARL)³⁷³ und der Verfahrensrichtlinie (VRL)³⁷⁴, welche mit dem Dekret 142/2015 ins italienische Recht übernommen wurden.

10.1 Zugang zum Verfahren

In Mailand kann ein Asylgesuch nur dann eingereicht werden, wenn die Person eine *dichiarazione di ospitalità* vorweisen kann. Dabei handelt es sich um die Bestätigung eines Gastgebers oder einer Gastgeberin, dass die Person bei ihm oder ihr untergebracht ist. Da jedoch erst nach der Stellung des Asylgesuchs Anspruch auf eine Unterbringung besteht, stellt dies eine im EU-Recht nicht vorgesehene administrative Hürde beim Zugang zum Asylverfahren dar.

³⁷¹ Übersicht der hängigen Verfahren gegen Italien: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements-by-country/italy_en.htm, aufgerufen am 11. Juli 2016.

³⁷² Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).
³⁷³ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

³⁷⁴ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

Bei der Ankunft über das Mittelmeer sowie bei der Asylgesuchstellung in verschiedenen Questure muss auf einem Formular (*foglio notizie*) angekreuzt werden, aus welchem Grund die Person nach Italien eingereist ist. Wird auf dem Formular nicht das Kästchen «Asyl» angekreuzt, erhält die Person eine Wegweisung und kann inhaftiert werden. Dies stellt in der Praxis ein grosses Hindernis beim Zugang zum Asylverfahren dar, da die Personen nach unseren Erkenntnissen nur selten ausreichend über die Folgen, die sich an das Ausfüllen des Formulars anknüpfen, informiert werden.

In grösseren italienischen Städten wie Rom und Mailand dauert es mehrere Monate, bis das Asylgesuch formal registriert wird (*verbalizzazione*). Die VRL sieht vor, dass ein Antrag auf internationalen Schutz – wenn er bei der für die Registrierung zuständigen Behörde gestellt wurde – innerhalb von drei Arbeitstagen registriert sein muss. Wird er bei einer anderen Behörde gestellt, beträgt diese Frist sechs Tage (Art. 6 Abs. 1 VRL). Bei einer grossen Anzahl von gleichzeitigen Asylgesuchen kann diese Frist auf zehn Arbeitstage verlängert werden (Art. 6 Abs. 5 VRL). Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen so bald wie möglich formell zu stellen (Art. 6 Abs. 2 VRL). Die monatelangen Verzögerungen bei der Registrierung von Asylgesuchen in grossen italienischen Städten weichen erheblich von den vorgesehenen Fristen der VRL ab und stellen somit einen systematischen Verstoss gegen EU-Recht dar.

10.2 Unterbringungslücke zu Beginn des Verfahrens

Die ARL verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass antragstellende Personen ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen der Aufnahme materielle Leistungen in Anspruch nehmen können (Art. 17 ARL). Mit dem Dekret 142/2015 wäre zwar auch im italienischen Recht vorgesehen, dass die Leistungen bereits ab dem Zeitpunkt der Stellung des Asylgesuchs gewährt werden sollen. Hier gibt es in der Praxis aber Schwierigkeiten mit der Umsetzung. Da der Grossteil der Schutzsuchenden, die nach Italien einreisen, über das Mittelmeer ins Land gelangt, ist das System auf diese Ankünfte ausgerichtet. Personen, die auf einer Questura im Landesinnern ihr Asylgesuch stellen, müssen teilweise mit Verzögerungen bei der Unterbringung rechnen. Diese Problematik hängt mit den Unterbringungskapazitäten und entsprechend mit der Anzahl der Ankünfte und Asylgesuche zusammen und könnte sich folglich in den Sommermonaten wieder verschärfen.

10.3 Mangelnde Unterbringungsplätze für Asylsuchende

Zum Zeitpunkt der Abklärungsreise sind die Kapazitäten der Erstaufnahmezentren stark ausgelastet. Die ARL verpflichtet Italien, den Asylsuchenden materielle Aufnahmebedingungen zu gewähren, welche einem angemessenen Lebensstandard entsprechen, der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet, insbesondere bei besonders verletzlichen Personen i.S.v. Art. 21 ARL (Art. 17 ARL). Darunter fallen Unterkunft, Verpflegung, Kleidung in Form von Sach- und Geldleistungen oder Gutscheinen sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs (Art. 2 lit. g ARL). Einschränkungen oder Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen sind in Art. 20 ARL geregelt.

In Italien ist der Mangel an geeigneten Aufnahmeplätzen für verletzte Personen evident, vor allem für psychisch beeinträchtigte Personen. Nach der geltenden ARL berücksichtigen die Mitgliedstaaten bezüglich der materiellen Aufnahmebedingungen die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (Art. 21 ARL). Wegen des eklatant grossen Mangels an geeigneten Plätzen für Verletzte sowie des generellen Mangels an adäquaten Unterbringungsplätzen verletzt Italien seine Verpflichtungen aus der ARL. Zudem besteht nach der ARL eine Identifizierungspflicht hinsichtlich besonderer Bedürfnisse. Dieses Erfordernis ist im italienischen Aufnahmesystem nicht ausreichend umgesetzt und führt zu systematischen Verletzungen der Rechte dieser Personen bei der Aufnahme.

Der EGMR betonte in seinem Urteil *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, dass Asylsuchende allein durch ihre Rechtsstellung besonders verletzlich seien. Wenn sie monatelang in Obdachlosigkeit leben müssen, ohne Möglichkeit, ihre Elementarbedürfnisse abzudecken, unter ständiger Angst vor Angriffen und ohne Perspektive auf Verbesserung, kann dies eine Verletzung von Art. 3 EMRK darstellen.³⁷⁵

10.4 Keine Unterstützung für Schutzberechtigte

Rechtlich sind Schutzberechtigte in Italien beim Zugang zu Wohnraum und Sozialhilfe den Einheimischen gleichgestellt. Das italienische Sozialsystem stützt sich jedoch stark auf die familiäre Unterstützung – staatliche Unterstützung gibt es kaum. Bereits die Wartezeit bis zu einer möglichen Bewerbung für eine Sozialwohnung beträgt mehrere Jahre, die Wartelisten sind sehr lang. Anders als Einheimische können Schutzberechtigte in aller Regel nicht auf ein familiäres oder soziales Netz zurückgreifen, das sie unterstützen könnte. Die QRL gewährt international Schutzberechtigten Zugang zu Wohnraum Zugang unter Bedingungen, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten (Art. 32 Abs. 1 QRL). Darüber hinaus verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, bei der Anwendung eines nationalen Verteilungsmechanismus Massnahmen zur Verhinderung der Diskriminierung und zur Gewährleistung der Chancengleichheit beim Zugang zu Wohnraum zu ergreifen (Art. 32 Abs. 2 QRL). Auch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)³⁷⁶ sieht eine Gleichstellung von Flüchtlingen mit anderen ausländischen Staatsangehörigen in Bezug auf Zugang zu Unterkunft vor (Art. 21 GFK). In Bezug auf Sozialhilfeleistungen stellt die GFK anerkannte Flüchtlinge mit Einheimischen gleich (Art. 23 GFK). Dasselbe gilt gemäss der QRL in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz (Art. 29 Abs. 1 QRL). Da Flüchtlinge anders als Einheimische nicht auf ein familiäres Netzwerk, das sie unterstützen könnte, zurückgreifen können, sind sie faktisch beim Zugang zu Wohnraum und finanzieller Unterstützung schlechter gestellt. Es ist daher fraglich, ob die von der GFK und der QRL bezweckte Gleichstellung mit Einheimischen praktisch verwirklicht ist. Da Schutzberechtigte aufgrund ihrer anderen Ausgangslage (regelmässig fehlendes familiäres Netzwerk) durch das italienische System in aller Regel gegenüber Einheimischen benachteiligt sind, könnte eine indirekte Diskriminierung vorliegen. Um diese zu beseitigen und eine effektive Gleichstellung zu erreichen,

³⁷⁵ EGMR-Urteil vom 21. Januar 2011, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Beschwerde Nr. 30696/09, RZ 249ff, 263f.

³⁷⁶ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951.

müsste Italien aktive Unterstützungsmassnahmen ergreifen, wie dies Art. 32 Abs. 2 QRL vorsieht und vom Menschenrechtskommissar des Europarates sowie von UNHCR gefordert wird.³⁷⁷

In Italien gibt es für verletzte Schutzberechtigte (insbesondere psychisch beeinträchtigte Personen) viel zu wenige geeignete Aufnahmeplätze. Zahlreiche als besonders verletzlich einzustufende schutzberechtigte Personen leben – wie viele Asylsuchende und andere Schutzberechtigte – in prekären Verhältnissen auf der Strasse oder in besetzten Häusern. Die QRL verpflichtet die Staaten, die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen zu berücksichtigen und nennt als Gruppen ausdrücklich Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (Art. 20 Abs. 3 QRL). Zudem verweist die QRL in Erwägung 16 auf die EU-Grundrechtecharta (GRC)³⁷⁸, darunter insbesondere auf die unantastbare Würde des Menschen (Art. 1 GRC). Indem Italien verletzte Schutzbedürftige ungenügend unterstützt, kommt es den Erfordernissen der QRL nicht in ausreichendem Masse nach. Die desolate Situation von zahlreichen als besonders verletzlich einzustufenden Schutzberechtigten, die dauerhaft auf der Strasse oder in besetzten Häusern leben, ist menschenunwürdig und verletzt damit die GRC. Dies gilt im Übrigen auch für alle anderen schutzberechtigten Personen, die in diesen Verhältnissen leben müssen.

Zwar sind die positiven Verpflichtungen aus der QRL für Schutzberechtigte weniger eindeutig als diejenigen für Asylsuchende aus der ARL. Es ist aber klar, dass Schutzberechtigte nach der QRL jedenfalls in ihrer praktischen Lebensführung nicht schlechter gestellt werden sollen als Asylsuchende nach der ARL. Zudem bestehen äusserst gewichtige Anhaltspunkte, dass Italien in Bezug auf Schutzberechtigte seinen Verpflichtungen nicht ausreichend nachkommt. Daher ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Verletzung von Art. 3 EMRK vorliegt, insbesondere wenn Schutzberechtigte vor ihrer Ausreise aus Italien unter desolaten Umständen in Obdachlosigkeit gelebt haben und keine Perspektive auf Verbesserung ihrer Lebenssituation haben. Viele dieser Personen befinden sich in einer vergleichbaren Situation wie der Asylsuchende im Fall *M.S.S.*, dessen Lebensumstände in Griechenland der EGMR als Verletzung von Art. 3 EMRK qualifizierte. Zusätzlich zu den desolaten Lebensbedingungen in der Obdachlosigkeit sind insbesondere alleinstehende und alleinerziehende Frauen häufig sexueller Gewalt ausgesetzt.

Die Integrationsmassnahmen für Schutzberechtigte in Italien sind unzureichend, um ihnen den Schritt in ein unabhängiges Leben in der italienischen Gesellschaft zu ermöglichen. Viele der vorhandenen Leistungen werden von unabhängigen NGOs erbracht. Die QRL verlangt den Zugang zu Integrationsprogrammen, welche die Mitgliedstaaten als den besonderen Bedürfnissen von Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutzstatus angemessen erachten (Art. 34 QRL). Die Mitgliedstaaten müssen also aktiv geeignete Integrationsunterstützung leisten. Um dieses Erfordernis zu erfüllen, müsste Italien seine Integrationsleistungen stark ausbauen.

³⁷⁷ Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, Rz 166; UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 21.

³⁷⁸ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000, 2000/C 364/01.

10.5 Gesundheitsversorgung

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung in Italien ist zwar für Asylsuchende und Schutzberechtigte grundsätzlich möglich. Die Notversorgung scheint regelmässig gewährleistet. Jedoch gibt es zu wenige spezialisierte Angebote für traumatisierte Personen. Zudem wird eine angemessene Behandlung insbesondere von psychischen Krankheiten häufig durch die desolate Unterbringungssituation verunmöglicht. Laut der ARL müssen die Mitgliedstaaten den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit der antragstellenden Personen gewährleisten (Art. 17 ARL). In Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte enthält die QRL die Regel, dass derselbe Zugang zur medizinischen Versorgung wie für Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, einschliesslich der Behandlung von psychischen Störungen (Art. 30 Abs. 1 und 2 QRL), gewährleistet sein muss. Insbesondere bezüglich der Behandlung von psychisch beeinträchtigten Personen kommt Italien den Anforderungen der ARL und der QRL nicht nach.

In Italien scheitert der Zugang zur Gesundheitsversorgung faktisch an der fehlenden Information der Personen über ihre Rechte und über das administrative Vorgehen zum Erhalt einer Gesundheitskarte sowie an mangelnden finanziellen Mitteln für den Selbstbehalt. Die ARL sieht vor, dass Asylsuchende über die vorgesehenen Leistungen sowie über Organisationen, die in Bezug auf medizinische Versorgung behilflich sein können, informiert werden (Art. 5 Abs. 1 QRL). Laut der QRL müssen Schutzberechtigte möglichst rasch nach Zuerkennung des Schutzstatus Zugang zu verständlichen Informationen über ihre Rechte und Pflichten erhalten (Art. 22 QRL). Die Tatsache, dass viele Personen nicht über die notwendigen Informationen bezüglich Zugang zu medizinischer Versorgung verfügen, zeigt, dass die Erfordernisse der ARL beziehungsweise der QRL systematisch nicht erfüllt werden.

Als weiterer klarer Verstoß gegen die ARL ist die Praxis zu werten, nach der Personen zwei resp. sechs Monate nach Stellung des Asylgesuches den Selbstbehalt (*ticket*) für medizinische Leistungen bezahlen müssen. Nach Art. 17 Abs. 4 ARL dürfen Mitgliedstaaten Asylsuchende nur dann für medizinische Versorgung aufkommen lassen, wenn diese über ausreichende Mittel verfügen.

10.6 Kinder

Die Anzahl an geeigneten Aufnahmeplätzen für Familien und Kinder in Italien ist unzureichend. Die Unterbringung in den grossen CARA ist für asylsuchende Kinder ungeeignet. Die Situation in den CAS ist sehr unterschiedlich und nicht transparent. Sie werden oftmals nur für kurze Zeit geöffnet und bieten damit nicht die Kontinuität, die Kinder benötigen.

Kinder mit Schutzstatus werden in aller Regel lediglich für eine beschränkte Zeit untergebracht. Zahlreiche Familien oder Alleinerziehende mit Kindern leben daher in besetzten Häusern oder in kirchlichen Notschlafstellen.

Gemäss der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) muss das Kindeswohl bei allen behördlichen Massnahmen, die ein Kind betreffen, vorrangig berücksichtigt werden (Art. 3 Abs. 1 KRK). Das Unterlassen einer Handlung kann ebenfalls eine «Mass-

nahme» darstellen, beispielsweise wenn Sozialbehörden nicht aktiv werden, um Kinder vor Vernachlässigung oder Missbrauch zu schützen.³⁷⁹ Das Kindeswohl darf nicht auf derselben Ebene wie alle anderen beispielsweise migrationspolitische Überlegungen stehen, es muss stärker gewichtet werden.³⁸⁰ Bei besonders verletzlichen Kindern muss das Kindeswohl auch in Verbindung mit anderen einschlägigen Menschenrechtskonventionen geprüft werden, beispielsweise der GFK bei Flüchtlingskindern.³⁸¹ Die QRL verweist auf die KRK und betont, dass bei der Umsetzung der Richtlinie das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt werden muss (Erwägung 18 QRL). Auch die Dublin-III-Verordnung verweist auf die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls und enthält entsprechende Garantien für Minderjährige (Art. 6 Dublin-III-Verordnung).

Das Diskriminierungsverbot in Art. 2 KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um ein Kind vor Diskriminierung zu schützen. Dies ist keine passive Pflicht, sondern erfordert proaktive staatliche Massnahmen, um effektive Chancengleichheit für alle Kinder zu schaffen beim Zugang zu den KRK-Rechten. Dies kann positive Massnahmen gegen eine Situation tatsächlicher Ungleichheit erfordern.³⁸²

Art. 6 KRK gewährt jedem Kind ein Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung. Die Staaten müssen ein Umfeld bieten, das die Menschenwürde respektiert und eine ganzheitliche Entwicklung des Kindes gewährleistet.³⁸³ Die gleichen Risiken und Schutzfaktoren, die sich auf das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung auswirken, wirken sich auch auf das Recht auf Gesundheit nach Art. 24 KRK aus. Diese Faktoren schliessen insbesondere den sozioökonomischen Status und den Aufenthaltsort des Kindes ein.³⁸⁴ Art. 24 KRK stellt hohe Anforderungen an die Vertragsstaaten, um sicher zu stellen, dass alle Kinder unter besonderer Berücksichtigung von unterversorgten Gebieten und Bevölkerungsgruppen Zugang zu medizinischer Grundversorgung haben.³⁸⁵ Angemessene Ernährung und Wachstumsüberwachung in der frühen Kindheit zählen zu den besonders wichtigen Massnahmen für die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit.³⁸⁶

Nach Art. 28 KRK haben Kinder das Recht auf Zugang zu Bildung, insbesondere auf den kostenfreien Zugang zur Grundschule und weiterführender Schulen. Dieses Recht ist ebenfalls in Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthalten. Nach der GFK (Art. 22 GFK) haben Flüchtlinge in Bezug auf den Unterricht in Primarschulen die gleichen Rechte wie Einheimische. Bezüglich anderen Schulen haben Flüchtlinge das Recht auf eine möglichst günstige Behandlung, die nicht weniger günstig sein soll als die Ausländerinnen und Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Umständen gewährte Behandlung.

³⁷⁹ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29. Mai 2013, RZ 18: www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html.

³⁸⁰ Ebenda, RZ 37, 39.

³⁸¹ Ebenda, RZ 75.

³⁸² Ebenda, RZ 41.

³⁸³ Ebenda, RZ 42.

³⁸⁴ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17. April 2013, RZ 16-17: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15_en.doc.

³⁸⁵ Ebenda, RZ 28.

³⁸⁶ Ebenda, RZ 45.

Mit diesen Rechten eng verknüpft ist das Recht auf soziale Sicherheit gemäss Art. 26 KRK. Nach Art. 26 KRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit und sorgen dafür, die entsprechenden Leistungen gemäss nationalem Recht sicherzustellen. Gemäss Art. 27 KRK anerkennen die Vertragsstaaten zudem das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Auch haben alle Kinder das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung gemäss Art. 31 KRK. Ohne diese Möglichkeiten kann ein Kind nicht wieder gut zu machenden physischen und psychischen Schaden nehmen. Auch dieses Recht muss ohne Diskriminierung Kindern gewährt werden, die auf der Strasse, in Armut oder unter gefährlichen Bedingungen leben und ausdrücklich auch asylsuchenden Kindern und Flüchtlingskindern.³⁸⁷ Diesen müssen die Vertragsstaaten generell angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung ihrer Rechte bieten (Art. 22 KRK).

Gemäss Art. 37 Abs. 1 KRK ist es verboten, dass ein Kind Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wird. Gemäss Art. 19 KRK treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmassnahmen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen. Der Begriff der Gewalt schliesst auch jede Form der Vernachlässigung, wie fehlenden Schutz vor Leid oder fehlende Grundversorgung wie angemessene Ernährung, Unterkunft, Kleidung und medizinische Grundversorgung ein. Psychische Vernachlässigung umfasst ebenso Situationen, in denen das Kind Drogen- oder Alkoholmissbrauch und Gewaltsituationen ausgesetzt ist.³⁸⁸ Gemäss Art. 39 KRK treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen, um die physische und psychische Genesung eines Kindes zu fördern, welches Opfer irgendeiner Form von Vernachlässigung, Ausbeutung oder Misshandlung, von Folter oder einer anderen Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe geworden ist. Die Genesung und Wiedereingliederung muss in einer Umgebung stattfinden, die der Gesundheit, der Selbstachtung und der Würde des Kindes förderlich ist.

Die Lebensbedingungen von Kindern in besetzten Häusern und Notschlafstellen in Italien gefährden ihre physische und psychische Sicherheit, Gesundheit und Entwicklung. Indem sie in dieser Situation belassen werden, verletzt Italien das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls und weitere positive Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention, insbesondere asylsuchende Kinder und Flüchtlingskinder speziell zu schützen. In Bezug auf die faktische Ungleichstellung gegenüber Einheimischen im Bereich der Sozialhilfe wären Massnahmen einer systematischen Besserstellung speziell angezeigt, wenn Kinder betroffen sind.

³⁸⁷ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17. April 2013, RZ 13, 16, 23 und 26: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17_en.doc.

³⁸⁸ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. April 2011, RZ 4 und 20: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_en.pdf.

10.7 Familien

10.7.1 Familientrennungen in Italien

Die Problematik systematischer Familientrennungen in Mailand scheint sich mit dem Transfer des Morcone-Systems zu SPRAR entschärft zu haben.

Es kommt allerdings vor, dass nur Frau und Kind(er) in einer Unterkunft aufgenommen werden und der Mann nicht.

Art. 8 EMRK gewährt das Recht auf Achtung des Familienlebens. Dieses darf nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Nach Art. 12 ARL ist die Einheit der Familie so weit wie möglich zu wahren und die Familie soll gemeinsam untergebracht werden. Der EGMR hat in seinem *Tarakhel*-Urteil Familientrennungen im Asylsystem als eine Verletzung von Art. 3 EMRK bezeichnet.

Bezüglich international Schutzberechtigter verpflichtet die QRL die Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass der Familienverband aufrechterhalten werden kann (Art. 23 Abs. 1 QRL). Ein grosser Anteil der Personen, die in Italien einen Schutzstatus erhalten und die Unterkunft verlassen müssen, wird vorübergehend oder dauerhaft obdachlos. Davon sind auch Familien betroffen. Frauen und Kinder finden teilweise Schutz bei karitativen Organisationen. Die Männer, resp. die Väter haben allerdings kaum Chancen, mit Frau und Kind(ern) zusammen untergebracht zu werden. Faktisch werden Familien auch getrennt, weil die Situation in besetzten Häusern zu prekär ist und die dort lebenden Männer oft versuchen, ihre Familie an anderen Orten unterzubringen.

Um dem *Tarakhel*-Urteil gerecht zu werden, welches eine Garantie einer gemeinsamen Unterbringung von Familien verlangt, besteht eine Liste des italienischen Innenministeriums mit SPRAR-Plätzen für die Familien, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien (rück)überstellt werden.³⁸⁹ Die Umsetzung ist jedoch intransparent und es scheint zumindest fraglich, ob die überstellten Familien tatsächlich Zugang zu diesen reservierten Plätzen haben. Die Reduzierung der Anzahl der Plätze in der aktuellen Liste von 161 auf 85 Plätze lässt daran zumindest berechtigte Zweifel aufkommen.

10.7.2 Schwieriger Familiennachzug

Über die Familientrennungen in Italien hinaus bleiben Schutzberechtigte in Italien faktisch auch von ihren Familienangehörigen im Heimatland getrennt, weil sie aufgrund fehlender Mittel und prekärer Lebenssituation keine Möglichkeit haben, diese nachzuziehen. Die GFK gewährt zwar kein Recht auf Familiennachzug. Gemäss dem Exekutivkomitee soll dieser jedoch mit besonderen Unterstützungsmassnahmen erleichtert

³⁸⁹ Ministero dell'Interno, Unità Dublino, Circolare alle Unità Dublino, Oggetto: Dublin Regulation Nr. 604/2013, Garanzie per casi di vulnerabilità: nuclei familiari con minori, Roma, 15 febbraio 2016.

werden, so dass wirtschaftliche und wohnraumbedingte Schwierigkeiten den Familiennachzug nicht übermässig verzögern.³⁹⁰ Wie bereits erwähnt, verpflichtet die QRL (Art. 23 Abs. 1 QRL) die Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass der Familienverband international Schutzberechtigter aufrechterhalten werden kann. Darüber hinausgehend sieht die Familienzusammenführungsrichtlinie³⁹¹ das Recht auf Familiennachzug für anerkannte Flüchtlinge unabhängig von der Erfüllung der Einkommensvoraussetzungen vor (Art. 9-12 der Richtlinie).

In Italien wird der Familiennachzug aber faktisch verunmöglicht, da Schutzberechtigte zumeist nicht über die finanziellen Möglichkeiten verfügen, um die Familie nachzuziehen, selbst wenn der Familiennachzug gewährt wurde und rechtlich möglich wäre. Dies widerspricht den Zielsetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention und den für Italien verpflichtenden Vorschriften der Familienzusammenführungsrichtlinie.

Angesichts der Lebensperspektiven bringt eine Familienzusammenführung unter Umständen für die nachgezogene Familie ebenfalls das Risiko einer Rechtsverletzung mit sich.

10.8 Abklärungspflicht

Die Dublin-III-Verordnung³⁹² statuiert eine Abklärungspflicht der Mitgliedstaaten auch in Bezug auf die Situation im zuständigen Dublin-Mitgliedstaat (Erwägung 19). Im Hinblick darauf ist auch eine Verstärkung des rechtlichen Gehörs vorgesehen: Im Regelfall sollen die Asylsuchenden in einem persönlichen Gespräch über das Dublin-System informiert werden und die Gelegenheit erhalten, sich zum relevanten Sachverhalt zu äussern (Art. 5 Dublin-III-Verordnung). Auch der EGMR und der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) betonten die staatliche Abklärungspflicht in ihren Grundsatzurteilen zu Griechenland. Der EGMR führte in *M.S.S.* aus, dass den belgischen Behörden die Situation in Griechenland aufgrund der zahlreichen Berichte bekannt sein musste. Unter diesen Umständen könne nicht vom Beschwerdeführer erwartet werden, die Beweislast allein zu tragen. Aufgrund der vorliegenden Informationen hätten die belgischen Behörden also nicht einfach annehmen dürfen, der Asylsuchende werde bei einer Überstellung nach Griechenland EMRK-konform behandelt, sondern sie hätten abklären müssen, inwieweit die Rechtsgrundlagen in Griechenland in der Praxis umgesetzt werden.³⁹³ Der EuGH hielt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten fest, von einer Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat abzusehen, wenn ihnen «nicht verborgen geblieben sein kann», dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen ernsten Grund zur Annahme eines Risikos der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung geben.³⁹⁴ Diese Grundsätze wurden in Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung übernommen.

³⁹⁰ ExCom Conclusions No. 24 (XXXII), 1981, Ziff. 9: www.unhcr.org/41b041534.html.

³⁹¹ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

³⁹² Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

³⁹³ EGMR, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Beschwerde Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011, RZ 352, 359.

³⁹⁴ EuGH-Urteil vom 21. Dezember 2011, *N.S. gegen Secretary of State for the Home Department, sowie M.E. und andere gegen Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Urteil vom 21. Dezember 2011, C-411/10 und C-493/10, RZ 94.

Die Situation in Italien ist in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren nicht mit der Situation in Griechenland vergleichbar. Trotzdem bestehen aufgrund des Augenscheins vor Ort, zahlreicher Berichte sowie Gerichtsentscheide insbesondere von deutschen Gerichten weiterhin Anhaltspunkte, die auf systemische Mängel bezüglich der Aufnahme von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien hinweisen.³⁹⁵ Viele europäische Gerichte gehen davon aus, dass das italienische Asylsystem zumindest in der Praxis an systemischen Mängeln hinsichtlich der Unterbringungssituation leidet, die bei einer Überstellung zu einem Verstoss gegen Art. 3 EMRK und Art. 4 der Grundrechtecharta³⁹⁶ führen würde.³⁹⁷ Zahlreiche weitere Gerichte stoppen in einer Vielzahl von Einzelfällen Dublin-Überstellungen nach Italien³⁹⁸ oder fordern zusätzlich zum Rundschreiben des Innenministeriums individuelle Zusicherungen im Sinne der *Tarakhel*-Rechtsprechung.³⁹⁹

Auch in Fällen von anerkannten Schutzberechtigten kommt es zu Überstellungsverböten, die allerdings nicht unter die Dublin-III-Verordnung fallen. Die Wahrscheinlichkeit, als überstellte Person mit Schutzstatus eine Unterkunft zu finden, ist gemäss den Erkenntnissen der SFH-Abklärungsreise noch wesentlich kleiner als für Asylsuchende.

Angesichts der Vielzahl der vorliegenden Berichte und Erkenntnisse ist es rechtlich kaum nachvollziehbar, dass Mitgliedstaaten davon ausgehen, Italien erfülle sämtliche seiner Verpflichtungen, oder sich darauf berufen, dass die entsprechenden Rechte in Italien geltend gemacht werden können. Die Mitgliedstaaten sind bei einer solchen Informationslage, nach den vom EGMR und dem EuGH aufgestellten Standards vielmehr verpflichtet, im Einzelfall genau zu prüfen, in welcher Situation sich eine Person im Fall einer Überstellung nach Italien befinden würde. Wie der EGMR und der EuGH festgehalten haben, liegt die Beweislast dafür, dass keine Rechtsverletzung vorliegt, bei den Behörden, die eine Überstellung durchführen wollen. Zumindest für Familien hat der EGMR die damit verbundene individuelle Abklärungspflicht auch für Italien postuliert. Dieser individuellen Abklärungspflicht kommen die Schweizer Asylbehörden und andere Mitgliedstaaten bisher nur ungenügend nach. Der Sachverhalt in Bezug auf den zuständigen Staat wird nicht genügend erstellt. In Asylentscheiden wird häufig mit Textbausteinen und allgemeinen Ausführungen auf die rechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der Verpflichtungen hingewiesen, ohne dass auf die individuellen Umstände der asylsuchenden Person und konkret drohende Risiken Bezug genommen würde. Eine fundierte Einzelfallabklärung findet in der Regel nicht statt. Dies wird dem persönlichen Schicksal und der mit grosser Wahrscheinlichkeit sehr schwierigen Zukunft, die den Menschen auferlegt wird, nicht gerecht. Durch die Entscheide *Ghezelbash*⁴⁰⁰ und *Karim*⁴⁰¹ hat sich die Situation nochmals verändert. Das mit einer Überstellungsentscheidung befasste Gericht muss nunmehr umfassend abklären, ob die

³⁹⁵ So beispielsweise VG Darmstadt, Geschäftsnummer 3 K 392/14.DA.A, Urteil vom 7. Januar 2016; VG Minden, Geschäftsnummer 10 L 314_16.A, Urteil vom 29. März 2016; VG Bayreuth, Geschäftsnummer B 2 K 15.30276; Urteil vom 9. September 2015; Tribunal Administratif de Nantes, Nr. 1510637, Urteil vom 28. Dezember 2015.

³⁹⁶ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000, (2000/C 364/01).

³⁹⁷ VG Darmstadt, Geschäftsnummer 3 K 392/14.DA.A, Urteil vom 7. Januar 2016; VG Minden, Geschäftsnummer 10 K 376/15 vom 15. Februar 2016; Belgium - Council for Alien Law Litigation, Geschäftsnummer 144 188 vom 27 April 2015 und Geschäftsnummer 144 400 vom 28. April 2015.

³⁹⁸ VG Hannover, Geschäftsnummer 4 A 8072.13 23. März 2016; VG Minden, Geschäftsnummer 7 K 2642.14.A, Urteil vom 17. August 2015; VG Sigmaringen, Geschäftsnummer A 5 K 1995.15, Urteil vom 13. August 2015.

³⁹⁹ Rechtbank Den Haag, Geschäftsnummer NL 16.1221, Urteil vom 18. Juli 2016.

⁴⁰⁰ EuGH-Urteil vom 7. Juni 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

⁴⁰¹ EuGH-Urteil vom 7. Juni 2016, *Karim*, C-155/15.

Zuständigkeitsbestimmung korrekt erfolgt ist. Der EuGH hat bezüglich der Prüfungspflicht seine Rechtsprechung im Fall *Abdullahi*⁴⁰² aufgegeben und geht von einer umfassenden Abklärungspflicht in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht aus. Dies umfasst für Überstellungen nach Italien zumindest auch die Verpflichtung zur korrekten Anwendung der Ermessensklauseln und eine vertiefte Prüfung des in Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung enthaltenen Überstellungsverbots.

10.9 Einforderung von Rechten in Italien

Häufig verweisen die Schweizer Asylbehörden in ihren Entscheiden darauf, die Betroffenen müssten ihre Rechte gegenüber den italienischen Behörden geltend machen. Dies ist jedoch aus verschiedenen Gründen eine kaum realistische Möglichkeit.

Sofern ein EU-Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht rechtzeitig und korrekt ins nationale Recht umsetzt, kann unter bestimmten Voraussetzungen eine staatliche Entschädigung für den daraus entstandenen Schaden verlangt werden (*Francovich*-Rechtsprechung).⁴⁰³ Das Problem in Italien liegt jedoch nicht allein oder nicht hauptsächlich in der mangelnden Umsetzung der Richtlinien ins nationale Recht, sondern in der Nichtgewährung von Unterstützung in der Praxis. Gleichzeitig ist ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichteinhaltung der Verpflichtungen im Vergleich zu Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Umsetzung wesentlich aufwändiger und wird daher seltener von der EU-Kommission tatsächlich zu Ende geführt. Selbst wenn die Voraussetzungen der *Francovich*-Rechtsprechung erfüllt wären, wäre es in der Praxis wohl kaum möglich, ein solches Verfahren anzustrengen und auch die notwendige rechtliche Unterstützung dafür zu erhalten. Des Weiteren dauern Verwaltungsverfahren in Italien ausserordentlich lange, wofür Italien in der Vergangenheit bereits mehrfach vom EGMR und dem Ministerkomitee des Europarates gerügt wurde.⁴⁰⁴ Die Überwindung dieser Hürden stellt für Personen, die unter prekärsten Bedingungen leben müssen, ein praktisch unüberbrückbares Hindernis beim Zugang zu den ihnen zustehenden Leistungen aus der ARL und der QRL dar.

Ein zusätzliches Hindernis besteht unter finanziellen Gesichtspunkten: Seit mehr als drei Jahren werden Anträge von Asylsuchenden auf unentgeltliche Rechtspflege regelmässig abgelehnt und als unzulässig beurteilt, da dem Gesuch keine vom Konsulat erteilte Zertifizierung über das Einkommen im Herkunftsland beigelegt ist.⁴⁰⁵

⁴⁰² EuGH-Urteil vom 10. Dezember 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

⁴⁰³ EuGH-Urteil vom 19. November 1991, *Andrea Francovich* gegen Italienische Republik sowie Danila Bonifaci und andere gegen Italienische Republik, C-6/90 und C-9/90.

⁴⁰⁴ Council of Europe, Committee of Ministers, Cases concerning the excessive length of judicial proceedings in Italy and dysfunctions of the «Pinto» remedy, Status of the execution of the general measures, Memorandum prepared by the Department for the Execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH(2013)21, 6. Mai 2013, RZ 66: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH\(2013\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH(2013)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182).

⁴⁰⁵ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, S. 24.

10.10 Fazit

Es bestehen bei der Unterbringung von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien Defizite, die auf einer systematischen Verletzung der den Asylsuchenden nach der ARL und der QRL zustehenden Rechte beruhen. Damit verletzt Italien seine Verpflichtungen aus dem EU-Asylacquis insgesamt. Auch verletzt Italien die Pflichten in Bezug auf Information der Betroffenen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie der Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders verletzlicher Personen. Zudem werden die Kinderrechte sowie das Recht auf Einheit der Familie gemäss EMRK und nach dem EU-Recht nur unzureichend respektiert. Das Fehlen von Unterstützung von Asylsuchenden und Schutzberechtigten kann darüber hinaus zu einer Verletzung von Art. 3 EMRK führen. Gehen die prüfenden Behörden und Gerichte angesichts dieser Sachlage nicht ohnehin von systemischen Mängeln im gesamten italienischen Unterbringungssystem aus, muss zumindest sorgfältig und individuell geprüft werden, ob diese Rechte im Einzelfall verletzt sind. Diesbezüglich trifft die Behörden der überstellenden Staaten eine konkrete, individuelle Abklärungspflicht. Diese wird in vielen Einzelfällen verletzt. Die Mitgliedstaaten können sich auch nicht von ihren Überprüfungspflichten durch den Hinweis befreien, diese Rechte müssten in Italien selber geltend gemacht werden, da dies keine realistische Möglichkeit darstellt.

11 Empfehlungen

Das Dublin-System soll sicherstellen, dass jede Person im europäischen Raum ein Asylgesuch stellen kann und dieses angemessen geprüft wird. Weiter soll es verhindern, dass Asylsuchende in mehreren Staaten Asylgesuche stellen. Ein solches gemeinsames System kann aber nur funktionieren, wenn in den Mitgliedstaaten vergleichbare Verfahrens- und Aufnahmebedingungen herrschen und die gemeinsam vereinbarten Standards eingehalten werden.

Wenn Italien gemäss Dublin-III-Verordnung für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist, müsste Italien grundsätzlich ein angemessenes Asyl- und Aufnahmesystem bieten. Solange dies jedoch, wie im vorliegenden Bericht ausführlich dargelegt wurde, nicht der Fall ist, müssen die übrigen Dublin-Mitgliedstaaten dies entsprechend berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Abklärungsreise und der rechtlichen Analyse empfiehlt die SFH den Schweizerischen Asylbehörden sowie den Asylbehörden anderer Dublin-Mitgliedstaaten, die nach der Lektüre des Berichts nicht von systemischen Mängeln im gesamten italienischen Asylsystem ausgehen, Folgendes:

1. In jedem Einzelfall ist konkret abzuklären, was mit der Person im Falle einer Überstellung nach Italien geschehen würde. Dabei ist die Situation von Verletzlichen sowie von Frauen und Familien mit Kindern besonders zu berücksichtigen.
2. In Fällen, in denen nach dem EGMR-Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz* Garantien der italienischen Behörden eingeholt werden müssen, ist darauf zu achten, dass diese genügend individuell und konkret sind. Die vom Innenministerium erstellte Liste ist aus Sicht der SFH ungenügend. Die Garantien sind als Voraussetzung für die Rechtmässigkeit der Überstellung und nicht als Modalität der Überstellung zu

betrachten, entsprechend müssen die betroffenen Personen Gelegenheit haben, sich dazu vor dem Entscheid zu äussern.

3. Aufgrund der sehr beschränkten Angebote für Personen mit psychischen Beeinträchtigungen ist im Falle einer Überstellung eine individuelle Garantie für die adäquate Unterbringung und Behandlung inkl. Übersetzung einzuholen. Die Garantie ist als Voraussetzung für die Rechtmässigkeit der Überstellung und nicht als Modalität der Überstellung zu betrachten, entsprechend müssen die betroffenen Personen Gelegenheit haben, sich dazu vor dem Entscheid zu äussern.
4. Sofern die Einzelfallprüfung ergibt, dass die betreffende Person nach der Überstellung in Italien keinerlei Unterstützung erhalten würde und keine Möglichkeit hat, wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen, sollte auf das Asylgesuch eingetreten und dieses materiell behandelt werden. Dies gilt insbesondere für Personen, die bereits einen Schutzstatus in Italien haben. Wenn aber im Fall einer asylsuchenden Person offenkundig ist, dass sie nach Gewährung eines Schutzstatus obdachlos würde, ist auch hier ein Selbsteintritt angezeigt.
5. Falls eine Überstellung nach fundierter Prüfung im Einzelfall für zulässig befunden wird, sind den italienischen Behörden – wie in der Dublin-III-Verordnung vorgesehen – rechtzeitig (und nicht erst am Ankunftsort) alle notwendigen Informationen über spezifische Bedürfnisse der Betroffenen zu übermitteln, insbesondere bezüglich medizinischer Bedürfnisse.⁴⁰⁶
6. Falls eine Überstellung nach fundierter Prüfung im Einzelfall für zulässig befunden wird, ist bei der Überstellung dem Gebot der Verhältnismässigkeit Sorge zu tragen. Den Personen ist dabei auch die Möglichkeit zur eigenständigen Ausreise einzuräumen. Auf zwangsweise Überstellungen, bei denen Personen ohne Vorankündigung mitten in der Nacht mit grossem Polizeiaufgebot aus ihrer Unterkunft abgeholt werden, sollte generell verzichtet werden. Solche Erlebnisse bergen unter anderem die Gefahr der (Re-)Traumatisierung.
7. Falls eine Überstellung nach fundierter Prüfung im Einzelfall für zulässig befunden wird, sind die betroffenen Personen über die Modalitäten der Überstellung zu informieren. So sind beispielweise wichtige Dokumente, Medikamente etc. im Handgepäck mitzuführen; bei Personen mit medizinischen Problemen sind ausreichend Medikamente für ein paar Wochen mitzugeben/-führen und allfällige Befunde ebenfalls – wenn möglich zumindest in Englisch übersetzt – um sicherzustellen, dass zusätzlich zu der in der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Übermittlung medizinischer Daten an den Aufnahmestaat, auch die überstellten Personen im Besitz der entsprechenden Dokumentation sind.

12 Fazit

Das italienische Unterbringungssystem weist nach wie vor systemische Mängel auf. Die Anzahl der Unterbringungsplätze wurde zwar erheblich erhöht, da jedoch auch die

⁴⁰⁶ Art. 31 und Art. 32 Dublin-III-Verordnung.

Zahl der Personen, die untergebracht werden müssten, stark angestiegen ist, reicht die Kapazität weiterhin nicht aus.

Den Grossteil der Plätze machen die sog. CAS aus. Diese werden meist kurzfristig eröffnet und wieder geschlossen; die Anbieter haben teilweise keine Erfahrung im Asyl- oder Betreuungsbereich (z.B. Hotels). Dementsprechend variiert die Qualität stark. Dies wirft Zweifel an der Eignung und Nachhaltigkeit des Systems auf.

Zudem besteht ein starkes Ungleichgewicht zur viel geringeren Kapazität im Zweitaufnahmesystem (rund 80 Prozent Erst- gegenüber 20 Prozent Zweitaufnahmeplätzen). Insbesondere für Schutzberechtigte gibt es nicht genügend Plätze. Gerade die Integrationsunterstützung des Zweitaufnahmesystems wäre aber erforderlich für den Schritt in die Selbständigkeit.

Sobald die Kapazitäten einer Zentrumsstufe ausgeschöpft sind, belastet dies die anderen Zentren verstärkt, es entsteht ein Domino-Effekt. Aktuell sind die SPRAR-Zentren überlastet. Das heisst, dass zahlreiche Personen länger als vorgesehen in den Zentren der Erstaufnahme untergebracht sind, welche jedoch auf kürzere Aufenthalte ausgerichtet sind und entsprechend keine Integrationsmassnahmen oder Ähnliches anbieten. Erhält eine Person den rechtskräftigen Asylentscheid in einem Zentrum der Erstaufnahme, muss sie dieses verlassen. Sie könnte allenfalls – falls Platz vorhanden ist – noch sechs Monate in einem SPRAR-Zentrum untergebracht werden. Nach Erhalt des rechtskräftigen Entscheides in einem SPRAR-Zentrum beträgt die mögliche Aufenthaltsdauer noch sechs Monate. Dadurch, dass das italienische Unterbringungssystem wesentlich weniger Plätze in der Zweitaufnahme als in der Erstaufnahme bietet, kommt es zu einem Flaschenhals-Effekt und das System kann den Anforderungen insbesondere in Zeiten erhöhter Ankünfte nicht gerecht werden.

Am stärksten betroffen von den Mängeln in der Unterbringung sind Personen, die einen Schutzstatus erhalten haben. Sie erhalten keine Unterstützung mehr und müssen für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen. Nur wer befristet in einem Zentrum untergebracht ist, erhält auch Essen von Seiten des Staates. Die anderen sind auf Wohlfahrtsinstitutionen angewiesen, die in den Städten Essen verteilen. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit in Italien sind die Chancen auf eine reguläre Arbeit gering.

Allfällige Unterkunftsplätze nach Ausschöpfung des offiziellen Asylaufnahmesystems sind in der Regel nur befristete Lösungen und bestehen häufig in Notschlafplätzen, die sämtlichen bedürftigen Personen in Italien offenstehen. Sie können den Bedarf bei weitem nicht abdecken. So droht Personen, die nach Italien zurückgeschickt werden spätestens nach Abschluss ihres Asylverfahrens, mit grosser Wahrscheinlichkeit ein unwürdiges Leben in Obdachlosigkeit und ohne Perspektive. Ihr Alltag wird bestimmt durch das Sichern der Elementarbedürfnisse: Anstehen bei einer NGO oder Kirche für Essensbons, Anstehen für ein Sandwich, Suche nach einem Schlafplatz für die Nacht, Suche nach einer Waschmöglichkeit. In den Grossstädten müssen die Betroffenen dafür grosse Distanzen zurücklegen, entweder mit Schwarzfahren oder stundenlang zu Fuss, häufig mit Kleinkindern im Schlepptau. Unter diesen Umständen ist die Integration in die italienische Gesellschaft nahezu unmöglich. Besonders betroffen sind verletzte Personen wie Kinder oder Ein-Eltern-Familien mit Kindern und andere Personen mit besonderen Bedürfnissen, deren Möglichkeiten zur Integration noch stärker eingeschränkt sind. Aber auch jungen Männern, die in die Gruppe mit

der höchsten Arbeitslosigkeit fallen, ist es kaum möglich, eine Arbeit zu finden und für sich selber zu sorgen.

Hinsichtlich der im EGMR-Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz* verlangten individuellen Garantien kann festgehalten werden, dass das Rundschreiben mit den von SPRAR angegebenen Plätzen nicht als genügend individuelle Garantie angesehen werden kann. Hier wären weitere Abklärungen seitens derjenigen Staaten nötig, die Familien nach Italien (rück-)überstellen. Es besteht weitgehend keine Transparenz darüber, welche Plätze für die (rück-)überstellten Personen konkret reserviert sind und ob Familien dann auch tatsächlich einen dieser Plätze zugeteilt erhalten und dort untergebracht werden. Auch bei anderen Personenkategorien scheinen die Schnittstellen in der Praxis nicht reibungslos zu funktionieren. Angesichts der grundlegenden Mängel auf verschiedenen Ebenen des italienischen Unterbringungssystems sind in jedem Einzelfall zumindest vertiefte Abklärungen erforderlich.



Reception conditions in Italy

Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, in Italy

Swiss Refugee Council SFH/OSAR

Berne, August 2016

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

T++41 31 370 75 75
F++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



Member of the European
Council on Refugees and Exiles

Information on the organisation: The Swiss Refugee Council SFH/OSAR (referred to in the following as OSAR) is a politically and religiously independent non-profit organisation and the umbrella association of the Swiss refugee relief organizations Caritas Switzerland, Swiss Interchurch Aid (HEKS), Swiss Labour Assistance (SAH), the social arm of the Swiss Federation of Jewish Communities (VSJF), the Salvation Army Foundation Switzerland and the Swiss section of Amnesty International. As an expert organization, OSAR is involved in the political consultation process regarding asylum and immigration legislation, as well as being committed to educational projects and contributing to shaping public opinion in the area of asylum. Since being founded in 1936, it has represented the interests of asylum seekers and refugees vis-à-vis the authorities, politics and the public eye. As an independent competence centre for legal questions on asylum and refugees, the legal arm of OSAR constitutes the interdisciplinary Protection division of OSAR in conjunction with country analyses, the reception centre in Zurich ("test centre") and the coordination and training of representatives of social aid organisations. This division systematically observes developments in asylum law and practice and draws up reports on host countries and countries of origin.

Special thanks: OSAR would like to express its gratitude to all experts and officials at the Italian asylum authorities, the UN High Commissioner for Refugees UNHCR and Italian NGOs, as well as the asylum seekers and refugees who generously gave us their time during our visit to Italy. We thank them in particular for their warm welcome and their willingness to share information on the situation of asylum seekers and beneficiaries of protection in Italy. We would especially like to thank Felicina Proserpio from CSERPE (Centre for Migration Research) in Basel and Laura Rezzonico (postgraduate student at the University of Neuchâtel, NCCR – on the move and the Centre for Migration Law), who worked on the OSAR project and without whose help the trip to Italy would not have been possible. They were also an inestimable resource to us in writing this report.

Imprint

EDITORS

 Swiss Refugee Council SFH/OSAR
P.O.Box 8154, 3001 Berne
Phone 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
Donations: PC 30-1085-7

PROJECT MANAGEMENT

Adriana Romer, Seraina Nufer

ENGLISH TRANSLATION

Claire Gordon-Kühl, Stephanie Motz

LANGUAGE VERSIONS

German, English, French

COPYRIGHT

© 2016  Swiss Refugee Council SFH/OSAR, Berne
Copy and reproduction citing the source is authorised.

Contents

1	Introduction	4
1.1	Background and objectives	4
1.2	Method	5
1.3	Preliminary observations	5
1.4	Interview and cooperation partners	6
1.4.1	In Bologna	6
1.4.2	In Rome	6
1.4.3	In Milan	7
1.4.4	In Como	8
1.4.5	In Switzerland	8
2	Summary	8
3	Italy and asylum: Facts and figures	12
3.1	Number of applications for asylum and protection rate	12
3.2	Dublin and other third-country transfers	13
3.3	Number of places in accommodation	13
3.4	Excursus: “Hotspot” approach and relocation scheme	15
4	Reception of asylum seekers	17
4.1	Access to the asylum procedure	17
4.1.1	Waiting times to submit / continue the asylum application	18
4.1.2	Residence permit	19
4.1.3	Gap between the asylum application and “verbalizzazione”	19
4.1.4	Conclusion	21
4.2	Arrival of asylum seekers transferred under the Dublin III Regulation ..	21
4.2.1	Fiumicino Airport (Rome)	23
4.2.2	Malpensa Airport (Varese)	25
4.2.3	Conclusion	25
4.3	Accommodation facilities for returned asylum seekers under the Dublin III Regulation	26
4.3.1	Regional hubs or “Centri governativi di prima accoglienza” (formerly CARA)	27
4.3.2	CAS	28
4.3.3	Excursus: CIE	30
4.3.4	Conclusion	30
5	Reception of people with protection status in Italy	31
5.1	Arrival of returnees with protection status	31
5.2	Extending the “permesso di soggiorno”	31
5.3	Accommodation options (also) for returnees with protection status	33
5.3.1	SPRAR	33
5.3.2	Municipal and emergency accommodation in Rome	38
5.3.3	Municipal and emergency accommodation in Milan	39
5.3.4	Squats and slums	41
5.3.5	Homelessness	44

5.3.6	Conclusion	45
6	Social welfare.....	45
6.1	Italian system	45
6.2	Financial contributions	46
6.3	Social housing	46
6.4	Conclusion.....	46
7	Employment and integration.....	47
7.1	Regular employment	47
7.2	Unreported employment and exploitation	48
7.3	Housing	48
7.4	Language courses and other integration programmes	49
7.5	Conclusion.....	50
8	Health care	50
8.1	Access to health care	50
8.1.1	Fee, so-called “ticket”	51
8.1.2	Access to health care for people with irregular status	52
8.1.3	Problems accessing health care	53
8.2	Treating people with mental health problems	53
8.3	Relationship between housing situation and health	55
8.4	Conclusion.....	56
9	Situation for vulnerable people	57
9.1	Families and children, single mothers/fathers	57
9.1.1	Reception conditions for families and single parents.....	57
9.1.2	Family separations	58
9.1.3	School.....	59
9.2	Women	60
9.3	People with medical problems	60
9.4	Single men.....	60
9.5	Conclusion.....	61
10	Legal Analysis	61
10.1	Access to the Asylum Procedure	62
10.2	Lack of housing at the beginning of the procedure	63
10.3	Lack of sufficient housing for applicants	63
10.4	Lack of support for beneficiaries of protection	64
10.5	Health care	65
10.6	Children	66
10.7	Families	68
10.7.1	Separation of families in Italy	68
10.7.2	Difficulties with family reunification	69
10.8	Duty of enquiry	69

10.9	Enforcing rights in Italy	71
10.10	Conclusion	72
11	Recommendations	72
12	Conclusion	73

1 Introduction

1.1 Background and objectives

Since December 2008, Switzerland has participated in the Schengen and Dublin system of the European Union as an associated country without being a member of the European Union. Italy is an important partner for Switzerland in implementing the Dublin Association Agreement, as the majority of people returned to another Dublin country by Switzerland in accordance with the Dublin III Regulation¹ are sent back to Italy. In addition, Switzerland returns official refugees to Italy based on bilateral readmission agreements. The Swiss Refugee Council already undertook a fact-finding mission to Italy in autumn 2010 together with the Norwegian organizations Juss-Buss and NOAS, and published a report² in 2011 describing the Italian asylum system, the asylum procedure and reception conditions. Following the Arab Spring, the situation in Italy deteriorated further, prompting OSAR to undertake another fact-finding mission in 2013 and publish a further report on the situation for asylum seekers and beneficiaries of protection in Italy with a focus on reception conditions.³

These reports have not yet persuaded the Swiss asylum authorities to fundamentally reconsider their practice of returning asylum seekers to Italy. In the opinion of OSAR, the findings in the 2013 report have not been given sufficient attention by the authorities and law courts. The *Abdullahi* ruling⁴ by the Court of Justice of the European Union (CJEU) further encouraged the practice of disregarding individual claims by limiting the opportunities for transferees to lodge a complaint in the case of a violation of their individual rights. Although this constraint no longer applies under the Dublin III Regulation, as explicitly emphasized by the CJEU in its *Ghezelbash*⁵ and *Karim*⁶ rulings of June 2016, it remains to be seen how these decisions affect national appeal procedures. It can be assumed that the practice will remain restrictive: For example, even after the ECtHR judgment *Tarakhel v. Switzerland*,⁷ which holds that individual guarantees of child-sensitive accommodation and the preservation of family unity must be obtained before transferring (accompanied) minors, the situation has not improved with lasting effect and continues to be highly restrictive: The State Secretariat for Migration (SEM) only desists from transferring asylum seekers to Italy in exceptional cases. As the Federal Administrative Court (BVGer) has largely endorsed this practice, there is little chance of success at the judicial level either. Against this background, OSAR saw a need to clarify the current situation once more.

¹ Regulation (EG) Nr. 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

² Swiss Refugee Council /Juss-Buss, Asylum procedure and reception conditions in Italy, Berne and Oslo, May 2011: <https://www.refugeecouncil.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/2011.05.04-italy-report-sfhjussbuss-edited-final.pdf>

³ Swiss Refugee Council, Italy: Reception conditions – Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, Berne, October 2013: <http://www.cserpe.org/wp-content/uploads/2014/08/Reception-Conditions.pdf>

⁴ CJEU judgment of 10 December 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

⁵ CJEU judgment of 7 June 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

⁶ CJEU judgment of 7 June 2016, *Karim*, C-155/15.

⁷ CJEU judgment of 4 November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, No. 29217/12.

The situation for asylum seekers in the Dublin procedure considerably improved following the decisions made in the case of *Ghezelbash* and *Karim*, as the CJEU declared in these rulings that the constraints on lodging a complaint no longer apply under the Dublin III Regulation. In doing so, the court stated that the restrictions imposed in the *Abdullahi* ruling are no longer valid and explicitly abandoned this jurisdiction.

According to the case law of the ECtHR⁸, poor reception conditions for asylum seekers and a lack of effective access to the asylum procedure constitute a violation of Art. 3 ECHR or a violation of Art. 3 in conjunction with Art. 13 ECHR. It is therefore important⁹ to examine the legal and factual situation in the receiving state during the appeal procedure at the latest before transferring an asylum seeker.

The aim of this report is to provide an overview of the current accommodation and living situation for asylum seekers and people with protection status, especially in Rome and Milan. A special focus is on returnees (with or without protection status) as well as vulnerable people and families. It does not deal with the subject of unaccompanied minor asylum seekers, as these are accommodated in a separate system and, according to the ruling by the CJEU in the case of *M.A. and others*¹⁰ of June 2013, can only be transferred under the Dublin procedure if they have family members or relatives in Italy.

1.2 Method

A delegation comprising two employees from the legal service of OSAR, OSAR project team member Laura Rezzonico (postgraduate student at the University of Neuchâtel, NCCR-on the move and the Centre for Migration Law) and Felicina Proserpio from CSERPE (Center for Migration Research), Basel, undertook a fact-finding mission to Rome and Milan between 27 February and 4 March 2016. Two additional meetings took place in Bologna. The delegation interviewed various NGOs, authorities, asylum seekers and refugees. In addition to the knowledge gained from these interviews, the report also includes recent reports on the situation in Italy.

1.3 Preliminary observations

This report describes the situation in Italy based on the examples of Rome and Milan. As there are considerable differences between regions and municipalities, it is not possible to outline the overall situation in the country. Dublin returnees from Switzerland are generally transferred by plane to Rome or Milan. The focus of the fact-finding mission was therefore on the situation in these two cities.

The fact-finding visit took place in late February/early March 2016. There were relatively few people travelling to Italy via the Mediterranean at this time. One reason for this is the cooler weather: In winter, fewer boats tend to hazard the crossing. On the other hand, the Balkan route was still an option for refugees travelling to the

⁸ ECtHR judgment of 21 January 2011, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application No. 30696/09.

⁹ Art. 27 in conjunction with Recital 19 of the Dublin III Regulation.

¹⁰ CJEU judgment of 6 June 2013, *M.A. and others*, C-648/11.

Schengen/Dublin zone until shortly before our mission took place. Especially in the second half of 2015, this was the main access route to Europe for people seeking protection. Consequently, this report depicts the Italian asylum system at a relatively quiet time. This should be taken into account when using this report, as the number of asylum seekers arriving in Italy will probably increase when the weather improves in the summer.

1.4 Interview and cooperation partners

Despite intensive efforts on the part of the delegation to interview a member of the *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione*, the Italian Ministry of the Interior did not react to our requests. As a result, information and statements from this department of the Ministry of the Interior were only available in the form of published documents, which we used in producing this report. However, we were able to meet a member of the *Dipartimento della Pubblica sicurezza, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere*.

The Swiss State Secretariat for Migration (SEM) employs a liaison officer in the Italian Dublin unit in Rome. Regrettably, the SEM was not prepared to arrange a meeting with this person.

The delegation would like to thank the following organisations and authorities in particular for their valuable information and cooperation during the fact-finding visit:

1.4.1 In Bologna

- Cooperativa Piazza Grande, Filippo Nuzzi, 27 February 2016.
- On a stopover on the way to Rome, the delegation was able to interview the same female Eritrean refugee on 27 February 2016 in Bologna as during the last fact-finding trip.

1.4.2 In Rome

- Skype interview with Emanuele Selleri, Progetto C.A.I. Casa Scalabrini, Rome, 12 February 2016.
- A very young male asylum seeker, who had been transferred from Switzerland to Italy a few weeks earlier under the Dublin Regulation, 28 February 2016.
- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), Loredana Leo, lawyer, Skype interview, 17 June 2015, and meeting, 29 February 2016.
- Caritas Rome, Caterina Boca, legal adviser, 29 February 2016.
- MEDU (Medici per i Diritti Umani), Anita Carriero, 29 February 2016.
 - o We accompanied MEDU volunteers to Rome Termini railway station, and held interviews with various refugees and asylum seekers, 1 March 2016.

- Comunità di Sant'Egidio, Cecilia Pani, 1 March 2016.
 - o We accompanied Sant'Egidio volunteers in distributing food to homeless people, 1 March 2016.
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Daniela Di Rado, Legal Department, and Djamila Derradji, Department for Social Affairs, 1 March 2016.
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), Servizio Centrale, Lucia Iuzzolini and Cristina Passacantando, 1 March 2016.
- UNHCR, Beat Schuler, Senior Regional Protection Officer (legal), telephone interview of 12 June 2015; Roland Schilling (Regional Deputy Representative), Andrea Pecoraro (Funzionario della Protezione), Andrea De Bonis (protection associate), 1 March 2016.
- Cittadini del Mondo, Donatella d'Angelo, doctor, Paolo Guerra, Raffaella De Felice, Arcangelo Patriarca (Sportello sociale), 1 March 2016.
 - o We accompanied volunteers of Cittadini del Mondo to the Selam Palace squat (Romanina/Anagnina) on 3 March 2016.
- GUS (Gruppo Umana Solidarietà), Alessandro Dessi and Maysa Jarous, 2 March 2016.
- Italian Ministry of the Interior, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Polizia di Stato, Direzione Centrale Immigrazione e Polizia, Vincenzo Tammaro, 2 March 2016.
- Fondazione Centro Astalli, Chiara Peri, and Martino Volpatti (Project SaMiFo - Salute Migranti Forzati), 2 March 2016.
- Italian Red Cross, Giorgio De Acutis, 3 March 2016.
 - o We accompanied a mission to find accommodation for various asylum seekers.

1.4.3 In Milan

- Municipality of Milan/Comune di Milano, Claudio Maurizio Minoia (Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute), Maura Gambarana and Antonella Colombo (municipality of Milan, immigration); together with
- Fondazione ARCA, Alberto Sinigallia, Director, 4 March 2016;
- Also present: Valerio Prato, ISS Geneva.
- Ferite Invisibili, Marco Mazzetti, psychiatrist, 4 March 2016.
- Prefettura Varese: Prefetto, Giorgio Franco Zanzi, Vicario: Dott. Roberto Bolognesi, Dott. Antonio De Donno; Polizia frontiera: Dr.ssa Di Santi, Dott. Mazzotto; and Cooperativa Integrale, Sportello asilo Malpensa, Aulona Hametaj.

- HUB Milan run by Progetto ARCA, Rosamaria Vitale (doctor), young asylum seeker returned to Milan from Switzerland, 3 March 2016.
- Naga (Naga Associazione Volontaria di Assistenza Socio - Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti), 4 March 2016.
- Caritas Ambrosiana Milan, Servizio Accoglienza Immigrati, Luca Bettinelli, Skype interview, 17 June 2015, and meeting, 3 March 2016.
- Farsi Prossimo, Paolo Pagani, 4 March 2016.
- Maria Cristina Romano, lawyer and Italian ELENA coordinator, 4 March 2016.

1.4.4 In Como

- Information via e-mail from Caritas Como, Anna Merlo, 18 May 2016.

1.4.5 In Switzerland

- Fondation Suisse du Service Social International (SSI), Valério Prato, telephone interview, 31 May 2016.

2 Summary

A delegation from OSAR travelled to Rome and Milan between 27 February and 4 March 2016, where they interviewed NGOs, authorities, asylum seekers and people with protection status to clarify the current reception conditions for asylum seekers and people with protection status in Italy.

Italy is the most important partner for Switzerland in implementing the Dublin Association Agreement. Around half of all of asylum seekers and refugees returned to Italy under the Dublin Regulation from Europe are from Switzerland.

There are still **shortcomings in gaining access to the asylum procedure**. In Milan (and until recently also in Rome), a kind of residence permit (*dichiarazione di ospitalità*) is still required to apply for asylum. In both Milan and in Rome it can take several months for an asylum application to be formally registered (*verbalizzazione*). During this time, asylum seekers are not guaranteed a place to live.

NGOs at Fiumicino Airport in Rome and Malpensa Airport in Milan (in Bologna on demand only) offer advice to **asylum seekers transferred to Italy under the Dublin Regulation**. They can also refer them to a place in accommodation. However, this is only possible if the prefecture of Rome or Varese is responsible for the person's asylum procedure locally, or becomes responsible if the person did not apply for asylum in Italy before travelling on to another country. If a different prefecture is responsible, the person is given a train ticket to travel to this region. In these cases, the NGO at the airport cannot organise accommodation in the responsible region. The FER projects funded by the European Refugee Fund to shelter Dublin returnees expired in the summer of 2015 without a follow-on project having been established so far. According

to information from GUS (Gruppo Umana Solidarietà), new projects are planned from August 2016 under the current EU fund AMIF¹¹. They are set to last 24 months.¹²

In its **Tarakhel ruling** of 4 November 2014¹³, the **European Court of Human Rights** declared that transferring families to Italy under the Dublin III Regulation is not permissible without first examining the situation in Italy. In particular, it specifies that **guarantees** must be obtained in each individual case regarding child-sensitive accommodation and the preservation of family unity. Without such guarantees, transferring the family would violate Art. 3 ECHR (prohibition of torture and inhuman or degrading treatment). The Italian Ministry of the Interior has since twice¹⁴ produced a general list with SPRAR places reserved for families transferred under Dublin III. The information regarding the implementation and application of this list is largely unclear and partly contradictory.

Decree 142/2015 from 18 August 2015, which came into force on 30 September 2015, incorporated the recasts of the EU Reception Directive¹⁵ and the EU Asylum Procedures Directive¹⁶ into Italian law.

The **reception system** essentially comprises first-stage and second-stage reception. In the case of direct arrivals, especially across the sea, people are first given food and accommodation in a CPSA¹⁷. First-stage reception centres include CDA¹⁸ and *Centri governativi di prima accoglienza*. SPRAR (Protection System for Asylum Seekers) is the second-stage reception system. It is supplemented by emergency reception centres (CAS)¹⁹, which make up the greater part of the reception system and are intended to absorb capacity bottlenecks in other centres. They can also be assigned as first-stage reception centres.

The system is directed at individuals who enter Italy via the Mediterranean and apply for asylum directly on arrival. As Dublin returnees only represent a small share of arrivals in Italy, there is no standardized, defined procedure in place for taking them (back) into the system. This may be one reason why Dublin returnees are treated differently and the statements of our interview partners did not always concur either with each other or with the specific experience of people who have been transferred to Italy under the Dublin III Regulation. Dublin returnees therefore constitute a special case in the Italian reception system.

According to UNHCR estimates, some 80,000 **people with protection status** live in Italy.²⁰ The situation of people who already have protection status in Italy has changed little since the 2013 report by OSAR. Unlike asylum seekers who are returned to Italy,

¹¹ Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF; Italian FAMI: Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione).

¹² GUS, information by e-mail, 15 June 2016.

¹³ ECtHR judgment from 4 November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, No. 29217/12.

¹⁴ Ministero dell'Interno, circular letters to all Dublin units dated 8 June 2015 and 15 February 2016.

¹⁵ Directive EU/2013/33 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013, laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast).

¹⁶ Directive EU/2013/32 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).

¹⁷ *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

¹⁸ *Centro di accoglienza*.

¹⁹ *Centri di accoglienza straordinaria*.

²⁰ UNHCR, information by e-mail, 16 June 2016.

returnees who already have protection and a corresponding status in Italy are **not entitled to support**. Even if they have access to NGOs at airports, these can only provide them with information about their situation, but cannot arrange accommodation. People with protection status are free to travel to Italy, but cannot receive state support. The Italian system stipulates that they must be able to provide for themselves once they have protection status. As a result, they no longer have access to first-stage reception centres. People with official protection status theoretically have access to SPRAR centres, but this depends on whether they have already stayed the maximum permitted length of time and whether a place can be found for them. People with protection status are usually allowed to stay in SPRAR centres for another six months after being granted asylum. However, in most cases this is not long enough to gain independence or at least earn sufficient financial means and income. As there are far fewer places in SPRAR than in first-stage reception centres, this leads to considerable problems when transferring people from first-stage reception to a second-stage SPRAR centre.

The municipalities of both Rome and Milan have information counters, where they arrange **accommodation in municipal centres**. Some of these also take in other foreigners (not only asylum seekers).

In addition, **NGOs or church organisations** in both Rome and Milan offer a few places to sleep, but their capacity is extremely limited. Many are in emergency accommodation, which is only open at night and is available to **anybody in an emergency**.

Many people therefore end up **homeless or living in squats and slums**. The delegation paid another visit to Selam Palace, a squat in Rome, which is home to 1000-1200 people, mainly from the Horn of Africa, including families and single mothers with children. The house is managed by a committee. The living conditions are not child-sensitive, and women are exposed to the risk of sexual assaults. People with mental illness are not accepted in the squat if their conduct is not socially acceptable. Large numbers of homeless refugees can be seen in Rome in particular, and many sleep under a projecting roof at the Termini railway station at night. According to estimates, some 20 percent of residents of informal accommodation have never had access to the Italian reception system.

Considering the current **high level of unemployment** in Italy, it is more or less impossible for asylum seekers and those with protection status to find work. If they do manage to find paid work, it is usually on the black market. In general, the few jobs available to asylum seekers and beneficiaries of protection are low paid and temporary. The pay is usually not enough to rent a flat and provide a secure income. The situation is precarious in all respects. As a result, those affected roam the streets all day, queuing up for food and looking for a bed for the night or a place to wash. Their everyday existence is determined by covering their basic needs. Under these circumstances, it is almost impossible for them to take part in **integration measures**, for example language courses. The situation is even more difficult for single mothers or fathers who have to look after their children. The available integration programmes are very limited as it is. Around 70 percent of residents in informal accommodation have protection status, which shows that sustainable integration is not realistic for most people with protection status.

With regard to **social welfare**, recognised refugees enjoy the same legal status as Italians. However, the Italian social welfare system is very weak and cannot guarantee a minimum subsistence level. The waiting time for social housing is several years, even for families. The Italian system strongly relies on family support. However, refugees are generally not able to build on an informal network such as this. As a result, equivalent status cannot be effectively guaranteed.

Access to **health care** is restricted in practice by the fact that many asylum seekers and people with protection status are not informed about their rights and the administrative procedure to obtain a health card. This is particularly the case if their living conditions are precarious. Asylum seekers have the right to work after they have been in the country for two months. In practice, this means that in some regions, they are no longer exempt from paying the fee for medical services (except in the case of acute emergencies). In other regions, it can take up to six months before they receive confirmation that they are exempt from paying the fee. The resulting de facto obligation to pay the fee after just a few months represents a considerable financial barrier to accessing the healthcare system for asylum seekers and beneficiaries of protection. In addition, there are too few suitable places in reception centres for people with mental illness or who are traumatised. People with mental health problems such as post-traumatic stress disorder cannot be treated effectively if they are living on the street, if access to treatment is possible at all in this situation.

In the opinion of OSAR, there are still **systemic shortcomings in the Italian reception system** for asylum seekers and beneficiaries of international protection. As a result, reception and access to the asylum procedure are not always guaranteed. Italy therefore fails to meet its obligations resulting from EU directives and international law. Italy still does not have a coherent, comprehensive and sustainable reception system. Reception is based on short-term emergency measures and is highly fragmented. Accordingly, the interfaces often do not function well either, something that emerged as one of the central problems during the fact-finding visit. In addition, this could mean an imminent **violation of Art. 3 ECHR** in individual cases and arising from the individual circumstances.

In view of this situation, Member States of the Dublin Regulation that return people to Italy have, at least from a legal perspective, a **greater obligation to clarify** the situation in Italy and to obtain guarantees regarding the accommodation, preservation of family unity and adequate medical care for each individual case. If a person to be returned will, in all probability, end up on the streets without the possibility of achieving independence, the **sovereignty clause** should be applied in the opinion of OSAR. That is the only way to effectively prevent a violation of Art. 3 ECHR and thus achieve the goal of the common European area of freedom, security and the duty to give people in need of protection a perspective and the possibility to shape their own life.

3 Italy and asylum: Facts and figures

3.1 Number of applications for asylum and protection rate

Because of its geographic position, Italy is the first European country that many asylum seekers reach. Most come to Italy by boat from North Africa. In its 2012 *Hirsi Jamaa* ruling,²¹ the European Court of Human Rights (ECtHR) confirmed that boat refugees, who are intercepted at sea, have a right to access the asylum procedure.

The sharp and steady rise in the number of applications for asylum since 2013 only reflects part of the problem, as many people arrive without applying for asylum. For example, 63,456 requests for asylum were received in 2014 compared with 170,100 registered arrivals²² (the vast majority via the Mediterranean). In 2015 there were 83,970 applications compared with 153,842 arrivals²³ by sea.²⁴ The number of formal asylum requests submitted by the end of July 2016 was 61,024²⁵ with 93,611²⁶ arrivals. The increase in the number of asylum applications in 2015 and 2016 is probably due to the EU putting more pressure on refugees to register on arrival in Italy as part of its *relocation* scheme.

Of the 71,117 asylum requests processed in the court of first instance in 2015, 41 percent were awarded protection status (five percent were given refugee status, 14 percent subsidiary protection and 22 percent a (national) residence permit for humanitarian reasons due to obstacles to removal). Fifty-eight percent of asylum requests were refused. The number of rejected applications for asylum has risen sharply, resulting in an increase in the number of appeals. As asylum seekers are allowed to stay in reception centres until the final decision has been made on their procedure, this means that the maximum permitted stay for asylum seekers who have been awarded accommodation is also extended, further limiting the capacity of the reception system.

According to estimates by the UNHCR, some 80,000 people with international protection status lived in Italy at the end of 2015.²⁷

²¹ ECtHR judgment of 23 February 2012, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application No. 27765/09.

²² Médecins sans Frontières, *Out of Sight*, report from March 2016, p. 3.

²³ UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105> accessed on 10 July 2016.

²⁴ Ministero dell'Interno, statistics of the Italian Ministry of the Interior, www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasil, accessed on 3 June 2016.

²⁵ <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>, accessed on 15 July 2016.

²⁶ Ministero dell'Interno statistics of the Italian Ministry of the Interior, www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasil, accessed on 12 August 2016.

²⁷ UNHCR, information by e-mail, 16 June 2016.

Esiti richieste d'asilo 2015

	2014	%	2015	%
rifugiati	3.641	10%	3.555	5%
sussidiaria	8.338	23%	10.225	14%
umanitaria	10.034	28%	15.768	22%
diniego	14.217	39%	41.503	58%
altri esiti	40	0%	66	0%
Totale esaminati^a	36.270	100%	71.117	100%

Source: 2015 statistics of the Italian Ministry of the Interior²⁸

3.2 Dublin and other third-country transfers

In 2015, Italy received a total of 24,990 take-charge or take-back requests from other European countries based on the Dublin III Regulation.²⁹ Of these, Italy agreed on the transfer of 15,914 cases. Switzerland alone made 11,073 requests, however Italy only recognised its responsibility (by agreement or after expiry of the deadline) in 4,886 of these cases.³⁰ This goes to show that many take-charge or take-back requests to Italy are without good reason and fulfil migration policy purposes rather than representing a proper application of the Regulation. The total number of people transferred to Italy in 2015 was 2,436,³¹ including 1,196 sent from Switzerland.³²

There are also transfers of official refugees that are not included under the Dublin III Regulation, but under bilateral readmission agreements. In 2015, Switzerland made 218 requests to Italy, of which 205 were approved, resulting in 52 transfers.³³

The majority of transfers to Italy are from Switzerland, Germany, Austria and Sweden.³⁴

The main airport for Dublin transferees sent to Italy by plane is Fiumicino Airport in Rome. In May 2015, there was a fire in the transit area of Fiumicino Airport, which meant that more Dublin returnees were sent to Malpensa Airport in Milan in 2015 than in previous years.³⁵

3.3 Number of places in accommodation

The reception system essentially comprises first-stage and second-stage reception. In the case of direct arrivals, especially across the sea, people are first given food

²⁸ Accessible at: www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo_dati_2014_2015.pdf accessed on 16 June 2016.

²⁹ Eurostat.

³⁰ Eurostat; State Secretariat for Migration SEM, annual statistics 2015 (7-50).

³¹ Eurostat.

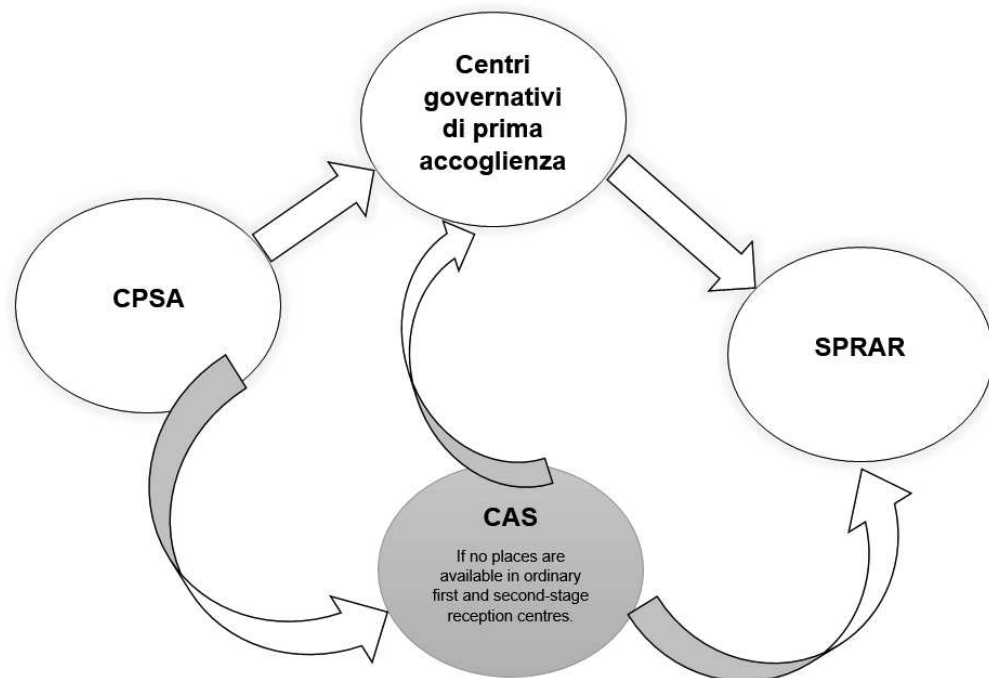
³² Eurostat; State Secretariat for Migration SEM, annual statistics 2015 (7-50).

³³ State Secretariat for Migration SEM, annual statistics 2015 (7-55).

³⁴ Eurostat.

³⁵ Interview with GUS, 2 March 2016.

and accommodation in a CPSA.³⁶ First-stage reception centres include CDA³⁷ and *Centri governativi di prima accoglienza*. SPRAR is the second-stage reception system. However, as CDA, *Centri governativi di prima accoglienza* and SPRAR centres have too little capacity, emergency reception centres (CAS)³⁸ are used as an alternative. These constitute a parallel system, which also functions as a first-stage reception system. Many asylum seekers, however, remain in CAS centres until the final decision on their asylum application. Despite a considerable increase in the number of beds, the capacity in SPRAR centres is insufficient. Therefore, many people never have access to a second-stage reception centre.



Source: Based on diagram by Médecins sans Frontières³⁹

The reception system in Italy has grown from 5,000 to 120,000 places within four years. There were 105,248 places in state-run reception centres in February 2016.⁴⁰ The majority of these are in so-called CAS centres with some 80,000 places.⁴¹ This figure fluctuates as CAS centres are opened and shut down every week. In addition, there are around 7,300 places in so-called *Centri governativi di prima accoglienza* (formerly CARA).⁴² The SPRAR system currently has 22,000 places, with a further 10,000 planned. The delegation obtained inconsistent information on the actual implementation of first and second-stage reception and the number of available places.

³⁶ *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

³⁷ *Centro di accoglienza*.

³⁸ *Centri di accoglienza straordinaria*.

³⁹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 4.

⁴⁰ ECRE, AIDA, Wrong counts and closing doors: The reception of refugees and asylum seekers in Europe, March 2016, p. 23.

⁴¹ Interview with UNHCR, 1 March 2016.

⁴² UNHCR, information by e-mail, 15 July 2016; figure refers to 31 December 2015.

Some municipalities also have accommodation, but this is often part of the SPRAR system. NGOs and church institutions offer some places (usually just a bed for the night). However, the many different players are not coordinated, making it almost impossible to get a full picture of the accommodation situation.⁴³

There has been a sharp increase in the number of accommodation places in recent years. At the same time, the number of arrivals has soared (especially across the Mediterranean) and the number of applications for asylum has grown dramatically. Organizing so much new accommodation within a short time also creates problems and complications. Personnel have to be trained and coached. The quality of the centres varies immensely and is very difficult to control. The *Mafia Capitale*⁴⁴ scandal brought to light corruption in the area of accommodation and care for asylum seekers, with unknown dimensions.

The Ministry of the Interior has introduced a monitoring system, and there are also monitoring departments in the prefectures for first-stage reception centres. The second-stage reception system SPRAR has access to an ad-hoc monitoring system of the Ministry of the Interior. UNHCR supports the Ministry of the Interior both in setting up operational monitoring and in evaluating the data. However, with so many accommodation places and centres and with the operators changing so often, it is questionable whether monitoring is reliable or the findings meaningful.

This situation makes it difficult to get an exact picture of the total number of available places. It also means that not all accommodation centres run by NGOs and church organisations can be counted as additional to the state system, but that many of them are part of the state system or are integrated into it. This is particularly significant when, as often in Swiss asylum practice, the rationale for a transfer is based on the availability of accommodation places offered by NGOs and churches. It is also important to know that many of these places are not exclusively available to asylum seekers, but to all local and foreign people in need. In view of the large number of people arriving in Italy, who do not apply for asylum, this is an important factor when it comes to the availability of accommodation (see chapters 5.3.2 and 5.3.3 for more information).

3.4 Excursus: “Hotspot”⁴⁵ approach and relocation scheme

As a result of an increase in migration flows towards Europe, the European Commission adopted an Agenda on Migration⁴⁶ on 13 May 2015 to promote “better migration

⁴³ UNHCR indicated that it does not have any information about the number of non-state-run accommodation centres (information by e-mail, 14 June 2016).

⁴⁴ E.g. the article “Geld stinkt doch” in the German newspaper ZEIT from 25 December 2014, www.zeit.de/2014/51/mafia-skandal-rom accessed on 3 June 2016.

⁴⁵ A “hotspot” is a section of the EU external border or a region with extraordinary migratory pressure, which calls for reinforced and concerted support by EU Agencies (definition by the EU Commission, COM(2015) 510, p. 3). Current hotspots in Italy are in Sicily: Pozzallo, Trapani, Lampedusa, (since June 2016) Mineo, Messina; in Apulia: Taranto. Six further mobile hotspots are planned in Reggio Calabria, Cagliari and four further places, which are yet to be determined (http://palermo.repubblica.it/cronaca/2016/06/01/news/migranti_viminale_a_ue_due_hotspot_a_mineo_e_messina-141102722/ accessed on 10 July 2016). Current reports can be found in the blog of borderline-europe and Borderline Sicily: <http://siciliamigranti.blogspot.it/> accessed on 15 June 2016.

⁴⁶ European Commission, A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, 13 May 2016.

management". One measure in this agenda is the so-called "Hotspot approach" to assist EASO, Frontex and Europol together with the authorities of frontline member states in guaranteeing the swift identification of arriving migrants, as well as the registration and fingerprinting of people seeking asylum. The purpose of this is to relieve countries that face considerable "pressure" in connection with the rise in the number of arrivals of (not only) people seeking protection across the outer borders of the Schengen zone.

Hotspot is an operational approach that is not linked to a particular place. It remains to be clarified what legal form this will take.⁴⁷

Hotspots are intended to support a central concern of new European migration policy and migration control until new relocation mechanisms are in place, based on a revised proposal of the Commission to reform the Dublin system.⁴⁸ One important component of this approach is the *relocation*⁴⁹ of persons who are very likely to be eligible for protection due to their nationality.⁵⁰ In the course of this programme, 39,600 asylum seekers should be channelled from Italy to other European countries within two years. By 10 August 2016, 961 asylum seekers had been relocated from Italy.⁵¹

The situation in the hotspots is shocking. They are basically confined centres, where people are held until they have been identified, even though systematically detaining asylum seekers is not permitted under Italian law.⁵² The government is apparently working on creating a corresponding statutory basis for this. However, hotspots do not all work the same way; the system is heterogeneous and is seen as being chaotic.⁵³

A major problem that was mentioned in several interviews is that refugees are required to specify their reason for entry directly after arriving in Italy across the Mediterranean. New arrivals are interviewed briefly on this by the police or by Frontex and are given a form (*foglio notizie*), on which they have to place a cross next to their reason for entering Italy (described in more detail in chapter 4.1).

Only after clarifying the reason for entry can the authorities consider in a second step, which people are possible candidates for *relocation*. This means that without even having access to the asylum procedure, people are divided into different "classes": potential asylum seekers, potential *relocation cases* and economic migrants.⁵⁴ Due to

⁴⁷ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

⁴⁸ See COM(2016) 270 final from 4 May 2016. This stipulates an obligatory reallocation of asylum seekers, if the number of applications for international protection for which a Member State is responsible exceeds 150% of the figure identified in the reference key based on the size of the population and the economy. According to the 2015 figures, this would not relieve the pressure on Italy, as the calculation is based on the number of asylum applications rather than the number of illegal arrivals.

⁴⁹ To relieve the pressure on Italy and Greece, in the context of Council Decisions 1523/2015 and 1601/2015 from 14 and 22 September 2015 respectively.

⁵⁰ Currently relevant in particular for people from Syria and Eritrea.

⁵¹ IOM, <http://migration.iom.int/europe/>, accessed on 12 August 2016.

⁵² Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

⁵³ Borderline-europe, information by e-mail from Judith Gleitze, 15 June 2016, and Oxfam, Hotspot, il diritto negato, report from 19 May 2016; current information on the situation in the different hotspots can also be found at: <http://siciliamigranti.blogspot.ch/>

⁵⁴ Borderline-europe, information by e-mail from Judith Gleitze, 15 June 2016.

the high error rate of this clarification procedure and the lack of information and support for asylum seekers at this stage of the asylum procedure, the practice is highly problematic.

Further points of criticism of the hotspot approach include the fact that refugees are subjected to summary interviews regardless of the trauma they have experienced, a lack of consideration of special needs and vulnerabilities, and discrimination based on nationality (*racial profiling*).⁵⁵ CIR complains that arrivals rarely have access to UNHCR or other NGOs, are given no or insufficient information about the procedure and the option of applying for asylum, or about the possibilities and modalities of lodging a complaint.⁵⁶ Although UNHCR is present at the hotspots, it seems to have insufficient capacity to be able to advise the many arrivals. As a rule, whole groups of people are informed at the same time, and in some cases written information is also handed out. According to various interviews by *borderline-europe*, many people are not given information about their situation or do not perceive this information as being relevant, while others do not understand the information given to them either verbally or in written form.⁵⁷ This means that access to asylum law and the asylum procedure is highly selective and restricted.

Another major problem of the *relocation* programme is the lack of information. People only find out very late in the procedure, or not at all, to which country they are being relocated and how the selection process is run. Neither are legal advice and support given. As a result, there is considerable mistrust in the *relocation* programme, as confirmed by employees of the European Asylum Support Office (EASO⁵⁸) at a chance meeting in Rome.

4 Reception of asylum seekers

4.1 Access to the asylum procedure

A formal asylum request can be made to the border police or to a Questura^{59, 60}. The asylum and reception system is geared to people who apply for asylum when they arrive at the border, in particular via the Mediterranean. This is where the majority of applications for asylum are made. The procedure is similar in other places. On arriving via the sea and in some Questuras, applicants must first complete a form (*foglio notizie*), on which they have to place a cross next to their reason for entering Italy. They can choose between a.) To find work; b.) Relatives in Italy; c.) Fleeing poverty; d.)

⁵⁵ ASGI, *Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot*, report from 22 January 2016.

⁵⁶ CIR/AIDA, *Country Report: Italy*, December 2015, p. 26.

⁵⁷ *Borderline-europe*, information by e-mail from Judith Gleitze, 15 June 2016.

⁵⁸ The European Asylum Support Office is an EU agency set up by Regulation (EU) No. 439/2010 of the European Parliament and the Council. The support office assumes tasks relating to the specific implementation of the Common European Asylum System (CEAS). It was set up to promote practical cooperation in aspects of asylum and to support the Member States.

⁵⁹ The Questura is a local administrative body that is responsible for registering asylum applications, etc.

⁶⁰ Decree 25/2008, Art. 6.

Asylum; e.) Other reasons.⁶¹ If applicants do not place their cross next to “Asylum”, they are given a standardised removal order (*provvedimento di respingimento*) and are either left to roam the streets or are detained in a CIE^{62,63}. People who receive a removal order do not have access to the reception system.⁶⁴ There is no way of monitoring this questionnaire and its results, and accordingly no reliable information or possibility of checking whether the person’s request has been correctly recorded.⁶⁵

This removal order does not necessarily prevent a refugee from gaining access to the asylum procedure. However, according to Italian law, a person who has received a removal order and later applies for asylum is detained in a CIE if a place is available.⁶⁶

If a person with a removal order travels to another country and is sent back to Italy under the Dublin III Regulation, they also risk being detained. At the time of the fact-finding mission, however, there was no reliable information about the impact of this new practice on Dublin cases.⁶⁷

If the person expresses the intention to apply for asylum, this is entered into the Eurodac data sheet.⁶⁸ The person is asked about their personal data and the application is registered. The person is given a confirmation that they have applied for asylum (*attestazione*)⁶⁹ and the application is formally registered in a second step by means of form C/3 (also called formalisation or *verbalizzazione*). Their personal history and their journey to Italy are also recorded.⁷⁰ After formal registration, the asylum seeker is given a provisional identity card (*ricevuta* of asylum application⁷¹) with which they can apply for their *permesso di soggiorno per richiesta di asilo*.

4.1.1 Waiting times to submit / continue the asylum application

Asylum seekers sometimes have to wait a long time until they get a first appointment (*fotosegnalamento*). This also applies to Dublin returnees who did not apply for asylum in Italy before they were transferred. In Rome, the waiting period can be up to one month. During this time, applicants have no identification and no access to reception or accommodation. This problem does not affect those who reach Italy via the “classical” Mediterranean route, as they are recorded in the system as soon as they arrive.⁷²

⁶¹ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione di diritti umani del Senato (2016), Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, February 2016, p. 19.

⁶² *Centro di identificazione ed espulsione*; identification and expulsion centre, see chapter 4.3.3.

⁶³ Interview with Caritas Rome, 29 February 2016.

⁶⁴ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016, and Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 6.

⁶⁵ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

⁶⁶ Interview with UNHCR, 1 March 2016.

⁶⁷ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

⁶⁸ Interview with Vincenzo Tammaro, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, 2 March 2016.

⁶⁹ Interview with Vincenzo Tammaro, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell’Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, 2 March 2016.

⁷⁰ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, December 2015, p. 21.

⁷¹ Provisional identity card as definitive identification during the asylum procedure (*permesso di soggiorno per domanda di protezione internazionale*).

⁷² Interview with MEDU, 29 February 2016.

By law⁷³, people who already applied for asylum in Italy before their transfer should receive an identification card for asylum seekers (*permesso di soggiorno per domanda di protezione internazionale*) after two months at the latest. In practice, however, this can take as long as eight to twelve months.⁷⁴ The reason for this delay is staff shortages both at the Dublin unit and at the Questuras.⁷⁵

In some Questuras (for example in Milan) asylum seekers may be given a form (*foglio notizie*) to clarify their reason for entering Italy, much the same as those arriving by sea. Lawyers in Milan are not allowed to accompany refugees to the office of the Questura.⁷⁶ This procedure also seems customary in other places in Italy (see also chapter 3.4).⁷⁷

4.1.2 Residence permit

To apply for asylum at the Questura, a residence permit is required. In the past, this presented a considerable barrier to gaining access to the procedure and to accommodation at the beginning of the asylum procedure. Decree 142/2015 aimed to defuse this problem; article 5 of the decree stipulates that the address of the accommodation centre or CIE can also be given as a valid address. However, this does not seem to be guaranteed in practice in all regions.

People who would like to apply for asylum at the Questura in Milan have to produce a so-called *dichiarazione di ospitalità*.⁷⁸ This is a document from a host or landlord confirming that the person lives there.

In Rome, the *dichiarazione di ospitalità* is currently no longer a prerequisite to apply for asylum (contrary to the situation in autumn 2015⁷⁹), but is only demanded at a later date.

The need for a residence permit represents an unlawful barrier to gaining access to the asylum procedure and to accommodation in the context of the asylum procedure.⁸⁰

4.1.3 Gap between the asylum application and “verbalizzazione”

Art. 25 para. 1 (s) of Decree 142/2015 passed in autumn 2015 specifies a maximum duration of three days between filing the initial application for asylum at the Questura (*fotosegnalamento*) and its formal registration (*verbalizzazione*). If the application is made to the border police, the maximum duration is six days. This can be extended to ten days if there are a large number of arrivals. However, this requirement has had

⁷³ Decree 286/1998, Art. 5 para. 9.

⁷⁴ Interview with Farsi Prossimo, 4 March 2016, interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

⁷⁵ Interview with Farsi Prossimo, 4 March 2016, interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

⁷⁶ ASGI, notification from 2 May 2016, www.asgi.it/notizia/asgi-naga-e-avvocati-per-niente-contro-le-prassi-illegittime-della-questura-di-milano/, accessed on 10 June 2016.

⁷⁷ Oxfam, “Hotspot, il diritto negato”, report from 19 May 2016.

⁷⁸ Naga, information by e-mail, 6 June 2016.

⁷⁹ Centro Operativo per il Diritto all’Asilo (2015), *Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma*, October 2015, p. 16.

⁸⁰ For legal analysis, see chapter 10.1.

little impact so far in practice.⁸¹ The actual period of time depends on the Questura in question. No legal consequences are specified if this limit is exceeded.⁸²

The waiting time for the *verbalizzazione* varies by region.⁸³ It is longer in larger cities or in cases where there are staff shortages at the Questura.⁸⁴ The length of time also depends on the number of new asylum applications⁸⁵ and the waiting period can change accordingly.⁸⁶

In Rome the *verbalizzazione* can take two to three months.⁸⁷ According to the *Polizia di Stato*⁸⁸ the gap between applying for asylum and formalisation is 16 days on average. There are also considerable differences between Questuras.⁸⁹ In Milan it can take several months for the asylum application to be formalised.⁹⁰

Dublin returnees are also affected by these delays as after being returned to Italy, they are treated in exactly the same way as newly arrived asylum seekers, as long as they did not apply for asylum before being transferred.⁹¹

In the time between applying for asylum and the *verbalizzazione*, applicants are not always guaranteed a place in accommodation.⁹² Decree 142/2015 stipulates that the reception procedure should start as soon as a person applies for asylum for the first time. However, there are still problems implementing this in practice.⁹³ People who enter Italy by sea (around 90 percent of asylum seekers) are given accommodation as soon as they arrive. But for those who travel over land or apply for asylum in the country, the situation is more difficult and reception is often delayed or impeded. These people therefore often end up on the streets or are forced to find accommodation in informal settlements or temporarily in accommodation provided by NGOs.⁹⁴

In Milan, on the other hand, the provision of immediate access to accommodation on applying for asylum seemed to work at the time of our fact-finding visit.⁹⁵

Until the asylum request has been formalised, not only are there problems finding accommodation, but applicants also have restricted access to the healthcare system (see chapter 8).

⁸¹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 4 f.

⁸² Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

⁸³ Interview with Sant'Egidio, 1 March 2016.

⁸⁴ Interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

⁸⁵ Interview with CIR, 1 March 2016 and interview with UNHCR, 1 March 2016.

⁸⁶ Interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

⁸⁷ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

⁸⁸ Interview with Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, 2 March 2016.

⁸⁹ Interview with Vincenzo Tammaro, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, 2 March 2016.

⁹⁰ Interview with Maria Cristina Romano, lawyer and ELENA coordinator, 4 March 2016.

⁹¹ UNHCR, information by e-mail on 14 June 2016; Caritas Ambrosiana Milan, information by e-mail on 17 June 2016.

⁹² Interview with UNHCR, 1 March 2016; interview with MEDU, 29 February 2016; Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 4 f.

⁹³ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016; Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 4 f.

⁹⁴ Interview with UNHCR, 1 March 2016.

⁹⁵ Interview with Farsi Prossimo, 4 March 2016.

4.1.4 Conclusion

Despite legal adjustments, there are still considerable administrative hurdles that regularly lead to long time delays in gaining access to the asylum procedure and accommodation at the beginning of the asylum procedure.

4.2 Arrival of asylum seekers transferred under the Dublin III Regulation

The treatment of people transferred under the Dublin system differs depending on their legal situation. Two constellations can be distinguished in particular:

- a. People who have not yet applied for asylum in Italy (*take charge*): They must submit their application for asylum when they arrive at the airport. They are then given an appointment to register for the *verbalizzazione* at the responsible Questura.
- b. People who have travelled on to another European country during their ongoing asylum procedure or whose asylum procedure has already been turned down with legal effect (*take back*):
 - If the prefecture of the province in which the airport is situated is responsible (i.e., if the person was previously allocated to the province of Rome or Varese, for example), they can continue their asylum procedure there.
 - If the prefecture of the province in which the airport is situated is not responsible, they should be given a train ticket by the NGO at the airport to continue their journey to the responsible region. After all, they must register at the responsible Questura within five days for their asylum procedure to be resumed. The Dublin unit has to agree to their procedure being resumed.⁹⁶ However, according to UNHCR, this already happens before they are returned to Italy. Dublin returnees are subject to the same waiting times for the asylum procedure as other asylum seekers.⁹⁷

In 2015 alone, 2,436 asylum seekers were returned to Italy under the Dublin Regulation,⁹⁸ including 1,196 from Switzerland.⁹⁹ In addition, a further 52 people were returned from Switzerland to Italy under a readmission agreement between Switzerland and Italy.¹⁰⁰

The Italian authorities specify where a person is to be transferred to when the transfer is approved. If approval is due to expiry of the deadline, the person is generally transferred to Rome or Milan.¹⁰¹ The terms of the transfer are defined in advance between the Swiss and Italian authorities based on the Dublin Implementing Regulation.

⁹⁶ Interview with SSI, 31 May 2016.

⁹⁷ UNHCR, information by e-mail, 14 June 2016.

⁹⁸ Eurostat.

⁹⁹ State Secretariat for Migration SEM, annual statistics 2015 (7-50).

¹⁰⁰ State Secretariat for Migration SEM, annual statistics 2015 (7-55).

¹⁰¹ Interview with SSI, 31 May 2016.

People transferred to Italy under the Dublin III Regulation are given a letter (*verbale di invito*) from the border police (at the airport), informing them which Questura is responsible for reviewing their asylum application.¹⁰²

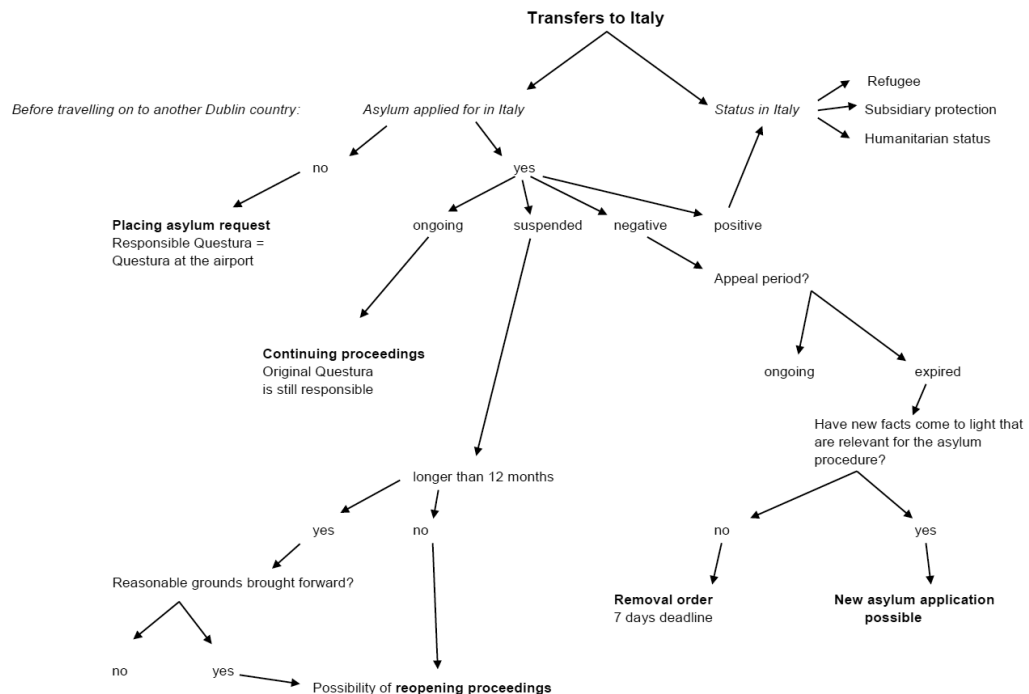
There is an NGO at each of the airports in Rome and Milan, which advises and supports people arriving in Italy by plane who want to apply for asylum, as well as people transferred to Italy from another Member State under the Dublin III Regulation. There is also an NGO in Bologna that offers advice and support, however, it is not situated at the airport, but works on demand. In Rome, the responsible NGO has changed almost every year in recent years due to the way contracts are awarded, while in Milan, the same NGO has been in place for years. This is particularly problematic when a new organization receives the mandate, as it must first find its feet and knowledge is wasted. GUS reports that after its contract had expired, it even had to dismantle and remove the deckchairs it had installed.

What happens next depends on the stage of proceedings and the status of the newly arrived refugee;

- a. If no asylum application has been submitted in Italy, this is done at the Questura in the region in which the airport is situated.
 - However, if the person does not want to apply for asylum, they have to go through the identification and registration process like all other returned refugees, including having their fingerprints taken. However, they are then given a removal order with a deadline to leave the country in seven days.
- b. If an asylum application was submitted in Italy before the applicant travelled on to another Dublin state, the original Questura is still responsible for the application. According to the AIDA report dated December 2015, the following constellations are possible:
 - If the application for asylum was rejected before the person left the country or travelled on to another country, the person was notified of the decision and the appeal period has already expired, the person is issued an expulsion order and sent to a CIE (if there is an available place). However, if the appeal period has not expired, they can still lodge an appeal.¹⁰³
 - Follow-up applications are possible if new elements can be put forward.
 - If proceedings are not yet concluded, they are continued. Once suspended, proceedings can only be reopened once within a period of twelve months after the person has disappeared. After this time, it is legally possible to resume the procedure, but only if good reasons can be given.
 - If the person travelled on before their personal interview with the *Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale* (second personal hearing after the *verbalizzazione*) or no interview has taken place for some other reason, they can apply for a new interview.

¹⁰² CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, p. 40.

¹⁰³ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, p. 40.



Unlike asylum seekers, returnees with protection status in Italy are not eligible for support from the NGOs at the airports. However, if returnees with protection status nevertheless seek out the NGO, they are usually informed about their situation and possibilities.¹⁰⁴ This seems to depend on the NGO at the airport. The organisation that ran the counter at Fiumicino Airport (Rome) before GUS did not give beneficiaries of protection any support, according to ASGI.¹⁰⁵ It is not (yet) possible to say how the new organisation at Fiumicino Airport will deal with the situation. ASGI reckons that people with protection status probably do not receive support at other airports, either.¹⁰⁶

4.2.1 Fiumicino Airport (Rome)

*Note: Directly before our fact-finding visit, there was a change of NGO at Fiumicino Airport. Previously, GUS (Gruppo Umana Solidarietà) had been responsible for around one year, which is why we have based our findings on the information provided by GUS. The new organisation is called ITC and is basically an organisation that offers translation and interpreting services.*¹⁰⁷

According to GUS, the NGO at Rome Airport is informed a month in advance about the exact date and the expected number of transfers from other Dublin countries on a certain day. However, there is no definitive confirmation and no further information is given if the transfer does not take place on that day, for example if the person being transferred lodges a complaint against the Dublin decision in the other Dublin country

¹⁰⁴ Interview with GUS, 2 March 2016.

¹⁰⁵ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, report from March 2015, p. 40.

¹⁰⁶ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, report from March 2015, p. 40.

¹⁰⁷ www.cooperativaitc.org

or goes into hiding, or if the transfer does not take place for some other reason. In addition, the airport NGO is only given very little additional information about the person being transferred. If the person is particularly vulnerable due to physical or mental illness, this makes it more difficult to find adequate care and prepare for their special needs. What's more, the NGO is not always informed about the medical needs of arrivals.¹⁰⁸

People transferred to Rome are met by the border police at the airplane and accompanied to the offices of the Questura at the airport, where they are registered and their fingerprints and photographs are taken. As the NGO at the airport is informed of the person's legal situation and the status of their procedure in Italy, they can inform the new arrivals and offer them corresponding support.

In Rome, the NGO at the airport tries to organise accommodation for people who have not yet applied for asylum in Italy before their transfer to Italy and for whose asylum procedure the Questura in Rome is therefore responsible.

If the person previously applied for asylum in Italy before travelling on to another country, the NGO can organise a train ticket, but not accommodation. In this case, a different Questura is usually responsible for controlling their asylum request.

At Fiumicino Airport, there is still a problem with luggage that has been handed in. This is sent out on the luggage conveyor belt together with other baggage after landing. However, transferees cannot pick up their luggage here as they are collected by the border police directly at the airplane. As a result, the luggage ends up in the lost property office of the airport. After two days, it can be picked up by the NGO at the airport, which takes up a great deal of their time.¹⁰⁹ As a result, the returnees often have to leave the airport without their bags. This can lead to problems, especially if the baggage contains important medication. The arrivals are often under great stress and worried about their luggage, as it often contains their only remaining property. For this reason, people who are returned to Italy should be told to put things that they urgently need in the days after their arrival in their hand luggage (relevant documents, evidence, medication, mobile phones, charging cables, etc.).

A practice used by many countries in transferring refugees is also a problem in this regard. The refugees usually do not know when exactly they will be returned to Italy. They are often picked up by the responsible authorities – often the police – in the middle of the night. This means that they do not have a chance to pack their belongings properly, if they are allowed to pack them themselves at all. Transfers involving police (in the middle of the night) can also cause additional trauma.¹¹⁰

Sometimes, transferees have to sleep at the airport, but normally for no longer than two days. The office of the border police is only open at 2 pm from Monday to Friday. If a person lands outside these hours, they have to wait at the airport until the office opens.¹¹¹

¹⁰⁸ GUS, information by e-mail on 15 June 2016.

¹⁰⁹ Interview with GUS, 2 March 2016.

¹¹⁰ Interview with Marco Mazzetti, Ferite Invisibilie, 4 March 2016.

¹¹¹ Interview with GUS, 2 March 2016.

Services for asylum seekers and returnees at Fiumicino Airport have apparently been reduced – there are now no longer mattresses or changing facilities.¹¹²

4.2.2 Malpensa Airport (Varese)

Malpensa is the largest airport serving the city and region of Milan. However, it is situated in the province of Varese, which means that the prefecture of Varese is responsible for processing arrivals. Malpensa also has an organisation directly at the airport – Cooperativa Integra –, which supports and advises asylum seekers and returnees on behalf of the prefecture of Varese. Although this organisation claims to be autonomous, we were only able to meet members of the Cooperativa Integra accompanied by representatives from the prefecture during our visit.

People who are transferred to Malpensa and have not applied for asylum in Italy before are often sent on to Milan, even though the prefecture of Varese is actually responsible for them.¹¹³

4.2.3 Conclusion

Basically, all people who are transferred to Rome, Milan or Bologna have access to the responsible NGO. However, the NGOs can only support people whose asylum procedure is ongoing or who have not applied for asylum in Italy previously. People whose asylum request is linked to another Questura are normally only given a train ticket so that they can travel on to the responsible region. However, this does not always seem to work in practice.¹¹⁴ The NGO at the airport can only give people with protection status in Italy or with a removal order, who are transferred by plane¹¹⁵, information about their situation.

People who have been transferred to Italy often have no access to their luggage during the first days, which is why they should always carry important items like identification, medication, etc. in their hand luggage.

Furthermore, the NGO at the airport is not usually informed about returnees' health requirements or other vulnerabilities and special needs and can therefore not respond appropriately. In addition, returnees may be traumatised, for example because force was used during their transfer, something that is impossible to predict but can generally be avoided.

¹¹² Interview with SSI, 31 May 2016.

¹¹³ The delegation met an asylum seeker in Milan, who had been transferred from Switzerland to Malpensa under the Dublin Regulation. When he arrived, he was given a Post-It with the address of the HUB in Milan (emergency place to sleep, not an accommodation centre, not to be confused with the regional hubs). According to volunteers working in the Hub, this was not an isolated case.

¹¹⁴ Interview with SSI, 31 May 2016.

¹¹⁵ People with protection status in Italy are usually accompanied to Chiasso and handed over to the Italian police. Only people with protection status, who count as Dublin cases for Switzerland, because Italy has not clarified their protection status, are transferred by plane.

4.3 Accommodation facilities for returned asylum seekers under the Dublin III Regulation

The NGOs at the airports cannot organise accommodation for people who applied for asylum in Italy before traveling on to another Dublin state. These people have to travel back to the responsible Questura or prefecture. The train ticket is generally provided by the NGO at the airport.¹¹⁶

The FER¹¹⁷ projects set up specifically to accommodate people returned to Italy under the Dublin Regulation expired in summer 2015 without replacement.¹¹⁸ Subsequent projects under the current EU fund AMIF¹¹⁹ should come into force in August 2016, according to GUS. The project is scheduled to last 24 months.¹²⁰

Asylum seekers who are returned to Italy under the Dublin III Regulation usually find accommodation in a CAS or another first-stage reception centre.¹²¹ However, they can also be accommodated in the following centres in principle:

- Regional hubs or “*Centri governativi di accoglienza*” (formerly CARA)
- CAS
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)
- Municipal accommodation (not specifically for asylum seekers)

The accommodation situation is problematic for people who already lived in a centre before they continued their journey. If people leave the centre, they are legally required to obtain authorization to be absent from the centre beforehand. If a person leaves the centre without giving notification, it is assumed that they have left of their own free will and they lose their right to a place.¹²² They can regain this right under certain conditions if they make an appointment at the prefecture and explain why they left the centre.¹²³ The prefecture then decides whether the person can be readmitted. Until that time, the person does not have access to a state-run accommodation facility.¹²⁴ If the prefecture rejects readmission to the system, there is no alternative accommodation provided by the state. If a person is readmitted to the system and there is a scarcity of beds, they are put at the end of the waiting list, unless their situation is an emergency, for example if they are particularly vulnerable.¹²⁵

MEDU visits precarious housing facilities (squats, slums, railway stations) with a mobile clinic and meets many migrants, including people who are in the asylum

¹¹⁶ Interview with GUS, 2 March 2016.

¹¹⁷ European Refugee Fund (ERF; Italian FER, Fondo europeo per i rifugiati)

¹¹⁸ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, December 2015, p. 67.

¹¹⁹ Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF; Italian FAMI, Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione).

¹²⁰ GUS, information by e-mail, 15 June 2016.

¹²¹ Interview with UNHCR, 1 March 2016.

¹²² Decree 142/2015 from 18 August 2015, Art. 13 and 23.

¹²³ Interview with ASGI, 29 February 2016.

¹²⁴ Interview with GUS, 2 March 2016.

¹²⁵ Interview with SSI, 31 May 2016.

(or appeal) procedure, people with protection status or in transit. Migrants who take advantage of MEDU's services are given a form where they can anonymously put a cross next to the box describing their situation. At the time of our fact-finding mission, MEDU had only come across few homeless Dublin returnees. According to MEDU, this could be because these people are less likely to end up living on the streets, or that MEDU does not meet them as it does not offer its services everywhere. However, MEDU meets plenty of asylum seekers (in the asylum or appeal procedure).¹²⁶

The following description of the conditions in accommodation facilities is limited to those that specifically provide for asylum seekers. The conditions in other centres that also take in people with protection status (SPRAR and municipal centres) are described in chapter 5.3.

Newly arrived boat refugees in Italy have access to the first-stage reception centres CSPA¹²⁷ and CDA¹²⁸. However, Dublin returnees are not given accommodation in these centres, which is why they are not considered further here.

4.3.1 Regional hubs or “Centri governativi di prima accoglienza” (formerly CARA)

Centres formerly known as CARA¹²⁹ are first-stage accommodation centers in Italy. According to Italy's roadmap, the aim is to convert CARA together with CDA and CSPA centres into so-called “regional hubs”.¹³⁰ As this process has not yet been concluded, CARA centres currently still exist. In addition, further accommodation places are planned, for example in former military barracks. This process is still ongoing and should be completed by the end of 2016. Some 15,550 places are planned by the end of 2016¹³¹. By this time, there should be a hub in each region.¹³²

These centres are often large and very remote. The quality varies considerably¹³³ and integration measures therefore differ accordingly.¹³⁴ Some are mass accommodation with little support. These are unsuited to families and other vulnerable groups or people with special needs.

Normally, a stay in a hub should be used for registration and identification purposes as well as *verbalizzazione* of the asylum request, and last between seven and 30 days. After that, asylum seekers should be given a place in a second-stage reception system (SPRAR).¹³⁵ In practice, however, the legal requirements are not met. Some people live in former CARA centres for up to two years.¹³⁶

¹²⁶ Interview with MEDU, 29 February 2016.

¹²⁷ *Centro di soccorso e prima accoglienza.*

¹²⁸ *Centro di accoglienza.*

¹²⁹ *Centri di accoglienza per richiedenti asilo.*

¹³⁰ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 September 2015, p. 4 f.

¹³¹ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 September 2015, p. 4 f.

¹³² Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 September 2015, p. 5.

¹³³ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, December 2015, p. 71.

¹³⁴ Maria Cristina Romano, lawyer and ELENA coordinator, information by e-mail, 15 June 2016.

¹³⁵ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 September 2015, p. 4.

¹³⁶ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR in cooperation with UNHCR, report from September 2015, p. 8.

If a person receives their asylum decision while living in a hub/*Centro governativo di prima accoglienza*, they must leave the centre. However, they have the possibility of a place in a SPRAR project for six months.¹³⁷

In Rome, the former CARA centre (Castelnuovo di Porto) also housed people in the *relocation* programme at the time of our visit. Such cases generally take a long time to process.¹³⁸ In March 2016, 20 percent of the 892 people living there were in the *relocation* programme.¹³⁹ Dublin returnees who land in Fiumicino are only rarely given accommodation in Castelnuovo di Porto.¹⁴⁰

These centres are contracted out every three years. The building remains the same, but the management changes.¹⁴¹

Returned asylum seekers under the Dublin III Regulation can sometimes find accommodation in a *Centro governativo di prima accoglienza*.¹⁴²

4.3.2 CAS¹⁴³

CAS centres were originally set up as emergency centres during the North African Emergency.¹⁴⁴ They are now part of the Italian reception system and were institutionalised in Art. 11 of Decree 142/2015.¹⁴⁵ Mandates for CAS centres are awarded by the respective prefecture.

The majority (72 percent¹⁴⁶) of places in the accommodation system are in CAS centres; however there is no publicly available list of centres and their funding and mandates are intransparent. Neither are there any clear national guidelines.¹⁴⁷ CAS are run by various institutions, including municipalities, private organisations and NGOs. Management often lacks experience in dealing with asylum seekers.¹⁴⁸ Many centres

¹³⁷ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

¹³⁸ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

¹³⁹ www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Aspettando-Papa-Francesco-Il-Cara-di-Castelnuovo-di-Porto-b950af80-c1b3-4dc2-b280-004d742922f2.html?refresh_ce accessed on 15 June 2016.

¹⁴⁰ Interview with GUS, 2 March 2016.

¹⁴¹ Interview with UNHCR, 1 March 2016.

¹⁴² UNHCR, information by e-mail on 14 June 2016.

¹⁴³ *Centri di accoglienza straordinari*.

¹⁴⁴ North African Emergency is the name given to the approach used by Italy to react to the huge number (60,000) of people seeking protection in the course of the Arab Spring. The emergency lasted until the end of February 2013. For more information, please refer to the 2013 report by OSAR on reception conditions in Italy, chapter 3.4.

¹⁴⁵ ECRE, AIDA, Wrong counts and closing doors. The reception of refugees and asylum seekers in Europe, March 2016, p. 31.

¹⁴⁶ Ministero dell'Interno, Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia: aspetti, procedure, problemi, report from October 2015, p. 28.

¹⁴⁷ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 5.

¹⁴⁸ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 5.

are very remote, overfull and unsuitable.¹⁴⁹ There are also reports of very poor hygienic standards.¹⁵⁰ Due to the dramatic increase in the number of centres and constant changes to management, staff are often unqualified and/or overworked.¹⁵¹

There are CAS centres that only take in single men, and others for families or single women.¹⁵² In some cases, however, unaccompanied minors are put in the same accommodation as adults.¹⁵³

CAS centres are contracted out every six months; the resulting financial insecurity hinders the establishment of good, sustainable projects. To be awarded a contract, operators apply together with an accommodation (unlike contracts for *Centri governativi di prima accoglienza*), which means that both the management and location can change.¹⁵⁴

People who are transferred to Rome under the Dublin III Regulation and whose asylum application is dealt with by the Questura of Rome are usually accommodated in CAS centres. The number of CAS in each prefecture is intransparent, and nobody interviewed could provide any definite figures. The NGO at the airport is given a list with CAS centres from the prefecture, and then tries to find a suitable place for new arrivals. If no suitable place can be found from the list, the NGO has to contact the prefecture to get more addresses.¹⁵⁵

Theoretically, new arrivals should only stay in a CAS for a short time until accommodation can be found in a SPRAR.¹⁵⁶ However, as the SPRAR system does not have sufficient places, most people stay in CAS for longer or for the whole duration of their asylum procedure.¹⁵⁷ There used to be a maximum duration for a stay in a CAS, but this restriction was lifted.¹⁵⁸ People can stay in a CAS centre at least until their asylum request has been approved or rejected. If the person appeals against a rejection of their asylum application, they are given the same status as an asylum seeker and can also stay in the centre. However, in some CAS centres, people have to leave 15 days after receiving their asylum decision. In these cases, there is a high probability that they will end up on the street.¹⁵⁹

¹⁴⁹ Médecins sans Frontières, *Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare*, report from 15 July 2016, p. 20.

¹⁵⁰ Cittadinanzattiva, Libera and LasciateCIEntrare, *InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, February 2016, p. 7 ff.

¹⁵¹ Cittadinanzattiva, Libera and LasciateCIEntrare, *InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, February 2016, p. 26.

¹⁵² Interview with GUS, 2 March 2016.

¹⁵³ E.g. the case of a minor, who was the only woman in accommodation with men. From: Cittadinanzattiva, Libera and LasciateCIEntrare, *InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo*, February 2016, p. 28.

¹⁵⁴ Interview with UNHCR, 1 March 2016.

¹⁵⁵ Interview with GUS, 2 March 2016.

¹⁵⁶ GUS, interview on 2 March 2016.

¹⁵⁷ Interview with GUS, 2 March 2016; interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016; Médecins sans Frontières, *Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare*, report from 15 July 2016, p. 21.

¹⁵⁸ Interview with Caritas Rome, 29 February 2016.

¹⁵⁹ Interview with GUS, 2 March 2016.

4.3.3 Excursus: CIE¹⁶⁰

CIE centres are a kind of deportation centre. According to the Italian roadmap, illegal migrants in Italy who have not applied for asylum are moved to a CIE and deported from there.¹⁶¹

For foreigners who are not seeking asylum, the maximum length of detention is 90 days. It is possible to apply for asylum while in a CIE. Asylum seekers, on the other hand, can be detained for up to twelve months, according to Art. 6 of Decree 142/2015 if they are considered a danger to public order and national security or if there is risk of them fleeing.

At the time of the fact-finding mission there were fewer CIE places then in the past. Currently, six such centres exist in Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Rome and Torino.¹⁶²

4.3.4 Conclusion

NGOs at the airports can organise accommodation if the prefecture in which they are situated is responsible for the transferee. If another prefecture is responsible, they can only organise a train ticket.

Dublin returnees who are still in the asylum procedure can find accommodation in both *Centri governativi di prima accoglienza* and in CAS centres.

If a person previously lived in a centre before continuing their journey to a different country and left this centre without notification, they lose their right of access to the reception system and have to apply for readmission to the system with the responsible prefecture.¹⁶³

Overall, we were under the impression that support for transferees on arrival and allocation to an accommodation and even organising a train ticket for the journey to the respective Questura are relatively arbitrary and incidental. This impression was shared by our interview partners.¹⁶⁴

¹⁶⁰ *Centro di identificazione ed espulsione.*

¹⁶¹ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28 September 2015, p. 14 f.

¹⁶² Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (2016), Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, February 2016, p. 13.

¹⁶³ Decree 142/2015, Art. 23.

¹⁶⁴ Interview with SSI, 31 May 2016.

5 Reception of people with protection status in Italy

5.1 Arrival of returnees with protection status

There are three types of protection status in Italy: Recognition as a refugee under the terms of the Geneva Convention (in connection with a five-year permit), subsidiary protection under the terms of the EU Qualification Directive (five-year permit) and humanitarian protection under national law (two-year permit).¹⁶⁵ People with humanitarian protection are sent to Italy by other European countries under the Dublin Regulation.¹⁶⁶ Recognised refugees and people with subsidiary protection are not returned under the Dublin III Regulation, but in connection with bilateral readmission agreements. There have also been cases where the wrong legal basis was applied in practice.

However, upon arrival in Italy, all people with protection status are in the same situation: From an Italian standpoint, they are people with a valid residence permit. As such, they can enter Italy and travel freely throughout the country. However, this also means that they receive no assistance at the airport, for instance in searching for accommodation, apart from information from the NGO at the airport, if they have access to the office.

The NGOs at the airports are in the non-Schengen zone. This means that returnees with protection status from other European countries, who generally arrive in the Schengen zone, cannot reach the NGOs at all without a police escort.

5.2 Extending the “permesso di soggiorno”

Often, people's documents (e.g. residence permit from Italy, so-called *permesso di soggiorno*) are taken away from them in other Dublin countries. They therefore have to reapply for them on returning to Italy.¹⁶⁷ If a person loses their *permesso di soggiorno*, this must be declared.¹⁶⁸ The residence permit for recognized refugees is normally extended automatically. To extend a residence permit for a person with subsidiary or humanitarian protection, a new interview must be arranged, as long as this is deemed necessary by the Italian authorities due to a change in the person's situation.¹⁶⁹

The new residence permit must be issued within 60 days, but delays are possible.¹⁷⁰

¹⁶⁵ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, p. 12 and p. 16.

¹⁶⁶ It must be kept in mind that persons with subsidiary protection no longer come under the revised Dublin III Regulation, which entered into force in January 2014. They are now transferred – like recognized refugees – under bilateral readmission agreements.

¹⁶⁷ Interview with Caritas Rome, 29 February 2016.

¹⁶⁸ Interview with Vincenzo Tammaro, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, 2 March 2016.

¹⁶⁹ Interview with Vincenzo Tammaro, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, 2 March 2016.

¹⁷⁰ Interview with Vincenzo Tammaro, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, 2 March 2016.

Some Questure demand proof of *residenza* to renew the permit. In Italy, there is a difference between the term *residenza* (residence) and *domicilio*, which designates the applicant's current place of residence, but is not necessarily their permanent address. Although the Ministry of the Interior (*Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione*) sent a circular¹⁷¹ to all Questure, making it clear that proof of *residenza* is not required to renew a permit, some Questure (e.g. Rome and Bologna) have not changed this practice.¹⁷² As a *permesso di soggiorno* is required to apply for a *residenza*, the administrative process is often long and difficult. Some people have considerable problems renewing their residence permit. Centro Astalli reports on cases where people have lost their job for this reason. Although it is possible to give the address of an NGO as a *residenza*, the NGO has to vouch for the person and regularly check that they are still in the region,¹⁷³ making the process much more complex and time-consuming than for a *domicilio*, where it is enough to simply give the NGO's address.¹⁷⁴ The method described above used by certain Questure is on the one hand illegal, and has contributed to the development of a black market for *residenze* on the other.¹⁷⁵

According to the *Centro operativo per il diritto all'asilo*, the Questura in Rome also requires proof of professional and social integration to extend a residence permit.¹⁷⁶ However, without a valid residence permit, it is more difficult to find work, which in turn stands in the way of professional and social integration.

The administrative barriers to extending the residence permit mentioned above also mean that the process can be time-consuming and expensive. In Rome, it takes eight to nine months on average, sometimes more. This is problematic in particular for people who have to have their permit extended at the Questura in Rome, but do not live in Rome, for example people who work in agriculture in southern Italy. They do not have a place to stay while extending their permit and have to live on the streets.¹⁷⁷ In addition, taking a long absence from work to renew their permit can also mean that they lose their job. Many people do not have enough money for the fees¹⁷⁸ for extending a permit and for other official documents.¹⁷⁹

¹⁷¹ With reference to the guidelines *Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, http://www.sprar.it/images/QuadernoSC_lineeguida.pdf accessed on 15 June 2016.

¹⁷² Interview with UNHCR, 1 March 2016.

¹⁷³ Interview with Centro Astalli, 2 March 2016.

¹⁷⁴ Interview with Caritas Rome, 29 February 2016.

¹⁷⁵ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). *Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma*, October 2015, p. 16 and Médecins sans Frontières, *Out of Sight*, report from March 2016, p. 14.

¹⁷⁶ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). *Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma*, October 2015, p. 15.

¹⁷⁷ Interview with MEDU, 29 February 2016; when the delegation accompanied volunteers in Rome, they talked to several people who had come to Rome to extend their residence permit and were sleeping on the street at Termini railway station.

¹⁷⁸ Information on fees can be found at www.stranieriinitalia.it/l-esperto-risponde/lesperto-risponde/lesperto-risponde/tassa-sui-permessi-di-soggiorno-quanto-costa-e-chi-la-deve-pagare.html accessed on 10 July 2016, or at www.poliziadistato.it/articolo/217-Come-dove-e-quanto-costa/ accessed on 10 July 2016.

¹⁷⁹ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

5.3 Accommodation options (also) for returnees with protection status

The following section describes accommodation in the SPRAR system and in the municipalities of Rome and Milan. These two types of housing are available not only to beneficiaries of protection, but also to asylum seekers (for more on accommodation provided exclusively for asylum seekers, see chapter 4.3)

The situation for beneficiaries of protection in Italy has not changed. Generally speaking, it is extremely difficult for people transferred to Italy to find accommodation. The Italian system is based on the assumption that once protection status has been granted, people are permitted to work and must therefore provide for themselves. People who travel on to another European country due to a lack of accommodation end up in the same situation after being returned. With regard to social rights and access to social benefits, beneficiaries of protection have the same status as Italians, for whom the social system is also insufficient (see chapter 6.1)

In other words, from a purely legal standpoint, beneficiaries of protection have a better status than asylum seekers, but receive significantly less material support.

5.3.1 SPRAR¹⁸⁰

SPRAR is the second-stage reception system in Italy. It is a network of accommodation facilities based on cooperation between the Ministry of the Interior, the municipalities and various NGOs.¹⁸¹ SPRAR projects not only provide a place to live, but also integration schemes including language courses and support in searching for work and other matters.¹⁸² In principle, each SPRAR project is meant to have a person available to give legal advice. However, it seems debatable whether this is guaranteed everywhere in practice.¹⁸³

Asylum seekers and people with protection status have access to SPRAR. In 2011/2012, 72 percent of people in these accommodation centres were beneficiaries of protection and 28 percent were asylum seekers.¹⁸⁴ In 2014, however, 39 percent of people in SPRAR centres were beneficiaries of international protection and 61 percent were asylum seekers. According to SPRAR's *Servizio Centrale*, this is due to the larger number of arrivals and longer procedures.¹⁸⁵

SPRAR centres are contracted out for three years. Compared to the shorter contract periods for CAS centres, this length of time ensures somewhat more stability, which should theoretically have a positive impact on quality. However, this is not yet evident due to the ever-increasing number of places and arrivals.

¹⁸⁰ Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

¹⁸¹ See Swiss Refugee Council, Italy: Reception conditions – Report on the current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, report from October 2013, p. 22.

¹⁸² SPRAR, 2014 annual report, p. 55 ff.

¹⁸³ Interview with Loredana Leo, ASGI, 29 February 2016.

¹⁸⁴ SPRAR, 2011/2012 annual report, p. 19.

¹⁸⁵ SPRAR, 2014 annual report, p. 31.

SPRAR is funded by and reports to the Ministry of the Interior, but is run by ANCI¹⁸⁶. SPRAR's *Servizio Centrale* in Rome coordinates the various SPRAR projects and is also responsible for monitoring.¹⁸⁷ Contracts are awarded as follows: The local authorities present a project to the Ministry of the Interior; if it corresponds to the guidelines and regulations, it is funded and incorporated into the system. In 90 percent of cases, the local authority subcontracts the project to an NGO. Responsibility remains with the local authority.

If a person was previously accepted into the SPRAR system and left it again, there is no way of being readmitted. The only exception to this rule is if the person applies to the Ministry of the Interior producing new vulnerabilities.¹⁸⁸ (For more information about leaving the centre without notification or approval, see chapter 4.3.)

a.) Number of places

There are currently 22,000 places in the SPRAR system.¹⁸⁹ Another 10,000 places are planned. According to SPRAR's *Servizio Centrale*, each place in the SPRAR system is occupied by 1.5 people per year.

This means that the number of places has increased significantly (from 4,800 places at the beginning of June 2013). However, it is still not enough by far, considering that people in the 92,000¹⁹⁰ places in first-stage reception centres are theoretically waiting to be given a place in the SPRAR system. As SPRAR has far fewer places than CAS, SPRAR centres are normally always full¹⁹¹ and places can only be allocated to a small number of asylum seekers and beneficiaries of protection.

It should be pointed out that not all of these additional places have been newly created; existing accommodation places have been incorporated into the SPRAR system, for example, places in the Morcone system in Milan.¹⁹² The quality and standard of accommodation in the SPRAR centres seem to have declined somewhat due to the significant increase in the number of places in recent years.

The vast majority of accommodation places in centres are set aside for single people. No single people are accommodated in centres for families.¹⁹³

In July 2015 a total of 280 places in the SPRAR system were reserved for people with mental illness or physical disabilities.¹⁹⁴ Moreover, people with psychological problems can only be given places in SPRAR projects if they do not require in-patient treatment, as SPRAR does not have its own clinics.¹⁹⁵

¹⁸⁶ Associazione Nazionale Comuni Italiani; National Association of Italian Municipalities.

¹⁸⁷ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

¹⁸⁸ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

¹⁸⁹ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

¹⁹⁰ According to the Roadmap Italiana by the Ministry of the Interior from 28 September 2015, p. 4, there are 12,000 places in CPSA, CDA and former CARA centres, plus 80,000 places in CAS centres according to UNHCR.

¹⁹¹ Interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

¹⁹² Interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

¹⁹³ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

¹⁹⁴ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR in cooperation with UNHCR, report from September 2015, p. 114.

¹⁹⁵ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

b.) Access

To apply for admission to the SPRAR system, a form (*richiesta di inserimento*) must be filled out with personal details as well as a report with the most important information on the person's situation (for example particular vulnerability, health condition or minority). SPRAR then compares this information with the accommodation available in its centres. Sometimes a place can be found relatively quickly. Finding accommodation is considerably more difficult if there are a large number of requests for admission. Sometimes there are no free places. If a lot of people arrive at the same time, it can be difficult to find a place in second-stage reception centres at short notice (various interviewees compared the situation with a bottleneck). This was the case at the time of the delegation's visit in March.¹⁹⁶

During our visit, SPRAR was instructed by the Ministry of the Interior to give priority to integrating people from first-stage reception centres who had been granted asylum into the SPRAR system in order to free up accommodation places in the CAS centres for new asylum seekers.¹⁹⁷

Available places in SPRAR are basically allocated according to the length of time a person has waited. Vulnerable people are also given priority. SPRAR said that the number of requests by victims of human trafficking and people with mental illness had grown. However, the waiting time for people with mental health problems is still often longer than for those without a particular vulnerability, as there are only very few adequate places and these are usually occupied for longer due to the time required for rehabilitation.¹⁹⁸

If people have special medical needs, SPRAR's *Servizio Centrale* sends their medical report, if possible and available, to a project to check whether the facility is compatible with the person's needs. However, SPRAR's *Servizio Centrale* said that medical documents are sometimes not sent because there is no declaration signed by the applicant to release physicians from the obligation of medical secrecy (*liberatoria*).¹⁹⁹

c.) Length of stay

Once a person has been admitted to the SPRAR system, they can normally stay in a SPRAR facility until the final decision on their asylum application has been made. According to the Recast Reception Conditions Directive²⁰⁰, asylum seekers have the right to accommodation until the end of the asylum process including the appeal procedure, as long as no restrictions or reasons for revocation apply in accordance with Art. 20 of the Directive. As there are several appeal bodies in Italy, it can take between three months and three years for an appeal to be dealt with, depending on the region and court.²⁰¹

¹⁹⁶ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

¹⁹⁷ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

¹⁹⁸ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

¹⁹⁹ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

²⁰⁰ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)).

²⁰¹ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

After their asylum application has been accepted, people can generally stay in the SPRAR accommodation for another six months. This is not stipulated by law but set out in the internal directives of SPRAR.²⁰² In certain cases, it is possible to extend a person's stay in the SPRAR centre for another six months.²⁰³

This leads to the paradoxical situation in which a person with a negative asylum decision and two negative court rulings has the option of staying in a SPRAR centre for up to three years, whereas a person whose application is immediately accepted only has access to accommodation and other benefits of SPRAR for six months.²⁰⁴ This length of stay is usually not enough to enable people to provide for themselves subsequently, especially in view of the current situation on the job market (see chapter 7). After their maximum stay has expired, participants must leave the SPRAR centre and are left entirely to their own devices.

d.) Access for returnees from other European countries

People transferred to Italy from other European countries have access to the SPRAR system if they have not previously exhausted the maximum period of stay in SPRAR and a place is available. People who left the centre previously without notification must first be readmitted to the accommodation system. This can be problematic depending on the individual case and the responsible Questura (see chapter 4.3).

According to SPRAR, various organisations and authorities have the right to submit requests for admission; asylum seekers cannot make the application themselves. However, the procedure is different for Dublin returnees, whose request for admission is processed via the Italian Dublin unit or the prefecture.

In 2014, only around four percent of people accommodated in the SPRAR system were Dublin cases. Of the 848 people returned under the Dublin Regulation who found accommodation in the SPRAR system, eleven percent came from Switzerland.²⁰⁵ Considering that Dublin transfers from Switzerland account for a very large share of all Dublin returnees to Italy, this small number is surprising. It indicates that only a very small percentage of those returned from Switzerland to Italy under the Dublin Regulation are accommodated in the SPRAR system.

e.) Reasons for leaving SPRAR and subsequent solutions

According to SPRAR's 2014 annual report, just 32 percent of people left SPRAR because they were "successfully integrated".²⁰⁶ In 2015, this share was 33 percent.²⁰⁷ In 2014, 30 percent left SPRAR because their maximum length of stay had expired, while 33 percent decided to leave of their own accord, four percent were excluded and 0.3 percent chose to return home voluntarily.²⁰⁸

According to Cittadini del Mondo, SPRAR does not prepare people at all, or only insufficiently, for leaving the system. SPRAR's *Servizio Centrale* does not follow up on

²⁰² Interview with UNHCR, 1 March 2016.

²⁰³ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

²⁰⁴ Interview with Farsi Prossimo, 4 March 2016.

²⁰⁵ SPRAR, 2014 annual report, p. 42.

²⁰⁶ SPRAR, 2014 annual report, p. 46.

²⁰⁷ Ministero dell'Interno, Tavolo di Coordinamento Nazionale, Piano Accoglienza 2016, p. 24.

²⁰⁸ SPRAR, 2014 annual report, p. 46.

what happens to people after they leave.²⁰⁹ They disappear from the official registration systems for asylum procedures and are generally left without accommodation and usually without work.

f.) Vulnerable people

The SPRAR system has not offered any projects for “vulnerable” people since 2013. It justifies this on the grounds that all people in the asylum procedure are vulnerable. Only unaccompanied minors and asylum seekers with mental disorders or physical disabilities are now classified separately.²¹⁰ In 2014, five percent of asylum seekers in accommodation were unaccompanied minors, and one percent were people with mental health issues.²¹¹ SPRAR assumes the translation and medication costs for people being treated for psychological disorders.²¹²

In 2014, twelve percent of residents in SPRAR projects were women.²¹³

g.) Places in SPRAR as defined by the Tarakhel ruling: Circular by the Ministry of the Interior

Following the ECtHR ruling *Tarakhel v. Switzerland*,²¹⁴ countries that transfer families to Italy²¹⁵ must obtain individual guarantees regarding adequate accommodation and the preservation of family unity.

In its landmark decision²¹⁶ of 12 March 2015, the Swiss Federal Administrative Court (BVGer) held that such guarantees are a substantive legal condition for transfer under international law that must be verifiable at appeal level and do not simply act as a mere transfer modality.

It can be assumed that creating and documenting procedures to comply with this legal condition would constitute an enormous administrative effort for the Italian authorities. In addition, the assigned places in the centres would have to be kept free for months until the person is actually transferred. This is presumably why the Italian Ministry of the Interior published a general list on 8 June 2015 with places in the SPRAR system that are reserved for families returned to Italy under the Dublin Regulation. This list was sent to all Dublin units in other Dublin member states.

In a ruling²¹⁷ from July 2015, the Federal Administrative Court found the list to constitute an individual guarantee as defined by the ECtHR ruling, as long as the Italian authorities made it clear in their answer that they were aware that the returnees were a family by specifying their individual names and ages. The court came to a different

²⁰⁹ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²¹⁰ SPRAR, 2014 annual report, p. 16.

²¹¹ SPRAR, 2014 annual report, p. 28.

²¹² Interview with Marco Mazzetti, *Ferite Invisibilie*, 4 March 2016.

²¹³ SPRAR, 2014 annual report, p. 36.

²¹⁴ ECtHR judgment from 4 November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, No. 29217/12, Nr. 29217/12.

²¹⁵ Depending on individual interpretation by the courts, this also applies to other countries or constellations, e.g. see the Federal Administrative Court (BVGer) ruling from 25 August 2015, D-2677/2015: In the case of a mentally impaired man, who was transferred to Slovenia, the State Secretariat for Migration (SEM) should have obtained guarantees regarding access to health care and accommodation.

²¹⁶ Federal Administrative Court 2015/4, Recital 4.3.

²¹⁷ Federal Administrative Court judgment from 27 July 2015, D-4394/2015, Recital 7.2 f.

conclusion in December 2015:²¹⁸ As the list was already six months old, it no longer corresponded to the requirements of an individual guarantee as it was out-of-date.

In February 2016, the Italian Ministry of the Interior sent an updated list with reserved places to all Dublin units. In this second letter, the number of places was halved compared to the first list in summer 2015 to 85 places.

GUS explained to the delegation that during its time as the responsible NGO at Fiumicino Airport, it had not seen one single case where a person or family was sent directly to a SPRAR centre from the airport. This was because SPRAR is run by the Ministry of the Interior and not the prefecture. In this case, as for all other people in the CAS system, the CAS manager is responsible for transferring them to the SPRAR system if a place can be found for them.²¹⁹

Despite intensive efforts (both on our part and via third-party contacts), the *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* of the Ministry of the Interior was not prepared to meet us. Its perspective is therefore missing in this report, which we regret.

Overall, the delegation was not able to obtain transparent and clear information regarding the practical implementation of guarantees for families as defined by the *Tarakhel* ruling. Countries that transfer families or other vulnerable people to Italy need to make further and more individual investigations regarding guarantees to avoid violating Art. 3 ECHR.

h.) Conclusion

The SPRAR system offers good support for those who can find a place. However, because of the dramatic increase in the number of places, it is impossible to ensure the same high quality standards as when there were fewer places. Despite the large number of additional places, there are still not enough by far to satisfy demand. Allocation seems to be random and, in a certain sense, a matter of luck. SPRAR places are always temporary and the length of stay in the project is hardly ever long enough to ensure that people can look after themselves subsequently in the long term, and thus become successfully integrated.

According to SPRAR, the situation was already difficult in March, due to a large number of people waiting to be admitted to the system. When more refugees arrive across the Mediterranean, it will probably be even more difficult to find accommodation in the SPRAR system. Dublin returnees only make up a small percentage (four percent) of people accommodated in SPRAR.

5.3.2 Municipal and emergency accommodation in Rome

Preliminary note: Despite intensive efforts and repeated requests, the municipality of Rome (*Ufficio Immigrazione*) was not prepared to meet the delegation. Neither did we receive an answer to our repeated requests for written information. Accordingly, there is no comprehensive information regarding the number of places, waiting times, etc. at municipal level.

²¹⁸ Federal Administrative Court judgment from 9 December 2015, E-6261/2015, Recital 4.5.2.

²¹⁹ Interview with GUS, 2 March 2016.

The city of Rome still operates an information counter in Via Assisi, where it is possible to register for a place in municipal accommodation.²²⁰ Due to a lack of information on the kind of places offered by the city of Rome, it is impossible to judge whether its facilities go beyond the state-run accommodation system and municipal emergency accommodation offered to all homeless people.

Church organisations and other NGOs also offer a few places in emergency accommodation in addition to the centres they manage on behalf of the municipalities (sometimes as part of SPRAR or CAS).

A volunteer in Rome gave the delegation a self-compiled list of places where food is handed out, where people can sleep and wash, as well as contact points for medical support. The list also indicates the telephone number of the contact point for social support of the municipality of Rome, *Sala Operativa Sociale* - S.O.S.²²¹, which has dealt with social emergencies since 2002. On its homepage, it lists seven centres for homeless women and men and five for women with children.²²² The homepage²²³ of the city of Rome also lists various emergency sleeping places in Roma Capitale. However, these places are only open at night, usually from late in the evening,²²⁴ and must be vacated early in the morning. These emergency places are also available to homeless Italians; there are no places reserved specifically for asylum seekers or migrants.

5.3.3 Municipal and emergency accommodation in Milan

Until the end of 2014, the Morcone system²²⁵ provided first-stage reception in Milan. The Morcone system was incorporated into the SPRAR system in 2015.²²⁶

The city of Milan operates an information counter in Via Scaldasole (formerly in Via Barabino), where asylum seekers and beneficiaries of protection can report and receive social and legal counselling.²²⁷ This counter is also open to Dublin returnees. As part of their duties, the staff there try to organise accommodation places in the SPRAR system and in facilities for vulnerable people.²²⁸

In 2015, the counter served 2,803 people, of whom 765 were given in-depth counselling. Eighteen percent had subsidiary protection, 17 percent were recognized refugees, 18 percent were beneficiaries of humanitarian protection and 43 percent were in the asylum procedure; the remaining nine percent of people were not asylum seekers.²²⁹

²²⁰ www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW477135, accessed on 13 June 2016.

²²¹ www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW116819, accessed on 13 June 2016.

²²² www.comune.roma.it/pcr/it/emergenza_soc_e_acc.page, accessed on 13 June 2016.

²²³ www.comune.roma.it/pcr/it/xiii_acc_notturna.page, accessed on 13 June 2016.

²²⁴ At around 10 or 11 pm, according to a volunteer from the Red Cross.

²²⁵ The so-called Morcone project dated back to a 2007 agreement between the cities of Milan, Rome, Turin and Florence and the Ministry of the Interior, according to which the state partly funded the centres for seven years to cover the increase in demand for accommodation in the cities.

²²⁶ Interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

²²⁷ Information by e-mail from Antonella Colombo, municipality of Milan, 16 June 2016.

²²⁸ Homepage of the municipality of Milan, www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/sociali/servizi_interventi_sociali/adulti_immigrati/servizi_immigrazione, accessed on 7 June 2016.

²²⁹ Comune di Milano, Rapporto statistico sui Rifugiati e i Richiedenti, Asilo a Milano: analisi delle fonti e dei dati, Sesto Rapporto (dati 2015), p. 6 ff.

There are 360 SPRAR places in the municipality of Milan, including 70 for women and families, eight for people with severe mental health problems, 20 for a resettlement project, and the rest for men travelling alone. An additional 62 SPRAR places are planned in summer 2016.²³⁰ Accommodation capacity at municipal level is not far over and above the national accommodation system.

In addition, the municipality of Milan has accommodation facilities that were originally intended for short stays for people passing through, but where asylum seekers who are unable to find any other accommodation are now allowed to stay for longer. In March 2016 they included accommodation in Casa Suraya, Via Aldini, Via Mambretti, Via Corelli, Via Pedroni and Via Pollini.²³¹ According to our information, the accommodation in Via Aldini was to close down in June 2016.²³² **Casa Suraya** with 150 beds is an emergency accommodation for refugee families offering material support (hygiene, clothing, etc.) as well as support in gaining independence for residents who stay longer.²³³ The accommodation is run by Farsi Prossimo and supported by various volunteers. People are either referred to this accommodation by the city of Milan or by the prefecture.

Farsi Prossimo and other NGOs run several smaller facilities and apartments, which are also open to foreigners.²³⁴ They include centres for families as well as special centres for women and for victims of trafficking. These facilities face huge demand, as the number of people leaving reception centres and requiring a follow-on solution is much larger than the available places in accommodation.

In Milan, the so-called HUB was set up near the main railway station in 2013 (in Galleria Mortirolo at the time of our fact-finding visit, in Via Sammartini 120 since May 2016). It should not be confused with the regional hubs into which former CARA centres are being transformed. HUB is run as a contact point by volunteers of the ARCA project.²³⁵ It offers emergency places to sleep, but is not intended as an accommodation centre. It serves food, offers first aid²³⁶ and information, and volunteers try to organize accommodation where needed. If accommodation is found, it is also possible to spend a few nights in the HUB. The delegation met a young man there who had been returned from Switzerland to Malpensa (prefecture of Varese) under Dublin. The NGO at the airport told him that they could not find accommodation for him and gave him a Post-It with the address of HUB in Milan (prefecture of Milan). The young man was able to spend one night in the HUB, and in another provisional centre after that. However, it should be mentioned that the man was only given help by chance because somebody at the HUB had read the summary of his psychiatric report from Switzerland, which was written in English. The volunteers from the ARCA project were able

²³⁰ Information by e-mail from Antonella Colombo, municipality of Milan, 16 June 2016.

²³¹ Interview with the municipality of Milan, 3 March 2016. Since then, several new accommodation centres have been opened; information by e-mail from Antonella Colombo, municipality of Milan, 16 June 2016.

²³² http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/05/07/news/il_comune_chiude_il_centro_al-dini_si_muovano_gli_altri_-139242915/?refresh_ce, accessed on 13 June 2016.

²³³ www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento/area-stranieri-centri-di-accoglienza/la-casa-di-suraya-2, accessed on 13 June 2016.

²³⁴ For a current overview, see www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento, accessed on 13 June 2016.

²³⁵ Fondazione Progetto Arca, www.progettoarca.org, accessed on 13 June 2016.

²³⁶ www.ilgiorno.it/milano/hub-emergenza-profughi-1.2128223, accessed on 16 June 2016

to organise a place for him in the SPRAR system, where he now lives.²³⁷ According to a volunteer doctor from the project, the HUB is visited daily by people who have been sent back to Italy from other European countries.

It is impossible to gain an overview of the total number of programmes and places offered by NGOs and church institutions, because the system is highly fragmented and there is a lack of coordination between the individual providers. In any case, capacity is very limited. According to Farsi Prossimo, there are not enough places.²³⁸

Many of these places are simply a place to spend the night in an emergency for a short period of time, often for just one night. This is far from a sustainable solution. Under these conditions it is virtually impossible for people to gain a foothold in Italy and become independent.

5.3.4 Squats and slums

Because of the lack of capacity in the official reception system, many asylum seekers and beneficiaries of protection live in squats or shanty towns in various Italian cities, usually in unacceptable conditions.²³⁹

Seventy-two percent of residents of informal accommodation centres have protection status in Italy (22 percent have refugee status, 27 percent subsidiary protection and 23 percent humanitarian status), and six percent are in the asylum procedure.²⁴⁰ Residents have lived in various kinds of accommodation in the past: 61 percent were in a state-run centre for more than a month, 15 percent were in two state-run centres, and 23 percent did not have access to the reception system.²⁴¹ Seventy-three percent of residents are unemployed, while the situation for those who have found work is at times precarious (see chapter 7 for the current employment situation in Italy).²⁴²

In Rome, between 2,250 and 2,880 women, men and children live in slums and squats, according to estimates.²⁴³ In Milan, squats are much less tolerated compared to Rome. As a result, they do not last as long and are hidden away. They probably also change location regularly.

a.) Selam Palace in Rome

On its fact-finding tour, the delegation visited Selam Palace in Rome together with the NGO Cittadini del Mondo.²⁴⁴ The NGO regularly visits the Palace to offer advice and medical support. The building has been a squat for ten years. At the time of the delegation's visit, between 1,000 and 1,200 people²⁴⁵ from East Africa (Somalia, Eritrea,

²³⁷ Dublin returnees (transfers from Switzerland), encounter in HUB Galleria Mortirolo in Milan, 3 March 2016.

²³⁸ Farsi Prossimo, information by e-mail, 14 June 2016.

²³⁹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 31.

²⁴⁰ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 12.

²⁴¹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 13.

²⁴² Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 13.

²⁴³ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 7.

²⁴⁴ Visit to Selam Palace, 3 March 2016.

²⁴⁵ In summer 2015, the number of people living in Selam Palace soared temporarily, as many people in transit found accommodation there for a few days. A similar development is expected for summer 2016.

Ethiopia, Sudan) lived in the former university building. Most people in Selam Palace come from Eritrea.²⁴⁶ Selam Palace is a self-contained system with an autonomous administration. All important decisions are made by a committee comprising equal numbers of representatives of the various countries of origin. Rooms are rented out at a monthly rate. The proceeds are used for electricity and water, for example.²⁴⁷

For a while, it was possible to give the address of Selam Palace as a *residenza* (residence). However, the situation has deteriorated for asylum seekers since the *Decreto Lupi*²⁴⁸, which rules out approval of a residence permit for people living in squats.²⁴⁹ As a result, if they want to extend their residence permit, these people face a considerable hurdle that requires a considerable effort to overcome. The same is true when applying for a health card or for all benefits that require a *residenza*. So-called *residenze fittizie* (fictitious residence) are often bought or handed in by NGOs.²⁵⁰ Several NGOs (e.g. Centro Astalli) are allowed to provide their address as a fictitious *residenza*, however, that also means they have to vouch for the person and check that they are still in Italy.²⁵¹ In addition, as the NGOs and accordingly the addresses are mostly in Municipio 1 (city centre), this creates further problems (see chapter 8.1).

Many residents of Selam Palace have protection status in Italy, but Dublin returnees also live there. In 2014, 57 percent of residents had subsidiary protection, 25 percent had refugee status, eight percent had other permits, five percent were illegally in Italy and five percent had protection status on humanitarian grounds.²⁵² Seventy-six percent of residents had been in Italy for longer than five years. This clearly shows that the situation is unlikely to improve and there is little prospect of successful integration. The majority of residents are men, but single women, single mothers and families with children and infants also live there. Many men try to find accommodation for their women elsewhere, as Selam Palace is not a good place to bring up children.²⁵³

In June 2014, 65 percent of residents were unemployed.²⁵⁴ There are numerous cases of people who have moved away, but then returned because they do not have sufficient financial means to rent an apartment in the longer term.²⁵⁵ In 2014, 35 percent of residents had lived in Selam Palace for longer than five years, 33 percent had lived there for more than a year.²⁵⁶ These figures, among others, show that residents of Selam Palace have great difficulty finding other accommodation.

A major problem is the lack of drinking water in the building. Residents are therefore forced to buy mineral water. This is expensive, unpractical and unecological. As the building is situated on the outskirts of the city, residents have to make a considerable effort if they want to eat in a charity-run cafeteria in the city centre. They can only do this once a day at most due to the long distances in Rome. Poor nutrition due to a lack of money and insufficient knowledge of available food in Italy often lead to health-

²⁴⁶ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁴⁷ Interview with people living in Selam Palace, 3 March 2016.

²⁴⁸ Decree 47/2014, Art. 5.

²⁴⁹ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁵⁰ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁵¹ Interview with Centro Astalli, 2 March 2016.

²⁵² Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, report from 2014, p. 21.

²⁵³ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁵⁴ Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, report from June 2014, p. 26.

²⁵⁵ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁵⁶ Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, report from June 2014, p. 21.

related problems, according to Cittadini del Mondo. People often suffer from bone and muscular problems as well as respiratory diseases. Cittadini del Mondo therefore not only organises preventive courses, but also courses with nutritional experts.²⁵⁷

A lack of perspective is often compensated with alcohol. This can even happen to people who have never drunk before.²⁵⁸ Mental health problems also tend to deteriorate as a result of the precarious conditions.²⁵⁹

The situation for people with **mental illnesses** is also extremely difficult, especially in squats like Selam Palace: On the delegation's visit in 2013, a man with a mental disorder had his bed outside the building under a porch. He was not permitted to spend the night inside the building because he reportedly caused problems there. Other residents brought him meals outside. This example dramatically shows that people with mental illnesses are not even able to find accommodation in squats, because they are considered unfit for communal living and are not accepted socially.²⁶⁰ The situation is similar to that in the state-run CARA and SPRAR centres and in the municipal centres, all of which have few or no suitable places for people with mental illness. This situation has not changed (see chapter 8.2).

b.) Other squats and slums in Rome

Via Curtatone (Piazza Indipendenza): Some 600-900 people live here, mostly refugees, including women and children.²⁶¹ Many were previously in Selam Palace.²⁶²

Via Collatina: Roughly 600-700 people live in this squat, mostly refugees, including women and children.²⁶³ About 70 percent of residents come from Eritrea and 30 percent from Ethiopia.²⁶⁴

Via Tiburtina: Around 50-80 refugees live here including men, women and children.²⁶⁵

The huts near the **Ponte Mammolo** metro station with up to 400 residents were evacuated in May 2015. Around 200 people were relocated to the **Baobab centre**. Before this centre was also evacuated in November 2015, it offered support and temporary accommodation to a total of 35,000 people in transit (so-called *transitanti*). Médecins sans Frontières (MSF) offered psychological counselling there between July and October 2015. After it was evacuated, MSF openly expressed its concern about the lack of alternatives.²⁶⁶ One of the few alternatives is a centre supervised by the Red Cross with 60 places that the delegation visited. Despite being closed down, the Baobab Centre still appears to be a known address for people seeking protection. In front of the former centre, the delegation found a group of 20 people who had reached Italy across the Mediterranean two days previously and had hoped to find accommodation in the Baobab centre.

²⁵⁷ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁵⁸ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁵⁹ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁶⁰ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁶¹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 31.

²⁶² Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁶³ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 31.

²⁶⁴ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁶⁵ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 31.

²⁶⁶ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 10.

Volunteers as well as migrants told the delegation about the extremely desolate accommodation situation in summer 2015. People even lived in underground parking garages without showers and toilets, which had a detrimental effect on their health.

c.) Conclusion

Especially in Rome, a large number of asylum seekers and people with protection status live in squats and slums. Most have no job and little hope of finding one. Their everyday life is determined by trying to cover their most basic needs. Under these circumstances, it is impossible to participate in language courses or other activities organised by NGOs. Conditions in the squats are inadequate for children and pose a risk to their development. The potential for violence here and in other squats is dangerous and often unpredictable, not only for women and children, but also for men. As a rule, people living in this emergency accommodation have no hope of improving their situation.

In addition, following the *Decreto Lupi*, squats cannot be used as a *residenza*. This creates further obstacles, for example when it comes to applying for a health card, extending a residence permit, gaining access to childcare, and all other matters for which a *residenza* is required.

5.3.5 Homelessness

Many asylum seekers and people with protection status in Rome are homeless. The homeless can be seen at various places at night. They often sleep in full view on street corners, at Termini railway station, on pavements, in parks or on temporarily abandoned construction sites. Volunteers from the NGOs Sant'Egidio and MEDU visit the homeless once or several times a week. Sant'Egidio distributes meals and MEDU offers medical advice and treatment. The delegation accompanied Sant'Egidio and MEDU on their visits.²⁶⁷

There are also homeless refugees in Milan, but they are less visible. There are shelters for the homeless, especially in winter. There were hardly any asylum seekers in these at the time of the fact-finding visit, according to Caritas, but many people with protection status in Italy.²⁶⁸ Naga told us about numerous cases where people have to leave CAS after gaining protection status, and end up living on the streets until a place becomes available in the SPRAR system, which can take months. This problem is growing worse, according to Naga.²⁶⁹

Many homeless people who visit the Naga Har centre do not know where to leave their luggage. Naga sometimes keeps their luggage as there is no other place in Milan to put it.²⁷⁰

The municipality of Milan confirmed that they sometimes have to turn people away from the information counter because no places in accommodation can be found for them. Presumably these people end up homeless and on the streets.²⁷¹

²⁶⁷ Accompanying volunteers from Sant'Egidio who distributed food to homeless people, 1 March 2016.

²⁶⁸ Interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

²⁶⁹ Naga, information by e-mail on 17 June 2016.

²⁷⁰ Naga, information by e-mail on 17 June 2016.

²⁷¹ Interview with the municipality of Milan, 3 March 2016.

People who cannot find a place in an accommodation centre or are not allocated one are also excluded from state-provided meals. However, some religious communities, NGOs and soup kitchens distribute food.²⁷² As mentioned above in connection with squats and in the 2013 OSAR report,²⁷³ refugees still spend most of their time covering their basic needs: queuing up at soup kitchens for meals, finding somewhere to shower and wash and a place to sleep. Under these circumstances, it is not clear how a person can participate in a language course or other integration programme, if these are offered at all. Cittadini del Mondo reports that it is hard for residents of Selam Palace to get to soup kitchens, as they are in the centre of Rome and Selam Palace is on the outskirts.

5.3.6 Conclusion

The Italian system is based on the assumption that people with protection status can and must take care of themselves. Accordingly, there are only few accommodation places for them and these are generally temporary. Especially if someone has already exceeded the maximum length of stay at a centre (max. six months after receiving protection status), the chances of finding accommodation are very small. This puts women, single mothers, families and the mentally ill and disabled at the risk of becoming homeless.

The living conditions for asylum seekers and refugees in squats, slums and on the street are abysmal. They live on the margins of society without any prospect of improving their situation. Their everyday life consists of covering their basic needs, such as searching for food and a place to sleep.

6 Social welfare

6.1 Italian system

As already mentioned, the Italian asylum system grants asylum seekers support until a final decision is made about their application for asylum. Shortly after they receive protection status, however, they are on their own and are expected to take care of themselves.

Formally, people with protection status have the same social rights as native Italians. This also applies to social benefits. The social system in Italy has not changed since OSAR's last fact-finding mission in 2013. It is still very weak, even for Italian citizens, and cannot meet demand. Unlike the Swiss system, there are no regular monthly social welfare payments that secure a minimum subsistence level. The Italian system is strongly based on support from the family. While Italians can count on the help of their relatives should they need to and the system is more or less based on the assumption that families must make this contribution in such cases, refugees naturally lack such a family network. As a result, they are actually worse off than native Italians. The

²⁷² UNHCR, information by e-mail on 14 June 2016.

²⁷³ SFH/OSAR, Italy: Reception conditions: Current situation of asylum seekers and beneficiaries of protection, in particular Dublin returnees, report from October 2013.

Commissioner of Human Rights of the Council of Europe emphasized this fact in an earlier report on Italy (which is still valid as the situation in the Italian social system has not changed since).²⁷⁴

6.2 Financial contributions

According to the AIDA report on Italy from December 2015,²⁷⁵ asylum seekers in *Centri governativi di prima accoglienza* (which were still called CARA at the time) receive approx. 2.50 euros per day, either in the form of cash or material (such as cigarettes or bus tickets). People living in SPRAR centres are also given a form of pocket money, which can vary between 1.50 and 2.50 euros per day depending on the project. No information was available for CAS centres. People who do not live in a centre do not receive any financial contributions.

With regard to social welfare contributions, people with protection status in Italy have the same rights as native Italians.²⁷⁶ There is no social welfare as such, but an amount is paid for a certain time if a person loses their (legal) employment (unemployment benefit).²⁷⁷ It is also possible to apply for a financial contribution if a person has no, or only a very small, income. This amount varies: In Rome it is (up to) 500 euros per year.²⁷⁸ In the municipality of Milan, it is theoretically possible to apply for social welfare benefits comprising a cash contribution of 250 euros per month that is paid for six months. However, this is not guaranteed and depends on the number of requests and the available budget.²⁷⁹

6.3 Social housing

The municipalities have social housing available to all people in need, including people with protection status. However, applicants need to have lived in Italy for at least five years.²⁸⁰ There is only very little social housing and the waiting lists are long. The waiting time can be several years, both for locals and for foreigners.²⁸¹ In Milan alone there are 10,000 people on the waiting list; around 400 people are given social housing each year.²⁸²

6.4 Conclusion

Like native Italians, beneficiaries of protection do not necessarily have a right to social welfare payments that could secure their livelihood. The social welfare system in Italy is based primarily on private support from the family. However, as beneficiaries of

²⁷⁴ Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, RZ 155.

²⁷⁵ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, p. 65.

²⁷⁶ ASGI, *The Dublin System and Italy: A wavering Balance*, report from March 2015, p. 36 f.; legal basis for people with refugee status or subsidiary protection: Art. 27 Decree 251/07; legal basis for people with humanitarian protection: Art. 41 Decree 286/98.

²⁷⁷ Interview with Cecilia Pani, Sant'Egidio, 1 March 2016.

²⁷⁸ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

²⁷⁹ Interview with Antonella Colombo, Municipality of Milan, 3 March 2016.

²⁸⁰ Interview with Farsi Prossimo, 4 March 2016.

²⁸¹ Interview with UNHCR, 1 March 2016.

²⁸² Interview with Farsi Prossimo, 4 March 2016.

protection in Italy lack this support, they are actually worse off than Italians. The waiting time for social housing can be several years, even for families. This means that six months at the latest after receiving protection status, people are generally left on their own.

7 Employment and integration

Asylum seekers are permitted to work after two months.²⁸³ Six months at the latest after receiving protection status (depending on whether they have spent six months in a SPRAR centre as provided for in theory), people are expected to take care of themselves. This transition to sudden, total independence after spending months in a centre, where they are usually not even allowed to cook for themselves, is very abrupt for many people and they are generally not prepared for it. A very small number of projects have recognised this problem and support refugees in the transitional phase.²⁸⁴

A residence permit on humanitarian grounds can be converted into a work permit if the person finds regular employment.²⁸⁵

7.1 Regular employment

The unemployment rate in Italy is higher than it has been in the last 40-50 years. It was around 12 percent in 2015,²⁸⁶ and 29 percent among young people between 15 and 29 years of age in May 2016.²⁸⁷

Due to the high unemployment rate, it is difficult for native Italians to find a job.²⁸⁸ It is even more difficult for asylum seekers and people with protection status who have little knowledge of the language and inadequate vocational training or whose qualifications are not recognized. Many refugees are young men and thus fall into the group with the highest employment rate.

Therefore, the unemployment rate among refugees is presumably higher than for the overall population. This was confirmed in a June 2012 study by CIR on the integration of people with international protection status in Italy.²⁸⁹ OSAR assumes that the unemployment and integration situation has not changed substantially, as the authorities have not taken or implemented any adequate measures to resolve this situation.

²⁸³ Interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

²⁸⁴ For example, Progetto C.A.I. Casa Scalabrini in Rome with 32 places in eight apartments. The project aims to help people become self-sufficient (language courses, driving lessons, training, cooking courses etc.).

²⁸⁵ Maria Cristina Romano, lawyer and ELENA coordinator, information by e-mail, 5 May 2016.

²⁸⁶ Eurostat.

²⁸⁷ Interview with UNHCR, 1 March 2016, with reference to ISTAT.

²⁸⁸ Interview with UNHCR, 1 March 2016.

²⁸⁹ CIR/Sapienza Università di Roma/Comitato Centro Sociale/Xenia, *Le Strade dell'Integrazione*, study financed by the Italian Ministry of the Interior and the EU Refugee Fund, June 2012, p. 45: www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20%20presentazione_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRAZIONE.pdf, accessed on 13 June 2016.

7.2 Unreported employment and exploitation

Because of the lack of opportunities on the regular job market, many people look for work on the black market, where it is somewhat easier to find jobs. Unreported employment is also widespread among other groups of people who are legally resident in Italy, especially in the south and in agriculture.²⁹⁰

Many people living in CAS centres also work illegally and are often exploited. A lack of adequate support means that these people frequently wind up in the black market, drug trade and prostitution.²⁹¹ In certain CAS (especially in southern Italy), residents reported that they had found unreported employment against a cash payment of 25 euros for ten hours of work via an illegal employment service.²⁹²

Other people sell umbrellas, sunglasses and the like on the street. It is highly questionable whether they earn enough doing this to make ends meet.

It can be assumed that a number of women turn to prostitution or are exploited in other ways due to the hopeless situation.

Trafficking in women is still a serious problem that mostly affects Nigerians.²⁹³ However, there are hardly any formalised procedures and processes in Italy to identify victims of trafficking.²⁹⁴ The subject of trafficking in Italy should be examined in more detail. However, this would go beyond the scope of this report.

7.3 Housing

The cost of rent for an apartment, particularly in large cities like Rome²⁹⁵ and Milan, is very high. A temporary, low-wage job is not sufficient to pay for an apartment. Apart from the price, it is often difficult to find one to rent at all. Many landlords demand an employment contract as a guarantee (for information on social housing, see chapter 6.3).

²⁹⁰ ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, report on Italy from 7 June 2016, p. 27.

²⁹¹ Cittadinanzattiva, Libera and LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, February 2016, p. 27.

²⁹² Cittadinanzattiva, Libera and LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, February 2016, p. 27.

²⁹³ La tratta di donne dalla Nigeria all'Italia, documentary from 8 December 2015, www.il-post.it/2015/12/08/tratta-donne-prostituzione-nigeria-italia/, accessed on 12 July 2016.

²⁹⁴ See Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA, report on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy from 22 September 2014, p. 54 ff.; U.S. Department of State, 2016 Trafficking in Persons report from June 2016, p. 215.

²⁹⁵ According to an article in the newspaper Corriere della Sera on 17 March 2016, a room/apartment in Rome costs 550 euros on average, the price for three rooms is 1,040 euros on average, http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_marzo_17/affitti-roma-piu-cari-d-italia-oltre-mille-euro-un-trilocale-6cd3be22-ec33-11e5-b4bb-fbc47dd8e9c6.shtml?refresh_ce-cp, accessed on 13 July 2016.

7.4 Language courses and other integration programmes

According to UNHCR, there are no specific programmes in place to integrate people with international protection. The *Tavolo Nazionale di Coordinamento* is supposed to publish a national integration plan every two years.²⁹⁶ However, there seem to be problems implementing this, at least no such plan exists.²⁹⁷ The few integration schemes in place are run not by the government, but by relief organisations.

The programmes in first-stage reception centres vary, and language courses are limited. CAS centres are often difficult to reach as they are very remote. Under these circumstances, it is almost impossible for people living there to build up a social network outside. They spend their lives mainly in the centres, which makes integration almost impossible.²⁹⁸

The SPRAR system offers Italian courses, but they often lack sufficient personnel, and one teacher can end up teaching 200 students.²⁹⁹ Most Italian courses are run by NGOs and not by the state. In Rome there are only twelve state-run schools that offer Italian courses, which is not enough to cover demand for language programmes, according to Cittadini del Mondo.

Cittadini del Mondo has a library with 20,000 books in more than 25 languages. It also arranges programmes to raise awareness of the topics of flight and migration. In addition, it offers Italian courses several times a week. Sometimes, the responsible staff in the SPRAR centres contact Cittadini del Mondo to register residents for language courses. Cittadini del Mondo also runs a *Sportello sociale* in the library, where it offers social and legal advice.

If people are expected to gain knowledge of the language and thus have a chance of becoming integrated, it is counterproductive to force them to leave accommodation centres after they have received protection status (or six months after receiving protection status at the latest). By this time, they often do not speak enough Italian to communicate adequately, making it much more difficult to find work and gain independence.

As soon as a person leaves an accommodation centre, it is difficult for them to regularly attend a language course or other integration programme. On the one hand, people with protection status are no longer entitled to such support measures, in other words they generally rely on programmes offered by the NGOs. On the other, their everyday life is often spent covering their basic needs like sleeping and eating.

Ninety-five percent of people advised by the volunteers at Cittadini del Mondo have international protection status in Italy. Of these, 76 percent have already been in Italy for more than five years, 21 percent for more than one year and just three percent for

²⁹⁶ Interview with Cecilia Pani, Sant'Egidio, 1 March 2016.

²⁹⁷ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 5.

²⁹⁸ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, report from 15 July 2016, p. 20.

²⁹⁹ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

less than one year. These figures clearly demonstrate that measures to integrate beneficiaries of protection into Italian society have failed.³⁰⁰ According to ASGI, the system for social integration must be radically reformed to effectively counter this problem.³⁰¹

7.5 Conclusion

In view of Italy's high unemployment rate, it seems nearly impossible for people in the asylum process, official refugees or people with subsidiary or humanitarian protection to find a job. At most they find work on the black market, where the risk of exploitation is very high. The few existing jobs are usually temporary. The wage is not generally sufficient to rent an apartment and build a future with long-term prospects in Italy. However, this is the premise on which the social system is based (see chapter 6). In addition, the necessary integration schemes are not in place. Many beneficiaries of protection therefore inevitably end up homeless and dependent on soup kitchens and emergency places to sleep run by charitable organizations. Constantly worrying about finding a bed for the night and the next meal makes it impossible for refugees to effectively integrate.

8 Health care

8.1 Access to health care

Asylum seekers and people with protection status in Italy must register with the national health service (*servizio sanitario nazionale*).³⁰² They have the same status as native Italians when it comes to health care. However, 30 percent of people with a resident permit in Italy are not registered with the national health service.³⁰³

All people in Italy, even those without legal status, have a right to basic and emergency medical care in the case of illness or accidents, as well as preventive treatment with a view to safeguarding individual and public health.³⁰⁴ Access to emergency hospital treatment appears to function well. For people in transit who do not have any papers, access to health care is more difficult.³⁰⁵

On the other hand, a health care card (*tessera sanitaria*) is required to visit a general practitioner and receive other medical services. This can be obtained from the municipality where a person has their place of residence (*residenza*). To get their *tessera sanitaria*, people have to register at a public regional local health unit ASL (*Azienda*

³⁰⁰ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, report from March 2015, p.43 with further reference to: Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, report from June 2014, p. 39.

³⁰¹ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, report from March 2015, p. 43.

³⁰² Art. 34 Decree 286/1998. (Regarding health care, Decree 142/2015 Art. 21 para. 1 refers to Art. 34 and Art. 35 of Decree 286/1998.)

³⁰³ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 13.

³⁰⁴ Art. 35, para. 3, Decree 286/1998.

³⁰⁵ Interview with MEDU, 29 February 2016.

Sanitaria Locale) for which they need identification (*cedolino* or *permesso di soggiorno*) and a *residenza*.³⁰⁶ This means that people whose asylum application has not yet been formally registered (*verbalizzazione*) are excluded from medical care beyond basic or emergency treatment. Until their proceedings are reopened, it also applies to people transferred to Italy under the Dublin III Regulation, who had previously applied for asylum in Italy.³⁰⁷ People with protection status who are not registered with the health service (around 30 percent according to MSF³⁰⁸), do not have access to these benefits either.

Homeless people also have problems obtaining a *residenza*.³⁰⁹ Several NGOs (e.g. Centro Astalli) provide their address as a fictitious *residenza*, however the NGO then also has to vouch for the person and check that they are still in Italy.³¹⁰

A health card grants access to a general physician and various medical services beyond basic and emergency treatment. However, patients are allocated to a local doctor at their place of residence, which can mean travelling a long way, especially if the address of an NGO has been given as a *residenza*.³¹¹ This so-called fictitious *residenza* causes many problems and makes access to the health system, among others, more difficult. Residents of Selam Palace or the squat in Via Collatina often have their *residenza* in the city centre (ASL 1), but live in the district of ASL 2. That means they have to travel to ASL 1 to get treatment. Some people even have their *residenza* in another Italian province or region. In this case, they only go to the doctor in an emergency.³¹²

8.1.1 Fee, so-called “ticket”

The Italian health care system stipulates that both people who work and those who have never worked in Italy (*inoccupati*) must contribute to the cost of treatment by paying a fee, a so-called “ticket”, for medical services (with the exception of emergency treatment). As asylum seekers and people with protection status have the same status as native Italians in this respect, it also applies to them. If a person is destitute, they can be exempt from paying the fee. The administrative procedure for this exemption can take some time.³¹³ Asylum seekers are guaranteed exemption, as long as they are not permitted to work. Decree 142/2015 reduced the time limit for this from six months to 60 days after they have submitted their asylum application. The Ministry of Health as well as some regions and local institutions (ASL) interpret this change to the law in such a way that asylum seekers are only exempt from paying the fee in the first 60 days after submitting their asylum application, as they theoretically have access to the labour market after that. ASGI and various other organisations intervened in a letter³¹⁴ to the Ministry of Health, pointing out the illegality of this practice, also

³⁰⁶ Interview with MEDU, 29 February 2016.

³⁰⁷ OSAR is in contact with a couple that was transferred to Bari under the Dublin III Regulation. The woman was pregnant at the time of the transfer, and it was impossible for her to gain access to medical examination during her pregnancy.

³⁰⁸ Médecins sans Frontières, Out of Sight, report from March 2016, p. 13.

³⁰⁹ Interview with MEDU, 29 February 2016.

³¹⁰ Interview with Centro Astalli, 2 March 2016.

³¹¹ E.g. residents of Selam Palace.

³¹² Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

³¹³ Doctor working for MEDU, Sapienza University of Rome, Faculty for Physiology and Pharmacology, information by e-mail, 6 July 2016.

³¹⁴ ASGI, Asilo e assistenza sanitaria: lettera delle associazioni al Ministero di Salute, 7 January 2016.

with regard to art. 17 para. 3 of the EU directive on reception conditions, which rules out a person contributing to the cost of health services if they do not have sufficient financial means. Asylum seekers should therefore only have to pay the fee if they actually have a job or they have adequate financial means for other reasons.

Decree 142/2015 has not yet been applied in the region of Lazio. As a result, asylum seekers there are exempt from paying the fee in the first six months after applying for asylum (*esenzione sanitaria*).³¹⁵

As long as a person has accommodation in the SPRAR system, the *ticket* is paid by SPRAR.³¹⁶

If a person had a job and the contract was terminated (so-called *disoccupato*), the government assumes the cost of the ticket, as long as the person is unemployed and the family's annual income does not exceed 8,000 euros. This is subject to periodical reviews.³¹⁷

According to several interviewees, the fee amounts to between 20 and 40 euros depending on the treatment; this is enough to stop many people from getting medical treatment and the corresponding medical assessments. Sant'Egidio reported on various cases where people were deterred from getting treatment by the fee.³¹⁸ During the delegation's visit, a man had obviously been trying for some time to scrape together 20 euros for a blood test. However, as the relief organisations themselves are underfunded, they generally cannot contribute even smaller amounts.

8.1.2 Access to health care for people with irregular status

As long as a person is an irregular migrant in Italy, the so-called STP card (*straniero temporaneamente presente*) gives them access to free urgent medical care. The STP card can be applied for at a public local health institution ASL or a major hospital.³¹⁹

The STP card guarantees free medical treatment for patients with severe illnesses, even if they do not have a residence permit. Patients are only exempt from the cost of treatment once their illness is diagnosed. If exemption is granted, the public health care system assumes the cost of prescribed medication.³²⁰ However, it should be noted that exemption only applies to the treatment and medication prescribed in the diagnosis on which the exemption was based. Patients may have to pay for drugs prescribed for other health-related problems themselves.³²¹

³¹⁵ Interview with MEDU, 29 February 2016.

³¹⁶ Interview with Marco Mazzetti, Ferite Invisibile, 4 March 2016 and interview with Cecilia Pani, Sant'Egidio, 1 March 2016.

³¹⁷ Interview with Caritas Ambrosiana Milan, 3 March 2016.

³¹⁸ Interview with Cecilia Pani, Sant'Egidio, 1 March 2016.

³¹⁹ Sant'Egidio, information by e-mail on 22 and 24 June 2016.

³²⁰ Doctor working for MEDU, Sapienza University of Rome, Faculty for Physiology and Pharmacology, information by e-mail, 6 July 2016.

³²¹ Doctor working for MEDU, Sapienza University of Rome, Faculty for Physiology and Pharmacology, information by e-mail, 6 July 2016.

There are no regional differences in terms of medical treatment, but there are when it comes to the cost of medication.³²²

It should be pointed out that the administrative procedure to gain exemption from costs can take some time. It is therefore important that if a person returned to Italy has medical problems, they should take sufficient medication with them to last several weeks. They also require all their medical documents, which should be translated into English at least to theoretically guarantee the chance of follow-on treatment.³²³

8.1.3 Problems accessing health care

The main problem in accessing health care is that many people are not informed about their rights and about the procedure for getting a *tessera sanitaria*.³²⁴ In addition, access to health care is made more difficult by the fee that many patients have to pay and that often exceeds the budget of asylum seekers and beneficiaries of protection in Italy. NGOs like MEDU and Cittadini del Mondo in Rome and Naga in Milan therefore visit refugees in squats and on the streets to inform them of their rights and offer them medical treatment.

Another problem is the communication difficulties between medical personnel and refugees.³²⁵

8.2 Treating people with mental health problems

MSF has observed an increase in the number of asylum seekers and migrants with mental health problems.³²⁶ There are serious deficits in the provision of psychological and psychiatric treatment in terms of examinations, support and care. Only very few places offer out-patient care. However, a visit to the doctor is often not enough to guarantee effective treatment in the case of mental health problems.³²⁷ In-patient care is rarely possible at all, as there are too few places on the one hand and usually nobody to translate on the other.³²⁸

To identify and classify a trauma, mental illness or another cause of mental suffering, it must be possible to communicate with the patient. Knowledge of the language – and possibly intercultural translation – is essential for treating mental illness effectively.

Many accommodation facilities for asylum seekers do not offer any psychological or psychiatric support. CAS centres in particular do not cater for the treatment of mental

³²² Doctor working for MEDU, Sapienza University of Rome, Faculty for Physiology and Pharmacology, information by e-mail, 6 July 2016.

³²³ Doctor working for MEDU, Sapienza University of Rome, Faculty for Physiology and Pharmacology, information by e-mail, 6 July 2016.

³²⁴ Naga, (Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, report from April 2016, p. 29.

³²⁵ Interview with Centro Astalli / SaMiFo, 2 March 2016.

³²⁶ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, report from 15 July 2016, p. 1.

³²⁷ Interview with Cecilia Pani, Sant'Egidio, 1 March 2016.

³²⁸ Interview with Centro Astalli / SaMiFo, 2 March 2016.

health problems³²⁹ and are therefore unsuitable for people who require psychological or psychiatric support. Although CAS accounts for the largest number of places in the accommodation system, it is only intended for short stays as a kind of “safety net” whenever there are bottlenecks in the regular reception system. Owing to the temporary nature of CAS centres and the fact that providers are often not specialists in the area of asylum (e.g. hotel operators), it seems questionable whether they fulfil the basic conditions for professional treatment. In cases where CAS centres offer psychological support, it is often improvised and patchy. This is exacerbated by the lack of communication between the CAS centres and the health services and the practically non-existent relationship between ASL and the prefectures.³³⁰ These barely functioning interfaces make it more difficult to allocate patients to adequate accommodation and to access psychological or psychiatric care.

SPRAR pays for translation and mediation services for psychological treatment in certain cases. If a person is being treated for mental health problems, they can apply to stay in the SPRAR system until their treatment is completed. This application is generally approved.³³¹ However, SPRAR does not accept patients with mental health problems, who should really be treated in a clinic. In such cases, another project has to be found that will accept the person. However, as there are many cases and only very few places, this can take months.³³²

The lack of psychological and psychiatric care also presents a major problem for lawyers when it comes to the asylum process. Without an assessment and corresponding diagnosis, they do not know whether their client is traumatised or suffering from some other psychological problem and cannot use it to argue their case.³³³

Both Rome and Milan have programmes that offer psychological or psychiatric treatment:

In Milan, volunteer psychologists, doctors, cultural mediators, art therapists and other experts work at the Naga-Har centre run by the organisation **Naga**.³³⁴ The **Terrenuove** cooperative also offers psychological counselling for migrants. In recent years, this service has been used above all by refugees and asylum seekers.³³⁵

In Rome, **MSF** (together with the NGOs *Medici Contro la Tortura* and ASGI) opened a rehabilitation centre in April 2016 for survivors of torture and abuse.³³⁶

The **Ferite Invisibili** project is run by Caritas Rome for victims of torture and people who have been traumatized. It was set up in 2005 to counter the lack of specialists for treating trauma in Italy. By November 2014 it had treated 254 patients and held 3,630 psychotherapeutic interviews with an average of 14 sessions per patient. The

³²⁹ Interview with Naga, 4 March 2016.

³³⁰ Médecins sans Frontières, *Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare*, report from 15 July 2016, p. 12 f.

³³¹ Interview with Marco Mazzetti, *Ferite Invisibili*, 4 March 2016.

³³² Interview with SPRAR, 1 March 2016.

³³³ Interview with Maria Cristina Romano, lawyer and ELENA coordinator, 4 March 2016.

³³⁴ www.naga.it/index.php/centro-har.html, accessed on 13 July 2016.

³³⁵ www.terrenuoveonlus.it/immigrati-e-rifugiati/, accessed on 13 July 2016.

³³⁶ Médecins sans Frontières, *Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare*, report from 15 July 2016, p. 18.

project has three psychologists, two psychiatrists and seven intercultural mediators.³³⁷ Patients are referred by the Poliambulatorio of Caritas Rome, by doctors or care personnel employed in reception centres.

SaMiFo (*Salute Migranti Forzati*) is a joint project by the national health service and Centro Astalli. It offers general and specialist medical care for asylum seekers and beneficiaries of protection as well as psychiatric treatment in an out-patient facility in Rome. To gain access to treatment, a person must already be registered with the public health care system.³³⁸ In 2015, it treated 2,000 people, including 258 in psychiatric and 135 in psychological care.³³⁹ The doctors are supported by translators, cultural mediators and social workers. SaMiFo tries to employ people for mediation permanently, but it cannot always cover all languages. For this reason, treatment is not always possible for all nationalities due to the language barrier.³⁴⁰

These services cannot cover demand. There are two significant reasons for this: On the one hand, out-patient services have limited capacity, and on the other, they can only effectively help people whose housing situation is stable.

8.3 Relationship between housing situation and health

Of the 22,500 places in the SPRAR system, just 180 are reserved for people with mental disorders or disabilities, and only 100 for people requiring specialised and long-term health care. It can take months to find a suitable place.³⁴¹

A person's housing situation has a major impact on their health and the success of medical treatment. Health, social and legal problems are interrelated. It is therefore important to clarify the housing situation first. People requiring treatment must be given a place in a house or accommodation centre; otherwise it is impossible to guarantee meaningful and targeted treatment.³⁴² This confirms the statement made by SaMiFo during the last fact-finding visit of OSAR: Life on the street is detrimental to a person's health. It is impossible to provide suitable treatment for mental illness under these circumstances. The example was given of a traumatised person suffering from a sleep disorder: If they have to sleep on the streets, the doctor cannot prescribe strong sleeping pills that would otherwise impair their reflexes, because they must be capable of reacting in situations of danger. In other words, treatment must be adapted to the person's living situation. In such cases, it is often only possible to relieve the symptoms, but proper, healing treatment cannot be guaranteed.³⁴³ People who spend their whole day hunting down the next meal and the next place to sleep have no time to address their mental health.

³³⁷ www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2014/11/20141105-Scheda-FERITE-INVISIBILI.pdf, accessed on 13 June 2016.

³³⁸ Centro Astalli / SaMiFo, information by e-mail, 7 August 2016.

³³⁹ Centro Astalli, 2016 annual report, p. 35-36.

³⁴⁰ Interview with Centro Astalli / SaMiFo, 2 March 2016.

³⁴¹ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

³⁴² Interview with Centro Astalli / SaMiFo, 2 March 2016.

³⁴³ Interview with Centro Astalli / SaMiFo, 30 May 2013.

Furthermore, this situation can lead to so-called *post-migratory living difficulties*. This means that people become retraumatised after their treatment is completed. Retraumatization can have many different causes. As ending treatment also coincides with having to leave accommodation, the risk is even higher.³⁴⁴ According to Cittadini del Mondo, mental health problems are often aggravated in squats like Selam Palace.³⁴⁵

The housing situation also has a decisive influence on the health of other groups of people, not just the mentally ill: A homeless person can at best hope for an operation. After that, however, they generally have no right to accommodation and will end up on the street again or in emergency accommodation. Under these circumstances, it would appear questionable whether real convalescence is possible. The OSAR 2013 report mentioned an Eritrean refugee in Bologna with a tumour, who was homeless right up until the day of her operation. Although she was very weak from the disease and had haemorrhaged, she had to leave the emergency accommodation early every morning and had no place to stay during the day. The delegation met the woman again in Bologna. After having the operation, she was allowed to stay in the hospital until her condition had stabilized. After that, she was given a place in an accommodation for marginalised people together with alcoholics and people with mental health problems. Today, she lives in a small apartment with two other women and still suffers from the aftereffects of the operation.³⁴⁶

There are only a few suitable accommodation places for people with mental health problems. SPRAR has space for a few people with mental impairments, but not for people who require in-patient care, as it does not have its own clinics. Other projects have to be found for these people, and it can take months to find one due to the limited number of places (see chapter 8.2).³⁴⁷

People with mental health problems are sometimes excluded from state-run reception centres if they are considered unfit for communal living.³⁴⁸

People with mental disorders can even be excluded from squats if they are seen as an undue burden (see chapter 5.3.4).

On account of the limited number of specialised accommodation places and the large number of people with mental health problems, it must be assumed that many of them end up on the street, as they may not be tolerated in normal centres or squats.

8.4 Conclusion

Access to emergency treatment is possible, however, access to other health care services is made more difficult by administrative hurdles, language problems and insufficient information. Health care must be considered in conjunction with the housing situation. There are far too few suitable accommodation places for people with health problems, and too few adequate treatment options and reception places for the mentally ill in particular. Many people who rely on medical support therefore live on the

³⁴⁴ Interview with Marco Mazzetti, Ferite Invisibile, 4 March 2016.

³⁴⁵ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

³⁴⁶ Eritrean refugee, interview in Bologna, 27 February 2016.

³⁴⁷ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

³⁴⁸ Interview with Naga, 4 March 2016.

street or spend the night in emergency accommodation. Suitable treatment and healing is impossible under these circumstances.

9 Situation for vulnerable people

In accordance with Decree 142/2015, the specific situation for vulnerable people must be taken into account when discussing reception conditions.

OSAR is of the opinion that vulnerable people should generally only be returned to Italy under the Dublin Regulation or the readmission agreement if this is in their interest. Certainly, nobody should be returned without specific guarantees of adequate accommodation and treatment beyond their asylum process.

Italian law does not define a procedure for identifying vulnerable people. There is no effective identification mechanism in place either, and the different players are not coordinated in any way. If there are no obvious signs of vulnerability, the identification of victims of violence seems to be random. If a person is identified as being a victim of torture, rape or another form of serious violence, Decree 142/2015 provides for access to adequate medical and psychological treatment. However, a detailed investigation into this subject would go beyond the scope of this report.

This section of the report simply aims to show the significance of accommodation problems for specific categories of asylum seekers and beneficiaries of protection, who are obviously vulnerable.

9.1 Families and children, single mothers/fathers

9.1.1 Reception conditions for families and single parents

In SPRAR projects, efforts are made to find a place where families can live together. If no place can be found for the whole family, the mother and children are taken in first, and the husband has to live on the streets.³⁴⁹ This approach can also be observed in other centres.³⁵⁰ Families and single parents can sometimes stay in accommodation centres for longer than single people, but at some point they are turned away and left to their own devices. It is almost impossible for single parents to achieve financial independence as they have to look after their children. As the delegation found on its visit to the Selam Palace squat in Rome, numerous families and single mothers with children and infants still live there, despite the legal mandate to protect children. The living conditions violate the best interests of the child and are therefore incompatible with the obligations of the UN Convention on the Rights of the Child.

In its *Tarakhel*³⁵¹ ruling, the ECtHR determined that deporting an Afghan refugee family of eight to Italy under the Dublin Regulation would violate the prohibition of inhuman

³⁴⁹ Interview with Anita Carriero, MEDU, 29 February 2016.

³⁵⁰ A pregnant woman, who was returned from Switzerland to Italy together with the child's father, was taken in by the centre although there was no bed available. The man was not allowed to stay

³⁵¹ ECtHR judgment from 4 November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, No. 29217/12.

and degrading treatment according to article 3 of the ECHR, if Switzerland does not obtain an individual assurance beforehand from the Italian authorities that child-sensitive accommodation is available, access to education is guaranteed and the family unit is preserved. In this respect, accommodating the family in separate centres constitutes a violation of the ECHR and the EU Charter of Fundamental Rights.

In its landmark decision of 12 March 2015,³⁵² the Swiss Federal Administrative Court (BVGer) ruled that such guarantees are a substantive legal condition for transfers under international law that must be verifiable at appeal level and not simply act as a mere transfer modality. However, the Court³⁵³ does not consider a general list with places in SPRAR centres (sent to all Dublin units by the Italian Ministry of the Interior in June 2015 and in February 2016) to be sufficiently individual. More details can be found in chapter 5.3.1.

The information received by the delegation on the specific procedure applied in practice in the case of transfers of families varied greatly and was not coherent.

In view of this unclear situation and the recurring violations of the principle of family unity, countries that return families or other vulnerable people to Italy must obtain further, more individual clarifications regarding the situation in individual cases. In the opinion of OSAR, referring to the list sent out by the Ministry of the Interior does not constitute a sufficient guarantee as defined by the *Tarakhel* ruling in view of the situation observed. According to our findings, a violation of Art. 3 ECHR in the course of transferring families cannot be ruled out.

In individual cases, the Swiss State Secretary for Migration SEM and the Swiss Federal Administrative Court³⁵⁴ hold the view that pregnant women are not yet a “family” in the sense of the *Tarakhel* ruling. If the child is born while the woman is still in Switzerland, guarantees must be obtained before the transfer. However, if the woman can be transferred while still pregnant, no guarantees are deemed necessary in line with the *Tarakhel* ruling. From the perspective of OSAR, this is too restrictive an interpretation of the legal situation. The emphasis must be on the woman’s need for protection and not the specific situation in a particular case. If the focus is put on protection, pregnant women should also be seen as vulnerable.

9.1.2 Family separations

In the SPRAR system, mothers and children are often housed in a special centre, but not the fathers.³⁵⁵ This problem can also be observed in other accommodation centres, both those run by the state and by NGOs.³⁵⁶

³⁵² Federal Administrative Court 2015/4, Recital 4.3.

³⁵³ Federal Administrative Court judgment from 27 July 2015, D-4394/2015, Recital 7.2 f.

³⁵⁴ E.g. Federal Administrative Court judgment from 6 April 2016, D-1942/2016 and D-1944/2016; Federal Administrative Court judgment from 18 May 2016, D-2978/2016.

³⁵⁵ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016; interview with MEDU, 29 February 2016.

³⁵⁶ For example, the case of a couple transferred to Italy from Switzerland under Dublin; after protracted efforts, a place was found in accommodation for the pregnant wife, but the husband remained on the streets. As the couple were not (yet) a family in the opinion of SEM and the Federal Administrative Court, no guarantees were obtained for the transfer as defined by the *Tarakhel* ruling.

In Milan, families no longer seem to be separated systematically in accommodation since the Morcone system was transferred to SPRAR.³⁵⁷ There are now accommodation centres that house families together.³⁵⁸ But family separations still occur. The NGO Naga reports that in these cases, it requires a huge effort and can take months to reunite the families in shared accommodation.³⁵⁹

Not only are some families officially separated in different accommodation centres, but there are also families that live a much greater distance apart. Many beneficiaries of protection have children or partners who live in their country of origin or in another country, who they may have not seen for months or even years. Even if it is legally possible for them to bring their family to Italy, they do not have the means to pay for their travel and provide for their upkeep. As many refugees are homeless, bringing their families to live with them would mean having to live with children in squats or on the streets. This makes it practically impossible for their families to join them and is a cause of great distress. As they are constantly worried, they expend less energy on integrating and getting to know their asylum country and more on agonising about their family and their own feeling of helplessness, because recognised refugees in particular cannot return to their country of origin.³⁶⁰

Cittadini del Mondo reports on the case of a father with protection status in Italy. His wife and three children aged between two and six were given permission to follow him to Italy. After his wife died suddenly, the children stayed with an acquaintance for the time being, but not as a permanent solution. However, the father cannot pay for his children to travel to Italy. CIR, UNHCR, IOM, Sant'Egidio and the Italian Red Cross were contacted, but none of these organisations had the means to help the man to reunite his family in Italy.³⁶¹

9.1.3 School

Children in the asylum procedure and with protection status have a right to schooling, just like Italian children. Usually, children go to school in the place they live (*residenza*). The delegation received inconsistent information on whether not having a *residenza* leads to problems in practice. People in state-run first and second stage reception centres have a *residenza*, and children living there have access to schooling.

Cittadini del Mondo reports on problems gaining access to day nurseries and kindergarten in connection with the *residenza fittizia*. To register a child at a day nursery or kindergarten in a different town than the fictitious *residenza*, an exception must be applied for with the social workers of both towns. Without the support of NGOs, these administrative procedures would be almost impossible to manage. This is a considerable barrier to gaining access to day nurseries and kindergarten. According to Cittadini del Mondo, there are fewer problems in gaining access to primary school.

³⁵⁷ Maria Cristina Romano, lawyer and ELENA coordinator, information by e-mail, 15 June 2016.

³⁵⁸ Caritas Ambrosiana Milan, information by e-mail, 17 June 2016.

³⁵⁹ Naga, information by e-mail, 17 June 2016.

³⁶⁰ Eritrean refugee, interview in Bologna, 27 February 2016 (no change to her situation in the three years since the last interview with a delegation from OSAR); resident of Selam Palace in Rome, interview on 3 March 2016.

³⁶¹ Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

Registration for day nurseries or schools must be done online, which is a problem for many families in practice. NGOs like Cittadini del Mondo help families to register their children.³⁶²

9.2 Women

Single women are not classified as being vulnerable in Italy, but pregnant women are.

Women in squats are often exposed to sexual violence. As living on the street is even more dangerous, they often have no choice but to accept the limited protection that living among their own people in a squat offers.

In view of the precarious economic situation and the lack of perspectives, it can be assumed that many women are forced to earn their living with prostitution or to put themselves in a position in which they can be exploited. In addition, trafficking in women is a major problem (see chapter 7.2.).

9.3 People with medical problems

As already mentioned in chapter 4.2.3, organisations on the ground (NGOs at the airports, prefectures etc.) are often insufficiently informed about the needs of returnees with medical problems.

The number of places, especially those for people with mental illness, is not sufficient by far. As a result, they have to wait longer for a place, if they find one at all. Otherwise there is a high risk that they will end up on the streets, as people with mental illness often do not have access to accommodation because they are considered unfit for communal living. This also applies to squats (see chapter 5.3.4). An unstable housing situation also has negative repercussions for their medical treatment and their chances of recovery (see chapter 8.3). One major problem is that refugees, especially in squats, are not informed sufficiently about access to the health system.³⁶³

SPRAR reports on an increase in the number of requests for reception by people who have been victims of trafficking. Trafficking in humans and exploitation are often a phenomenon in transit states. In response to the increase in requests, a few SPRAR projects deal with this topic in greater depth.³⁶⁴

9.4 Single men

Single men are not considered vulnerable. However, all people who find themselves in the situation of being homeless, constantly afraid of attacks and having to cover their basic needs are vulnerable. The ECtHR is also of this opinion, as it noted that

³⁶² Interview with Cittadini del Mondo, 1 March 2016.

³⁶³ Naga, (Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, report from April 2016, p. 29, and Cittadini del Mondo, interview on 1 March 2016.

³⁶⁴ Interview with SPRAR, 1 March 2016.

asylum seekers should generally be considered a vulnerable group on account of their legal status alone.³⁶⁵

Young, healthy men in particular are expected to be able to look after themselves. They are therefore transferred under the Dublin system without any further clarifications, and appealing against the transfer is more or less futile in our experience.³⁶⁶ However, as they are not considered vulnerable, they are given low priority by many accommodation centres. At the same time, they belong to the group most affected by unemployment in Italy (see chapter 7.2).

Single men with protection status, who are sent back to Italy, are therefore highly likely to end up homeless or living in a squat, without any hope of improving their situation.

Men with families may not have seen their children or wives they have left behind in their home country for years because they do not have the means to bring them to Italy and do not want to subject them to homelessness.³⁶⁷ Women, too, who have had to leave their children behind in their country of origin, talked about this desperate situation, which causes them great suffering.³⁶⁸

9.5 Conclusion

For people classified as vulnerable, special rules apply in some cases or there are special places in accommodation centres, although this number is limited. Vulnerable people are also often allowed to stay for longer in accommodation facilities. On the other hand, as the number of suitable places is very limited, the waiting time for vulnerable people is therefore often longer and they risk winding up living on the streets. This is particularly true for people with mental illness and disabilities. Families are sometimes separated and therefore prefer to live in squats, which is not in the best interests of their children. Women are exposed to sexual violence both on the streets and in squats. There is also no guarantee, even for vulnerable people with protection status, that they will find accommodation after they have been returned to Italy. They, too, risk ending up homeless.

10 Legal Analysis

The main issue is whether reception conditions for asylum seekers and refugees in Italy are compatible with European and international law. The currently pending EU infringement proceedings, which concern virtually all legal measures of the Common

³⁶⁵ ECtHR, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, appeal no. 30696/09, judgment of 21 January 2011.

³⁶⁶ E.g. D-2509/2016 from 27 April 2016; E-2251/2016 from 18 April 2016; E-5782/2015 from 23 September 2015.

³⁶⁷ E.g. the case of a man in Selam Palace described in chapter 5.3.4.

³⁶⁸ Interview with an Eritrean refugee in Bologna, 3 June 2013 and 27 February 2016.

European Asylum System,³⁶⁹ are an official indication for a likely breach of Italy's obligations under EU law.

This section will elaborate, in a non-exhaustive manner, on the different legal provisions which may need to be examined in individual cases. As regards EU law, reference will be made to the recast Qualification Directive of 13 December 2011 (QD)³⁷⁰, as well as the recast Reception Conditions Directive (RCD)³⁷¹ and the recast Procedures Directive (PD)³⁷², which have been transposed into Italian law by Decree 142/2015.

10.1 Access to the Asylum Procedure

In Milan, an application for asylum can only be made upon production of a *dichiarazione di ospitalità*. This is a confirmation of a host, that the person is being accommodated with him or her. However, given that asylum seekers only have a right to accommodation once they have claimed asylum, this constitutes an obstacle to access to the asylum procedure that is not provided for in EU law.

Asylum seekers arriving across the Mediterranean Sea or those claiming asylum in different Questure have to fill in a form (*foglio notizie*) stating their reason for entering Italy. If they do not tick the "asylum" box, they are served with a removal decision and may be detained. In practice this constitutes a significant obstacle to access to the asylum procedure. Only rarely are people adequately informed about the consequences of filling in the form.

In the major Italian cities like Rome and Milan the formal registration of an asylum application (*verbalizzazione*) takes several months. The PD provides that an application for international protection must be registered within three working days, provided it was lodged with the correct authority. If it was lodged with a different authority, the time limit is six days (Art. 6 (1) PD). This time limit can be extended to ten working days in case of simultaneous applications of a large number of applicants (Art. 6 (5) PD). Member States must ensure that a person who has made an application for international protection has an effective opportunity to formally lodge it as soon as possible (Art. 6(2) PD). In major Italian cities the delay of several months in registering asylum applications departs significantly from the time limits provided for in the PD and thus constitutes a systematic breach of EU law.

³⁶⁹ Overview of pending proceedings against Italy: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_italy_en.htm, accessed on 11 July 2016.

³⁷⁰ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast).

³⁷¹ Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast).

³⁷² Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).

10.2 Lack of housing at the beginning of the procedure

According to the RCD Member States must ensure that material reception conditions are available to applicants from the moment they lodge their application for international protection (Art. 17 RCD). In Italian law Decree 142/2015 also provides that such material reception conditions must be available from the moment of lodging an asylum application. However, in practice there are difficulties with its implementation. Given that the vast majority of people seeking international protection enter Italy from the Mediterranean Sea, the system is directed towards these accommodation centres. People who lodge an asylum application at a Questura inland can expect delays in receiving accommodation. This problem is related to the capacity of accommodation centres and accordingly with the number of arrivals and asylum applications and could thus get exacerbated again during the summer months.

10.3 Lack of sufficient housing for applicants

At the time of the fact-finding visit the first-stage reception centres operate at high levels of capacity. According to the RCD Italy is under an obligation to provide asylum seekers with material reception conditions, which guarantee an adequate standard of living capable of ensuring their subsistence and the protection of their physical and psychological health, particularly in relation to persons who are vulnerable within the meaning of Art. 21 RCD (Art. 17 RCD). This includes housing, food, clothing provided in kind or as financial allowances or in vouchers and a daily expenses allowance (Art. 2(g) RCD). Permissible restrictions or withdrawal of reception conditions are set out in Art. 20 RCD.

The lack of adequate accommodation for vulnerable persons in Italy is conspicuous, particularly for mentally ill persons. According to the currently applicable RCD Member States have to take account of the specific situation of vulnerable persons, such as minors, unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence in relation to material reception conditions (Art. 21 RCD). Given the glaring and serious lack of appropriate accommodation for vulnerable persons and the general lack of adequate accommodation, Italy is in breach of its obligations under the RCD. In addition, pursuant to the RCD Italy is under an obligation to identify special needs. This requirement is insufficiently implemented in the Italian reception system, which leads to systematic violations of the rights of such persons during their reception.

The ECtHR stressed in its judgment in the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece* that asylum seekers are particularly vulnerable by virtue of their legal situation. If they have to live in the streets for months unable to cater for their most basic needs, with the ever-present fear of being attacked and robbed and with the total lack of any likelihood of the situation improving, this can amount to a violation of Art. 3 ECHR.³⁷³

³⁷³ ECtHR, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, App. No. 30696/09, judgment of 21 January 2011, paras. 249 et seq., paras. 263-264.

10.4 Lack of support for beneficiaries of protection

Beneficiaries of protection have the same rights of access to housing and social assistance as nationals. But there is hardly any government support and the Italian social security system relies heavily on family support. Applicants for social housing have to wait for several years, the waiting lists are very long. But unlike nationals, beneficiaries of protection cannot normally rely on a family or social network for support. According to the QD beneficiaries of international protection have a right of access to housing under equivalent conditions as other third-country nationals (Art. 32 (1) QD). Member States further have to endeavour to implement policies aimed at preventing discrimination of beneficiaries of international protection and at ensuring equal opportunities regarding access to accommodation when implementing a national practice of dispersal (Art. 32 (2) QD). The Refugee Convention (RC)³⁷⁴ also provides in relation to housing that refugees must be treated no less favourably than other third-country nationals in the same circumstances (Art. 21 RC). As regards social assistance the RC provides for the same treatment of refugees as is accorded to nationals (Art. 23 RC). The same standard is guaranteed pursuant to the QD to recognised refugees and beneficiaries of subsidiary protection (Art. 29 (1) QD). Refugees in Italy are de facto worse placed than nationals in relation to access to housing and financial support, since they lack a family network which could support them. The issue therefore is whether treatment equal to that accorded to nationals pursuant to the RC and the QD is implemented in practice. This may amount to indirect discrimination, given that beneficiaries of international protection are normally in a different and less favourable situation than nationals (lack of family network). Italy would have to take positive support measures, as stipulated in Art. 32 (2) QD and called for by the Council of Europe Commissioner for Human Rights and UNHCR.³⁷⁵

There is a serious lack of sufficient adequate accommodation for vulnerable beneficiaries of protection in Italy (particularly the mentally ill). Numerous beneficiaries who would qualify as vulnerable live in precarious circumstances on the streets or in squats like all other beneficiaries of protection. According to the QD Member States are obliged to take account of the specific situation of persons with special needs, and it expressly refers to minors, unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence (Art. 20 (3) QD). In addition, paragraph 16 of the preamble to the QD refers to the EU Charter of Fundamental Rights (CFR)³⁷⁶ and particularly to the full respect for human dignity (Art. 1 CFR). By failing to adequately support vulnerable beneficiaries of international protection, Italy fails to properly comply with the requirements of the QD. The desperate situation of numerous beneficiaries of international protection, who qualify as particularly vulnerable and permanently live on the streets or in squats, is not compatible with full respect for human dignity and thus violates the CFR. This equally applies to all other beneficiaries of protection, who have to live in such conditions.

³⁷⁴ Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951.

³⁷⁵ Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, para. 166; UNHCR Recommendations Italy, July 2013, p. 21.

³⁷⁶ Charter of Fundamental Rights of the European Union of 18 December 2000, 2000/C 364/01.

Under the QD the positive duties in relation to beneficiaries of international protection are less clear than those relating to asylum seekers under the RCD. Nevertheless, according to the QD it is clear that in their day-to-day lives beneficiaries of international protection must not be put in a worse condition than asylum seekers under the RCD. In addition, there are serious indications that Italy fails to properly comply with its duties owed to beneficiaries of international protection. It is therefore necessary to examine on a case-by-case basis whether the situation of beneficiaries of international protection, who prior to their departure from Italy lived in desperate conditions on the streets, without any prospect of the situation improving, amounts to a violation of Art. 3 ECHR. Many such beneficiaries are in a situation comparable to that of the asylum seeker in the case of *M.S.S.*, where the ECtHR found a violation of Art. 3 ECHR. In addition to the desperate living conditions on the streets, single women and single mothers are frequently exposed to sexual violence.

Italy's measures for the integration of beneficiaries of international protection do not adequately support such beneficiaries in order to achieve a situation where they are able to support themselves in Italian society. Much of the existing support comes from independent NGOs. The QD provides for access to integration programmes, which Member States consider to be appropriate so as to take into account the specific needs of beneficiaries of international protection (Art. 34 QD). Member States are thus under a positive obligation to create integration programmes. Italy would have to seriously develop its integration measures further in order to comply with this requirement.

10.5 Health care

In principle, health care is available to asylum seekers and beneficiaries of international protection in Italy. Emergency care seems generally available. However, there is a lack of specialised support for traumatised persons. In addition, adequate treatment of mental illnesses in particular is often impossible due to the precarious living conditions. According to the RCD Member States have to ensure that asylum applicants receive the necessary healthcare which includes, at least, emergency care and essential treatment of illness (Art. 17/19 RCD). The QD provides that recognised refugees and beneficiaries of subsidiary protection have access to health care under the same eligibility conditions as nationals, including the treatment of mental disorders (Art. 30 (1) and (2)). Particularly in relation to the treatment of mentally ill persons Italy does not comply with the requirements of the RCD and the QD.

In Italy, health care is also not accessible due to a lack of information on the rights of the relevant persons and on the administrative procedure for obtaining an Italian health card as well as lack of financial resources for the insurance excess. According to the RCD, Member States have to provide asylum seekers with information on any established benefits and organisations that might be able to help with access to health care (Art. 5 (1) RCD). The QD stipulates that as soon as possible after international protection status has been granted, beneficiaries are to be provided with access to information, in a language that they understand or are reasonably supposed to understand, on the rights and obligations relating to that status (Art. 22 QD). The fact that many persons are not provided with the necessary information regarding access to health care demonstrates that the requirements of the RCD and the QD are systematically not complied with.

A further clear breach of the QD constitutes the practice that persons have to pay the insurance excess (*ticket*) for medical treatment two or six months after claiming asylum. According to Art. 17 (4) RCD Member States may only require applicants to cover the cost of medical treatment, if the applicants have sufficient resources.

10.6 Children

There is lack of adequate accommodation for families and children in Italy. The larger CARA provide inadequate accommodation for asylum-seeking children. The situation in the CAS is very varied and not transparent. They often operate for a short period of time only and do not provide children with the continuity they need.

Children with an international protection status are accommodated for a limited period of time at best. Numerous families and single parents with minor children therefore live in squats or church emergency shelters.

According to the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) the best interests of the child have to be a primary consideration in all actions concerning children (Art. 3 (1) CRC). Inaction or failure to take action can also constitute such «action», especially where social welfare authorities fail to take action to protect children from neglect or abuse.³⁷⁷ The child's best interests may not be considered on the same level as all other considerations, such as for instance migration policy considerations, but must be given more weight.³⁷⁸ In the case of vulnerable children, the child's best interests are to be determined with due regard to other human rights norms related to these specific situations, such as the RC in relation to refugee children.³⁷⁹ The QD refers to the CRC and stresses that the best interests of the child should be a primary consideration when implementing the Directive (para. 18 of the preamble of the QD). Similarly, the Dublin III Regulation refers to the best interests of the child as a primary consideration (Art. 6 (1) Dublin III Regulation).

Pursuant to the prohibition of discrimination under Art. 2 CRC Member States are under an obligation to take adequate measures to protect a child from discrimination. This is not a passive obligation, but also requires proactive state measures on effective equal opportunities for all children to enjoy the rights under the Convention. This may require positive measures aimed at redressing a situation of real inequality.³⁸⁰

Art. 6 CRC provides for the child's right to life, survival and development. States must create an environment that respects human dignity and ensures the holistic development of every child.³⁸¹ The same risks and protective factors that underlie the life, survival, growth and development of the child need to be considered for the realisation

³⁷⁷ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29. Mai 2013, para. 18: www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html.

³⁷⁸ Ibid., paras. 37, 39.

³⁷⁹ Ibid., para. 75.

³⁸⁰ Ibid., para. 41.

³⁸¹ Ibid., para. 42.

of the child's right to health pursuant to Art. 24 CRC. In particular, these factors include the socioeconomic status and domicile of the child.³⁸² Art. 24 CRC imposes a strong duty of action on States Parties to ensure that a primary health care system is available and accessible to all children, with special attention to under-served areas and populations.³⁸³ Adequate nutrition and growth monitoring in early childhood are particularly important measures for the implementation of the right to health.³⁸⁴

Pursuant to Art. 28 CRC children have the right to access to education, particularly free access to primary education and continuing education. This right is also contained in Art. 26 of the Universal Declaration of Human Rights. According to the RC (Art. 22 RC) refugees are entitled to the same treatment as nationals with respect to elementary education. In relation to education other than elementary education refugees should be accorded treatment as favourable as possible, and in any event not less favourable than that accorded to aliens generally in the same circumstances.

Closely related to these rights is the right to social security pursuant to Art. 26 CRC. According to Art. 26 CRC States Parties recognise the right to benefit from social security, including social insurance, and take the necessary measures to achieve the full realisation of this right in accordance with their national law. Pursuant to Art. 27 CRC States Parties also recognise the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development. Further, children have the right to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to the age of the child in accordance with Art. 31 CRC. Without these measures children can suffer irreversible physical and psychological damage. The right in Art. 31 CRC has to be guaranteed without discrimination of any kind, including to children living in poor or hazardous environments or street situations and expressly also to asylum-seeking and refugee children.³⁸⁵ They are generally entitled to receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of their rights (Art. 22 CRC).

Art. 37 (a) CRC prohibits that children are subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. According to Art. 19 CRC States Parties take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse. The term «violence» includes all forms of neglect, such as failure to protect a child from harm or failure to provide the child with basic necessities including adequate food, shelter, clothing and basic medical care. Psychological neglect also includes exposure to violence, drug or alcohol abuse.³⁸⁶ According to Art. 39 CRC the States Parties take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social re-integration of a child victim of any form of neglect, exploitation, or abuse, torture or

³⁸² Committee on the Rights of the Child, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17. April 2013, paras. 16-17: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15_en.doc.

³⁸³ Ibid., para. 28.

³⁸⁴ Ibid., para. 45.

³⁸⁵ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17. April 2013, paras. 13, 16, 23 und 26: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17_en.doc.

³⁸⁶ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. April 2011, paras. 4 und 20: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_en.pdf.

any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Such recovery and reintegration has to take place in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child.

In Italy, the living conditions of children in squats and emergency shelters constitute a risk to their physical and psychological safety, health and development. Italy is in breach of the right to have the best interests of the child taken into account as a primary consideration by leaving children in these situations. Further, Italy is in breach of its positive duties arising under the CRC, particularly as regards special measures for the protection of asylum-seeking and refugee children. In relation to the *de facto* unequal treatment of nationals regarding social assistance, systematic positive discrimination measures are required where children are affected.

10.7 Families

10.7.1 Separation of families in Italy

The problem of systematic family separations in Milan appears to have improved with the transfer from the Morcone system to SPRAR.

Nevertheless there are cases where only the woman and children, but not the man, can be accommodated.

Art. 8 ECHR provides for the right to respect for family life. This can only be interfered with, where such interference is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others. Pursuant to Art. 12 RCD the family life of applicants must be protected as far as possible and families should be lodged together. In its judgment in *Tarakhel*³⁸⁷ the ECtHR found the separation of families in the asylum system to constitute a violation of Art. 3 ECHR.

Concerning beneficiaries of international protection the QD provides that Member States must ensure that family unity can be maintained (Art. 23 (1) QD). A large number of people who are granted international protection in Italy and have to leave their place of accommodation, become temporarily homeless. This also affects families. Women and children sometimes find accommodation with charities. Men and fathers barely have any prospect of being accommodated with their wives and children. Families also face a *de facto* separation because the situation in squats is so precarious that men often try to accommodate their families elsewhere.

In order to comply with the judgment in *Tarakhel*, which requires individual guarantees that families are accommodated together, the Italian Ministry of the Interior has issued a list of SPRAR places for families, who are being returned according to the Dublin III Regulation.³⁸⁸ Its implementation is, however, non-transparent or it appears at least

³⁸⁷ CJEU judgment of 4 November 2014, *Tarakhel v. Switzerland*, No. 29217/12.

³⁸⁸ Ministero dell'Interno, Unità Dublino, Circolare alle Unità Dublino, Oggetto: Dublin Regulation Nr. 604/2013, Garanzie per casi di vulnerabilità: nuclei familiari con minori, Roma, 15 febbraio 2016.

questionable whether families who have been returned actually have access to these reserved places. The reduction of the number of accommodation places from 161 to 85 places in the current list renders this at least doubtful.

10.7.2 Difficulties with family reunification

In addition to family separation in Italy, beneficiaries of international protection in Italy face *de facto* separation from their family members in their countries of origin, because they lack the necessary financial means and live in precarious circumstances so that they are unable to apply for family reunification. While the RC does not provide for a right of family reunification, the Executive Committee has stressed that these should be facilitated with special measures so that economic and housing difficulties do not unduly delay the granting of permission for the entry of family members.³⁸⁹ As already mentioned, the QD provides that Member States shall ensure that family unity of beneficiaries of international protection can be maintained. In addition the Family Reunification Directive³⁹⁰ provides for the right to family reunification of recognized refugees without the need to meet requirements in relation to income (Arts. 9-12 of the Directive).

In Italy family reunification is factually impossible, because beneficiaries of international protection do not have sufficient financial means to bring their family members to Italy, even if family reunification were granted and would be legally possible. This goes against the object and purpose of the RC and Italy's binding obligations under the Family Reunification Directive.

In addition, family reunification may also result in a violation of the family member's rights given the living conditions in Italy.

10.8 Duty of enquiry

The Dublin III Regulation³⁹¹ provides for a Member States' duty to examine the legal and factual situation in the Member State to which the applicant will be transferred (para. 19 of the preamble). In this context the right to be heard will also be strengthened: as a general rule, asylum seekers shall be informed in a personal interview about the Dublin-system and be provided with an opportunity to make representations on the relevant facts (Art. 5 Dublin III Regulation). The ECtHR and the Court of Justice of the European Union (CJEU) have stressed the duty of Member States to verify the legal and factual situation in their leading judgments on Greece. The ECtHR held in *M.S.S.* that the Belgian authorities should have been aware of the situation in Greece given the numerous reports and materials on it. In these circumstances the applicant could not be expected to bear the entire burden of proof. Based on the available information the Belgian authorities were not entitled to merely assume that the applicant would be treated in conformity with the Convention standards upon his return to Greece. Instead, they were under a duty to verify how the Greek authorities applied

³⁸⁹ ExCom Conclusions No. 24 (XXXII), 1981, para. 9: www.unhcr.org/41b041534.html.

³⁹⁰ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.

³⁹¹ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

their legislation on asylum in practice.³⁹² The CJEU held that Member States may not transfer an asylum seeker to the Member State responsible where they «cannot be unaware» that systemic deficiencies in the asylum procedure and in the reception conditions of asylum seekers in that Member State amount to substantial grounds for believing that the asylum seeker would face a real risk of being subjected to inhuman or degrading treatment.³⁹³ These principles have been implemented in Art. 3 (2) of the Dublin III Regulation.

Regarding access to asylum procedures the situation in Italy cannot be compared to the situation in Greece. However, based on numerous reports and court judgments particularly from German courts there are still grounds for believing that there are systemic deficiencies in the reception conditions of asylum seekers and beneficiaries of international protection in Italy.³⁹⁴ Many European courts base their judgments on the assumption that at least in practice the Italian asylum system displays systemic deficiencies concerning accommodation, which would lead to a violation of Art. 3 ECHR and Art. 4 CFR.³⁹⁵ Numbers further courts have stopped Dublin returns to Italy in individual cases,³⁹⁶ or require, in addition to the circular of the Ministry of the Interior, individual guarantees according to the *Tarakhel* judgment.³⁹⁷

In cases of beneficiaries of international protection courts also stop removals, but this does not fall within the scope of the Dublin III Regulation. Based on the findings of SFH/OSAR's fact-finding visit the likelihood for beneficiaries of protection of finding accommodation is significantly smaller than for asylum seekers.

Given the high number of reports and information available, it is hardly legally tenable that Member States merely assume that Italy complies with all of its legal obligations or that applicable rights can be enforced in Italy. In the light of all available information and in accordance with the standards set out by the ECtHR and the CJEU, Member States are under a duty of enquiry in relation to what will happen to the person concerned upon removal to Italy on a case-by-case basis. As held by the ECtHR and the CJEU the burden of proving that no rights will be breached lies with the authorities who want to return someone to Italy. At least in relation to families the ECtHR has held that this case-by-case duty of enquiry also applies to Italy. The Swiss asylum authorities and other Member States fail to sufficiently comply with their duty of enquiry regarding the situation in individual cases. They fail to adequately verify the factual situation in the country of return. Asylum refusal decisions frequently rely on standard phrases and general observations regarding the legal obligation to comply

³⁹² ECtHR, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, App. No. 30696/09, judgment of 21 January 2011, paras. 352, 359.

³⁹³ CJEU, joined cases C-411/10 and C-493/10, *N.S. v Secretary of State for the Home Department and M.E. et al. v Refugee Applications Commissioner*, judgment of 21 December 2011, para. 94.

³⁹⁴ See for instance Administrative Court of Darmstadt, Ref. No. 3 K 392/14.DA.A, judgment of 7 January 2016; Administrative Court of Minden, Ref. No. 10 L 314_16.A, judgment of 29 March 2016; Administrative Court of Bayreuth, Ref. No. B 2 K 15.30276; judgment of 9 September 2016; Tribunal Administratif de Nantes, Nr. 1510637, judgment of 28 December 2015.

³⁹⁵ See for instance Administrative Court Darmstadt, Ref. No. 3 K 392/14.DA.A, judgment of 7 January 2016; Administrative Court of Minden, Ref. No. 10 K 376/15, judgment of 15 February 2016; Belgium - Council for Alien Law Litigation, Ref. No. 144 188 of 27 April 2015 and Ref. No. 144 400 of 28 April 2015.

³⁹⁶ Administrative Court of Hannover, Ref. No. 4 A 8072.13, judgment of 23 March 2016; Administrative Court of Minden, Ref. No. 7 K 2642.14.A, judgment of 17 August 2015; Administrative Court of Sigmaringen, Ref. No. A 5 K 1995.15, judgment of 13 August 2015.

³⁹⁷ Rechtbank Den Haag, Ref. No. NL 16.1221, judgment of 18 July 2016.

with their obligations without any reference to the individual circumstances and specific risks of the case. Generally there is no rigorous scrutiny of the individual case. This fails to do justice to the personal fate and the high likelihood of a very difficult future, that these people face. The situation has changed again in the light of the decisions *Ghezelbash*³⁹⁸ and *Karim*³⁹⁹. Any court faced with a return decision now has to enquire more comprehensively as to whether the allocation of responsibility was correct. The CJEU has departed from its assessment in *Abdullahi*⁴⁰⁰ and now postulates a comprehensive duty of enquiry both legally and factually. In relation to returns to Italy this includes a duty to correctly apply the discretionary clauses and a rigorous scrutiny of the prohibition of removal encapsulated in Art. 3 (2) Dublin III Regulation.

10.9 Enforcing rights in Italy

Swiss asylum authorities frequently rely on the applicants' duty to enforce their rights before the Italian authorities. However, this is hardly realistic for the following reasons.

If EU Member States fail to transpose a Directive properly and on time, they may under certain conditions be liable for state compensation for any resulting damage (*Francovich* judgment).⁴⁰¹ However, the problem in Italy does not mainly consist in the failure to transpose EU legal obligations into domestic law, but rather the lack of support in practice. In addition, as opposed to proceedings for failure to fulfil an obligation under the Treaties, proceedings for failure to comply with legal obligations in practice are considerably more complex and it is thus rarer that the EU Commission pursues such proceedings until final judgment. Even if the criteria according to the *Francovich* judgment were met, it would in practice hardly be possible to pursue such proceedings and obtain the necessary legal support for them. In addition, Italian administrative law proceedings are of an excessive duration and Italy has been criticised for this numerous times by the ECtHR and the Committee of Ministers.⁴⁰² For persons who live in precarious conditions all of these constitute insurmountable obstacles in trying to access their entitlements under the RCD and the QD.

A further obstacle consists in financial considerations: Asylum seekers applications for legal aid have been regularly refused and been considered inadmissible for the past three years now, because applicants could not supply a certificate from their embassies about their income in their countries of origin.⁴⁰³

³⁹⁸ CJEU judgment of 7 June 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

³⁹⁹ CJEU judgment of 7 June 2016, *Karim*, C-155/15.

⁴⁰⁰ Judgment of the CJEU of 10 December 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

⁴⁰¹ CJEU, joined cases C-6/90 and C-9/90, *Andrea Francovich and Danila Bonifaci et al. v Italian Republic*, judgment of 19 November 1991.

⁴⁰² Council of Europe, Committee of Ministers, Cases concerning the excessive length of judicial proceedings in Italy and dysfunctions of the «Pinto» remedy, Status of the execution of the general measures, Memorandum prepared by the Department for the Execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH(2013)21, 6. Mai 2013, para. 66: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH\(2013\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH(2013)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182).

⁴⁰³ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, p. 24.

10.10 Conclusion

There are deficiencies in relation to the housing of applicants and beneficiaries of protection in Italy, which are based on systematic breaches of the rights of applicants under the RCD and the QD. Italy is thus in violation of its obligations under the EU asylum acquis in general. Italy is also in violation of its obligations in relation to access to information regarding health care and in relation to the consideration of the special needs of particularly vulnerable people. In addition, the rights of the child and the right to family unity according to the ECHR and EU law are insufficiently complied with. The lack of support for applicants and beneficiaries of protection may also lead to a violation of Art. 3 ECHR. Where decision-making authorities and courts do not assume a situation of systemic deficiencies in the entire Italian housing system already, they have to at least examine on a case-by-case basis whether any rights could be breached in the individual case. In this regard, authorities of a sending state are under a duty of enquiry. Member States cannot invoke an individual's ability to enforce his or her rights in Italy, given that this is not a realistic possibility.

11 Recommendations

The Dublin system is intended to ensure that every person in the European area has the chance to apply for asylum and have their asylum claim properly examined. It also has the purpose of preventing asylum seekers from applying for asylum in several Member States. However, a joint system such as this can only work if Member States have equivalent procedure and reception conditions and the same common standards are upheld.

Where responsibility for examining an asylum application lies with Italy according to the Dublin III Regulation, Italy must provide an adequate asylum and reception system. However, as long as this is not the case, as detailed in the present report, the remaining Dublin Member States must take this into consideration.

Based on our findings from our fact-finding visit and the above legal analysis, the Swiss asylum authorities and those of other Dublin Member States, who do not come to the conclusion after reading this report that the Italian asylum system has systematic failings, are recommended the following by OSAR:

1. It is important to verify specifically in each individual case what would happen to the person if they were returned to Italy. In doing so, special attention should be paid to the situation of vulnerable people, such as women and families with children.
2. In cases where guarantees from the Italian authorities are required in accordance with the ECtHR judgment *Tarakhel v. Switzerland*, these must be sufficiently individual and specific. The list provided by the Ministry of the Interior is insufficient in the opinion of OSAR. As the guarantees should be viewed as a legal condition for the legitimacy of the transfer and not as a modality for transfer, the affected person must be given the opportunity to express their opinion before the decision is made.

3. In view of the very limited number of places for people with mental illness, an individual guarantee must be obtained before transferring a person with mental health problems to Italy that this person will be given adequate accommodation and treatment including the use of a translator. As the guarantee should be viewed as a legal condition for the legitimacy of the transfer and not as a modality for transfer, the affected person must be given the opportunity to express their opinion before the decision is made.
4. Where an individual assessment shows that the person would not receive any support upon being returned to Italy and would have no chance of gaining financial independence, countries should exercise the sovereignty clause and deal with applications substantively. This applies particularly to people who already have protection status in Italy. Where it is evident that an asylum seeker will be left homeless after being granted protection status, the sovereignty clause should also be considered.
5. If a transfer is found to be admissible after rigorous scrutiny of the facts of a case, the Italian authorities must be informed in due time (and not only at the point of arrival) about the person's special needs, particularly medical needs, as specified by the Dublin III Regulation.⁴⁰⁴
6. If a transfer is found to be admissible after rigorous scrutiny of the facts of a case, the principle of proportionality must be observed in carrying out the transfer. The person must be given the possibility to make the journey under their own conditions. Forced transfers where people are removed from their accommodation in the middle of the night under police presence and without prior notice should generally be avoided. The experience can result in the person becoming (re)traumatized, among others.
7. If a transfer is found to be admissible after rigorous scrutiny of the facts of a case, the affected person must be informed of the modalities of the transfer. For example, they must be able to take important documents, medicines, etc. with them in their hand luggage; people with medical problems must take or be given sufficient medication to last a few weeks, as well as any diagnoses, if possible translated into English at the very least. This ensures that in addition to communicating the medical data to the host state as specified in the Dublin III Regulation, the transferees themselves are in possession of the corresponding documents.

12 Conclusion

The Italian accommodation system still has serious deficiencies. Although the number of places in accommodation has increased significantly, the number of people requiring accommodation has also grown considerably, so that the capacity is still insufficient.

The majority of places are in so-called CAS centres. These are usually opened and closed down again at short notice. In addition, the operators often have no experience

⁴⁰⁴ Art. 31 and Art. 32 Dublin III Regulation.

in the area of asylum or care (e.g. hotels), so that the quality varies. This throws doubt on the suitability and sustainability of the system.

In addition, there is a strong imbalance between first-stage reception centres and the second-stage reception system, which has a significantly lower capacity (80 percent versus 20 percent). There are insufficient places in particular for people with protection status. However, the integration support offered particularly in the second-stage reception system is essential to enable people to gain independence.

As soon as one level of the reception system has reached full capacity, this puts additional pressure on the other centres, creating a knock-on effect. Currently, the SPRAR centres are at full capacity. This means that many people have to stay longer in first-stage reception centres, which are designed for short-term stays and do not offer any integration programmes or similar. If a person receives the final decision on their asylum application while in a first-stage reception centre, they must leave it immediately. At most, they have the chance of staying in a SPRAR centre for six months, if a place is available at all. If a person has their application accepted while they are in a SPRAR centre, they have the possibility of staying for a further six months. As the Italian accommodation system has considerably fewer places in second-stage reception centres than in first-stage ones, this results in a bottleneck and the system is unable to meet requirements, especially at times when the number of arrivals is high.

People with protection status are worst affected by the failings of the accommodation situation: They are not eligible for any further support and have to provide for themselves. Only those with temporary accommodation in a centre receive food from the state. Others rely on welfare organisations, which distribute food in the cities. Due to the high level of unemployment in Italy, the chances of finding regular work are very small.

After exhausting the official asylum reception system, other housing solutions are usually short-term and often consist of emergency places for one night that are open to all people in need. They cannot cover demand by far. This means that after their asylum procedure has been concluded, people sent back to Italy are highly likely to end up living an undignified life, homeless and without any perspective. Their day-to-day life is centred on satisfying their most basic needs: queuing at NGOs or churches for food vouchers, queuing for a sandwich, looking for a place to sleep at night and a place to wash. In the major cities they have to travel long distances and either dodge transport fares or walk for hours, often with small children in tow. Under these circumstances, integration into Italian society is all but impossible. Vulnerable people such as children or single parents with children and other people with special needs are particularly affected, as their ability to integrate into society is even more limited. But also young men, who fall within the group with the highest levels of unemployment, find it almost impossible to get work and support themselves.

Regarding the individual guarantees required in the ECtHR judgment *Tarakhel v. Switzerland*, the circular letter listing places in SPRAR centres cannot be seen as a sufficient guarantee. Countries that return families to Italy need to make further investigations into this. It is largely unclear which places are specifically reserved for returnees and transferees, and whether families are actually given one of these places. The interfaces do not seem to work smoothly in practice when it comes to other categories

of people either. In view of the basic deficiencies at various levels of the Italian accommodation system, in-depth clarification at the very least is essential in each individual case.