

RIFUGIATI IN ITALIA: LA PROTEZIONE NEGATA

PRIMO RAPPORTO SUL DIRITTO D'ASILO IN ITALIA





**RIFUGIATI: LA PROTEZIONE NEGATA.
Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia.**

A cura di Maria Silvia Olivieri

Hanno collaborato alla stesura dei testi:

Marco Bertotto, Oscar Maria Caccavale, Giorgio Cardone, Chiara Ciminello, Laura Coci, Stefano Cristofari, Giuseppe De Mola, Angela Di Francesco, Federica Gai, Filippo Miraglia, Gianluca Nigro, Gianfranco Schiavone, Fulvio Vassallo, Rosita Viola, Francesca Zuccaro.

Hanno contribuito alla realizzazione del rapporto:

Ambasciata per la Democrazia Locale Zavidovici, Arci Bergamo, Arci Cecina, Arci Rieti, Arci Toscana, Arci Viterbo, Associazione Accoglienza Toscana, Associazione Finis Terrae, Associazione Il Mondo nella Città, Associazione Medici volontari Tolbà, Associazione Progetto Accoglienza onlus, Associazione Volontarius, Assopace Aurunca, Assopace Napoli, ATAS onlus, Caritas Bolzano Consulenza Profughi, Casa di Andrea onlus, CIAC, Centro Santa Chiara Palermo, Comune Bergamo – Servizio Migrazioni, Comune Forlì – Servizio Politiche di Welfare, Comune Modena – Centro Stranieri, Consorzio per i Servizi Sociali Ravenna, Cooperativa sociale Le Querce di Mamre, Cooperativa sociale Mary Poppins, Cooperativa sociale Perugia, Coordinamento comasco profughi e immigrati, Croce Blu Lucera, Eos onlus, Federazione delle Chiese Evangeliche – Servizio Rifugiati e Migranti, ICS Trieste, LESS onlus, Lodi per Mostar onlus, Provincia di Trento – Centro informativo per l'immigrazione, SPRR Foiano della Chiana, Teatro Di Nascosto.

Si ringraziano per la collaborazione:

Nicola Baudo, Vida Bardiyaz, Zdravka Boskovic, Federica Brizi, Michele Calenzo, Alessandra Capo, Luciana Carnevale, Stefania Cavalaglio, Livia Cerasari, Fiorella Cerillo, Daniela Consoli, Cipriana Contu, Grazia Cormio, Renata Dal Maistro, Salvatore D'Angiò, Giorgio Dell'Amico, Franca Di Lecce, Emiliano Di Marco, Marco Ehlaro, Francesco Fabozzi, Eva Fratucello, Bernardetta Gasperi, Cetti Genovese, Paolo Gobbi, Margherita Grandi, Roberto Guaglianone, Roberto Gualterotti, Annet Henneman, Stefano Kovac, Paula Maria Ladstätter, Sabrina Maggi, Giulio Marcon, Oriana Marotta, Stefano Marucci, Anna Matteocci, Luisella Mengozzi, Armando Michelizza, Annalisa Michelotti, Sara Montanari, Grazia Naletto, Angela Ninno, Daniela Paganini, Riccardo Pains, Barbara Pezzotta, Alberto Pozzolo, Maria Patricia Renard, Francesco Roscia Ieluzzi, Emilio Rossi, Helga Pfeifer, Gabriella Presta, Pier Giorgio Sacchetti, Paolo Scanzi, Nadja Schuster, Mario Stolf, Matteo Teodorani, Donatella Terni, Patrizia Toss, Giuseppe Traina.

Copertina: Marco Lovisatti

INDICE

PREMESSA	8
NUOVE GUERRE, VIOLENZE DI MASSA, RIFUGIATI	9
Da dove vengono i rifugiati: le nuove guerre.	9
Dove vanno i rifugiati.	10
Quale futuro per i rifugiati	12
Quale protezione in Italia	13
IL DIRITTO DI ASILO: LA NORMATIVA INTERNAZIONALE, EUROPEA E NAZIONALE	15
La normativa internazionale	15
La normativa comunitaria	16
La normativa nazionale	18
Diritto d'asilo e status di rifugiato	20
La normativa regionale	20
LE "PROCEDURE" PER IL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO	23
Le "procedure" secondo la legge	23
La presentazione della domanda di asilo in questura	26
Il rinnovo dei permessi di soggiorno	28
Il popolo degli "umanitari"	28
La Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato	30
Alcuni dati sul lavoro della Commissione Centrale	31
Le audizioni davanti alla Commissione Centrale	34
Le motivazioni dei dinieghi di riconoscimento dello status di rifugiato	36
La condizione dei <i>ricorrenti</i>	38
Gli ostacoli alla tutela giurisdizionale dei <i>ricorrenti</i>	39
LA PRESENZA IN ITALIA DI RICHIEDENTI ASILO, RIFUGIATI, TITOLARI DI PROTEZIONE UMANITARIA	41
La difficoltà della raccolta dei dati	41
Nota metodologica	42
Le fonti	42

La presenza di rifugiati e di titolari di protezione umanitaria	42
La presenza di richiedenti asilo	44
I LUOGHI DELLA FRONTIERA	50
Le tragedie del mare, i respingimenti, le espulsioni	50
Le frontiere e l'accesso alla procedura	52
Arrivando in Sicilia	54
Il centro di Borgo Mezzanone	55
Il centro Bari Palese	58
Il caso della <i>Cap Anamur</i>	63
IL SISTEMA DI ACCOGLIENZA IN ITALIA	66
Genesi	66
Azione Comune (1999 – 2000)	68
PNA – Programma Nazionale Asilo	70
Il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati	72
I dati del sistema di accoglienza	74
Il circuito della non accoglienza	77
LE RISORSE ECONOMICHE DESTINATE A PROGRAMMI IN FAVORE DIRICHIEDENTI ASILO, RIFUGIATI, TITOLARI DI PROTEZIONE UMANITARIA	79
Fondi europei	79
I fondi nazionali	83
Un confronto con le risorse economiche per l'accoglienza e il trattenimento	85
Le risorse economiche destinate alla Commissione Centrale	88
I PERCORSI DELL'INTEGRAZIONE	90
Integrazione e inserimento: un'evoluzione in corso	90
L'accesso ai servizi socio-sanitari	90
Supporto e riabilitazione delle vittime di tortura	92
La partecipazione	93
Ostacoli all'inserimento lavorativo	94
Ostacoli all'inserimento abitativo	96
I programmi per l'integrazione	96

L'inserimento scolastico dei minori richiedenti asilo	98
La discriminazione dei candidati esterni stranieri agli esami di stato	101
RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE	103
GLOSSARIO	106
ELENCO DEGLI ACRONIMI	108
ICS – CONSORZIO ITALIANO DI SOLIDARIETÀ <i>ONLUS</i>	109
LE ASSOCIAZIONI CONSORZiate A ICS IMPEGNATE IN PROGRAMMI A SOSTEGNO DEL DIRITTO DI ASILO	110

Nel ricordo di Tom e Dino,
due "lampadieri".

PREMESSA

Perdere un paese, la casa, la famiglia, ma non la vita. Fuggire da guerre, violenze e persecuzioni e arrivare in un paese straniero. Vivere il distacco da una vita che si interrompe e riprende, senza averlo scelto, altrove.

Questa è la condizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, migranti forzati che arrivano in Italia per cercare una protezione troppo spesso negata.

Negli anni novanta la violenta disgregazione della Jugoslavia provocò la maggiore crisi di rifugiati che l'Europa avesse conosciuto dopo la fine della seconda guerra mondiale.

Arrivarono soprattutto donne e bambini, disertori, alla fine intere famiglie. E furono accolti. Una rete di solidarietà spontanea e diffusa su tutto il territorio italiano, di comitati, gruppi, associazioni, rispose alle atrocità della guerra accogliendo e proteggendo i civili in fuga.

Da questa esperienza nacque ICS. Un'organizzazione umanitaria ma anche una rete di accoglienza intesa come strutture, soggetti nazionali e locali disponibili a cooperare, a confrontarsi sulle politiche e le pratiche, sulle difficoltà incontrate e i successi ottenuti.

Da tanti anni di attività sul territorio nasce l'idea di un primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia. Un rapporto che ricostruisce la storia dell'asilo, per capire cosa è cambiato nei programmi di accoglienza e quali sono le garanzie di protezione, denunciando allo stesso tempo la reale condizione dei richiedenti asilo e rifugiati.

Per questo sia le associazioni e i gruppi aderenti a ICS che altri enti, con i quali collaboriamo e ci confrontiamo da tempo, ci hanno inviato dati e informazioni, rilette, comparate e quindi rielaborate nel presente rapporto cercando di mantenere una doppia visione d'insieme e di dettaglio.

Abbiamo scelto di esplorare i tanti aspetti che incidono sulla vita dei richiedenti asilo e rifugiati: dalla normativa alle risorse economiche, dal sistema di accoglienza ai percorsi dell'integrazione.

Abbiamo raccolto numeri, migliaia di persone "invisibili", per determinare la presenza dei richiedenti asilo in Italia. Un dato che discorda fortemente da quelli istituzionali.

Ancora oggi in Italia non c'è una legge sul diritto d'asilo.

Da domani e negli anni a venire ci sarà un rapporto che ci auguriamo possa essere utile per l'attività delle organizzazioni non governative e delle associazioni che intervengono in favore di richiedenti asilo e rifugiati, ma anche uno strumento di lavoro per le istituzioni che - a livello europeo, nazionale e locale - si occupano di regolamentare la materia e di promuovere programmi. Un lavoro collettivo che speriamo si arricchirà nel tempo migliorando sempre più nella forma e nei contenuti.

Un rapporto che colma una grave lacuna del sistema di tutela del diritto d'asilo e che è stato realizzato in modo autonomo e indipendente grazie al lavoro dei collaboratori e della rete dei gruppi aderenti a ICS.

Rosita Viola
Direttrice ICS

INTRODUZIONE

Nuove guerre, violenze di massa, rifugiati

Da sempre nel mondo ci sono persone costrette a lasciare le loro case e il loro paese, in fuga da guerre, persecuzioni, violazioni dei diritti umani. Una costante nella storia dell'umanità che dal 1951, in una Europa ancora sconvolta dalla seconda guerra mondiale e testimone di enormi spostamenti di popolazioni, trova una definizione e un meccanismo di tutela a livello internazionale grazie alla convenzione di Ginevra. Qui viene istituita la figura del rifugiato come portatore di diritti riconosciuti da tutti gli stati firmatari e si rinforza il ruolo di ACNUR, l'agenzia delle Nazioni Unite con il mandato specifico per la protezione dei rifugiati.

Dalla adozione della Convenzione di Ginevra a oggi la situazione internazionale ha visto grandi cambiamenti. Le caratteristiche dei movimenti di popolazioni in fuga dai conflitti e dalle violazioni di diritti umani sono oggi molto diverse da quelle del dopoguerra e della guerra fredda. Non per questo, dopo la fine del mondo bipolare, il numero dei migranti si è ridotto: ancora oggi ACNUR conta fra sfollati, richiedenti asilo e rifugiati 17.084.000 persone, di cui oltre 4.000.000 in Europa. Fra questi i rifugiati riconosciuti sono 9.700.000.

I dati di ACNUR ci dicono che nel 2003 sono stati riconosciuti circa 290.000 nuovi rifugiati, provenienti prevalentemente da paesi africani: Sudan, Liberia, Repubblica Democratica del Congo, Costa d'Avorio, Somalia e Repubblica Centrafricana. Ci sono poi 809.000 persone che hanno richiesto asilo nel 2003 e che, sommate alle richieste d'asilo ancora in attesa di risposta, portano a 985.000 le persone che alla fine del 2003 aspettavano di sapere se avrebbero avuto o meno lo stato di rifugiato. Una attesa spesso vissuta in situazioni di incertezza, estrema difficoltà non solo materiale ma anche psicologica. Al di là delle statistiche, chi sono veramente queste persone, da cosa fuggono e che cosa finiscono per trovare?

Da dove vengono i rifugiati: le nuove guerre.

Una delle tendenze di fine secolo è stata la perdita progressiva di ruolo degli stati nazionali in un mondo sempre più dominato da una economia globalizzata. Il processo è stato fortemente accelerato anche dalla rottura dell'equilibrio bipolare seguito all'implosione dell'URSS. Se fino al crollo dell'Unione Sovietica la maggior parte dei richiedenti asilo fuggiva da regimi dittatoriali e situazioni di repressione politica, oggi tra le principali ragioni degli esodi vi sono i numerosi conflitti armati che sono andati moltiplicandosi negli ultimi anni. Si tratta di conflitti che presentano caratteristiche inedite, al punto da essere spesso chiamati "nuove guerre". L'indebolimento dei governi centrali di paesi, che fino al 1989 si potevano appoggiare ad una delle due superpotenze, ha portato a una proliferazione di conflitti (talora a bassa intensità), in cui sempre più spesso gioca un ruolo centrale l'identità etnica, religiosa, linguistica. Guerre spesso non fra stati ma interne, in cui si affacciano nuovi attori che vanno da gruppi paramilitari a mafie nazionali e internazionali.

Una delle caratteristiche comuni di questi conflitti – che si sono dispiegati nell'Asia Centrale, nella ex-Jugoslavia, nel Caucaso e in Africa – è l'accanimento contro i civili. Le "nuove guerre" sono, infatti, ulteriormente caratterizzate dall'impiego di "nuove armi". Le artiglierie che si fronteggiano sono sostituite da pulizie etniche, da azioni militarmente pianificate per distruggere vite e identità della popolazione civile. Di fatto "le nuove armi" mettono in atto persecuzioni scientificamente mirate contro il gruppo, vittima collettiva per motivi etnici, religiosi, politici.

Sono sempre più numerose le vittime inermi e innocenti, diventate pedine di strategie belliche spietate e indifferenti del diritto umanitario internazionale. In questo quadro di progressiva *deregulation* della guerra, i civili sono sempre più esposti a rischi e minacce. Moltissime sono le persone in fuga da queste guerre. I soli conflitti jugoslavi hanno prodotto circa 4.000.000 di profughi nel corso degli anni '90.

Chi fugge, o cerca di fuggire, diventa spesso strumento del conflitto stesso, usato di volta in volta dai vari contendenti come merce di scambio, strumento di interposizione o di pressione sulla comunità internazionale e sull'opinione pubblica mondiale. Basti ricordare l'impatto che ha avuto, anche sulle decisioni dei governi, la visibilità mediatica dei profughi della Bosnia Erzegovina e del Kosovo, ovvero sull'uso che ne è stato fatto per legittimare interventi militari "umanitari".

Una analisi dei flussi di “profughi” negli ultimi anni evidenzia molto bene il ruolo centrale giocato dalle nuove guerre, come si evidenzia nella tabella che riporta alcuni casi a titolo di esempio.

Tabella 1 – Flussi di rifugiati collegati alle nuove guerre. Alcuni esempi

Paese di origine	anno	Numero rifugiati (in migliaia)
Rwanda	1994	2.309,5
Serbia e Montenegro	1999	864,6
Afghanistan	2000	347,9
Burundi	1996	146,3
Liberia	1993	184,9
RD Congo	1999	136,3
Sierra Leone	1998	279,3
Iraq	1996	67,9
Federazione Russa	1999	11,7
Tajikistan	1998	5,2

Fonte: ACNUR, *I rifugiati nel mondo, 2000*.

Anche i dati del 2003 sulla provenienza dei rifugiati evidenziano come siano questi conflitti (in particolare quelli di Sudan e Liberia, entrambe guerre civili) a creare la maggior parte delle popolazioni rifugiate. I trend decrescenti di alcuni paesi (Afghanistan, Burundi, Iraq e Somalia, tra i più significativi) riflettono la mutata situazione politica ma devono essere letti anche alla luce di grandi investimenti su programmi di rimpatrio volontario che – se realizzati senza le dovute attenzioni – possono esporre i paesi di ritorno e le persone al rischio di nuove destabilizzazioni.

Tabella 2 - Principali paesi di origine dei rifugiati, anno 2003

Paese	Inizio 2003	Fine 2003	Variazione nell'anno
Afghanistan	2.510.300	2.136.000	- 14.9 %
Sudan	508.200	606.200	19.3 %
Burundi	574.700	531.600	-7.5 %
RD Congo	424.900	453.400	6.7 %
Palestinesi	428.800	427.800	-0.2 %
Somalia	432.200	402.200	-6.9 %
Iraq	422.100	368.400	-12.7 %
Viet Nam	373.700	363.200	-2.8 %
Liberia	275.600	353.300	28.2 %
Angola	429.400	323.600	-24.6 %

Fonte: ACNUR 2003 *Population Statistics*, ACNUR *Population Data Unit*.

Dove vanno i rifugiati.

I circa 17.000.000 di persone in fuga dai conflitti si inseriscono in un contesto mondiale in cui la mobilità delle persone è straordinariamente cresciuta. Si calcola che alla fine del XX secolo fossero circa 150.000 (circa il 2.5% della popolazione mondiale) le persone che vivevano al di fuori dei confini del loro stato¹. Se la popolazione rifugiata costituisce oltre il 10% di questa cifra, il resto è legato in buona parte alle migrazioni economiche sempre più frequenti in un mondo in cui la forbice fra paesi ricchi e paesi poveri continua ad allargarsi. Le dimensioni e la complessità del fenomeno migratorio di fine secolo e il mutato assetto mondiale rendono sempre più difficile distinguere le diverse categorie di migranti. Infatti, i confini tra migrazioni volontarie e migrazioni forzate perdono gradualmente la rigida nettezza con la quale sono stati tracciati. *“Una donna che fa parte di una minoranza perseguitata (...) opta per l’asilo in un paese prospero, in cui avrebbe più possibilità di mantenersi da sola. Ciò fa di lei un migrante economico?”*²

La risposta dei paesi industrializzati a questo movimento di persone è di fatto una chiusura delle frontiere sempre più esasperata, che respinge sia chi legittimamente è in cerca di una migliore realizzazione economica e sociale, sia chi è in fuga da guerre e persecuzioni. Ci sono azioni *ad hoc* messe in atto dagli stati per realizzare vere e proprie “politiche del non arrivo”. Nel momento in cui nel corso degli anni ‘90 i paesi dell’ex patto di Varsavia hanno gradualmente ratificato la convenzione di Ginevra, l’Europa ha fortemente investito nella capacità di asilo di questi stati con l’evidente fine di creare un cuscinetto di paesi terzi sicuri che contenesse l’arrivo di richiedenti asilo alle frontiere dell’Unione. Allo stesso modo, oggi – con l’allargamento dell’Unione Europea –

¹ Cfr. ACNUR, *I Rifugiati nel mondo, 2000*.

² Ibid.

l'attenzione è focalizzata sugli stati neo-membri, nuovi confini di quella che un tempo era la "Fortezza Europa dei Quindici". Il futuro della gestione dei flussi migratori avrà un suo fulcro proprio qui, nelle nuove periferie della Fortezza, dove saranno sempre più concentrati gli interventi di controllo (e di contrasto) dell'immigrazione verso il cuore dell'Europa.

Tabella 3 - Anno di ratifica della convenzione di Ginevra – paesi ex-patto di Varsavia

Paese	Anno
Polonia	1991
Repubblica Ceca	1993
Slovacchia	1993
Ungheria	1989
Romania	1991
Bulgaria	1993

Fonte: ACNUR, *I rifugiati nel mondo, 2000*

In questa stessa direzione vanno anche altre politiche deterrenti: l'inasprimento delle pratiche di espulsione e respingimento; la limitazione di alcuni diritti base per i richiedenti asilo (dallo stesso accesso alla procedura di asilo, all'esercizio di un lavoro, all'utilizzo dei servizi di base); la tendenza alla reclusione degli stessi richiedenti asilo in strutture che ne limitano la libertà personale. A ciò si aggiunge una crescente stigmatizzazione dei richiedenti asilo, non più visti come persone in fuga da conflitti e persecuzioni ma come migranti irregolari che con astuzia cercano di aggirare la legislazione dei paesi di arrivo.

Quello che emerge a livello internazionale è un quadro in cui da un lato continuano a essere presenti e ad aumentare i fattori espulsivi – sempre più guerre e sempre più vittime civili soprattutto alla periferia del mondo più ricco – e dall'altro si alzano sempre più barriere che, nel tentativo di fermare le inesorabili migrazioni in corso nel pianeta, respingono coloro che sono in cerca di protezione. Una protezione che oggi necessita di essere aggiornata e ridefinita all'interno del diritto internazionale. I rifugiati cui si riferisce la Convenzione di Ginevra del 1951 – singoli individui perseguitati a titolo personale – non esistono quasi più: sono un'esigua minoranza rispetto a coloro che fuggono dalle "nuove guerre", vittime di atrocità di massa e di diffuse violazioni di diritti umani.

Per rispondere a questo più ampio bisogno di protezione, sarebbe quanto mai necessario che la comunità internazionale si dotasse di nuovi strumenti che possano ridefinire lo status di rifugiato, anche con una revisione della Convenzione di Ginevra.

Resta da osservare come la lettura dell'elenco dei paesi che ospitano il maggiore numero di rifugiati evidenzia una forte presenza di paesi non industrializzati situati in prossimità delle crisi. Come riferimento si è scelto di inserire nella tabella anche il dato relativo all'Italia.

Tabella 4 - Principali paesi di asilo, anno 2003

Paese	Rifugiati ospitati	Rifugiati per 1000 abitanti
Pakistan	1.124.300	7,46
Iran	984.900	15,24
Germania	960.000	11,65
Tanzania	649.800	18,09
Stati Uniti d'America	452.500	1,56
Cina	299.400	0,23
Serbia e Montenegro	291.400	26,98
Regno Unito	276.500	4,60
Arabia Saudita	240.800	9,91
Armenia	239.300	71,94
Italia	12.386	0,21

Fonte: Rielaborazione ICS su dati tratti da ACNUR 2003 *Population Statistics, ACNUR Population Data Unit.*

Analogamente, osservando la ripartizione dei rifugiati per aree geografiche, si vede come oltre la metà dei rifugiati presenti nel mondo (il 70,01 %) si trovi in Africa e in Asia.

Tabella 5 -Ripartizione rifugiati nel mondo per aree geografiche, anno 2003

Regione	Numero di rifugiati	Percentuale
Africa	3.135.800	32,42
Asia	3.635.700	37,59
Europa	2.207.100	22,82
America Latina e Caraibi	38.300	0,40
America Settentrionale	585.600	6,05
Oceania	69.300	0,72
TOTALE	9.671.800	100,00

Fonte: ACNUR 2003 Population Statistics, ACNUR Population Data Unit.

Quale futuro per i rifugiati

Tradizionalmente un rifugiato ha davanti a sé sul lungo periodo tre possibilità: 1) il ritorno al suo paese (quando la mutata situazione politica lo consenta); 2) il cosiddetto *resettlement*: lo spostamento in un paese terzo cioè diverso sia dal suo paese di origine che da quello che gli ha dato asilo; 3) l'integrazione nel paese di asilo.

Nel corso del 2003 ACNUR stima in 1.100.000 i rimpatri volontari di rifugiati (oltre la metà, 646.000, verso l'Afghanistan), mentre sono stati 26.000 i casi di *resettlement*. Considerando che a inizio anno ACNUR contava 10.604.600 rifugiati nel mondo, restano circa 9 milioni e mezzo di persone che sono rimaste nel paese di asilo. Impossibile determinare quanti di loro abbiano avviato un percorso di reale integrazione e quanti siano tuttora in attesa di accedere ad altre soluzioni durature. Un'analisi più ravvicinata delle principali situazioni di rifugiati nel mondo può dare qualche indicazione.

La mancanza di volontà politica o di attenzione da parte della comunità internazionale alla risoluzione di alcune crisi, unita alla progressiva chiusura dell'accesso ai paesi industrializzati, ha determinato in questi ultimi anni il moltiplicarsi di quelle che vengono definite "*protracted refugee situations*".

Una *protracted refugee situation* è una situazione in cui un numero rilevante di rifugiati (gruppi di almeno

25.000 persone) si trova da oltre 5 anni ospitato in un paese e in strutture che avrebbero dovuto fornirgli solo una assistenza temporanea, nella impossibilità di accedere a una qualsiasi soluzione duratura (ritorno, *resettlement*, integrazione). A giugno 2004, ACNUR monitorava 38 contesti con queste caratteristiche, per un totale complessive di 6.200.000 rifugiati³ che, pur essendo titolari di uno status che dovrebbe dare loro elevate garanzie di protezione e assistenza, si trovano a vivere da oltre 5 anni con una totale incertezza sul loro futuro. Sono numerosissimi ormai gli esempi in cui campi e simili strutture collettive di accoglienza, che per loro stessa natura dovrebbero essere temporanei, diventano luoghi in cui si trascorrono anni e da cui diventa sempre più difficile immaginare di uscire.

Quello del confinamento in campi e strutture collettive è dunque un fenomeno più generale, che non riguarda solo i rifugiati ma coinvolge anche gli sfollati e non è più limitato solo alle aree di vicinanza alle crisi. Così da un lato ci sono 4 milioni e mezzo di "profughi" che hanno vissuto il 2003 in campi, dall'altro sono sempre di più i richiedenti asilo che al loro arrivo nei paesi industrializzati si trovano rinchiusi in strutture collettive (centri di identificazione, centri di permanenza temporanea, centri di trattenimento alle frontiere) che hanno lo scopo di limitare la loro libertà personale e di movimento. Strutture di trattenimento che ormai costituiscono uno degli strumenti principali per la gestione e il controllo dei flussi migratori verso il cuore dell'Europa, a tal punto che alcuni stati membri – tra cui l'Italia – ne hanno proposto l'allestimento fuori dallo stesso territorio dell'Unione Europea.

É insomma una tendenza di questi ultimi anni confinare e rinchiudere questa umanità in fuga da guerra e persecuzioni. Un'umanità che evidentemente appare sempre più in eccesso o minacciosa o semplicemente non rilevante, tagliata fuori da un lato dalle priorità politiche della comunità internazionale e dall'altro dalle ansie di controllo delle frontiere dei singoli stati. E fuggendo dalla

Le prospettive di un profugo.

Uno sfollato, un rifugiato od un richiedente asilo nell'Africa Orientale ha:

- meno di 2 possibilità su 100 di raggiungere un paese terzo grazie ad un programma di *resettlement*;
- meno di 3 possibilità su 100 di tornare a casa;
- oltre 87 possibilità su 100 di essere in un campo profughi;
- oltre 83 possibilità su 100 di rimanere nel campo profughi più di 5 anni;
- tuttavia le possibilità di non rientrare in nessun programma di assistenza delle Nazioni Unite sono meno di 7 su 100!

³ ACNUR, Executive Committee of High Commissioner's Programme, Protracted refugee situations, 2004

violenza della guerra incontra sempre più spesso una nuova forma di violenza nei paesi che dovrebbero dargli protezione e asilo.

I rifugiati sono così vittime di una doppia violenza: nel paese di origine, dove hanno subito persecuzioni e guerre, e nei sedicenti paesi di asilo, dove la protezione viene loro negata.

Quale protezione in Italia

C'è un diritto d'asilo in Italia? A questa domanda si deve rispondere formalmente di sì: il diritto di asilo è sancito dalla Costituzione, esiste una procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato e - con l'approvazione della Bossi Fini - esiste un sistema di protezione pubblico, gestito territorialmente dai comuni⁴.

Cosa voglia dire però concretamente in Italia diritto d'asilo lo dicono in maniera chiara i numeri. Se si confrontano con le domande presentate negli altri paesi dell'Unione Europea, in Italia le istanze per il riconoscimento dello status di rifugiato sembrano essere un numero talmente basso da far pensare che questo diritto sia impraticabile. Non esiste una legge organica in materia, né il sistema di protezione introdotto dalla legge Bossi-Fini è sufficiente per rispondere alle necessità di accoglienza, sebbene l'Italia dovrà presto recepire la Direttiva Europea sugli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati. Non bastano, però, queste due evidenze a spiegare il basso numero di domande presentate e l'ancor più basso numero di rifugiati riconosciuti.

Nel 2003 - anno in cui si compiva concretamente la regolarizzazione prevista dalla Bossi Fini con più di 700 mila domande inoltrate - la Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato esaminava 11.319 domande di asilo e ne accoglieva 555, prevedendo per altre 678 persone il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Contemporaneamente il governo italiano promuoveva in tutte le sedi istituzionali nazionali ed europee - nelle dichiarazioni di Ministri ma anche nei documenti ufficiali del Parlamento e del Governo - un'immagine del richiedente asilo quale potenziale millantatore.

Ciò che pervade ogni iniziativa in questo ambito è la preoccupazione - smentita clamorosamente dai numeri - che l'Italia, per la sua posizione geografica, possa diventare meta di un flusso incontrollato e ingestibile di falsi richiedenti asilo. Nemmeno durante la crisi dei vicini Balcani i numeri dei richiedenti asilo si sono avvicinati a quelli degli ingressi per altri motivi. Ovviamente il calcolo è possibile a partire dalle varie sanatorie/regolarizzazioni. Perché nel nostro paese, fatta eccezione per una quota crescente ma sempre piccola di ingressi per ricongiungimenti familiari, di fatto non è consentito alcun ingresso legale. Gli ingressi veri quindi sono calcolabili solo a partire dalle sanatorie e dai decreti flussi, che pure costituiscono delle sanatorie "sotto mentite spoglie", come dimostrano ampiamente gli ultimi due provvedimenti del governo relativi al 2005.

Il dato sugli ingressi⁵ ci dice che quelli per richiesta d'asilo continuano a essere una percentuale bassa ed è quindi assolutamente ingiustificata la preoccupazione di chi sostiene che il diritto d'asilo può essere utilizzato prevalentemente in maniera strumentale (da parte di chi arriva in realtà per motivi economici) e quindi costruisce un apparato politico, culturale e legislativo di controllo, che impedisce di fatto l'accesso a questo diritto. Questo approccio, facendo scomparire la figura del richiedente asilo nella massa di coloro che in modo sprezzante sono definiti "clandestini" - ha consolidato una diffusa criminalizzazione dei migranti che a sua volta è una delle ragioni dell'esclusione sociale, della discriminazione e delle vere e proprie persecuzioni di cui sono vittima tutti gli stranieri indistintamente, e quindi a anche i richiedenti asilo.

Se un giudice della Corte d'appello di Firenze ha potuto scrivere - a proposito di una sentenza del giudice ordinario che riconosceva le ragioni di un richiedente asilo ricorrente contro il diniego della Commissione Centrale - che quella sentenza apre le porte a flussi incontrollati e che c'è quindi il rischio di una invasione e tra i soggetti protagonisti di questa improbabile invasione vengono citati anche i marziani, vuol dire che la cultura di questo paese ha passato il limite e che sarà difficile ribaltare il paradigma alla base della gestione del fenomeno dell'immigrazione, introducendo qualche elemento di ragionevolezza e di giustizia.

⁴Il Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati

⁵ Se si calcola il numero delle domande di regolarizzazione nelle ultime due sanatorie (1998 e 2002) e a questo numero si aggiungono i decreti flussi e le quote di ingresso per ragioni diverse, si può facilmente arrivare ad una cifra di ingressi annui che oramai si attesta intorno ai 300 mila all'anno. Cifra confermata anche dalle domande presentate in occasione dell'ultimo decreto flussi del governo che ha rappresentato un'occasione di regolarizzazione dei migranti presenti irregolarmente (a poco più di due anni dalla sanatoria della Bossi Fini). Questa quota di ingresso reale annuo, se confrontata con le domande d'asilo presentate, conferma la condizione di assoluta irrilevanza delle stesse, rispetto al fenomeno più generale dell'immigrazione.

La nuova procedura per accedere allo status di rifugiato in Italia che entrerà in vigore il 21 aprile 2005, è figlia di questa cultura politica, delle ossessioni securitarie che hanno dominato il discorso sull'immigrazione in Italia dagli anni novanta a oggi, della mancanza di una proposta alternativa da parte di coloro che sostengono di avere a cuore i diritti dei richiedenti asilo.

C'è bisogno di una diffusa e radicata opera di sensibilizzazione e coinvolgimento delle comunità locali e soprattutto di promuovere e sviluppare il protagonismo degli stessi rifugiati e richiedenti asilo.

Non si può pensare a un parlamento che cambia approccio su questo argomento se prima non si opera una modifica della cultura del paese reale in tema di immigrazione e diritto d'asilo. Anche una buona legge, che è auspicabile e per la quale bisognerà impegnarsi nei prossimi mesi, sarebbe insufficiente senza una diffusa cultura a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

La battaglia per il diritto d'asilo è quindi una questione di civiltà - come recita il titolo della campagna di ICS, Amnesty International e Medici Senza Frontiere - e proprio per questo ha bisogno anche di orizzonti e obiettivi avanzati. E' necessario percorrere tutte le strade, che possano finalmente portare la cultura dell'asilo ovunque: nelle aule scolastiche e nelle università, nelle redazioni, nelle città e nelle sedi internazionali.

Solo in questo modo - con una legge equa e una cultura dell'asilo - sarà finalmente possibile garantire la necessaria protezione in Italia.

CAPITOLO 1

Il diritto di asilo: la normativa internazionale, europea e nazionale

La normativa internazionale

“Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni”. Così recita l’art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Questa dichiarazione segna la partenza di un cammino normativo a livello internazionale, volto a promuovere e tutelare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. I 30 articoli che la compongono sanciscono tra l’altro la libertà e l’uguaglianza come caratteristiche proprie di ogni uomo fin dalla nascita; il principio di non discriminazione; il divieto di sottoporre chiunque a tortura e a trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti; la libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni stato e il diritto di lasciare il proprio paese e di farvi ritorno; la libertà di pensiero, di coscienza e di religione; la libertà di espressione e di opinione.

Solo a partire dal secondo dopoguerra il tema dei rifugiati è stato percepito come una questione da affrontare a livello internazionale, in conseguenza dei grandi flussi di esuli che erano stati accolti dall’Europa. Il 28 luglio 1951, fu dunque adottata a Ginevra la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo Status dei Rifugiati⁶. Contestualmente venne decisa l’istituzione dell’Alto

Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), un’agenzia intergovernativa finalizzata alla protezione dei rifugiati.

Nella Convenzione di Ginevra del 1951 per la prima volta viene data una definizione generale e internazionalmente riconosciuta di “rifugiato” e di tutti i diritti che sono conseguenti al riconoscimento di tale status. Secondo l’articolo 1 della Convenzione di Ginevra, sono quattro i requisiti necessari per il riconoscimento dello status di rifugiato:

Articolo 1 della Convenzione di Ginevra.

Rifugiato è colui che «avendo un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o di opinioni politiche, si trova fuori del paese di cui è cittadino e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese».

1. **La fuga dal proprio paese.** Il rifugiato – per essere riconosciuto tale – deve essere materialmente uscito dal proprio paese.
2. **Il fondato timore di persecuzione.** Non occorre soltanto che il timore di persecuzione sia reale, ma anche che questa sia rivolta in modo diretto alla persona che richiede asilo. Lo status di rifugiato è in molti casi negato proprio sulla base della generalizzazione delle cause che hanno indotto alla fuga e alla ricerca di protezione: a essere vittime di una guerra o di una diffusa violazione dei diritti umani sono spesso intere popolazioni e non singoli individui.
3. **Motivi specifici di persecuzione.** La persecuzione, temuta o subita, deve essere operata in ragione di uno dei motivi indicati dallo stesso articolo 1 della stessa convenzione⁷. A livello internazionale è in corso un dibattito sulla possibilità di rivedere e ampliare le cause di persecuzione.
4. **L'impossibilità di avvalersi della protezione del proprio paese di origine.** Il richiedente asilo deve trovarsi nella condizione di non potere, né volere rivolgersi alle autorità del suo paese. Questo perché il cosiddetto *agente di persecuzione* (chi perseguita), può essere direttamente il governo del paese oppure altro soggetto da questi tollerato o non contrastato.

La Convenzione di Ginevra comprende anche norme che mirano a garantire l’effettiva tutela del rifugiato sul territorio dello stato a cui chiede protezione. Tra queste sono particolarmente rilevanti quelle che vietano di sanzionare l’ingresso o il soggiorno irregolare dei rifugiati (art. 31), che impediscano la loro espulsione se non per motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico e che, in ogni caso, garantiscono il pieno esercizio del diritto alla difesa (art. 32).

⁶ La Convenzione è stata ratificata in Italia con la Legge 24 luglio 1954, n. 722

⁷ Persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o di opinioni politiche.

Centrale all'interno della Convenzione e dell'intero sistema di protezione dei rifugiati è il *principio di non refoulement* (art. 33), in base al quale il rifugiato non può essere respinto o espulso verso «*le frontiere dei luoghi ove la sua vita e la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche*».

La Convenzione di Ginevra sancisce contestualmente anche l'obbligo di ogni rifugiato a conformarsi alle leggi e ai regolamenti del paese in cui si trova. Nel contempo si prevede che ogni stato regoli autonomamente lo status personale del rifugiato, concedendogli il trattamento più favorevole per il godimento dei diritti civili, economici e sociali, nonché il medesimo trattamento accordato ai propri cittadini in materia di istruzione e di assistenza pubblica.

Fino al 1967, la Convenzione di Ginevra prevedeva due gravi limitazioni. La prima, di carattere temporale, limitava la protezione a individui che avevano subito persecuzioni per fatti antecedenti al 1 gennaio 1951. La seconda, di tipo geografico, restringeva il campo di applicazione della stessa Convenzione ai rifugiati europei. Entrambe le limitazioni sono decadute nel 1967, a seguito dell'approvazione del Protocollo Aggiuntivo di New York⁸.

La Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo Aggiuntivo di New York del 1967 sono ancora oggi considerati i due più importanti strumenti del diritto internazionale dei rifugiati.

La normativa comunitaria

A partire dagli anni '80, si è assistito a un progressivo fenomeno di armonizzazione delle politiche sulle migrazioni da parte degli stati membri dell'Unione Europea. Le linee di tendenza adottate sono state due.

Da un lato, la previsione di limitazioni restrittive ai nuovi arrivi: programmazione dei flussi migratori; regole e procedure per l'ingresso e per l'allontanamento dai territori degli stati; incoraggiamento al rientro volontario nei paesi di origine. Dall'altro, un orientamento più liberale nei confronti degli immigrati di lunga permanenza o di seconda generazione, privilegiando comunque i cittadini degli stati membri ed escludendo – sin dal principio – i cittadini stranieri degli stati terzi.

Tra i temi che si sono alternati nel dibattito in Europa sulle politiche dell'immigrazione, un ruolo specifico è stato giocato dal diritto di asilo. Nel corso degli ultimi dieci anni, infatti, sono stati emanati provvedimenti comunitari volti a disciplinare in modo comune l'accesso alla procedura di asilo, lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e, infine, l'accoglienza e l'individuazione degli stati competenti a conoscere le singole istanze di asilo.

Rispetto a quest'ultimo elemento, vale qui la pena di richiamare il problema dei cosiddetti "*rifugiati in orbita*", cioè di quei richiedenti asilo che venivano continuamente rimbalzati da uno stato membro all'altro, senza che nessun paese riconoscesse la sua competenza ad accoglierlo ed eventualmente garantire la sua protezione.

Nel 1990, con l'adozione della Convenzione di Dublino, vennero finalmente stabiliti i criteri per determinare quale fosse lo stato competente a esaminare la domanda di asilo presentata in un paese dell'Unione Europea. La stessa Convenzione si proponeva anche di dare una risposta efficace ad altri due fenomeni diffusi: le "*richieste multiple*", vale a dire la contemporanea presentazione della stessa domanda di asilo a stati distinti, e il "*forum shopping*", cioè la scelta dello stato a cui rivolgersi fatta sulla base di valutazioni di convenienza personale.

La Convenzione di Dublino lascia ai singoli stati la facoltà di rinviare un richiedente asilo in un paese fuori dall'Unione Europea, secondo i criteri e le procedure definite dalle singole legislazioni nazionali. Ogni paese conserva comunque il potere discrezionale di ritenersi competente anche sui casi che, in base alla stessa Convenzione, non gli spetterebbero.

Per determinare la presa in carico delle domande di asilo da parte delle rispettive autorità, vennero istituite nei singoli stati le *Unità Dublino*, che operano in costante dialogo tra loro, senza che tuttavia sia stata prevista alcuna autorità superiore competente a decidere sulle eventuali controversie in merito a casi specifici.

La Convenzione di Dublino è ora parte integrante del diritto comunitario, in quanto costituisce il corpo del regolamento europeo denominato *Dublino II*⁹.

⁸ Ratificato dall'Italia con la Legge n. 95/1970. In realtà le istituzioni italiane hanno applicato il protocollo in modo parziale: fino all'emanazione della legge n. 39/1990, il nostro paese ha continuato a mantenere una limitazione geografica in base alla quale potevano godere del riconoscimento dello status di rifugiato solamente i cittadini stranieri provenienti dal cosiddetto blocco sovietico.

⁹ Regolamento del Consiglio del 18 febbraio 2003, n. 343/2003

A partire dal Trattato di Amsterdam¹⁰, l'Unione Europea si è impegnata a raggiungere l'obiettivo di una politica comune nei campi dell'immigrazione e dell'asilo. Il trattato disciplina tali materie in modo approfondito¹¹, inserendo disposizioni specifiche che vanno a costituire il "primo pilastro" dell'Unione Europea, determinando il passaggio dal metodo intergovernativo all'applicazione del diritto comunitario "sovranazionale".

È stato previsto un periodo transitorio di cinque anni (scaduto il 30 aprile 2004) prima della integrale armonizzazione delle procedure comunitarie¹².

Il 15 e il 16 ottobre 1999, a Tampere, il Consiglio Europeo tenne una riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea. Seppure il documento conclusivo del vertice era di carattere meramente orientativo e non prescrittivo, alcune sue disposizioni contenevano un mandato formale alla Commissione, da esercitarsi entro scadenze precise. La conclusione 4 stabiliva infatti l'obiettivo di *"una Unione Europea aperta e sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e gli altri rilevanti strumenti sui diritti umani, in grado di rispondere ai bisogni umanitari sulla base della solidarietà"*. Nella conclusione 13, tale obiettivo era ulteriormente dettagliato nella creazione di un sistema comune, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra e soprattutto sul rispetto del principio di *"non refoulement"*.

Nel 2001 venne introdotta una Direttiva Europea *"sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione di un equilibrio di sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi"*¹³. Scopo della direttiva era quello di garantire protezione anche a coloro che fuggono da conflitti armati e, per questo, non rientrano nella definizione tradizionale di rifugiato indicata dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Nessuna particolare novità veniva al proposito introdotta rispetto all'Italia¹⁴, dove lo stesso obiettivo era già stato raggiunto alcuni anni prima attraverso l'introduzione nell'ordinamento interno dell'istituto della protezione temporanea¹⁵.

Con un apposito regolamento¹⁶, venne inoltre decisa l'istituzione di *Eurodac*. Entrata in funzione all'inizio del 2003, questa banca dati si propone di consentire agli stati membri di confrontare le impronte digitali dei richiedenti asilo e degli immigrati entrati irregolarmente sul territorio europeo. *Eurodac* è oggi utilizzata per facilitare l'applicazione della Convenzione di Dublino attraverso il controllo dei flussi di richiedenti asilo in Europa e quindi per *"concorrere alla determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo"*¹⁷.

Nel 2003, fu emanata la Direttiva Europea recante *"norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri"*¹⁸. In essa sono indicate disposizioni specifiche in materia di accoglienza e di assistenza sanitaria, è stabilito il regime di tutela a cui hanno diritto le persone portatrici di esigenze particolari (come i minori o le vittime di tortura) e infine stabilisce il diritto di ricorrere alla giurisdizione ordinaria nazionale contro possibili dinieghi del riconoscimento dello status di rifugiato.

L'anno successivo, il Consiglio approvò una Direttiva Europea recante *"norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta"*¹⁹. Questa direttiva stabilisce i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, nonché per l'accesso alla protezione sussidiaria in favore di coloro che – pur non avendo i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati – non possono rientrare nel proprio paese in quanto

¹⁰ Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999.

¹¹ Il titolo IV, artt. 61-69, del Trattato CE *"Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone"* riguarda: l'attraversamento delle frontiere esterne ed interne dell'Unione; l'asilo; l'immigrazione; la politica nei confronti dei cittadini degli stati terzi; la cooperazione giudiziaria in materia civile.

¹² L'art. 63 del Trattato ha stabilito in dettaglio le aree tematiche che la legislazione comunitaria avrebbe dovuto trattare in modo armonico nel quinquennio 1999-2004.

¹³ Direttiva del Consiglio, 20 luglio 2001, 2001/55/CE.

¹⁴ Che pure aveva recepito la direttiva attraverso il Decreto Legislativo n. 85, 7 aprile 2003.

¹⁵ Art. 20 del Decreto Legislativo n. 286/1998 (Testo Unico sull'Immigrazione).

¹⁶ Regolamento del Consiglio n. 2725/2000, 11 dicembre 2000.

¹⁷ Articolo 1 del regolamento (CE) n.2725/2000

¹⁸ Direttiva del 27 gennaio 2003, 2003/9/CE. L'Italia ancora non l'ha recepita, nonostante il termine ultimo stabilito al 6 febbraio 2005.

¹⁹ Direttiva del Consiglio, 29 aprile 2004 – 2004/83/CE.

correrebbero il rischio di subirvi un “danno grave”²⁰. Contestualmente il Consiglio decise di riconoscere la possibilità che l’agente di persecuzione fosse non statale: in conseguenza di ciò, lo status di rifugiato poteva essere ottenuto anche da quel richiedente asilo che era stato perseguitato da soggetti differenti dallo stato²¹. Infine, la direttiva conteneva un riferimento esplicito a quegli atti di persecuzione fondati sull’orientamento sessuale come elemento caratterizzante di un gruppo²².

Un’ulteriore direttiva europea, relativa agli standard minimi sulle procedure per la concessione e il ritiro dello status di rifugiato, ha conosciuto un percorso legislativo più tortuoso e complesso. Solamente il 19 novembre 2004 il Consiglio GAI (Giustizia e Affari Interni) è riuscito a trovare un accordo politico sul testo della normativa. Gli ostacoli principali per una definizione di comuni standard sulla procedura di asilo sono stati principalmente due: la volontà di alcuni stati membri di non retrocedere dalle disposizioni assunte nelle rispettive normative nazionali e la difficoltà a stilare una lista di “paesi terzi sicuri”²³. Su quest’ultimo aspetto, nel marzo del 2004, un cartello di organizzazioni non governative di tutta Europa ha sollevato una forte protesta, chiedendo alla Commissione Europea di bloccare l’iter di approvazione della Direttiva²⁴.

La normativa nazionale

L’Italia continua a essere l’unico stato membro dell’Unione Europea a non disporre di una legge organica in materia di asilo, sebbene la Costituzione italiana (all’articolo 10) sia uno dei testi più avanzati e all’avanguardia nel riconoscere protezione a quanti fuggono dalla violazione delle libertà fondamentali. Pertanto la normativa sull’asilo è sempre stata contemplata – seppure in modo non esauriente e incompleto – nelle disposizioni di legge relative all’immigrazione in generale.

L’ambiguità nel sovrapporre la disciplina del diritto di asilo a quella sull’immigrazione risale al 1990, quando fu approvata la cosiddetta Legge Martelli²⁵. Il suo articolo 1 (e solo quello) contiene una sintetica disciplina della procedura di asilo. Sebbene il resto della legge sia stato *in toto* abrogato, quell’articolo è tuttora in vigore e anzi, come si vedrà oltre, è stato integrato e modificato nel 2002.

Otto anni più tardi, durante la discussione di una nuova legge sull’immigrazione²⁶, il Parlamento decise di stralciare la normativa in materia di asilo, in previsione di una successiva e rapida approvazione di una legge *ad hoc*. All’inizio del 2001, quando la XIII legislatura volgeva ormai al termine, fu fatto un ultimo tentativo per approvare uno specifico disegno di legge sul diritto di asilo. Il testo, approvato dal Senato, era già passato all’esame della Camera dei Deputati. Il 6 marzo 2001, alle 19.00, iniziò la discussione, subito interrotta per la mancanza del numero legale. Il giorno successivo, la proposta venne finalmente trattata in aula e subì alcune modifiche che ne comportavano un nuovo passaggio al Senato in seconda lettura. Non ci fu materialmente il tempo per concludere l’iter di approvazione della legge: esattamente il giorno dopo, il Presidente della Repubblica emanò il decreto di scioglimento delle Camere.

²⁰ L’articolo 15 della direttiva considera come danno grave “a) la condanna a morte o all’esecuzione; o b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente asilo nel suo paese di origine; o c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto interno o internazionale”

²¹ Articolo 6 della Direttiva del Consiglio, 29 aprile 2004 – 2004/83/CE.

²² Articolo 10 della Direttiva del Consiglio, 29 aprile 2004 – 2004/83/CE.

²³ I paesi terzi sicuri sono quei paesi non appartenenti all’Unione Europea dove si ritiene che i richiedenti asilo possano essere respinti e rimpatriati senza correre il rischio di subire persecuzioni.

²⁴ In una lettera pubblica inoltrata al commissario europeo per la Giustizia e gli Affari Interni, Antonio Vitorino, le ONG denunciavano: 1) l’impiego del concetto di “paesi di provenienza sicuri” che fornisce una tutela procedurale minima ad alcuni richiedenti asilo, basata esclusivamente sul loro paese di provenienza; 2) l’impiego del concetto di “paese terzo sicuro”, che tende ad addossare la responsabilità di gestione dei rifugiati ai paesi terzi, senza indagare se i soggetti coinvolti abbiano legami significativi con tali paesi e se esistano particolari circostanze per le quali il paese di destinazione potrebbe risultare insicuro per un richiedente specifico; 3) l’assenza di uno specifico diritto per tutti i richiedenti asilo a rimanere nel paese di asilo in attesa di una decisione finale riguardante i loro casi, che potrebbe condurre al trasferimento dei richiedenti in paesi nei quali potrebbero subire torture o altre violazioni dei diritti umani ed in alcuni casi potrebbe equivalere al *refoulement*, pratica contraria alla Convenzione sui rifugiati del 1951 e ad altri strumenti internazionali sui diritti umani.

²⁵ Decreto Legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in legge 28 febbraio 1990 n. 39

²⁶ La cosiddetta Legge Turco-Napolitano (L. n. 40/1998), confluita nel Testo Unico sull’Immigrazione (Decreto Legislativo n. 286/1998).

L'anno successivo, il Parlamento approvò la cosiddetta Legge Bossi-Fini²⁷ che, nell'ambito di una modifica complessiva del Testo Unico sull'Immigrazione, ha finito per apportare integrazioni e

Una campagna sul diritto di asilo

Già nel corso della XIII legislatura, tra il 1998 e 2001, diverse organizzazioni non governative avevano avviato un confronto con il governo italiano per l'approvazione di una legge sul diritto di asilo.

Nel 2002 la perdurante assenza di una legge in materia è stato uno dei motivi principali che ha indotto ICS, insieme ad Amnesty International e Medici Senza Frontiere, a lanciare la campagna "Diritto di Asilo: Una Questione di Civiltà".

Se da un lato la campagna ha promosso eventi, spettacoli teatrali, dibattiti e incontri per fare informazione sulla condizione dei rifugiati e sulle loro storie, dall'altro ha svolto un costante lavoro di promozione di una legge sul diritto di asilo. Sono state raccolte migliaia di firme per una petizione, rivolta al Presidente della Repubblica e al Presidente del Consiglio, nella quale si richiedeva l'emanazione di una legge in armonia con la Costituzione e con le convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia. ICS, Amnesty International e Medici Senza Frontiere hanno inoltre prodotto una serie di documenti di raccomandazioni e commenti, inviati a tutti i parlamentari.

modifiche anche all'unico articolo sopravvissuto della *Legge Martelli*. In tema di diritto di asilo, questa legge ha scelto di intervenire pesantemente sulla disciplina esistente²⁸, piuttosto che prevedere una riforma organica delle procedure relative al riconoscimento dello status di rifugiato. Con ampio ritardo, il regolamento di attuazione della Legge Bossi-Fini²⁹ è stato pubblicato solamente nel dicembre del 2004 e sarà pertanto effettivamente applicabile a partire dal 21 aprile 2005.

La nuova normativa introduce quattro grosse novità in materia di asilo.

1. L'istituzione dei centri di identificazione, all'interno dei quali viene coattivamente trattenuta la quasi totalità dei richiedenti asilo in attesa dell'esito dell'esame della loro domanda.
2. La doppia procedura di asilo: semplificata per i richiedenti asilo trattenuti all'interno dei centri di identificazione, ordinaria per i richiedenti asilo "a piede libero".
3. L'istituzione di 7 commissioni territoriali per il

riconoscimento dello status di rifugiato (a Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone, Trapani).

4. La mancanza di un ricorso sospensivo avverso il diniego di riconoscimento dello status di rifugiato³⁰.

La Legge n. 189/2002 ha previsto inoltre l'istituzione di un *Sistema Nazionale di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati* e di un *Fondo Nazionale sulle Politiche dell'Asilo*. Per alcune considerazioni su questi aspetti, si rimanda a capitoli successivi del presente rapporto³¹.

In termini generali, le disposizioni contenute nella Legge Bossi-Fini risultano gravemente peggiorative del quadro normativo preesistente. La disciplina che ne risulta appare farraginosa e a tratti incoerente: più che frutto di un intervento legislativo approssimativo e frettoloso, tali caratteristiche sembrano finalizzate a precisi obiettivi di natura politica, tesi da un lato a svuotare di effettività l'esercizio del diritto di asilo, dall'altro a declamare l'assoluta discrezionalità dell'amministrazione nell'assumere comunque le decisioni che ritiene più opportune, senza risultare vincolata da procedure o da controlli sulla legittimità del proprio operato³².

Già all'inizio dell'attuale legislatura, nel maggio 2001, erano state depositate in Parlamento diverse proposte di legge³³ su protezione umanitaria e diritto di asilo. I testi originali presentavano forti analogie reciproche, riprendendo in larga parte i contenuti del disegno di legge presentato nel corso della legislatura precedente e mai approvato. In sede di Commissione Affari Costituzionali

²⁷ Legge 30 luglio 2002, n. 189

²⁸ Articoli 31 e 32 della Legge n. 189/2002.

²⁹ Decreto del Presidente della Repubblica, 16 settembre 2004, n. 303 – Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

³⁰ In caso di rigetto della domanda, i richiedenti asilo vengono raggiunti da un provvedimento di espulsione, la cui esecuzione non viene sospesa neanche nel caso di presentazione di ricorso al giudice ordinario. La legge prevede anche un "riesame" della domanda di asilo che – su richiesta dell'interessato – viene svolto tempestivamente qualora sussistano degli elementi sopravvenuti o preesistenti ma non debitamente esaminati. Il riesame viene condotto dalla medesima Commissione che ha già esaminato la prima volta la domanda di asilo, integrata da un solo membro della Commissione Nazionale.

³¹ V. Capitolo 5, *Il sistema di accoglienza in Italia*. Capitolo 6, *Le risorse economiche destinate a programmi in favore di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria*.

³² Per un approfondimento sugli aspetti critici della legge n. 189/2002, rispetto al tema del diritto di asilo, si veda G. Schiavone, *La legge Bossi-Fini e il diritto di asilo* in "Bada alla Bossi-Fini!", a cura di Altraeconomia, ASGI, ICS, Lo Straniero, Lunaria, Terre di Mezzo.

³³ C. 1238 Pisapia; C. 1554 Trantino; C. 1738 Soda; C. 3847 Buffo; C. 3857 Pisapia; C. 3883 Piscitello

della Camera si è proceduto a un loro accorpamento in un testo unificato che è stato radicalmente emendato. Il nuovo testo, passato all'esame dell'Aula, contiene disposizioni mutuata dalla Legge Bossi-Fini, comportando di fatto degli enormi passi indietro rispetto alla previsione delle garanzie di protezione.

Diritto d'asilo e status di rifugiato

Per completare la trattazione sulla normativa nazionale sul diritto di asilo, è indispensabile fare un breve cenno al cosiddetto "asilo costituzionale". In una nota vicenda giudiziaria della fine degli anni novanta (causa Ocalan c/ Presidenza del Consiglio), il Tribunale di Roma ha precisato che il diritto di asilo previsto dall'articolo 10.3 della Costituzione si configura come un diritto soggettivo da riconoscere al cittadino straniero a cui sia impedito nel paese di origine l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla stessa Costituzione italiana³⁴. Non è superfluo precisare che questo diritto deve essere riconosciuto anche in assenza di leggi ordinarie che diano attuazione al principio costituzionale.

La condizione di rifugiato si differenzia pertanto da quella di avente diritto all'asilo: il presupposto sul quale essa si basa è il fondato timore di persecuzione³⁵, e non invece l'impossibilità di esercitare le libertà democratiche. Non a caso, lo status di rifugiato viene accordato qualora l'interessato abbia subito la violazione di quei diritti umani fondamentali sanciti dalle norme internazionali che indichino chiaramente l'assenza di protezione da parte del paese d'origine. Il carattere della persecuzione, in atto o temuta, deve risultare personale e diretta³⁶.

Pertanto per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato è necessario un requisito che non viene richiesto per l'accertamento del diritto d'asilo: la sussistenza di fondati motivi per ritenere che il cittadino straniero subirebbe nel proprio paese una persecuzione. In questo senso per il riconoscimento del diritto d'asilo è sufficiente l'oggettiva mancanza di libertà democratiche nel paese di provenienza³⁷.

La normativa regionale

La Costituzione italiana attribuisce allo stato la potestà legislativa esclusiva in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero³⁸. A prima vista può apparire dunque insolito che si possa parlare di normative regionali in materia di diritto d'asilo. Il quadro in realtà è più complesso.

Nel rispetto dei principi generali, spetta infatti alle regioni la realizzazione - anche attraverso l'adozione di appositi provvedimenti normativi - delle politiche di accoglienza e di integrazione sociale degli stranieri, di contrasto a ogni forma di discriminazione, di promozione di programmi finalizzati alla valorizzazione delle diverse identità linguistiche e culturali della popolazione autoctona e delle comunità straniere.

E' opportuno ricordare inoltre come le regioni abbiano potestà legislativa concorrente relativamente a molti settori tra i quali la tutela e sicurezza del lavoro, la tutela della salute, l'istruzione, il governo del territorio. Inoltre, in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato la potestà legislativa spetta alle regioni. Va ricordato come la Costituzione sottolinei che finalità generale delle leggi regionali nelle diverse materie è quella di rimuovere "ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica"³⁹.

Si può ben vedere quindi come le regioni possano contribuire in maniera assai rilevante a garantire effettività all'esercizio del diritto d'asilo. La consapevolezza di tale potenziale importante ruolo delle regioni (reso ancor più evidente dalla mancanza di una legge nazionale organica in materia di diritto d'asilo) è stata pressoché assente negli anni passati e ha iniziato a emergere solo di recente. Ciò non deve stupire qualora si pensi che, nonostante la centralità del ruolo delle regioni in materia di integrazione sociale degli stranieri a esse attribuito⁴⁰, solo poche regioni si sono dotate di specifiche disposizioni di legge in materia. Quelle che l'hanno fatto, non hanno

³⁴Sentenza 1 ottobre 1999

³⁵Corte di Cassazione, sez. I civile, 9 aprile 2002 n. 5055.

³⁶Tribunale Amministrativo regionale Veneto, sez.III[^] 31 luglio 2001 n. 2354

³⁷Tribunale Amministrativo Regionale Friuli Venezia Giulia, 18 dicembre 1991 n. 531; 23 gennaio 1992 n. 15.

³⁸Costituzione italiana, Capo V, art. 117 e seguenti

³⁹Art. 117 Costituzione italiana.

⁴⁰Cfr. Decreto legislativo n.286/1998, *Testo Unico sull'Immigrazione*.

tuttavia dato al loro intervento caratteristiche di organicità, sottovalutando l'importanza della materia e le ricadute politiche e sociali che tale mancato intervento ha comportato.

La prima regione che ha avviato un percorso per dotarsi di una propria legge sull'immigrazione dall'impianto ampio e robusto è l'Emilia Romagna. La legge regionale 24 marzo 2004 n. 5 "*Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*" rappresenta una norma che, concependo l'immigrazione come un fenomeno sociale complesso che sta modificando in profondità la società italiana, punta a superare la logica dell'intervento episodico e settoriale cercando di realizzare, attraverso l'attuazione di un unico piano triennale di interventi, una strategia di azione complessa. L'art. 2 della legge regionale prevede che "*destinatari degli interventi previsti dalla legge sono i cittadini di stati non appartenenti all'Unione Europea, i rifugiati nonché gli apolidi*" e precisa che "*la legge si applica anche ai richiedenti asilo, fatte salve le competenze dello stato*".

Si tratta, come si può ben vedere, di un importante passo avanti. Emerge, infatti, la consapevolezza della necessità di ricomprendere i rifugiati e i richiedenti asilo (così come gli apolidi) tra gli stranieri verso i quali è necessario adottare degli interventi specifici in tutti i campi (dell'accoglienza, della scuola, dell'integrazione) in ragione della loro particolare condizione giuridica.

La regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha avviato nel corso del 2004 un percorso analogo a quello dell'Emilia Romagna allo scopo di dotarsi anch'essa di una legge regionale sull'immigrazione. Il percorso scelto dal Friuli Venezia Giulia è stato particolarmente interessante avendo scelto di adottare un metodo "partecipativo" di elaborazione della legge regionale, realizzando decine di incontri con tutti i soggetti sociali e istituzionali interessati. Ciò ha portato all'elaborazione di una legge regionale ancor più ampia e innovativa di quella dell'Emilia Romagna. La legge regionale 4 marzo 2005 n. 5 "*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*" all'art. 2 prevede che "*sono destinatari della presente legge le cittadine e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati presenti sul territorio regionale*". La principale e più rilevante innovazione portata dalla legge del Friuli Venezia Giulia è rappresentata dalla scelta di dotare la legge di un intero capo, consistente di sette articoli, nel quale si prevedono oltre che misure contro la discriminazione, interventi per i minori non accompagnati, programmi di protezione sociale, sostegno alle misure alternative della pena e iniziative di rientro e reinserimento nel paese di origine. La legge prevede anche un articolo relativo all'adozione di misure straordinarie di accoglienza in occasione di eventi eccezionali nonché un articolo con il quale si dispone la realizzazione di "programmi di protezione a favore di richiedenti asilo e rifugiati"⁴¹. Nella legge regionale del Friuli Venezia Giulia l'attenzione alla condizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati è molto alta e gli interventi regionali sono espressi in modo molto dettagliato. Riconoscendo il ruolo fondamentale finora avuto dall'esperienza dei progetti territoriali di accoglienza realizzati dagli enti locali nell'ambito del programma nazionale asilo (nonché esternamente a esso), la Regione dispone il sostegno agli interventi di accoglienza e protezione realizzati dai comuni.

Un'interessantissima esperienza concreta di realizzazione di interventi integrati a livello regionale a sostegno dell'accoglienza e della protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati è data dai cosiddetti "protocolli" regionali per la tutela del diritto d'asilo. Anche in questo caso l'esperienza è partita dall'Emilia Romagna. L'idea del protocollo è quella di dotare il territorio di un piano regionale di interventi per i rifugiati che – nel rispetto delle reciproche competenze – metta insieme, in un tavolo di programmazione, l'amministrazione regionale, gli enti locali, altri soggetti istituzionali, gli enti e le associazioni di tutela, il forum del terzo settore, i sindacati. Il protocollo è finalizzato ad armonizzare gli interventi a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati nel territorio regionale, a sostenere percorsi comuni di formazione degli operatori e personale della pubblica amministrazione, a completare un monitoraggio delle presenze sul territorio e degli interventi

⁴¹ Art. 14 legge regionale 4 marzo 2005 n. 5:

1. La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, concorre alla tutela del diritto d'asilo promuovendo interventi specifici per l'accoglienza, consulenza legale e integrazione sociale dei richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari di forme di protezione per motivi umanitari presenti sul territorio regionale, con particolare attenzione alle situazioni maggiormente vulnerabili quali minori, donne, vittime di tortura.
2. Gli interventi regionali sono prioritariamente mirati al supporto di interventi territoriali di protezione per richiedenti asilo e rifugiati posti in essere dai Comuni, anche in attuazione di programmi finanziati dallo Stato o dall'Unione Europea.
3. L'amministrazione regionale è autorizzata a concedere ad associazioni ed enti iscritti all'albo regionale finanziamenti per l'attuazione degli interventi di cui al comma 1, nonché a concedere finanziamenti, anche integrativi, ai comuni a sostegno degli interventi di cui al comma 2.

realizzati, a concordare modalità di adozione di programmi specifici di tutela, a promuovere la diffusione di interventi di sensibilizzazione pubblica sul tema del diritto d'asilo con particolare attenzione all'organizzazione di eventi per la giornata mondiale del rifugiato (20 giugno).

Al testo del protocollo dell'Emilia Romagna è stato allegato un importante documento aggiuntivo con il quale i soggetti promotori hanno espresso la propria contrarietà all'istituzione dei Centri di Identificazione per i richiedenti asilo. Il protocollo, dopo un lungo percorso di elaborazione, è operativo dall'estate 2004. La provincia di Parma è stata incaricata dalla regione di coordinare gli interventi di attuazione previsti per il primo anno di intervento.

Il Friuli Venezia Giulia ha avviato nell'autunno 2004 un analogo percorso volto all'adozione di un protocollo regionale in materia di diritto d'asilo. L'adozione di tale protocollo, reso ancor più agevole dall'avvenuta approvazione della legge regionale, è previsto per la primavera 2005.

CAPITOLO 2

Le “procedure” per il riconoscimento dello status di rifugiato

Le “procedure” secondo la legge

Per procedura di asilo si intende la sequenza di passaggi burocratici che inizia nel momento in cui il cittadino straniero presenta la domanda di asilo e si conclude con l'emanazione di un provvedimento definitivo in merito al riconoscimento (o meno) dello status di rifugiato.

Una prima disciplina della procedura di asilo si è avuta in Italia con la cosiddetta *Legge Martelli* e con i suoi due regolamenti di attuazione⁴². Come si è visto nel capitolo precedente, tali dispositivi rientravano in una normativa inerente all'immigrazione in generale e pertanto hanno creato ampie lacune che solo in parte sono state successivamente integrate da norme consuetudinarie e dalla giurisprudenza. Nella tabella che segue, viene riportata in modo schematico la successione dei vari passaggi della procedura di asilo, così come messa in pratica dal 1990 fino al 2005.

Tabella 1 - Procedura di asilo ai sensi della *Legge Martelli*

<p style="text-align: center;">1</p> <p style="text-align: center;">PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA DI ASILO</p> <p>La domanda di asilo può essere presentata dal cittadino straniero alla polizia di frontiera o alla questura territoriale entro 8 giorni dall'ingresso in Italia. Al richiedente asilo viene rilasciato un invito a presentarsi in questura successivamente per la verbalizzazione della sua domanda.</p>
<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">VERBALIZZAZIONE E FOTOSEGNALAMENTO</p> <p>In questura il richiedente asilo viene foto-segnalato e rilascia i verbali in cui spiega il motivo della sua domanda di asilo e ricostruisce il tragitto che ha fatto per arrivare in Italia. La questura gli consegna una ricevuta per ritirare il permesso di soggiorno.</p>
<p style="text-align: center;">3</p> <p style="text-align: center;">RILASCIO PERMESSO DI SOGGIORNO PER RICHIESTA ASILO</p> <p>E' successivo alla verbalizzazione e può essere di due tipi. Uno della durata di 1 mese (<i>permesso Dublino</i>) rinnovabile, se è in dubbio la competenza dell'Italia sulla domanda di asilo e pertanto si devono fare gli accertamenti per verificare l'eventuale responsabilità di un altro stato europeo. L'altro permesso di soggiorno ha durata di tre mesi (<i>permesso Ginevra</i>), anch'esso rinnovabile, e viene rilasciato quando non ci siano dubbi sulla competenza delle autorità italiane.</p>
<p style="text-align: center;">4</p> <p style="text-align: center;">INVIO DEL DOSSIER ALLA COMMISSIONE CENTRALE</p> <p>La questura, una volta rilasciato il permesso di soggiorno della durata di tre mesi, invia il dossier del richiedente asilo alla Commissione Centrale. Questa, a sua volta, inserisce il dossier nel suo <i>data base</i> e calendarizza l'audizione con il richiedente asilo.</p>
<p style="text-align: center;">5</p> <p style="text-align: center;">AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE CENTRALE</p> <p>Attraverso la questura, la Commissione Centrale convoca il richiedente asilo a Roma. Si procede dunque all'audizione dell'interessato.</p>
<p style="text-align: center;">6</p> <p style="text-align: center;">NOTIFICA DELLA DECISIONE DELLA COMMISSIONE CENTRALE</p> <p>La Commissione Centrale decide se riconoscere o meno lo status di rifugiato sulla base della Convenzione di Ginevra del 1951. La sua decisione viene comunicata all'interessato attraverso una notifica da parte della questura.</p>
<p style="text-align: center;">7</p> <p style="text-align: center;">RICORSO CONTRO EVENTUALE DINIEGO</p> <p>Il richiedente asilo che non ottiene il riconoscimento dello status di rifugiato può presentare ricorso al giudice. Inizialmente il ricorso doveva essere presentato al TAR, successivamente al giudice ordinario (civile).</p>

Al termine della procedura di asilo, si prevede che la Commissione Centrale possa decidere in tre modi:

1. Riconoscere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra.
2. Non riconoscere lo status di rifugiato (il cosiddetto *diniogo secco*).
3. Non riconoscere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra ma - in ottemperanza al rispetto del principio di *non refoulement* - richiedere alla questura il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria. Una protezione sussidiaria in favore del

⁴²DPR n. 136/1990 e Decreto del Ministero dell'Interno n.237/1990

cittadino straniero che, in caso di rimpatrio, metterebbe a repentaglio la sua vita o le sue libertà fondamentali.

Presentata in modo così schematico, sembrerebbe che la procedura di asilo applicata in Italia per circa quindici anni sia stata sempre lineare e tempestiva.

Nella pratica, la durata media della procedura è di oltre 18 mesi. Tra i vari passaggi, illustrati nella tabella, spesso intercorrono diversi mesi che mettono il richiedente asilo in una condizione di attesa, di incertezza, di apprensione per il proprio futuro. In questo periodo il richiedente asilo non può lavorare e non è nelle condizioni di riprendere a progettare il proprio futuro.

L'ansia aumenta con l'avvicinarsi dell'audizione con la Commissione Centrale: i richiedenti asilo sanno dal racconto di chi ha vissuto l'esperienza prima di loro che l'audizione durerà poco tempo e che in una manciata di minuti si giocheranno il loro futuro. I tempi ridotti del colloquio con la Commissione impongono alla persona di essere concisa e di mirare subito al centro della propria storia di persecuzione. Spesso il racconto sembra sfumare nei mesi di attesa e in molti casi emerge come prioritario il bisogno di denunciare il clima di oppressione o di guerra del proprio paese di origine⁴³. I tempi si allungano quando il richiedente asilo presenta il ricorso contro il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato. Altri mesi di attesa che prolungano la condizione di sospensione e di incertezza.

Nel 2002, la *Legge Bossi-Fini* ha modificato radicalmente la procedura di asilo, proprio a partire dalla riduzione dei suoi tempi. E' però solo momentaneo il sollievo che si può provare nell'apprendere che a partire da aprile 2005⁴⁴ la procedura di asilo durerà sicuramente molto meno di 18 mesi.

La nuova legge prevede – per la prima volta nell'ordinamento italiano – una limitazione della libertà personale dei richiedenti asilo, rispetto ai quali si dispone il trattenimento, obbligatorio o facoltativo, presso i *centri di identificazione*. Sulla base della duplice tipologia di trattenimento, la procedura di asilo viene sdoppiata. Si avrà pertanto una *procedura semplificata* nei confronti dei richiedenti asilo trattenuti obbligatoriamente, una *procedura ordinaria* per gli altri. Questi ultimi saranno una percentuale minima, in quanto presso i Centri di Identificazione saranno presenti coloro che sono stati fermati nel tentativo di eludere i controlli di frontiera ovvero in condizioni di soggiorno irregolare. Di fatto tutti i richiedenti asilo. E' del tutto evidente, infatti, che la gran parte di coloro che fuggono dal proprio paese per timori di persecuzione sono costretti dalle circostanze a giungere “irregolarmente” nel paese in cui chiedono protezione⁴⁵. E' ormai del tutto tramontata l'idea romantica del richiedente asilo, leader di partito o di movimento, che arriva all'aeroporto italiano con il passaporto in mano, lanciandosi tra le braccia della polizia di frontiera, gridando che cerca asilo. Questa immagine appartiene all'iconografia di qualche racconto di dissidenti del blocco dell'Unione Sovietica, ma è molto distante dalla realtà dei giorni nostri. In alcuni paesi l'inasprimento delle persecuzioni contro gruppi politici, religiosi ed etnici, ha comportato una rigida restrizione delle libertà fondamentali e azioni di repressione più generalizzate. E' impensabile l'ottenimento di un qualsiasi visto dalle autorità diplomatiche italiane per fuggire dal proprio paese. Per i richiedenti asilo l'unica via di fuga è quasi sempre un viaggio affidato nelle mani di trafficanti di esseri umani, dunque un ingresso irregolare in Italia. Di conseguenza – secondo la normativa italiana – una generalizzazione di fatto del trattenimento obbligatorio e della procedura semplificata.

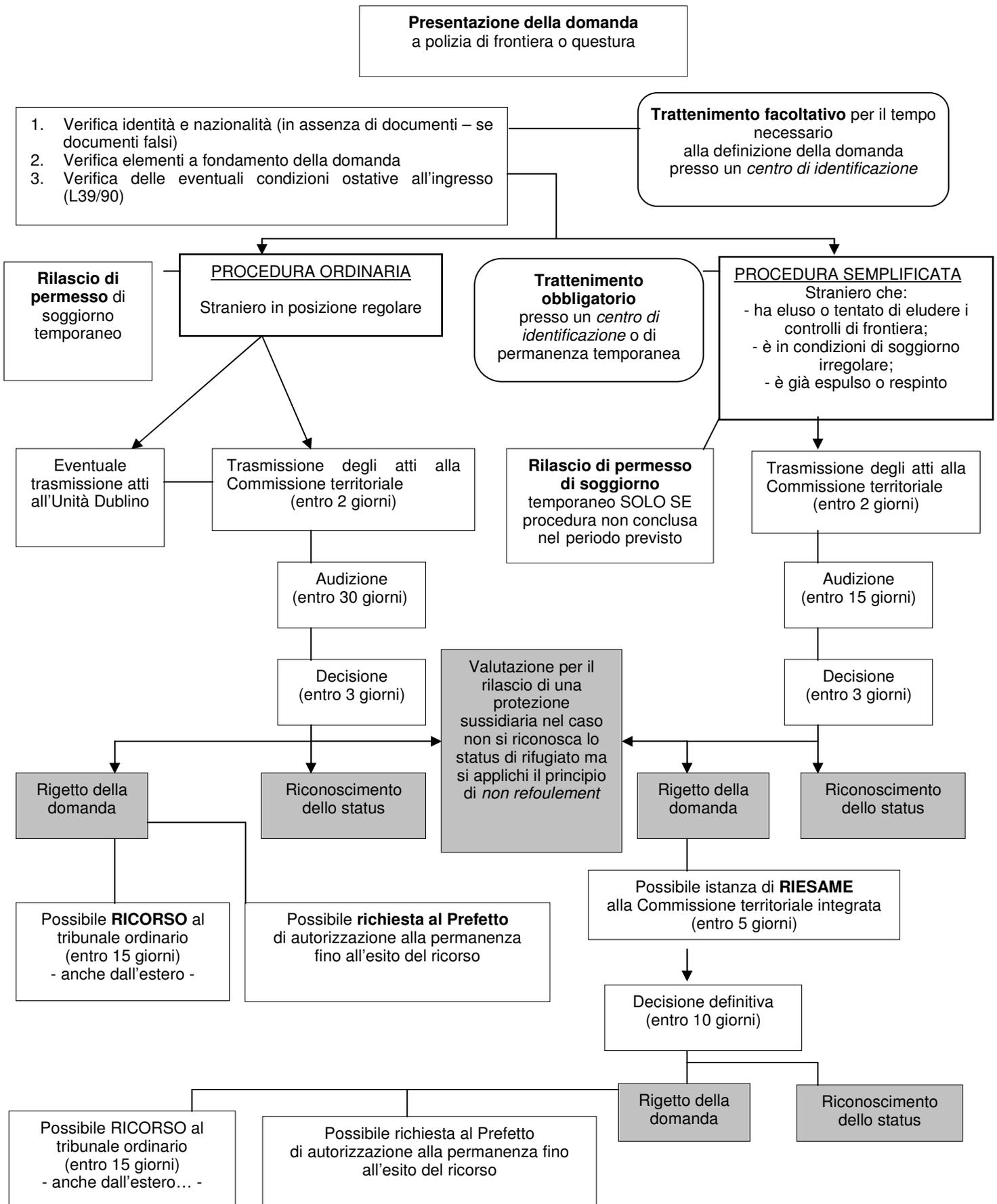
Nel grafico che segue si presenta una schematizzazione delle due nuove procedure di asilo, che appaiono in tutta la loro complessità. Nel leggere il grafico, si tenga in considerazione che la nuova legge prevede l'istituzione di sette Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, il che comporta che l'esame delle domande di asilo non sarà più centralizzato presso un'unica sede come avvenuto fino a oggi.

⁴³ Cfr. Rete Italiana in Supporto alle Vittime di Tortura, *Percorsi delle vittime di tortura in Italia: fattori di rischio e di protezione*, a cura di Associazione Frantz Fanon e Fondazione Cecchini Pace, coordinamento ICS, pag. 59 e ss.

⁴⁴ Il regolamento di attuazione della legge Bossi-Fini sarà applicabile dalla fine di aprile 2005

⁴⁵ La norma fa esplicito riferimento ai cittadini stranieri che vengono “fermati” per avere eluso i controlli di frontiera ovvero a coloro che soggiornano irregolarmente nel territorio nazionale. In linea teorica il trattenimento non dovrebbe pertanto applicarsi a coloro che, pur avendo fatto ingresso irregolare in Italia, si presentano di loro spontanea volontà alle autorità per chiedere asilo. Inoltre il richiedente asilo, che presenta la sua istanza in tempi ragionevolmente brevi dal suo ingresso, non dovrebbe essere considerato come irregolarmente soggiornante. Tuttavia l'interpretazione della norma appare non univoca e sussiste il concreto rischio che il trattenimento venga esteso anche a tali casi.

Grafico 1 – Procedura di asilo ai sensi della Legge Bossi - Fini



Nella procedura semplificata si inserisce la novità del riesame. In sostanza si tratta di un nuovo esame della domanda di asilo, da parte della stessa commissione che ha emesso il provvedimento di diniego integrata da un solo membro esterno proveniente dalla Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo⁴⁶. E' difficile immaginare quali elementi potrebbero mai convincere una Commissione Territoriale a ritornare sulle sue stesse decisioni e a convincersi di aver adottato un provvedimento errato solo cinque giorni⁴⁷ dopo la decisione originaria.

La nuova procedura di asilo (sia l'ordinaria che la semplificata) prevede ancora il ricorso contro il diniego di riconoscimento dello status di rifugiato ma non anche un suo "effetto sospensivo". In altre parole, il richiedente che non venga riconosciuto rifugiato viene immediatamente raggiunto da un provvedimento di espulsione. L'eventuale ricorso contro la decisione negativa della Commissione Territoriale non sospende l'esecuzione dell'espulsione. Un richiedente asilo con diniego sarà dunque rimpatriato nel suo paese di origine anche nel caso in cui sia pendente una causa per decidere se la Commissione Territoriale abbia deciso correttamente o meno. Cosa accadrà a quel richiedente asilo che non sia riuscito a dimostrare con esattezza la persecuzione subita o temuta e che pertanto sarà rimpatriato nel paese dove lo attende chi lo ha già perseguitato una volta?

La legge prevede una via di uscita ai rischi del rimpatrio che tuttavia risulta essere assurda e paradossale. Al richiedente asilo sarà possibile chiedere al prefetto l'autorizzazione a permanere sul territorio nazionale dopo la presentazione del ricorso, ma dovrà essere in grado di dimostrare l'impossibile. Dovrà infatti provare che si siano verificati fatti sopravvenuti – "che comportino gravi e comprovati rischi per l'incolumità e la libertà personale" - nel periodo intercorrente tra la decisione della Commissione territoriale e la presentazione del ricorso: 15 giorni! Quale richiedente asilo, trattenuto in un Centro di Identificazione, sarà in grado di raccogliere gli elementi necessari per ottenere l'autorizzazione a restare in Italia? Quali gravi fatti – presumibilmente a carico di familiari e cari rimasti nel paese di origine – un richiedente asilo dovrà mai augurarsi che si verifichino in quelle due settimane? Se anche si dovesse verificare l'inimmaginabile – e questo per le persone direttamente interessate vorrebbe dire l'aggravamento della propria posizione e della propria sofferenza – e il prefetto decidesse di concedere l'autorizzazione a permanere sul territorio nazionale, il richiedente asilo potrebbe comunque ritrovarsi ancora una volta trattenuto in un centro e dunque limitato nell'esercizio della sua libertà personale.

La presentazione della domanda di asilo in questura

Come si è visto, secondo la normativa vigente il cittadino straniero può presentare domanda di asilo anche agli uffici di questura.

Quest'ultima è competente anche per la verbalizzazione della domanda di asilo (spesso non contestuale alla presentazione della domanda) e per il conseguente rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo della durata di uno o tre mesi⁴⁸.

Con in tasca il cedolino

Alcuni richiedenti asilo in tasca non riescono a portare il permesso di soggiorno ma solo il "cedolino" che ne attesta il prossimo rilascio. Infatti, il permesso di soggiorno per richiesta di asilo dura al massimo tre mesi. Se la questura impiega del tempo per rilasciarlo, al momento del rinnovo può accadere che il richiedente asilo ancora non l'abbia ottenuto. Di conseguenza il "cedolino" per il rilascio del permesso di soggiorno viene sostituito con quello per il rinnovo. In molti casi il possesso del solo "cedolino" limita pesantemente la possibilità del richiedente asilo di accedere ai servizi socio-sanitari, di trovare alloggio presso dormitori pubblici, di essere considerato presente sul territorio italiano.

⁴⁶Così viene trasformata l'attuale Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. La legge n.189/2002 le assegna "compiti di indirizzo e coordinamento delle commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime commissioni, di raccolta di dati statistici oltre che poteri decisionali in tema di revocche e cessazione degli status concessi"

⁴⁷L'interessato può richiedere il riesame entro 5 giorni dal provvedimento di diniego dello status di rifugiato.

⁴⁸ Un mese è la durata del permesso di soggiorno per richiesta asilo Dublino, rilasciato nell'attesa di ottenere tutti gli elementi per confermare la competenza dell'Italia a esaminare la domanda di asilo. Tre mesi dura il permesso di soggiorno per richiesta di asilo ai sensi della Convenzione di Ginevra.

Nella prassi l'accesso alla procedura sul territorio, non in aree di frontiera, è molto diversificato a seconda della questura cui ci si rivolge. Dalla raccolta dati effettuata insieme alle associazioni e

In giro per l'Italia senza essere capiti.

Nel Centro di Otranto, nell'estate del 2003, era presente un ragazzo kurdo iracheno. Era arrivato a Roma il mese prima. Recatosi in questura per presentare domanda d'asilo, aveva invece ricevuto un provvedimento di espulsione che gli lasciava cinque giorni di tempo per abbandonare il paese. Il ragazzo ignorava che cosa fosse scritto in quel foglio che gli avevano consegnato. Dopo cinque giorni veniva fermato dalla polizia e arrestato: restava in carcere per un giorno solo, cercando inutilmente di spiegare la sua volontà di presentare domanda di asilo. All'uscita dal carcere, ha deciso di trasferirsi a Lecce, dove vive un suo amico. La questura locale non disponeva di interpreti: dopo avergli suggerito di tornare a Roma, si è infine convinta dall'insistenza del ragazzo ad accettare la sua domanda di asilo. Il richiedente asilo è stato infine portato nel Centro di Identificazione di Otranto, in attesa del rilascio del permesso di soggiorno. In questo centro non ha avuto possibilità di comunicare con un avvocato, perché la mediatrice culturale dell'ente gestore non conosce l'arabo. Per lo stesso motivo, nonostante l'evidente contusione vertebrale causata da tre anni di prigionia nelle carceri irachene di Saddam, non gli è stato permesso l'accesso ad adeguate cure mediche.

agli enti locali che hanno collaborato al presente rapporto è emerso che vi sono questure che si dichiarano sempre (per esempio Firenze, Napoli, Arezzo) o talvolta (per esempio Lodi, Brescia) incompetenti al ricevimento dell'istanza di asilo, obiettando che tale richiesta dovrebbe essere presentata alla frontiera d'ingresso. L'impressione è che le questure adottino una sorta di "Convenzione di Dublino" tutta italiana per determinare l'ufficio di polizia competente sul territorio nazionale, che quasi sempre viene identificato con la polizia di frontiera. Le conseguenze di ciò sono gravi e meritano una forte denuncia. Il fenomeno dei cosiddetti "rifugiati in orbita"⁴⁹ viene di fatto spostato dal territorio europeo a quello italiano: i richiedenti asilo si vedono così costretti a muoversi da una questura all'altra, confidando che prima o poi qualcuno sia disponibile – e soprattutto si dichiari competente – a ricevere la loro domanda di asilo. Una tale discrezionalità di intervento è poi causa di un

ingiustificato sovraccarico di lavoro per quelle questure che decidono di "fare il loro mestiere", non rinviando la presentazione delle domande di asilo alla polizia di frontiera. Proprio per queste ragioni, per fare un esempio, la questura di Prato è stata costretta, tra la fine del 2003 e la metà del 2004, a sospendere per alcuni mesi la sua attività di ricezione delle domande di asilo. Successivamente, dopo una formale richiesta delle associazioni locali che avevano denunciato questa situazione, ha ripreso l'attività. Ma il problema di fondo rimane: altre questure della stessa regione continuano a rifiutare le domande di asilo.

Non è questo l'unico problema che coinvolge le questure italiane. Sono stati registrati casi di discriminazione che alcune di esse avrebbero operato sulla base del paese di provenienza dei richiedenti asilo. La questura di Trento, a esempio, ha più volte allontanato persone provenienti dal Kosovo adducendo come motivazione l'impossibilità per i cittadini di questo paese di fare domanda di asilo. Molte questure (tra cui Bergamo, Lodi e Napoli) subordinano poi l'accettazione della domanda a una dichiarazione di ospitalità documentata. Tuttavia – a differenza di quanto accade in Francia, dove le associazioni hanno convenzioni con le Prefetture per il rilascio della domiciliazione – diverse questure italiane non accettano alcuna forma di domicilio legale. Questo limita fortemente il rilascio dei permessi di soggiorno ma anche la rintracciabilità dei richiedenti asilo, che vengono così esposti al rischio di irreperibilità e quindi di mancata protezione⁵⁰.

La lentezza della procedura è invece un problema che sembra accomunare pressoché tutte le questure: dalla presentazione della domanda, alla sua verbalizzazione e infine al rilascio del permesso di soggiorno possono passare anche diversi mesi. Casi limite si toccarono nel 2001, quando alcune questure rilasciarono a richiedenti asilo rom l'appuntamento per la presentazione della domanda di asilo a distanza di quasi un anno⁵¹.

Al momento della domanda di asilo, altro tema particolarmente delicato è quello relativo alla presenza degli interpreti nelle questure. In molti casi ne è stata denunciata la totale mancanza.

⁴⁹ Si veda a riguarda il capitolo "Il diritto di asilo: normativa internazionale, europea e nazionale".

⁵⁰ Si veda più avanti nei capitoli successivi, dove il tema degli richiedenti asilo "irreperibili" viene ampiamente esplicitato, come causa principale della mancata risposta al bisogno di protezione.

⁵¹ Presso la questura di Firenze, a molti richiedenti asilo rom, recatisi tra settembre e ottobre 2001 presso gli uffici della polizia per presentare domanda di asilo, veniva rilasciato appuntamento per una formale presentazione della domanda in una data compresa tra luglio e settembre 2002. Ai richiedenti asilo (o meglio, ai potenziali tali) veniva consegnata una semplice ricevuta dell'appuntamento.

Non sono poi rare le situazioni in cui, in assenza di interprete, le associazioni che avevano preso in carico i richiedenti asilo hanno proposto la collaborazione di un mediatore culturale, che non è poi stato accettato dalla questura.

Sicuramente la situazione è migliore nelle questure dove l'ufficio che si occupa dei richiedenti asilo è fisicamente distinto da quello generico per gli immigrati. Negli altri casi, invece, il servizio spesso non riesce a far fronte alle richieste: il personale addetto è numericamente insufficiente e risulta poco esperto e specializzato sulle tematiche dell'asilo. Anche lo scambio di informazioni e il trasferimento di pratiche da una questura all'altra spesso è lungo e farraginoso.

Il rinnovo dei permessi di soggiorno

Il tempo necessario per il rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta di asilo varia considerevolmente a seconda della questura di riferimento. In alcune città è pressoché immediato (Varese, Prato) o previo tempestivo appuntamento (Bergamo). Significativo è il caso delle Questure di Livorno e di Arezzo dove, grazie a un accordo con l'ARCI, il rinnovo (fino alla quinta volta) del permesso di soggiorno avviene semplicemente apponendo un timbro sull'originale. Una soluzione semplice, adottata anche dalla questura di Crotona, che contestualmente coniuga due esigenze: la tutela dei richiedenti asilo e l'efficienza lavorativa degli uffici di polizia.

Escluse queste eccezioni positive, l'attesa media è di 1 - 1,5 mesi. Sono molte le questure in cui occorre aspettare anche 4 - 6 mesi (Palermo, Bolzano, Schio, Viterbo); in alcuni casi, a Torino e a Foggia si sono raggiunti i 7-10 mesi. A Napoli addirittura l'attesa è arrivata a durare anche 1 anno.

La dilatazione dei tempi necessari per rinnovare il permesso di soggiorno, oltre ad aumentare la condizione di incertezza e precarietà, ha molteplici ripercussioni pratiche sulla vita quotidiana. Nel

Una buona pratica.

Con circolare n. 37906/03, la prefettura di Roma, d'intesa con la questura, ha affermato che «*la ricevuta della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno costituisce titolo atto a consentire il regolare soggiorno sul territorio nazionale [...] come temporaneo equipollente del documento*» ed ha inoltre rammentato ai servizi competenti che «*i documenti inerenti al soggiorno non devono essere esibiti dallo straniero agli uffici della pubblica amministrazione in particolare, [...] per i provvedimenti [...] inerenti gli atti di stato civile o all'accesso a pubblici servizi, tra i quali ultimi vanno annoverati i servizi di trasporto, sanitari, assistenziali, ecc.*».

caso dei titolari di protezione umanitaria, l'assenza di un permesso di soggiorno riduce notevolmente le possibilità di trovare un lavoro "regolare", aumentando per coloro che sono già occupati il rischio di perderlo. Sia nel caso di contratto di lavoro che per lo svolgimento di tirocini formativi⁵², i datori di lavoro sono molto diffidenti nei confronti di quei cittadini stranieri che non possiedono un documento in originale che attesti la regolarità del loro soggiorno in Italia. Si consideri inoltre che il permesso per richiesta di asilo ha normalmente validità 3 mesi: poiché la procedura di rinnovo spesso è di pari durata, ne consegue che il richiedente asilo non dispone quasi mai degli originali, ma di semplici ricevute (i cosiddetti *cedolini*). Allo stesso modo, per gli stranieri portatori di cedolino anche la stipula di un semplice contratto di affitto risulta assai complicata.

Le lungaggini burocratiche che abbiamo descritto provocano infine limitazioni nell'accesso ai servizi pubblici: dall'assistenza sociosanitaria al rinnovo del libretto sanitario, dal rilascio del codice fiscale al conseguimento della patente, dalla partecipazione ai bandi per l'edilizia popolare all'iscrizione all'ufficio del lavoro.

Il popolo degli "umanitari"

Un caso particolare è quello dei titolari di protezione umanitaria. Questa forma di protezione sussidiaria è prevista qualora la Commissione Centrale, pur non ravvisando gli estremi per il riconoscimento dello status di rifugiato, valuti che in base al principio di "*non refoulement*" il richiedente asilo non possa essere rinvio nel paese di origine. In questi casi, dispone alla questura competente una raccomandazione per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Questa è tenuta a ottemperare a tale dispositivo.

Attualmente non esiste una norma per disciplinare lo status del titolare di permesso di soggiorno per protezione umanitaria. Di conseguenza la tutela della condizione di queste persone giuridiche è fortemente diversificata a seconda delle aree geografiche, senza che si sia consolidata una prassi unica a livello nazionale.

⁵² Il tirocinio formativo è uno strumento maggiormente utilizzato per i percorsi di formazione e inserimento dei richiedenti asilo, ai quali non è consentito svolgere attività lavorative.

In un'apposita circolare del Ministero dell'Interno si legge: «*nei soli casi in cui lo straniero sia munito di permesso di soggiorno per motivi umanitari su richiesta della competente Commissione e sia privo di passaporto ovvero si trovi nell'impossibilità di ottenerlo, le SS.LL. potranno rilasciare, in suo favore, il titolo di viaggio per stranieri, di copertina verde, previsto dalla circolare n.48 del 31 ottobre 1961 e mai abrogata, previa istanza dell'interessato. In tale modo, oltre a dare piena attuazione al diritto di asilo – sancito dall'articolo 10 della Costituzione – le SS.LL. saranno in grado di procedere, previo parere positivo della Commissione, alla proroga annuale del particolare tipo di permesso*»⁵³.

Dal testo integrale di questa circolare, si possono evincere le caratteristiche del permesso di soggiorno per motivi umanitari:

- prorogabilità
- durata annuale
- rinnovabilità (previo parere positivo della Commissione Centrale)
- accompagnato da un titolo di viaggio *ad hoc*

L'analisi dei dati raccolti presso le associazioni e gli enti che hanno collaborato a questo rapporto ha evidenziato palesi violazioni delle disposizioni contenute nella circolare sopra citata. Come si è visto, il permesso di soggiorno per motivi umanitari dovrebbe avere la durata di un anno. Eppure alcune questure continuano a rilasciare permessi di durata inferiore: 6 e talvolta anche 3 mesi.

Il rinnovo dovrebbe inoltre avvenire a seguito di un parere positivo da parte della Commissione Centrale, chiamata a valutare la persistenza dei requisiti per i quali la protezione umanitaria è stata concessa. Questa prassi non è affatto consolidata: se alcune questure si attengono rigorosamente al dispositivo della circolare ministeriale, altre agiscono in maniera più discrezionale. La maggior parte delle questure richiede, a esempio, l'esibizione del passaporto in corso di validità. In caso contrario⁵⁴ il permesso di soggiorno non viene rinnovato, malgrado la circolare ministeriale del 2003 ribadisca che «*nei soli casi in cui lo straniero sia munito di permesso di soggiorno per motivi umanitari su richiesta della competente Commissione e sia privo di passaporto ovvero si trovi nell'impossibilità di ottenerlo, le SS.LL. potranno rilasciare, in suo favore, il titolo di viaggio per stranieri, di copertina verde*». In altre parole, si richiederebbe ai titolari di protezione umanitaria un titolo di viaggio analogo a quello rilasciato ai rifugiati riconosciuti. A rilasciarlo dovrebbero essere le stesse questure che, al contrario, insistono nel richiedere un passaporto in corso di validità.

Timbri di arbitrio.

Sono stati denunciati casi in cui sul permesso di soggiorno per protezione umanitaria la questura avrebbe apposto timbri con le scritte: "non prorogabile" e "con divieto di svolgere attività lavorativa". Si tratta di prassi illegittime e paradossali. Se alcune questure non riconoscono ai titolari di protezione umanitaria la possibilità di lavorare, altre – per rinnovare loro il permesso di soggiorno – richiedono il contratto di lavoro e le buste paga.

In altri casi, accade sempre più spesso che per rinnovare un permesso di soggiorno per protezione umanitaria le questure richiedano anche copia del contratto di lavoro o, in sua mancanza, delle ultime buste paga, del contratto di locazione o di una dichiarazione di ospitalità. Si tratta di una prassi quanto mai bizzarra, soprattutto se si prendono in considerazione due aspetti:

- i presupposti che inducono al rilascio del permesso di soggiorno per protezione umanitaria sono profondamente distinti e differenti da quelli che motivano un permesso di soggiorno per lavoro;

- la conversione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria in permesso di soggiorno per motivi di lavoro è quasi impossibile (se escludiamo quei casi sporadici che sono avvenuti in coincidenza con i periodi di apertura delle quote di ingresso)⁵⁵.

Il paradosso emerge allora in tutta la sua complessità e assurdità. Attraverso l'istituto della protezione umanitaria, si riconosce una protezione sussidiaria allo status di rifugiato. Tuttavia, per mantenere tale protezione occorre che il "profugo" dimostri una propria stabilità e integrazione in

⁵³ Circolare del Ministero dell'Interno del 24 febbraio 2003

⁵⁴ Ed anche quando viene presentato un documento sostitutivo rilasciato da un organismo internazionale, come nel caso di UMNİK in Kosovo.

⁵⁵ La possibilità di conversione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria in permesso per lavoro è ora prevista dall'art. 14 del regolamento di attuazione della Legge Bossi-Fini (DPR 334/2004). Al momento della pubblicazione di questo rapporto, tale normativa non è ancora in stato di applicazione.

Italia (casa e lavoro), senza che gli sia consentito di passare a un altro status pur avendone i requisiti.

L'ormai evidente discrezionalità di condotta delle singole questure – causata *in primis* dalla perdurante assenza di una legge sul diritto di asilo – comporta l'assenza di una garanzia assoluta di tutela di chi cerca protezione. Il rifiuto di raccogliere le domande di asilo, così come i differenti parametri per il rinnovo dei permessi di soggiorno o la lunghezza dei tempi per il rilascio o il rinnovo degli stessi incidono sulla protezione delle persone. Infatti laddove non esiste uniformità e certezza di procedura, è facile che aumenti il numero dei richiedenti asilo "irreperibili": persone che non si sa dove siano, né tanto meno che posizione giuridica abbiano. Persone che non arriveranno mai a fare il colloquio con la Commissione Centrale. Persone alle quali non sarà mai garantita la necessaria protezione.

La Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato⁵⁶

Il quadro normativo delineato dalla Legge Martelli prevede che l'istanza di asilo venga esaminata dalla Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato, organo unico con sede a Roma. La nuova disciplina, prevista dagli articoli 31 e 32 della Legge Bossi-Fini, dispone ora l'istituzione di nuovi organi deputati all'esame delle richieste: le Commissioni Territoriali per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato, presiedute da un funzionario della carriera prefettizia e composte da un funzionario della polizia di stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla "Conferenza Stato – Città e autonomie locali" e da un rappresentante dell'ACNUR. Alla Commissione Centrale, trasformata in Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, sono attribuiti i compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni Territoriali e di formazione dei componenti delle medesime, nonché poteri decisionali in tema di revoche e cessazione degli status concessi.

L'attuazione delle modifiche sopraindicate è, peraltro, subordinata all'entrata in vigore del regolamento di attuazione. A tutt'oggi – in attesa che entri in vigore il regolamento⁵⁷ a cui la Legge n. 189/2002 fa esplicito rimando – si continua ad applicare la procedura preesistente⁵⁸.

In questo periodo intermedio, per consentire l'operatività di alcuni fondamentali istituti previsti dalla nuova normativa, sono stati necessari interventi specifici. Tra questi, vi è l'Ordinanza n. 3242/02 del presidente del Consiglio dei Ministri che, al fine di accelerare l'esame delle istanze di asilo degli stranieri giunti irregolarmente sul territorio italiano, ha previsto la possibilità di effettuare le audizioni della Commissione Centrale in sedi diverse da Roma⁵⁹. Pur essendo questo istituto previsto allo scopo di «*fronteggiare la situazione di emergenza conseguente al continuo e massiccio afflusso di cittadini stranieri giunti irregolarmente sul territorio nazionale*», nel corso del 2004 la Commissione Centrale lo ha utilizzato anche per svolgere attività di ordinaria amministrazione, spostandosi più volte in zone anche non di frontiera (Venezia, Torino, Milano, Caserta, Palermo, ecc.) dove vi era una forte presenza di richiedenti asilo in attesa da lungo tempo di essere ascoltati.

La Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato è stata istituita dal Decreto del presidente della Repubblica n.136 del 15 maggio 1990, in attuazione di quanto previsto dall'art.1 della legge n. 39/1990.

I membri della Commissione Centrale sono nominati con decreto del presidente del Consiglio, su proposta congiunta dei ministri dell'Interno e degli Affari Esteri. Attualmente la Commissione è articolata in 3 sezioni, ciascuna delle quali è presieduta da un prefetto ed è composta da un funzionario dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario del Ministero degli Affari Esteri, da due funzionari del Ministero dell'Interno (uno appartenente al Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'altro alla Direzione Generale dei Servizi Civili).

Secondo le informazioni raccolte presso le associazioni e gli enti locali che hanno collaborato alla redazione di questo rapporto, nel 2003 le tre sezioni della Commissione Centrale si sarebbero, di fatto, suddivise il lavoro. Una sezione sarebbe stata competente per le audizioni dei richiedenti

⁵⁶ Si fa riferimento alle norme in vigore al momento della scrittura del presente rapporto e, pertanto, anteriori alla piena applicazione della legge n.189/2002.

⁵⁷ Il Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, emanato con Decreto del Presidente della Repubblica n°303 del 16 settembre 2004, entrerà in vigore a decorrere dal centovesimo giorno successivo alla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale avvenuta il 23 dicembre 2004.

⁵⁸ Articolo 21, comma 1 DPR 16 settembre 2004, n. 303

⁵⁹ Le sedute territoriali della Commissione, essendo state un fenomeno che ha interessato soprattutto il 2004, saranno oggetto, in modo più dettagliato, del prossimo rapporto annuale di ICS sul diritto di asilo in Italia.

asilo accolti in strutture facenti parte dell'attuale Sistema Centrale di Protezione; un'altra per le pratiche di competenza della questura di Roma; l'ultima per tutti gli altri richiedenti asilo. In realtà, in nessun documento ufficiale di nostra conoscenza abbiamo trovato un riscontro della suddetta suddivisione dei compiti.

Alle sedute della Commissione - tendenzialmente tre a settimana - partecipa, con funzioni puramente consultive, un rappresentante dell'ACNUR. E' previsto inoltre un Consiglio di Presidenza, composto dai presidenti delle singole sezioni, che fissa le direttive e i criteri di massima per l'attività. Compito della Commissione Centrale è di esaminare nel merito tutte le istanze di asilo presentate, ascoltando la testimonianza diretta del richiedente asilo in tutti i casi in cui questi ne faccia esplicita richiesta⁶⁰.

Le audizioni non sono pubbliche e il richiedente asilo non ha diritto a essere assistito da un legale. Le uniche persone che, oltre ai commissari e al richiedente asilo, possono essere presenti sono l'interprete e il rappresentante dell'ACNUR, salvo il caso di richiedenti asilo minori che devono essere accompagnati dal tutore o una persona da lui delegata. Durante l'audizione il richiedente ha diritto a esprimersi nella propria lingua e, ove questa non sia conosciuta da almeno un membro della Commissione, ha diritto a esprimersi in lingua francese o inglese o spagnola. Nel caso in cui non conosca le predette lingue e, comunque, all'occorrenza la Commissione nomina un interprete. Al termine del colloquio la Commissione decide nel merito dell'istanza. Nel caso in cui ritenga che il richiedente asilo non possieda i requisiti necessari alla concessione dello status di rifugiato, può disporre una raccomandazione alla questura affinché rilasci all'interessato un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Secondo la normativa vigente, la decisione della Commissione Centrale dovrebbe essere adottata con provvedimento motivato entro 15 giorni dal ricevimento della domanda e successivamente notificata per iscritto all'interessato. Nella prassi il tempo medio di attesa per la notifica della decisione della Commissione è di 2 mesi, che si sommano ai 18 mesi che intercorrono mediamente tra la verbalizzazione della domanda e la convocazione di fronte alla Commissione.

Alcuni dati sul lavoro della Commissione Centrale

Può risultare interessante soffermarsi per un istante sui dati relativi al lavoro svolto dalla Commissione.

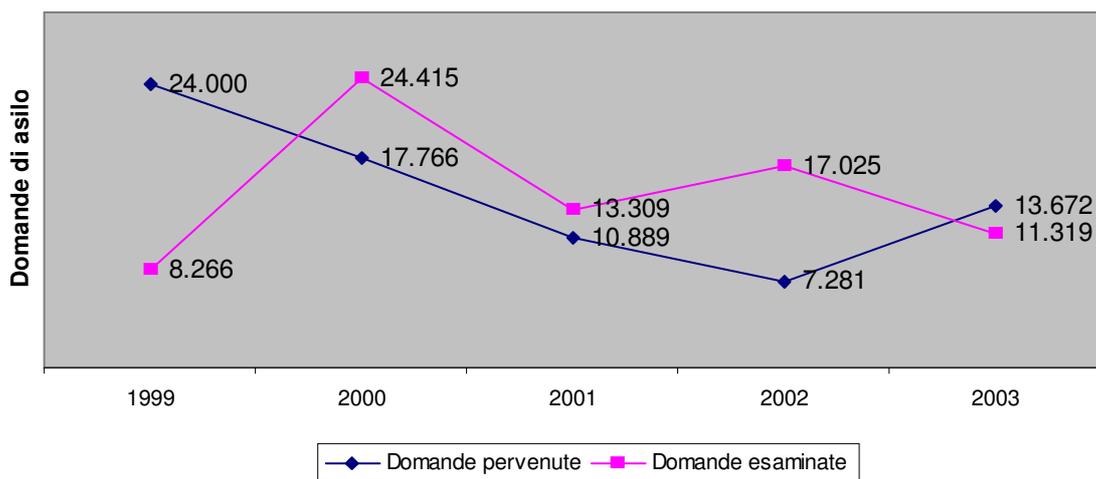
Tabella n. 1 - Attività della Commissione Centrale, anni 1999 – 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Domande pervenute	24.000	17.766	10.889	7.281	13.672
Domande esaminate	8.266	24.415	13.309	17.025	11.319

Fonte: Corte dei Conti, audizione sottosegretario Mantovano, elaborazione ICS

Nel corso del 2003, le domande di asilo pervenute alla Commissione Centrale sono state 13.672, quasi il doppio rispetto all'anno precedente, mentre quelle prese in esame sono state 11.319. La differenza tra domande pervenute ed esaminate è piuttosto pesante (2.353 istanze) e viene caricata sul lavoro dell'anno successivo.

⁶⁰Di fatto è divenuta una prassi ormai consolidata: tutti i richiedenti asilo, spesso dietro consiglio degli stessi agenti di polizia che procedono alla verbalizzazione della domanda, richiedono l'audizione con la Commissione Centrale.



Il 2003 ha segnato un'inversione di tendenza rispetto ai tre anni precedenti. Dal 2000 al 2002, il numero di domande prese in esame è stato nettamente superiore a quello delle domande pervenute ed è sintomatico dell'affanno con cui la Commissione ha dovuto "smaltire" negli anni l'accumulo di lavoro, sensibilmente aumentato nel 1999 (quando, a fronte delle 24.000 istanze presentate, solo 8.266 sono state esaminate).

Tabella n. 2 - Domande esaminate dalla Commissione, anni 1999 – 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Riconosciuti	802	1.643	2.103	1.270	555
Diniegati	7.443	22.649	11.130	15.755	9.878
Protezione umanitaria				678	828
Non considerati	11	97	2		
Trasferiti	8				
Sospesi	2	26	74		44
Rinunce					14
Totale domande esaminate	8.266	24.415	13.309	17.025	11.319

Fonte: Corte dei Conti, Audizione sottosegretario Mantovano, elaborazione ICS.

Nel corso del 2003, delle 11.319 istanze di asilo esaminate dalla Commissione, 555 sono state accolte e 9.878 respinte (di queste 7.348 sono di richiedenti asilo che si sono resi irreperibili). In 828 casi, pur non ravvisando i requisiti necessari per la concessione dello status di rifugiato, la Commissione ha richiesto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Alla fine dello stesso anno, 44 domande erano ancora sospese in attesa di un supplemento di istruttoria, mentre in 14 casi i richiedenti asilo hanno formalmente rinunciato prima di essere convocati dalla Commissione.

La Commissione ha svolto 8 missioni nei luoghi di sbarco, dove ha proceduto a esaminare direttamente 1.607 richieste di asilo: di esse 70 sono state accolte, 1.527 respinte, 10 sospese per un supplemento di istruttoria.

E' significativo notare la notevole diminuzione, in termini percentuali, delle domande accolte, che passano dal 15,8% del 2001, al 7,4% del 2002 fino al 4,9% del 2003.

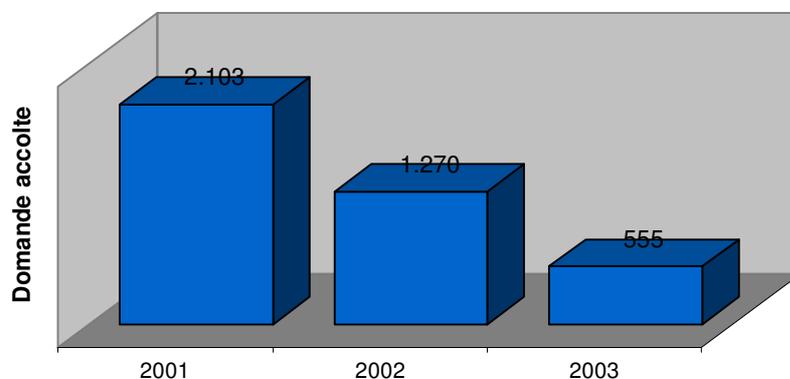
Tabella n. 3 – Riconoscimento dello status di rifugiato, anni 2001 – 2003

	2001	2002	2003
Domande accolte	2.103	1.270	555
Domande accolte (% su quelle esaminate)	15,80%	7,46%	4,90%

Fonte: Corte dei Conti, Audizione sottosegretario Mantovano, elaborazione ICS.

E' difficile non fare un collegamento tra la vertiginosa riduzione dei riconoscimenti dello status di rifugiato a partire dal 2001 e le conseguenze di due avvenimenti di natura e gravità profondamente diversa, ma con un impatto simile sui fenomeni migratori verso l'Italia: l'attacco alle Torri Gemelle di New York l'11 settembre 2001 e l'approvazione della nuova legge sull'immigrazione nel luglio 2002.

Il primo ha comportato l'adozione su vasta scala di un'agenda securitaria basata su rigide misure anti-terrorismo che hanno fortemente inciso sulla gestione delle politiche migratorie, introducendo anche in Italia maggiori controlli nei confronti dei cittadini stranieri e sulle loro possibilità di



soggiorno sul territorio nazionale. La Legge Bossi-Fini non solo ha previsto disposizioni più restrittive sulla presenza di stranieri in Italia, ma ha anche modificato le procedure di asilo per privilegiare il controllo delle frontiere piuttosto che la protezione dei richiedenti asilo.

Il sottosegretario all'Interno Alfredo Mantovano durante l'audizione⁶¹ in cui ha presentato i dati sopra riportati, ha così commentato: *"l'80% delle domande respinte sono di stranieri che, per i motivi più diversi, non hanno portato a termine la procedura, rendendosi irreperibili. E' difficile in questi casi non immaginare un uso strumentale della richiesta di asilo"*.

Gli "irreperibili" sono coloro che non si presentano all'audizione davanti alla Commissione Centrale. La domanda da porsi è: perché sono "irreperibili"? Anche presumendo che una parte di questi sia uscita dal territorio italiano o volontariamente abbia deciso di rinunciare alla richiesta di asilo, bisogna tenere in considerazione che molti semplicemente non vengono raggiunti dalla notifica di convocazione in quanto senza un domicilio certo. Il Sistema Nazionale di Protezione ha la capacità di rispondere solo al 6.76%⁶² del bisogno di accoglienza: tutti gli altri ne rimangono di fatto esclusi. Del resto, come può una notifica pervenire a una persona che non ha una fissa dimora? Come può raggiungere una persona che dorme in ripari di fortuna (capannoni, stabili abbandonati, stazioni, giardini pubblici, ecc.)?

Sulla base di queste considerazioni, proviamo a rielaborare i dati sopra riportati sulle domande pervenute e quelle accolte. Come si vedrà nel capitolo successivo, nel corso del 2003 la percentuale di domande accolte è pari al 4.9% di quelle presentate, mentre quella dei dinieghi (esclusi quelli cui è stata concessa la protezione umanitaria) è pari all'87.27%. Se invece di considerare l'insieme delle domande presentate analizziamo solo il numero dei richiedenti asilo che hanno effettivamente sostenuto il colloquio di fronte alla Commissione Centrale (esclusi quindi gli irreperibili), le percentuali cambiano sensibilmente.

Tabella 4 - Audizioni⁶³ effettivamente svolte dalla Commissione Centrale - anno 2003

Rifugiati riconosciuti	555	14.18%
Dinieghi	2.530	64.66%
Dinieghi con protezione umanitaria	828	21.16%
TOTALE audizioni effettuate	3.913	100%

Fonte: Elaborazione ICS su dati audizione Onorevole Mantovano

La tabella mostra come il numero di persone a cui è stato riconosciuto il diritto a un qualche tipo di protezione (status di rifugiato o protezione umanitaria) sia pari al 35.34%. A prima vista il dato così

⁶¹ Audizione davanti alla Commissione Straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani, 4 febbraio 2004.

⁶² Vedi Capitolo 5 "Il sistema di accoglienza in Italia"

⁶³ Il numero delle audizioni viene conteggiato, sottraendo dal numero complessivo delle domande d'asilo esaminate (11.319) il numero degli irreperibili (7.348), delle domande di asilo sospese (44) e delle rinunce (14).

estrapolato potrebbe apparire “positivo”, poiché si è passati dal 4,9% al 14,18% di rifugiati riconosciuti, ma un’analisi attenta conduce a considerazioni ben più gravi.

Supponiamo che gli “irreperibili” siano un gruppo eterogeneo quale quello dei richiedenti asilo che hanno effettivamente avuto un’audizione. Applichiamo di conseguenza a questo gruppo le medesime percentuali che abbiamo ricavato dalle audizioni fatte. Questo il quadro che emerge:

Tabella 5- Irreperibili nell’anno 2003

Presunti rifugiati riconosciuti	1.042	14.18%
Presunti Dinieghi	4.751	64.66%
Presunti Dinieghi con protezione umanitaria	1.555	21.16%
TOTALE audizioni NON effettuate	7.348	100%

Fonte: elaborazione ICS

Con ogni probabilità, quasi 2.600 persone (pari a più del 35% degli irreperibili), le cui storie non sono mai state ascoltate dalla Commissione Centrale, avrebbero comunque avuto titolo a una qualche forma di protezione (asilo o protezione umanitaria). E’ difficile verificare se davvero la loro irreperibilità sia dipesa dal carattere strumentale delle loro domande di asilo. Se fosse vero che «*i richiedenti asilo sono immigrati che conoscono la legge italiana e cercano di aggirarla presentando la domanda di asilo*»⁶⁴, per quale motivo non avrebbero sostenuto il colloquio davanti alla Commissione privandosi così dell’unica possibilità che avevano di ottenere un qualche tipo di protezione, nonché di rimanere legalmente sul territorio nazionale? Il non presentarsi all’audizione causa il sicuro diniego della domanda di asilo: perché – essendo *più istruiti e più furbi* – non hanno scelto di tentare l’intervista alla Commissione? E soprattutto, dove sono andate le quasi 2.600 persone che a titolo ipotetico avrebbero avuto titolo a essere protette dallo stato italiano?

Quelle qui fatte sono solo supposizioni e come tali devono essere valutate. Del resto, come si vedrà nel capitolo successivo, gli esercizi statistici sono indispensabili per far fronte alla cronica mancanza di dati sul fenomeno dei rifugiati in Italia. Per quale motivo – si potrebbe continuare – non è dato sapere quanti tra gli “irreperibili” hanno effettivamente ricevuto la notifica della convocazione in Commissione e quanti sono invece stati privati di un loro diritto fondamentale? La scelta di non fornire queste informazioni è forse il segnale della volontà di nascondere le conseguenze delle politiche restrittive del governo nei confronti di immigrati e richiedenti asilo.

Le audizioni davanti alla Commissione Centrale

I dati utilizzati per la stesura di questo paragrafo sono ricavati da un questionario che ICS ha somministrato a 34 associazioni ed enti locali, direttamente impegnati sul tema del diritto di asilo. I dati si riferiscono al solo 2003 e riguardano 4.063 beneficiari tra rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria. L’analisi ha evidenziato una serie di nodi critici nell’iter di riconoscimento dello status di rifugiato.

La prima anomalia che si evidenzia riguarda l’interminabile attesa a cui i richiedenti asilo sono sottoposti prima di poter sostenere il colloquio davanti alla Commissione Centrale. Sebbene l’interpretazione della legge⁶⁵ preveda la conclusione dell’iter entro 45 giorni dalla presentazione della domanda di asilo, il tempo medio di attesa per l’audizione risulta essere di 12 – 18 mesi. Alcune persone hanno tuttavia aspettato molto più tempo: a Lodi in un caso 3 anni; ad Arezzo 2 anni e 6 mesi; a Bergamo 2 anni e 5 mesi.

Per comprendere meglio la gravità della situazione, è utile ricordare che durante l’esame della domanda, il richiedente asilo si trova in una difficile condizione di *sospensione*, nella quale la legge non gli consente neanche di lavorare.

Anche i criteri in base ai quali viene deciso il calendario delle convocazioni non risultano chiari. Ci sono persone che aspettano anni e altre che dopo pochi mesi dalla presentazione della domanda vengono chiamate. L’attesa continua ancora dopo l’audizione: nonostante la decisione venga assunta lo stesso giorno del colloquio, spesso passano mesi prima che questa venga notificata all’interessato.

⁶⁴ Dichiarazione del ministro dell’Interno Pisanu dell’ottobre 2002, a seguito di colloquio con il commissario europeo Vittorino.

⁶⁵ Il Decreto del ministro dell’Interno, 24 luglio 1990, n. 237 prevedeva in favore dei richiedenti asilo l’erogazione di un contributo di prima assistenza per una durata complessiva di 45 giorni. Da ciò si deduce che il legislatore ipotizzava nello stesso arco temporale la conclusione della procedura di asilo.

Un altro aspetto critico riguarda il numero di commissari presenti all'audizione. Seppure la Commissione Centrale sia nominalmente un organo collegiale, il richiedente asilo viene frequentemente ascoltato da una unica persona. Analizzando i dati del questionario, emerge che il 30,4% delle audizioni vedeva la presenza di un solo commissario; nel 43,5% dei casi, si aggiungeva un secondo commissario. E' fin troppo facile osservare come questa circostanza impedisca alla Commissione di mantenere una linea di condotta comune che garantisca omogeneità nelle decisioni. La presenza di un solo commissario non tutela a sufficienza il richiedente asilo dal rischio inevitabile di valutazioni soggettive. Infine, il simultaneo svolgimento di più audizioni spesso impedisce al rappresentante dell'ACNUR di essere presente.

Sappiamo di non dire nulla di nuovo. E' ormai evidente che la Commissione, così come attualmente organizzata, è strutturalmente inadeguata per svolgere i compiti che le sono assegnati: sia in termini di staff che di strumentazione. Nel corso del 2003, carenze del sistema informativo di supporto hanno addirittura portato a un blocco dell'attività e alla conseguente perdita di dati⁶⁶.

Passiamo ad analizzare la durata delle audizioni. La quasi totalità dei richiedenti asilo presi a campione denuncia una generale insoddisfazione per la superficialità del colloquio: il poco tempo a disposizione, in media 15 - 20 minuti, non permette di raccontare in modo esaustivo e sufficientemente dettagliato la propria storia. Nel 5,48% dei casi l'intervista non dura oltre i 5 minuti e solo in 3 casi su 100 supera la mezz'ora: si tratta di tempi che, peraltro, comprendono anche la durata della eventuale traduzione dalla lingua straniera realizzata in consecutiva. Ovvio pensare che in così pochi minuti sia pressoché impossibile per il richiedente asilo far emergere quanto vorrebbe e per i commissari raccogliere informazioni complete e approfondite. L'amarazza aumenta se si pensa alla sproporzione tra la lunga attesa per la convocazione (anche 2 anni) e la durata dell'audizione stessa.

Le domande più frequenti della Commissione Centrale

1. Quanto è costato il viaggio?
2. Che paesi hai attraversato prima di arrivare in Italia?
3. Perché sei scappato?
4. Lavoravi nel tuo paese?
5. Sei venuto in Italia per lavorare?
6. Hai intenzione di portare la tua famiglia in Italia?
7. Pensi di rientrare nel tuo paese?
8. Come ti mantieni in Italia?
9. Chi ti aiuta?
10. Come sei alloggiato?

Tabella 6 – Durata media delle audizioni

5 minuti	5,48%
Non oltre 10 minuti	30,04%
Non oltre 15 minuti	34,43%
Non oltre 20 minuti	66,89%
Non oltre 30 minuti	96,93%
Più di 30 minuti	3,07%

Fonte: elaborazione ICS su dati raccolti dai questionari somministrati

La brevità del colloquio ha notevoli ripercussioni anche sui contenuti dell'intervista stessa. Molti richiedenti asilo hanno avuto la chiara impressione che, essendo poco il tempo a loro disposizione, l'attenzione della Commissione fosse più focalizzata a farli cadere in contraddizione o ad indagare l'effettiva provenienza da zone di crisi piuttosto che approfondire le reali cause della fuga e i rischi di un eventuale rimpatrio. Ciò spiega anche le numerose domande, spesso anche molto dettagliate, sul paese di provenienza (contesto sociale, politica interna, geografia) e sul viaggio che li ha condotti in Italia (costo, durata, tragitto, luogo di approdo). L'attenzione è posta anche sulla vita che il richiedente asilo ha condotto dal momento in cui è arrivato in Italia: come si mantiene, dove è alloggiato, chi lo aiuta.

Non sono mancati i casi in cui al richiedente asilo sono state poste domande del tutto inappropriate, come a esempio: *Chi ti ha scritto questa storia? Puoi scrivere l'inizio della tua storia così controlliamo se la calligrafia è la stessa? Hai avuto contatti con organizzazioni politiche da quando sei arrivato in Italia?*

Passiamo ad analizzare il ricorso ai servizi di interpretariato. La legge garantisce ai richiedenti asilo il diritto di esprimersi nella propria lingua madre, prevedendo per questo la presenza di un interprete. Questo non sempre accade. Sono molti, infatti, i casi in cui viene denunciata l'assenza

⁶⁶ Vedi Capitolo 3, "La presenza in Italia di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria"

di un traduttore. Le associazioni che hanno collaborato alla raccolta dati affermano che molti dei richiedenti asilo da loro presi in carico, a causa della mancanza o inadeguatezza dell'interprete di lingua madre, sono stati costretti a sostenere il colloquio in inglese o francese. In altri casi, l'insoddisfazione relativa al servizio di traduzione ha portato il richiedente asilo a continuare il colloquio in italiano, con tutte le difficoltà del caso. In alcuni casi la traduzione non è parsa completamente fedele alle dichiarazioni originali, in altri la scelta dell'interprete non ha garantito l'imparzialità necessaria. Come nel caso, più volte segnalato, di persone di etnia kurda e provenienti dalla Turchia alle quali è stato assegnato un cittadino turco come interprete. Un altro caso significativo è quello di richiedenti asilo eritrei che hanno lamentato l'utilizzo di un interprete che collabora anche con l'ambasciata eritrea.

Ancora più spinosa è la questione dei dialetti. Infatti ci sono persone che parlano solo forme dialettali e questo rende molto difficile garantire loro un servizio di traduzione adeguato, con tutti i rischi che ne conseguono per l'impossibilità del richiedente asilo di riuscire a esprimere alla Commissione quanto vorrebbe.

Veniamo ora alla questione delle "memorie integrative": la pratica di integrare la verbalizzazione della domanda di asilo con ulteriore documentazione è assai consolidata (lo fa abitualmente il 73,9% delle associazioni con cui ci si è confrontati per questo studio). La possibilità di perfezionare l'istanza di asilo con documenti aggiuntivi di vario genere (memorie personali, documenti o rapporti di associazioni internazionali sulla situazione del paese, certificati medici, cartelle cliniche) assume una notevole rilevanza soprattutto per le modalità con cui la domanda d'asilo viene raccolta. Il richiedente, che fugge da una situazione di violenza e persecuzione, si trova a dover raccontare la sua storia personale in poco tempo e di fronte a una persona in divisa. Ciò condiziona fortemente la narrazione: si tralasciano avvenimenti importanti e si dimenticano eventi cruciali a discapito di una completezza di cronaca, essenziale in situazioni come questa.

Purtroppo, il valore positivo di questa pratica spesso viene vanificato in sede di valutazione da parte della Commissione Centrale. Infatti, per oltre il 70% delle associazioni prese a campione, le memorie integrative non vengono tenute in debita considerazione: addirittura il 34,78% ritiene che esse non abbiano alcun peso sulla decisione finale.

I dati raccolti evidenziano inoltre che il rapporto tra la Commissione Centrale e gli enti di tutela che si occupano di richiedenti asilo e rifugiati è assente o inadeguato. Pur essendo disponibile un numero telefonico per i "rapporti con il pubblico", quasi la totalità delle associazioni lamenta l'assenza di referenti diretti e il conseguente scarso scambio di informazioni. Tutto questo assottiglia gli spazi di collaborazione e riduce l'efficacia e l'efficienza dell'attività di entrambi. Diversa è la situazione per quegli enti di tutela che fanno parte dell'attuale Sistema Nazionale di Protezione e che si rapportano con la Commissione attraverso la segreteria del Servizio Centrale. Il canale "privilegiato" di cui possono usufruire i richiedenti asilo che rientrano nei progetti del Sistema Nazionale di Protezione è motivato dall'esigenza di velocizzare le procedure di asilo, per garantire un maggior *turn over* dei beneficiari all'interno delle strutture di accoglienza.

Le motivazioni dei dinieghi di riconoscimento dello status di rifugiato

Al termine dell'audizione, la Commissione Centrale decide la concessione o il diniego dello status di rifugiato. Nel caso in cui l'istanza di asilo abbia esito negativo, il respingimento della domanda deve essere motivato.

In molti casi il paese di provenienza è ritenuto un paese "sicuro", democratico, in cui il richiedente asilo non sarebbe a rischio nel caso vi tornasse⁶⁷.

Di seguito vengono riportate stralci di tre provvedimenti con cui la Commissione motiva il non riconoscimento dello status di rifugiato ad altrettanti cittadini turchi di etnia kurda:

- *«Ritenuto che espone avvenimenti e circostanze che, sia pure tragiche e drammatiche, si riferiscono a un periodo ormai passato e che, nell'attuale assetto del suo Stato, non possono essere poste a base di un ragionevole timore di subire ulteriori restrizioni, o addirittura*

⁶⁷ Come si vedrà nel testo che segue, il concetto di "paese sicuro" è spesso applicato a paesi che sono oggetto di sistematica denuncia e preoccupazione da parte delle principali organizzazioni internazionali per i diritti umani. Per un approfondimento sulla situazione dei paesi citati in questo paragrafo e, più in generale, di tutti i paesi di provenienza dei richiedenti asilo, si suggerisce di fare riferimento all'ultima edizione del *Rapporto Annuale* di Amnesty International (pubblicato in Italia dalle Edizioni Gruppo Abele). Una aggiornata raccolta di documentate situazioni paese è disponibile sui siti internet di Amnesty International (www.amnesty.org) e Human Rights Watch (www.hrw.org).

persecuzioni, in caso di eventuale ritorno in Patria dove, allo stato, si registrano le condizioni e i presupposti per il ritorno a sistemi di vita civile e democratica».

- *«Il richiedente pone a motivo dell'espatrio fatti e circostanze non riconducibili in alcun modo alle previsioni dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra e, in particolare, non fornisce argomenti che possano far ritenere la possibilità di andare incontro a persecuzioni nel caso di un eventuale ritorno in patria».*
- *«Considerato che i fermi subiti, se realmente avvenuti, concretizzano, proprio per i subitanei rilasci in libertà, solo forme di attività di Polizia di prevenzione e non forme di persecuzione nei suoi confronti».*

Analoghe motivazioni sono state riportate a richiedenti asilo provenienti dalla Romania, dal Pakistan, dal Nigeria, dallo Sri Lanka.

In altre circostanze, pur essendo stata provata l'effettiva pericolosità del paese di provenienza, la Commissione ha sostenuto che la persecuzione perpetrata non fosse stata individuale, ma generalizzata:

- *«Atteso che espone la situazione di insicurezza che si registra in alcune zone del suo Paese interessate da episodi di guerriglia (...) considerato che tale condizione oggettiva, a carattere generalizzato, non rileva, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28/07/1951, ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, non potendosi individuare motivi di persecuzione riferibili in via diretta e personale secondo la nozione contenuta nell'art. 1 della predetta convenzione»⁶⁸.*
- *«Il richiedente asilo riporta fatti ed accadimenti che hanno interessato una pluralità di suoi connazionali, senza denotare intenti persecutori nei suoi confronti».*

In alcuni casi, la Commissione ha motivato il diniego sulla base delle contraddizioni che sarebbero emerse tra i contenuti del colloquio durante l'audizione e le memorie integrative allegate alla domanda di asilo:

- *«le contraddizioni e mutamenti di versione, riscontrati durante l'intervista personale, comportano perplessità in ordine alla veridicità e alla credibilità di quanto asserito e alla fondatezza della richiesta».*

Una motivazione estrema

Nel provvedimento di diniego di un richiedente asilo proveniente dall'Angola si legge: «atteso che non fornisce argomentazioni plausibili in ordine alle modalità dell'espatrio e, in particolare, su come abbia potuto superare con regolare passaporto intestato a suo nome i controlli di frontiera e imbarcarsi su volo internazionale». Secondo la Legge Bossi-Fini, i richiedenti asilo arrivati in Italia in modo irregolare, senza documenti di identità, devono essere rinchiusi nei Centri di Identificazione. In questo caso, è stato invece l'ingresso in Italia con regolare passaporto a essere considerato motivo valido per non concedere lo status di rifugiato.

Nel caso che segue, la migrazione del richiedente asilo verso l'Italia è stata motivata dal tentativo di migliorare la propria condizione socio-economica.

- *«Preso atto che il richiedente fa presente di aver lasciato il proprio paese per trovare migliori condizioni di vita civile e democratica e possibilità di lavoro...».*

Accade anche che le medesime motivazioni facciano da preambolo a decisioni della Commissione Centrale nettamente opposte. E' il caso, ad

esempio, di due richiedenti asilo della Costa d'Avorio, ascoltati uno nel luglio 2004 e l'altro nel gennaio 2005. Le motivazioni sono perfettamente identiche, tuttavia il primo ha ricevuto il secco diniego mentre il secondo si è visto rilasciare un permesso di soggiorno per protezione umanitaria. Tra le stesse motivazioni⁶⁹, si leggono sia un rimando a sedicenti paesi terzi sicuri nei quali chiedere tempestivamente asilo (prima di arrivare dal continente africano in Italia) a prescindere

⁶⁸ Questa motivazione è stata riportata ad un richiedente asilo proveniente dalla Sierra Leone a cui non è stato riconosciuto nemmeno un permesso per protezione umanitaria.

⁶⁹ Così recitano le motivazioni delle due differenti decisioni: «Rilevato che le contraddizioni e i mutamenti di versione, riscontrati durante l'intervista personale, comportano perplessità in ordine alla veridicità e alla credibilità di quanto asserito e alla fondatezza della richiesta; Atteso che espone la critica situazione di generale insicurezza per il conflitto armato interno che si registra nel suo Paese; Considerato che lamenta le difficili condizioni di vita in cui versano le popolazioni della sua etnia in conseguenza all'atteggiamento, che definisce oppressivo e discriminatorio, delle autorità governative; Accertato che in precedenza aveva già soggiornato in altra nazione che, anche se non firmataria della

dalla loro adesione alla Convenzione di Ginevra, sia un rimprovero a quei richiedenti asilo che si concedono "la facoltà" di scegliere il paese a cui domandare la protezione. Tra le motivazioni dei dinieghi si ricorda anche l'appartenenza attiva a partiti politici di lotta considerati illegali.

Una attenta analisi delle motivazioni addotte dalla Commissione ha fatto emergere una serie di problematiche. Mentre in alcuni casi le argomentazioni sono risultate troppo generiche e poco inerenti alla vicenda personale del richiedente asilo, in altri si è riscontrata una mancanza di chiarezza sui parametri utilizzati per la valutazione. Le decisioni della Commissione non dovrebbero in alcun modo essere influenzate da posizioni governative, ma rispettare fedelmente i principi della Convenzione di Ginevra: eppure, l'attribuzione o meno dello status di rifugiato talvolta sembra dipendere più dal paese di provenienza che dalla storia personale del richiedente asilo.

L'impressione è che le persone provenienti da certe aree geografiche abbiano a priori maggiori probabilità di ottenere lo status di rifugiato, rispetto a quelle provenienti da paesi vicini ai governi occidentali ma non per questo immuni da palesi violazioni dei diritti umani. Per esempio, l'esame delle istanze di asilo delle persone provenienti dalla Turchia sembra spesso fatta più sulla base delle scelte di politica estera del governo italiano che sulla storia individuale dei richiedenti asilo.

La condizione dei *ricorrenti*⁷⁰

I *ricorrenti* devono essere oggetto di specifica tutela. Le condizioni di precarietà che generalmente caratterizzano la vita dei richiedenti asilo nel caso dei *ricorrenti* sono ulteriormente aggravate sia dall'incertezza del diritto al soggiorno che dalla tendenziale sospensione delle forme di sostegno e di accoglienza.

I *ricorrenti* sono richiedenti asilo che, avendo ricevuto un diniego dalla Commissione Centrale, presentano ricorso al giudice avverso tale decisione⁷¹. Sebbene non esistano statistiche in merito - dall'esperienza di numerosi operatori dell'accoglienza - risulta che solo una minoranza dei destinatari di diniego accede alla tutela giurisdizionale. Questo non solo per i lunghi tempi di attesa della decisione del giudice (da un 1,5 a 2 anni), ma anche perché i legali tendono ormai a scoraggiare il ricorso se non nei casi di palese infondatezza del diniego. L'accesso al ricorso è ulteriormente limitato nei casi in cui, al momento del diniego, venga notificato al ricorrente un decreto di espulsione. Quando non c'è espulsione contestuale al diniego, il richiedente asilo è raggiunto da un decreto del questore che dispone il ritiro del permesso di soggiorno e intima di lasciare il territorio nazionale entro il termine di 15 giorni.

Ricorrenti e giurisprudenza

La questione del rilascio di un permesso di soggiorno strumentale al ricorso avverso diniego è stata oggetto di un'interessante giurisprudenza.

Il tribunale di Bologna, chiamato nel maggio 2002 a decidere su un ricorso avverso diniego ha disposto che la questura competente rilasciasse un permesso di soggiorno per motivi umanitari «*valido quantomeno fino alla definizione del procedimento*». La disposizione è stata così motivata: «*il rilascio del permesso di soggiorno in favore del richiedente appare senz'altro strumentale all'utile esperimento dell'azione promossa, che rischierebbe di terminare in una pronuncia inutiliter data qualora costui fosse costretto a fare ritorno nel paese di origine*». In conseguenza della mancata ottemperanza da parte della questura competente alla disposizione sopraccitata, lo stesso tribunale ha disposto, nel febbraio 2003, che al ricorrente fosse rilasciato «*un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di almeno due anni e senza il divieto di lavorare*». Infatti, la questura aveva precedentemente rilasciato un permesso di durata limitata, «*sicuramente inferiore alla presumibile data del processo*».

Il tribunale di Catania con l'ordinanza 18.4.2003 ha dichiarato che il ricorrente «*ha diritto al soggiorno temporaneo in Italia fino alla definizione (in tutti i suoi gradi) del procedimento giurisdizionale*» concernente il riconoscimento del diritto d'asilo e dello status di rifugiato.

Convenzione di Ginevra 28.7.1951, poteva assicurargli, se veramente nella asserita condizione di apprensione, adeguata protezione; Ritenuto che l'obbligo internazionale assunto dallo Stato italiano con la ratifica della Convenzione di Ginevra non comporti anche la facoltà per il richiedente lo status di rifugiato di scegliere quando e dove chiedere protezione, dovendosi piuttosto presumere che gli stranieri soggetti a possibili persecuzioni esercitino tale loro possibilità con immediatezza e non appena si trovino in uno Stato che possa garantire loro una tale sicurezza».

⁷⁰ Anche in questo caso, tutti i riferimenti alla procedura di asilo e agli strumenti di tutela giurisdizionali si inquadrano nell'ambito della normativa anteriore all'emanazione e all'entrata in vigore del regolamento di attuazione della Legge Bossi-Fini.

⁷¹ Il ricorso deve essere presentato al giudice civile in composizione monografica tendenzialmente entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento. In realtà su questa tempistica esiste un animato dibattito dottrinale. Il termine non è infatti tassativo, dal momento che il riconoscimento dello status di rifugiato rientra nelle ipotesi di diritto soggettivo perfetto e pertanto il ricorso avverso diniego risulta essere imprescrittibile. In ogni caso la tempestività del ricorso – là dove possibile – risulta essere sempre la soluzione consigliabile.

La presentazione del ricorso non dà automaticamente diritto a restare sul territorio nazionale: il rilascio di un permesso di soggiorno (generalmente per protezione umanitaria) va esplicitamente richiesto al giudice nello stesso atto di ricorso. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, i *ricorrenti* rimangono sul territorio italiano privi di qualsiasi permesso di soggiorno⁷². In queste situazioni, i *ricorrenti* usano portare con sé la copia del ricorso con il timbro del deposito in cancelleria, come “documento alternativo” al permesso di soggiorno e a giustificazione della loro permanenza sul territorio nazionale. Com'è ovvio, la copia del ricorso non determina un diritto certo: in caso di controllo, è discrezionalità del rappresentante delle forze dell'ordine decidere se fermare o meno il *ricorrente* stesso. In queste situazioni è molto alto il rischio di incorrere in rimpatrio coatto e, considerato che la decisione definitiva sull'originaria domanda di asilo non è ancora raggiunta, nella conseguente violazione del principio di “*non refoulement*”.

La mancanza di un titolo di soggiorno, così come il convincimento che la procedura termini con la decisione della Commissione Centrale, hanno come conseguenza che i richiedenti asilo ricorrenti non vengano più considerati tra i beneficiari dei programmi di accoglienza e integrazione⁷³. Per loro si apre così l'ennesimo periodo di “limbo” e di sospensione: «*ora il tempo non ha dimensione; non ha estensione né in avanti, né indietro. Non posso lanciare un ponte tra il presente e il passato e comunque non posso far trascorrere il tempo*»⁷⁴.

Le tre sentenze citate nel box sono tra le prime e le più conosciute in materia. Successivamente sono seguite – da parte di autorità giudiziarie differenti da quelle menzionate - ulteriori disposizioni favorevoli al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, ottenute anche grazie all'intensa attività di informazione e divulgazione svolta da operatori e dalla collaborazione tra questi e i legali. Queste sentenze chiariscono che il rilascio del permesso di soggiorno per i richiedenti asilo ricorrenti è da considerarsi come una misura cautelare strumentale all'esito del ricorso.

Del resto, solo se in possesso di un titolo legittimante la sua permanenza in Italia, il *ricorrente* può effettivamente esercitare il diritto di promuovere davanti al giudice il giudizio per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. La presenza regolare sul territorio e la possibilità di lavorare sono strumenti concreti di attuazione della tutela del diritto alla difesa e delle garanzie di protezione.

Gli ostacoli alla tutela giurisdizionale dei *ricorrenti*

Oltre alla mancanza del permesso di soggiorno, vi sono altri elementi a ostacolare la tutela giurisdizionale del richiedente asilo *ricorrente*.

Sicuramente il costo dei ricorsi incide notevolmente in quei casi in cui il gratuito patrocinio non viene concesso per l'assenza di un documento di identità e della certificazione dello stato patrimoniale (che deve essere rilasciata dall'autorità consolare)⁷⁵.

La tutela giurisdizionale dei richiedenti asilo subisce ulteriori battute di arresto in quei casi in cui il giudice a cui viene presentato il ricorso si dichiara incompetente e rinvia il procedimento al tribunale di Roma⁷⁶. In queste situazioni le complicazioni e i costi aumentano: il *ricorrente* e i suoi legali devono spostarsi, può essere necessario individuare altri avvocati sul posto, etc.

Si deve infine segnalare che negli ultimi anni l'Avvocatura di Stato ha iniziato a essere maggiormente presente nelle cause relative ai ricorsi avverso diniego: non solo sollevando l'eccezione di incompetenza dei tribunali locali, ma anche costituendosi in giudizio, depositando memorie difensive e addirittura ricorrendo in appello nel caso di vittoria in primo grado del

⁷² Il provvedimento del giudice non conduce al rilascio automatico del documento: in alcune città, le questure spesso non si adeguano alle disposizioni del giudice, ritenendo che il rilascio del permesso di soggiorno sia di competenza della pubblica amministrazione e non possa pertanto essere ordinato da un organo giudiziario. Tale arbitrarietà comporta per il *ricorrente* un acuirsi della percezione di precarietà della propria situazione: l'instabilità e l'incertezza sulla sorte della persona diventano la norma.

⁷³ Come si vedrà più dettagliatamente nel capitolo 5, i progetti territoriali del Sistema di Protezione possono continuare ad accogliere e assistere i richiedenti asilo ricorrenti.

⁷⁴ Bracken P.J. e Petty C (a cura di), “*Rethinking the trauma of war*, 1998 – Save the Children

⁷⁵ I *ricorrenti* si rivolgono al giudice per essere riconosciuti rifugiati e pertanto non possono in nessun caso richiedere documenti alle autorità diplomatiche del loro paese di origine. In queste situazioni, occorre premere perché la copia del permesso di soggiorno per richiesta di asilo (ritirato dalla questura al momento della notifica del diniego) possa valere come documento identificativo della persona, così come un'autocertificazione relativa alle proprie disponibilità economiche.

⁷⁶ Con la sentenza n. 11441 del 18 giugno 2004, la Corte di Cassazione ha stabilito la competenza del tribunale di Roma per i ricorsi avverso il diniego dello status di rifugiato, poiché a Roma ha sede la Commissione Centrale chiamata in giudizio. Alcuni tribunali locali continuano a riconoscere a sé la competenza e il dibattito tra gli addetti ai lavori è ancora molto animato.

richiedente asilo ricorrente. Citando un caso per tutti, si può fare riferimento al foro di Firenze, dove l'Avvocatura di Stato tende ad appellarsi nella grande maggioranza dei casi di ricorsi vinti in primo grado dai richiedenti asilo.

Di quello stesso foro, inoltre, vale la pena riportare uno stralcio di due sentenze con cui la Corte di Appello ha ribaltato le decisioni di primo grado favorevoli ai ricorrenti:

«Non si vede come si possa seriamente fare pronteza di ospitare nel nostro striminzito e già stipato territorio tutti i popoli della terra viventi sotto sistemi democraticamente più restrittivi del nostro e che, a occhio e croce, dovrebbero assommare a non meno di due o tre miliardi di potenziali ospiti»⁷⁷.

Si tratta di affermazioni pesanti: dal punto di vista di ICS, è inaccettabile riscontrare nella sentenza di un tribunale italiano dichiarazioni che hanno una evidente natura discriminante e che nascondono un pregiudizio di fondo nei confronti dei cittadini stranieri.

⁷⁷ Corte di Appello di Firenze: sentenza n. 596 reg. cron n. 3632 e sentenza n. 597 reg. cron. n. 3633, entrambe pubblicate in data 13 aprile 2004.

CAPITOLO 3

La presenza in Italia di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria

La difficoltà della raccolta dei dati

In Italia non esistono dati univoci sulla presenza di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria presenti sul territorio nazionale. Le fonti istituzionali divulgano dati spesso disomogenei o addirittura contraddittori, soprattutto quando si cercano di “dare i numeri” sui richiedenti asilo. Gli operatori del settore sono spesso costretti a confrontarsi con cifre che non rispecchiano appieno la realtà. Alle loro difficoltà, si aggiungono quelle degli organismi di controllo: la Corte dei Conti, allo scopo di verificare la gestione delle risorse sull'immigrazione nell'anno 2003, è stata infatti costretta ad adottare metodologie specifiche che ovviassero alle “*difficoltà evidenziate nella precedente relazione di ottenere informazioni e dati univoci dalle diverse strutture del Ministero dell'Interno*”⁷⁸.

L'assenza di dati certi e attendibili ha ripercussioni gravi sull'intero sistema della protezione, sia in fase di programmazione che in ambito operativo. Vediamone un esempio. Per finanziare i programmi in favore di richiedenti asilo e rifugiati, la Commissione ripartisce tra gli stati membri le risorse contenute in uno specifico fondo⁷⁹. Una prima dotazione di base, uguale per tutti gli stati, viene annualmente incrementata in modo proporzionale alle statistiche sulle presenze fornite da ogni singolo governo. Come si potrà leggere in modo più approfondito nel capitolo relativo alle risorse economiche⁸⁰, nel 2004 la Commissione Europea ha abbattuto del 69,05% i finanziamenti FER all'Italia proprio a causa della mancata produzione di statistiche puntuali da parte del Governo.

Quello che si conosce con esattezza è il numero di permessi di soggiorno per richiesta di asilo che vengono rilasciati ogni anno, mentre è quasi impossibile sapere quante domande di asilo vengono effettivamente presentate. I motivi di quella che a prima vista appare come un'incredibile contraddizione sono facilmente spiegabili. La presentazione della domanda di asilo non è infatti contestuale al rilascio del permesso di soggiorno: tra una fase e l'altra possono passare anche diversi mesi e verificarsi situazioni che interrompono la procedura e pregiudicano il rilascio del permesso di soggiorno⁸¹. In sostanza, non tutte le domande di asilo presentate determinano automaticamente il rilascio di un permesso di soggiorno: di conseguenza i dati relativi ai permessi non sono sovrapponibili a quelli sulle domande e finiscono per falsare in modo sostanziale le informazioni sui richiedenti asilo nell'anno.

Allo stesso modo, sono disponibili informazioni esaurienti sui permessi di soggiorno per richiesta di asilo rilasciati annualmente, ma non su quelli che sono stati emessi nell'anno precedente e che ancora sono in corso di validità. Se la procedura di asilo dura diciotto mesi, un permesso di soggiorno è valido su due anni solari ma viene conteggiato solo il primo anno, quello del suo rilascio. Di conseguenza il richiedente asilo è considerato presente in Italia nel primo anno e non in quello successivo.

Infine, forse per l'arretratezza informatica degli uffici amministrativi preposti, non esiste un sistema di calcolo in grado di assemblare ogni anno i dati disaggregati relativi a: domande di asilo presentate; permessi di soggiorno per richiesta asilo in corso di validità; richiedenti asilo trasferiti in Italia da altri paesi europei sulla base del Regolamento Europeo Dublino II⁸².

Questi problemi sono stati denunciati dalla stessa Corte dei Conti, secondo la quale “*particolari ritardi e disfunzioni anche nell'attività ordinaria sono emersi in relazione a una non adeguata stima*

⁷⁸ Corte dei Conti (Relatori i Consiglieri: Valeria Chiarotti, Mario Nispi Landi, Sonia Martelli), Programma di controllo – Gestione delle risorse previste in connessione al fenomeno dell'immigrazione, pag. 2

⁷⁹ FER – Fondo Europeo per i Rifugiati.

⁸⁰ Si veda il capitolo *Le risorse economiche destinate a programmi in favore di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria*

⁸¹ E' il caso di richiedenti asilo che si trasferiscono subito dopo aver presentato la domanda di asilo senza aver mai proceduto alla verbalizzazione, oppure di situazioni in cui l'assenza di un luogo di accoglienza impedisce la domiciliazione. In tutti questi casi, sebbene la domanda di asilo sia stata effettivamente presentata, non si arriverà mai al rilascio di un permesso di soggiorno. Per ulteriori approfondimenti, si veda il precedente capitolo *Le “procedure” per il riconoscimento dello status di rifugiato.*

⁸² Regolamento n. 343/2003 (denominato Dublino II) che ha recepito la Convenzione di Dublino (15 giugno 1990), relativo alla determinazione dello stato competente ad esaminare la domanda di asilo presentata in uno degli stati membri dell'Unione Europea.

dell'effettiva capacità e potenzialità dei sistemi informativi in uso. Ciò ha in primo luogo comportato il rinvio dei rilievi dattiloscopici nei confronti degli interessati alla regolarizzazione che avrebbero determinato una immissione di dati non compatibile con la memoria del sistema, nonché il verificarsi di disfunzioni del sistema informativo a supporto all'esame delle richieste di asilo⁸³.

In merito a quanto detto finora, sono indicative le osservazioni riportate nell'annuale pubblicazione di dati realizzata dall'ACNUR per l'anno 2003⁸⁴. L'Italia figura infatti come l'unico paese dell'Unione Europea a non diffondere dati sul numero delle richieste d'asilo: né su base annuale, né tanto meno su base mensile. Se per altri stati si hanno a disposizione dati disaggregati relativi ai singoli mesi, per quanto riguarda l'Italia non esistono neanche dati ufficiali complessivi. Nel prospetto generale redatto da ACNUR, gli unici altri casi di paesi europei con dati parziali riguardano il Lussemburgo (per i soli mesi di novembre e dicembre) e la Francia (per dicembre). Per entrambi la lacuna della produzione di dati ufficiali è stata colmata con una stima dello stesso ACNUR: operazione di approssimazione resa possibile grazie all'elaborazione degli altri dati mensili prodotti dai governi lussemburghese e francese e quindi non praticabile per colmare il vuoto italiano.

Nota metodologica

Per elaborare una stima attendibile della presenza di rifugiati, richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria, si è scelto di procedere a una selezione dei dati disaggregati prodotti dalle istituzioni italiane deputate alla gestione del diritto di asilo nei suoi differenti aspetti. Già nell'acquisizione di queste prime informazioni sono emerse alcune difficoltà di rilievo. In primo luogo è emersa una difformità tra i dati prodotti dalle diverse fonti e, in alcuni casi, anche tra le informazioni pubblicate dalla medesima fonte in tempi e contesti differenti. Nelle statistiche ufficiali sono raramente indicati i metodi di rilevazione (a campionatura o a copertura totale) e non viene esplicitata a quale fase della procedura di riconoscimento dello status i dati siano riferiti, soprattutto nel caso dei passaggi anteriori all'audizione davanti alla Commissione Centrale.

Metodologicamente si è quindi deciso di fare riferimento a un numero limitato di fonti, allo scopo di rendere la ricerca ripercorribile e verificabile. I dati raccolti sono stati aggregati e rielaborati secondo criteri individuati soprattutto sulla base di un'esperienza maturata sul campo e di volta in volta esplicitati. Il risultato di tale lavoro consente di fare una stima attendibile, anche se, per le difficoltà sopra indicate, è risultato del tutto impossibile fornire dati scientificamente esatti.

Le fonti

Una prima parziale analisi dei dati statistici – diffusi da attori istituzionali e non – ha indotto a procedere a una distinzione tra fonti primarie e secondarie, ove queste ultime fossero una derivazione e rielaborazione delle prime. Tra le fonti statistiche primarie sono stati individuati il Ministero dell'Interno, la Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati e gli enti preposti alla rilevazione e alla diffusione istituzionale dei dati di settore⁸⁵. Tra le fonti secondarie figurano la Caritas, Eurostat ed ECRE (Consiglio Europeo sui Rifugiati e gli Esiliati).

Per superare i limiti dovuti alla discordanza delle statistiche diffuse, si è scelto di basare l'analisi sulle informazioni statistiche raccolte e verificate dalla Corte dei Conti, che già aveva lavorato sulle informazioni rese disponibili da altri soggetti istituzionali⁸⁶. È stata considerata inoltre come ulteriore fonte privilegiata l'audizione del 4 febbraio 2004 dell'onorevole Alfredo Mantovano, in qualità di sottosegretario del Ministero dell'Interno delegato al tema dell'immigrazione, davanti alla Commissione straordinaria del Senato per la tutela e la promozione dei diritti umani. Infine si sono presi in considerazione i dati raccolti ed elaborati dalla delegazione italiana dell'ACNUR.

La presenza di rifugiati e di titolari di protezione umanitaria

Procediamo ora a una analisi dei dati relativi ai rifugiati riconosciuti e ai titolari di protezione umanitaria. Quest'ultima viene concessa ai cittadini stranieri che non ottengono il riconoscimento

⁸³ Corte dei Conti, *op. cit.*, pag. 4.

⁸⁴ Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, *Asylum Levels and Trends: Europe and Non-European Industrialized Countries – 2003*.

⁸⁵ Si citano in particolare l'ISTAT e il SISTAN (Sistema Statistico Nazionale).

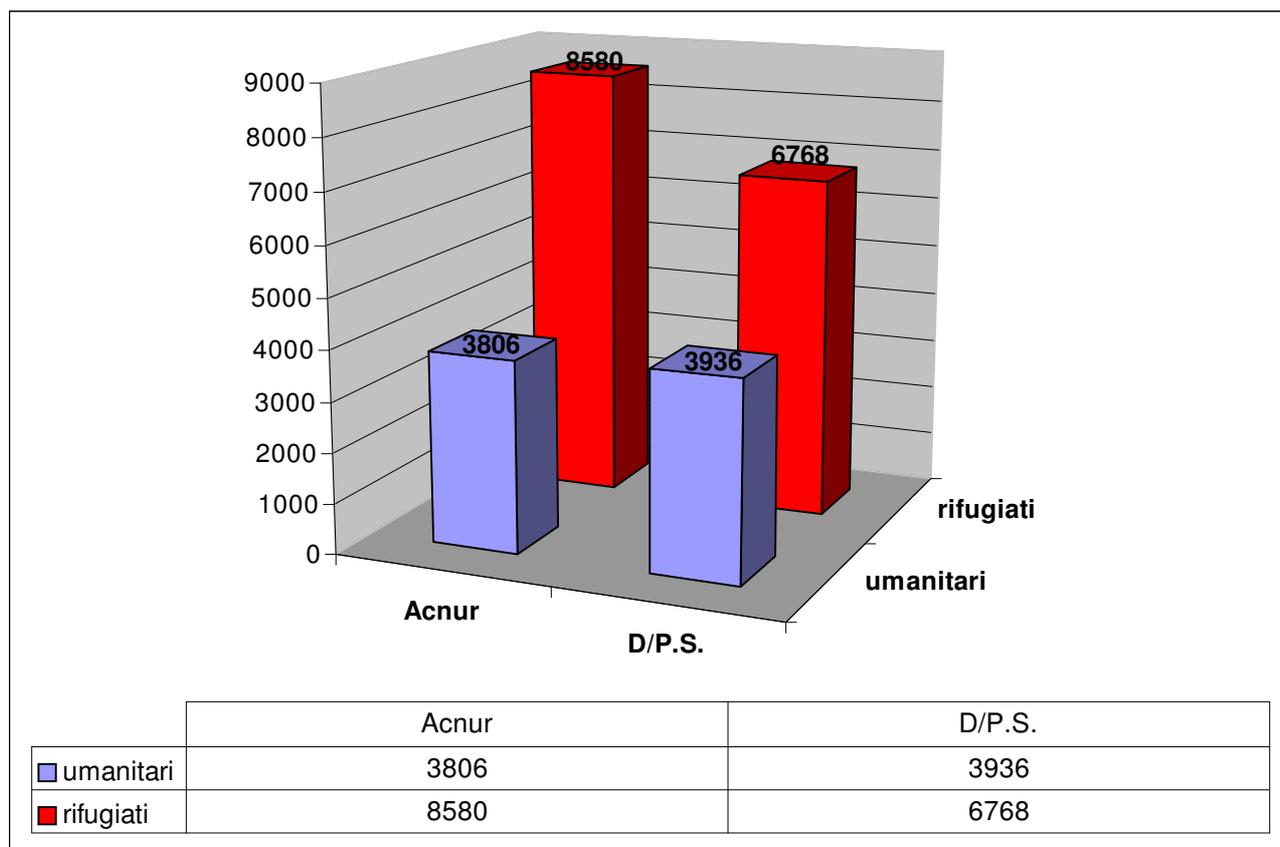
⁸⁶ Corte dei Conti, *op. cit.* Nel documento si fa riferimento ai dati ufficiali prodotti dalla Direzione Centrale Immigrazione e Polizia di Frontiera del Ministero dell'Interno, nonché a quelli relativi al lavoro della Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato.

dello status di rifugiato ma che necessitano di una protezione sussidiaria in quanto un loro rimpatrio incorrerebbe nella violazione del principio di *non refoulement* (non respingimento)⁸⁷. Il permesso di soggiorno per protezione umanitaria può essere rilasciato – su richiesta del giudice – anche ai richiedenti asilo che presentano ricorso avverso il diniego dello status di rifugiato⁸⁸.

Secondo il Dipartimento di Pubblica Sicurezza della Direzione Centrale Immigrazione e Polizia di Frontiera, al 31 dicembre 2003, i permessi di soggiorno per asilo validi sono 6.768, mentre sono 3.936 i titolari di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria. Tra questi è bene precisare che non sono conteggiati i permessi di soggiorno in attesa di rinnovo, i cui tempi sono variabili da questura a questura da un minimo di un giorno a un massimo di 1 anno.

I dati della delegazione italiana dell'ACNUR sono differenti. Per questa agenzia delle Nazioni Unite, infatti, nel 2003 i rifugiati riconosciuti sono 8.580 (1.812 unità in più rispetto al Ministero dell'Interno) e 3.806 i titolari di protezione umanitaria (130 unità in meno).

Grafico n. 1 – Dati del Ministero dell'Interno e di ACNUR a confronto



Fonte: Elaborazione ICS su dati ACNUR e Direzione Centrale Immigrazione e Polizia di Frontiera

La sensibile discrepanza dei dati forniti da ACNUR e dal Ministero dell'Interno non trova una spiegazione immediata. Nel merito sono possibili alcune deduzioni:

1. ACNUR, nel conteggiare i rifugiati riconosciuti, fa riferimento ai relativi provvedimenti di riconoscimento dello status, mentre il Ministero si riferisce all'effettivo rilascio di un permesso di soggiorno per asilo.
2. ACNUR procede a un conteggio assoluto dei rifugiati riconosciuti a prescindere da un loro eventuale passaggio ad altro status giuridico, quando il Ministero dell'Interno fa riferimento unicamente ai permessi di soggiorno. Pertanto un rifugiato esce come tale dalle statistiche del Ministero se, ad esempio, diventa cittadino italiano oppure rinuncia allo status acquisendo altro motivo di soggiorno.
3. Rispetto ai titolari di protezione umanitaria, ACNUR si riferisce ai soli provvedimenti emanati dalla Commissione Centrale, mentre il Ministero dell'Interno fa riferimento anche al rilascio dei

⁸⁷ Articolo 33 della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiati e articolo 19 del Decreto Legislativo n.286/1998 (Testo Unico sull'Immigrazione).

⁸⁸ Si veda in merito il capitolo 2, *Le "procedure" per il riconoscimento dello status di rifugiato*.

permessi di soggiorno per protezione umanitaria disposto dal giudice in favore di richiedenti asilo ricorrenti avverso il diniego dello status di rifugiato.

Nel divulgare i suoi dati a livello internazionale, ACNUR fa unicamente riferimento ai rifugiati, in quanto solo in Italia i titolari di protezione umanitaria sono nettamente distinti dalla categoria dei rifugiati riconosciuti. Pertanto i dati riportati nelle statistiche internazionali dell'ACNUR ricomprendono entrambe le categorie ed evidenziano la presenza complessiva nel nostro paese di 12.386 persone sottoposte a protezione. Nel fornire tale numero, l'Alto Commissariato indica anche dati disaggregati per i principali stati di provenienza.

Tabella n. 1 – Rifugiati⁸⁹ presenti in Italia al 31 dicembre 2003

Paese di Provenienza	Numero
Serbia-Montenegro	2.213
Turchia	1.306
Iraq	1.273
Iran	580
Sri Lanka	459
Repubblica Democratica del Congo	339
Repubblica del Congo	283
Etiopia	282
Albania	271
Sudan	229
Federazione Russa	211
Ruanda	197
Afghanistan	183
Sierra Leone	158
Angola	114
Eritrea	108
Colombia	104
Somalia	74
Togo	71
Camerun	70
Altri	3.861
TOTALE	12.386

Fonte: UNHCR 2003 Population Statistics, UNHCR Population Data Unit.

La presenza di richiedenti asilo

La Corte dei Conti riporta anche i dati forniti dalla Direzione Centrale Immigrazione e Polizia di Frontiera che, al 31 dicembre 2003, indica la presenza di 10.550 titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo.

Un primo dubbio sulla completezza di questo dato emerge leggendo il verbale dell'audizione del sottosegretario all'Interno dinanzi alla Commissione Straordinaria per i Diritti Umani del Senato⁹⁰. Secondo il sottosegretario, nel 2003 le domande di asilo esaminate dalla Commissione Centrale sono state 11.319: si tratta di 769 unità in più rispetto al numero dei richiedenti asilo presenti in Italia fornito dal Ministero dell'Interno. Successivamente la Caritas⁹¹ e l'ACNUR hanno indicato che le domande di asilo presentate all'Italia nel 2003 sono state 13.455: in questo caso, come si vede, la cifra è superiore di ben 2.905 persone.

La differenza tra questi dati risulta essere piuttosto netta e solleva alcune domande. Com'è possibile che la Commissione Centrale esamini un numero di domande superiore al numero dei richiedenti asilo presenti in Italia? Coloro che vengono esaminati dalla Commissione non sono forse tutti richiedenti asilo con regolare permesso di soggiorno? Se dai dati si evince che le domande di asilo presentate siano circa 3.000 in più dei richiedenti asilo presenti in Italia, dove si disperde questo dato nei conteggi complessivi?

La Commissione Centrale esamina anche le domande di asilo dei cosiddetti "irreperibili", cioè quei richiedenti asilo che non si presentano fisicamente all'audizione. La mancata presentazione dipende sostanzialmente da due motivi. Il richiedente asilo si è effettivamente allontanato dall'Italia, oppure si trova ancora nel nostro paese ma è esterno al circuito dell'accoglienza e

⁸⁹ Persone riconosciute come rifugiati sotto la Convenzione Ginevra del 1951/Protocollo del 1967; Persone con status umanitario e protezione temporanea.

⁹⁰ Audizione dell'onorevole Alfredo Mantovano davanti alla Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato – Roma, 4 febbraio 2004

⁹¹ Caritas/Migrantes, *Immigrazione – Dossier statistico 2004*, pag. 502. La Caritas cita come fonte ACNUR.

dell'assistenza. Pertanto, non avendo un domicilio fisso o riconoscibile, non viene raggiunto dalla notifica oppure non ha le adeguate informazioni per sapere che cosa comporti non presentarsi all'audizione.

Se dunque il dato sulle domande di asilo esaminate non solleva in sé una contraddizione con i dati forniti dal Ministero dell'Interno sulle presenze⁹², questi ultimi sono messi in discussione dal dato sulle domande di asilo effettivamente presentate. Inoltre, la Commissione Centrale ha dichiarato alla Corte dei Conti di ereditare ogni anno una "giacenza" di domande di asilo che la Commissione stessa non era riuscita a esaminare l'anno precedente. Da nessuna parte il dato di queste "giacenza" risulta considerato nella produzione delle statistiche. Allo stesso modo, nelle statistiche non risulta in evidenza il numero dei richiedenti asilo che, in base al Regolamento Europeo Dublino II, sono trasferiti in Italia da un altro stato europeo. Non sono infine rilevati i richiedenti asilo che presentano un ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato e risultano quindi privi di un regolare permesso di soggiorno.

Sulla base di questo scenario, si è scelto di raccogliere ed elaborare tutti i dati disponibili, con l'ambizioso obiettivo di fornire una stima dei richiedenti asilo presenti in Italia nel 2003 (e negli anni subito precedenti) o comunque di quelli che restano sotto la responsabilità delle istituzioni italiane.

Se, infatti, la stima delle presenze può essere falsata dall'impossibilità di verificare gli effettivi allontanamenti dal territorio nazionale, è più certa l'individuazione del numero di richiedenti asilo la cui domanda è di competenza dello Stato italiano, responsabile di dare una risposta puntuale a una altrettanto puntuale richiesta di protezione. Per elaborare il modello di calcolo, si sono raccolti una serie di dati disaggregati:

1) le domande di asilo presentate in Italia dal 1999 al 2003

Tabella n. 2 – Domande di asilo presentate in Italia, anni 1999 – 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Domande di asilo presentate	33.364	15.564	9.620	16.015	13455

Fonte: 1999/2000 Dossier Immigrazione Caritas 2004; 2001/2003 ACNUR

2) le domande di asilo pervenute alla Commissione Centrale. Si tratta del numero di fascicoli materialmente trasferiti dalle questure competenti alla Commissione. Questo passaggio è fondamentale nella procedura di asilo, in quanto – una volta ricevuto il fascicolo – la Commissione inserisce il richiedente asilo nel *database* relativo alla calendarizzazione delle audizioni.

Tabella 3 – Domande di asilo pervenute alla Commissione Centrale, anni 1999 - 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Domande pervenute alla Commissione Centrale	24.800	17.766	10.889	7.281	13672

Fonte: Corte dei Conti su dati della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato

3) le domande effettivamente esaminate dalla Commissione Centrale.

Tabella 4 – Domande di asilo esaminate dalla Commissione Centrale, anni 1999 - 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Domande esaminate dalla Commissione Centrale	8.266	24.415	13.309	17193	11.319

Fonte: Corte dei Conti su dati della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato

4) il numero delle richieste di presa in carico presentate da altri paesi europei all'Italia sulla base della Convenzione di Dublino, ora Regolamento Europeo Dublino II. I dati relativi agli anni 2002 e

⁹²Ancora oggi le giustificazioni fornite a livello istituzionale al "fenomeno degli irreperibili" sono due: 1) i richiedenti asilo diventano irreperibili perché di fatto scelgono di abbandonare l'Italia alla volta di altri paesi europei; 2) gli irreperibili sono la dimostrazione di come in questi casi sia "difficile non immaginare un uso strumentale della richiesta di asilo" (dichiarazione del sottosegretario Mantovano nell'audizione dinanzi alla Commissione Diritti Umani del Senato, 4 febbraio 2004).

2003 non sono stati forniti dall'autorità competente⁹³, in quanto – al momento della scrittura del presente capitolo – non erano ancora pubblicabili e non potevano essere divulgati.

Tabella 5 – Richieste di presa in carico da altri Paesi all'Italia, anni 1999 - 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Richieste di presa in carico	2.528	2.286	3.195	N.P.	N.P.

Fonte: Ministero dell'Interno, Unità Dublino

Una volta identificati questi primi dati, è emersa la necessità di individuare il numero dei richiedenti asilo che avevano presentato un ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato. Come già si è detto, questa informazione non può essere rintracciata in alcun documento ufficiale. Infatti, nelle statistiche relative alla giustizia civile, sono riportate informazioni quantitative in relazione a numerose tipologie di cause, ma non in merito a questa specifica categoria di ricorsi. Vale anche la pena di sottolineare l'estrema variabilità di questo dato. A causa anche della perdurante lacuna normativa in materia di asilo, il numero di ricorsi può essere influenzato a livello locale da elementi esterni, tra cui:

- la presenza sul territorio di servizi di sostegno legale e protezione;
- l'accoglienza o meno del richiedente asilo all'interno di un progetto di assistenza;
- l'orientamento locale nel concedere o non concedere il gratuito patrocinio;
- l'orientamento delle questure al rilascio ai richiedenti asilo *ricorrenti* di permessi di soggiorno *ad hoc*.

In mancanza di dati complessivi, l'unica possibilità era quella di procedere all'individuazione di un campione di richiedenti asilo certo e di esaminare su questo la percentuale dei *ricorrenti*. Si è dunque analizzata l'incidenza dei ricorsi sul totale dei beneficiari del Programma Nazionale Asilo (poi rinominato Sistema di Protezione), pur avendo la coscienza che tra i progetti territoriali di accoglienza vi è una notevole propensione a sostenere gli stessi ricorsi.

I dati relativi al totale dei beneficiari del Sistema di Protezione sono stati reperiti attraverso la banca dati del Servizio Centrale. I dati sui *ricorrenti* derivano invece da un'indagine di ICS sui progetti territoriali di accoglienza che continuano ad assistere anche coloro che ricorrono avverso il diniego.

Tabella 6 – Stima della percentuale dei ricorsi avverso diniego in ambito PNA/Sistema di Protezione

	2001*	2002	2003	2004**
Beneficiari	2.008	2.193	2.005	1.631
Ricorrenti	228	260	170	106
% ricorrenti sui beneficiari	11.35%	11.86%	8.48%	6.50%

* Dal 1 luglio al 31 dicembre

** Dal 1 gennaio al 30 giugno

Le percentuali estrapolate possono essere lette come indicatori della tendenza alla presentazione dei ricorsi nei vari anni. Si è scelto di applicare tali percentuali non al numero dei destinatari di diniego ma a un campione di richiedenti asilo, proprio perché le percentuali stesse sono state ricavate dal complessivo dei beneficiari del Sistema di Protezione e non dai soli beneficiari con diniego, dato questo che non è stato rivelato. Si è proceduto, dunque, a fare il calcolo percentuale sul numero complessivo delle domande esaminate dalla Commissione Centrale, limitatamente agli anni 2001, 2002 e 2003.

⁹³Ministero dell'Interno, Direzione Centrale Immigrazione e Polizia di Frontiera - Unità Dublino

Tabella 7 – Stima della percentuale dei ricorsi avverso diniego sulle domande esaminate dalla Commissione Centrale

	2001	2002	2003
Domande esaminate dalla Commissione Centrale	13.309	17193	11.319
Percentuale dei ricorsi	11.35%	11.86%	8.48%
Numero dei ricorsi in base alle percentuali*	1511	2039	960

* Cifre arrotondate per eliminare i decimali
Fonte: Rielaborazione ICS

Una volta raccolti i dati disaggregati, si è elaborata una formula che li mettesse in correlazione, limitando agli anni 2001, 2002 e 2003 il campo di indagine.

<p>Numero di richiedenti asilo presenti sul territorio italiano o comunque sotto la responsabilità delle istituzioni italiane</p> <p>=</p> <p>Domande di asilo presentate + Domande di asilo inevase nell'anno precedente + Ricorrenti + Richieste di presa in carico all'Unità Dublino</p>
--

Prima di avviare il calcolo sulla base della formula sopra indicata, è ancora necessario quantificare le domande di asilo inevase. Nel farlo si è tenuto conto di due tipologie di giacenze:

- *giacenza 1*: domande di asilo che le questure non hanno fatto pervenire nell'anno alla Commissione Centrale;
- *giacenza 2*: le domande di asilo che sono pervenute alla Commissione Centrale ma non sono poi state esaminate.

Per quantificare il numero delle domande inevase si è proceduto a un conteggio dei dati a partire dal 1999, in quanto negli anni precedenti è possibile risalire al totale delle domande di presentate e delle domande esaminate ma non delle domande pervenute. Si è scelto pertanto di identificare il 1999 come "anno zero".

Il conteggio della *giacenza 1* (domande di asilo non trasferite dalle questure alla Commissione Centrale) viene fatto:

- per l'anno 1999, attraverso una mera differenza tra le domande di asilo presentate e quelle pervenute alla Commissione Centrale;
- per gli anni successivi, con la seguente formula: domande di asilo presentate nell'anno + domande di asilo non pervenute nell'anno precedente alla Commissione Centrale - domande pervenute alla Commissione Centrale nell'anno.

Tabella 8 – Domande di asilo non trasferite dalle questure alla Commissione Centrale

	1999	2000	2001	2002	2003
A) Domande di asilo presentate nell'anno	33.364	15.564	9.620	16.015	13.455
B) Domande di asilo pervenute alla Commissione nell'anno	24.800	17.766	10.889	7.281	13.672
C) Domande di asilo non pervenute nell'anno precedente		8.564	6.362	5.093	13.827
Totale giacenza (A – B + C)	8.564	6.362	5.093	13.827	13.610

Fonte: Rielaborazione dati ICS

Allo stesso modo, la *giacenza 2* (domande pervenute alla Commissione Centrale ma non esaminate) stata calcolata:

- per l'anno 1999, determinando la differenza tra le domande di asilo pervenute e quelle esaminate;
- per gli anni successivi, con la seguente formula: domande di asilo pervenute nell'anno alla Commissione + domande di asilo non esaminate dalla Commissione nell'anno precedente - domande di asilo esaminate nell'anno.

Tabella 9 – Domande di asilo non esaminate per anno dalla Commissione Centrale

	1999	2000	2001	2002	2003
A) Domande di asilo pervenute alla Commissione nell'anno	24.800	17.766	10.889	7.281	13.672
B) Domande di asilo esaminate dalla Commissione nell'anno	8.266	24.415	13.309	17.193	11.319
C) Domande di asilo non esaminate dalla Commissione nell'anno precedente		16.534	9.885	7.465	-2.447
Totale giacenza (A – B + C)	16.534	9.885	7.465	-2.447	-94

Fonte: Rielaborazione dati ICS

Da una prima comparazione tra le due tabelle, emerge subito in modo palese come uno dei nodi centrali della procedura risieda nella tempestività del passaggio dei fascicoli dalle singole questure alla Commissione Centrale. Dai dati disponibili, si può desumere che la Commissione Centrale non sia affatto nelle condizioni di lavorare a regime e in modo efficiente: nel periodo 2000-2002, la Commissione ha esaminato più domande di asilo rispetto a quelle che le sono effettivamente pervenute, evidentemente continuando a rincorrere un pregresso inevaso.

Rispetto alle due tipologie di giacenze è doveroso porsi degli interrogativi. Con quali tempi e con quali modalità le domande sono effettivamente trasferite alla Commissione Centrale? Quanti richiedenti asilo esterni al sistema di accoglienza e protezione non portano a termine le pratiche per il rilascio di un permesso di soggiorno? Nell'attesa del trasferimento della pratica e dell'esame dell'istanza di asilo, quanti richiedenti asilo trovano ostacoli burocratici o rinunciano tacitamente alla propria domanda diventando irregolari sul territorio italiano? La Commissione Centrale avrà mai le risorse necessaria, in termini di organico e di strumentazione, per esaminare le domande pregresse in tempi consoni e svolgere al meglio il proprio lavoro? Fornire risposte esatte a questi interrogativi è al momento impossibile.

Procedendo a una somma delle due giacenze (domande di asilo non pervenute alla Commissione Centrale o da questa non esaminate), si ottiene il dato relativo alle domande di asilo inevase ogni anno.

Tabella 10 – Domande di asilo inevase

	1999	2000	2001	2002	2003
Giacenza 1, domande non pervenute alla Commissione Centrale	8.564	6.362	5.093	13.827	13.610
Giacenza 2, domande di asilo non esaminate dalla Commissione Centrale	16.534	9.885	7.465	-2447	-94
Totale	25.098	16.247	12.558	11.380	13.516

Fonte: Rielaborazione dati ICS

La quantificazione delle domande inevase consente ora di applicare la formula finale sopra evidenziata, aggregando finalmente tutti i dati fino a qui evidenziati (domande di asilo presentate nell'anno, domande inevase nell'anno precedente, ricorrenti, richieste di presa in carico fatte all'Italia da altri paesi europei).

La somma di questi dati consente di fornire una stima attendibile del numero di richiedenti asilo presenti sul territorio italiano ogni anno, ovvero del numero dei richiedenti asilo sotto la responsabilità delle istituzioni italiane.

Tabella 11 – Richiedenti asilo presenti sul territorio italiano ovvero sotto la responsabilità delle istituzioni italiane

	2001	2002	2003
Domande di asilo presentate	9.620	16.015	13.455
Domande di asilo inevase nell'anno precedente	16.247	12.558	11.380
Richieste di presa in carico	3.195	N.P.	N.P.
Ricorrenti	1.511	2.039	960
Totale	30.573	30.612	25.795

Fonte: Rielaborazione dati ICS

Come si evince dalla tabella, negli ultimi tre anni la media di richiedenti asilo presenti sul territorio o comunque sotto la responsabilità delle istituzioni italiane è di poco inferiore alle 29 mila unità.

Queste sono le stime: espresse in valori massimi in relazione all'effettiva presenza di richiedenti asilo sul territorio; maggiormente puntuali per quanto concerne i richiedenti asilo sotto la responsabilità delle istituzioni italiane. Rispetto alla quantificazione della presenza effettiva, infatti, non è possibile sapere quanti richiedenti asilo lascino il territorio italiano nel tentativo di trasferirsi definitivamente in altri paesi europei. Allo stesso modo, non è stato conteggiato il numero di richiedenti asilo che hanno rinunciato alla propria domanda di asilo dopo la regolarizzazione dei lavoratori stranieri del 2002. Infine non è dato sapere in modo ufficiale quanti richiedenti asilo siano effettivamente presi in carico dall'Italia a seguito di richiesta di altri paesi europei e, al contrario, quanti siano stati rinviati dall'Italia verso altri stati.

Le conclusioni che emergono da questo tentativo di chiarire gli aspetti numerici del fenomeno rifugiati in Italia sono a dir poco inquietanti. I dati ci consegnano le dimensioni del completo fallimento dell'Italia nell'adempiere ai suoi imprescindibili obblighi internazionali in materia di protezione dei rifugiati.

Quello che emerge dalla lettura delle statistiche sulle domande inevase e sulla continua rincorsa del lavoro pregresso da parte degli organi preposti è assolutamente chiaro: l'inefficienza della procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato non consente di rispondere in modo tempestivo alle richieste di protezione formulate attraverso le domande di asilo.

Ma c'è di più. Da parte delle istituzioni centrali continua a mancare la volontà politica di monitorare quantitativamente e qualitativamente il percorso dei richiedenti asilo in Italia, nonché di sostenere il funzionamento degli organi preposti all'esame delle domande di asilo in termini di risorse umane impiegate e anche di adeguata strumentazione. Questa stessa denuncia è del resto ribadita dalla Corte dei Conti, secondo la quale «*particolari ritardi e disfunzioni anche nell'attività ordinaria sono emersi in relazione ad una non adeguata stima delle effettive capacità e potenzialità dei sistemi informativi in uso. Ciò ha in primo luogo comportato [...] il verificarsi di disfunzioni del sistema informativo di supporto all'esame delle richieste di asilo*»⁹⁴.

Sono poi incomprensibili i motivi per cui l'amministrazione centrale dello stato continua a non produrre dati relativi al diritto di asilo. Questa carenza non solamente impedisce di conoscere in modo più adeguato l'entità del fenomeno e ad adeguare di conseguenza il sistema di accoglienza e protezione, ma comporta anche il mancato accesso ai fondi che ogni anno l'Unione Europea mette a disposizione dei suoi stati membri⁹⁵.

Un ulteriore elemento di allarme è dato dal numero di richiedenti asilo che incomprensibilmente non rientra in alcuna statistica. Il presente studio stima per il 2003 la presenza in Italia di 25.795 richiedenti asilo, contro i 10.550 indicati dal Ministero dell'Interno. La differenza non è trascurabile. Sono 15.245 persone, che troppo spesso vengono "liquidate" come stranieri che scelgono di abbandonare l'Italia, anche se non esistono informazioni certe sulla loro sorte.

Le pagine precedenti sono un susseguirsi di tabelle e formule che individuano e aggregano dati. I conteggi hanno richiesto un lavoro particolarmente complesso, sia per il reperimento delle informazioni prodotte da fonti diverse, che per la loro verifica e analisi critica. La validità delle conclusioni finali potrebbe essere confermata o smentita solo nel caso in cui esistesse un sistema informatico nazionale in grado di conteggiare nel loro complesso i richiedenti asilo presenti sul territorio nazionale. Si è indicata una media annuale di 28.993 richiedenti asilo in Italia dal 2001 al 2003. Un numero di gran lunga superiore ai dati forniti dal Ministero dell'Interno, un numero decisamente ridicolo per un qualsiasi programma informatico di gestione dati.

⁹⁴Corte dei Conti, *op. cit.*, pag.4

⁹⁵ Si veda al proposito il capitolo 6, *Le risorse economiche destinate a programmi in favore di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria.*

CAPITOLO 4

I luoghi della frontiera

Le tragedie del mare, i respingimenti, le espulsioni

Dal 1996 a oggi le stragi di migranti nel Mediterraneo sono diventate sempre più frequenti. Dalla tragedia della “Ihoan” nel Natale del 1996 allo speronamento nel Canale di Otranto della “Kater I Rades” nel 1997. Dalla tragedia di Scoglitti (Ragusa) del settembre 2002, al naufragio di Lampedusa nel dicembre dello stesso anno. Fino ai diversi casi di affondamento del 2003, conseguenza anche dell’inasprimento degli strumenti di contrasto all’immigrazione irregolare come il cosiddetto decreto “*anti-sbarchi*”, emanato dal governo nell’estate di quell’anno⁹⁶. La lista dei morti e dei dispersi si allunga sempre di più. Le “*carrette del mare*”, come vengono definite le barche che trasportano in Italia i migranti, si rovesciano già a poche miglia dai porti di partenza.

Tabella 1 – Migranti morti o dispersi nel Canale di Sicilia nel 2004

Data	Località più vicina	Cadaveri recuperati	Dispersi	Totale vittime
21/1/2004	Lampedusa (IT)	1	0	1
24/1/2004	Tripoli (LY)	4	11	15
10/2/2004	Malta	16	20	36
9/4/2004	Libya	0	30*	30*
5/5/2004	Kerkenah (TN)	1	0*	1*
5/6/2004	Sfax (TN)	6	4	10
24/6/2004	Lampedusa (IT)	1	0	1
5-11/7/2004	Tripoli (LY)	5	0*	5*
1-8/8/2004	Zelid (LY)	18	23	41
5/8/2004	Lampedusa (I)	1	0	1
7/8/2004	Siracusa (IT)	28	0	28
22/9/2004	Zarzis (TN)	4	0	4
1/10/2004	Lampedusa (IT)	0	30	30
2/10/2004	Chott Meriem (TN)	22	42	64
14/10/2004	Malta	1	0	1
28/10/2004	Licata (IT)	1	0	1
14/11/2004	Malta	0	10*	10*
16/12/2004	Malta	1	0	1
	Totale	110	170*	280*

* Numero minimo (non è stato possibile accertare il numero esatto dei dispersi)

Fonte: Paolo Cuttita, Università di Palermo, Dipartimento Studi su Politica, Diritto e Società.

Lo stillicidio di sbarchi a Lampedusa e nel resto della Sicilia continua malgrado gli accordi di riammissione⁹⁷ che negli ultimi anni l’Italia ha concluso bilateralmente con Tunisia, Marocco, Egitto, Algeria, fino agli accordi informali italo-libici dell’estate del 2004 di cui ancora non sono stati pubblicamente rivelati i contenuti.

Dopo l’iniziale enfasi dei primi episodi, i mezzi di informazione si limitano ormai a dare scarse e sommarie notizie degli arrivi di coloro che, in modo sprezzante, sono definiti “*clandestini*”. Le operazioni di rimpatrio forzato e le stragi che puntualmente si verificano nelle acque del canale di Sicilia sembrano interessare sempre meno l’opinione pubblica.

I flussi migratori verso il sud Italia si sono fortemente modificati nel corso degli ultimi tre anni. Fino al 2001 gli sbarchi di migranti si concentravano in Puglia e Calabria, con arrivi prevalentemente dall’area balcanica, dalle regioni del Kurdistan turco e iracheno e da alcuni paesi asiatici (Sri-Lanka, Pakistan, Afghanistan). In seguito la Sicilia ha iniziato gradualmente a diventare la principale regione di approdo sulle coste italiane⁹⁸, soprattutto per i migranti dell’Africa subsahariana e del Maghreb.

⁹⁶ Decreto del Ministro dell’Interno emanato di concerto con i Ministeri della Difesa, dell’Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture e dei Trasporti, 19 giugno 2003

⁹⁷ Si tratta di accordi bilaterali finalizzati ad individuare procedure veloci per l’allontanamento dal territorio nazionale di un cittadino straniero verso il suo paese di origine.

⁹⁸ In Puglia gli sbarchi sono passati da 18.990 nel 2000 a 3.357 nel 2002 (ottobre). Per i medesimi due anni di riferimento, in Calabria da 5.045 a 1.866 e in Sicilia da 2.782 a 15.905. Tali dati sono stati forniti dal prefetto Michele

I migranti sono costretti a un accesso irregolare in Europa a causa delle forti restrizioni per l'ingresso legale. Tra loro molti sono i potenziali richiedenti asilo che vengono di fatto assimilati ai migranti economici, sia nell'informazione dei media che nella normativa adottata dalle istituzioni italiane per contrastare l'immigrazione irregolare. Le priorità della politica italiana (ed europea) rimangono il controllo delle frontiere e la lotta alla "immigrazione clandestina", piuttosto che la salvaguardia del diritto di accesso alla procedura di asilo da parte di chi in Italia cerca protezione. E' a partire da questi presupposti che strumenti come i respingimenti, le espulsioni, il trattenimento nei Centri di Permanenza Temporanea sono adottati in modo discrezionale, a scapito della tutela del diritto di asilo.

Tabella 2 – Cittadini stranieri allontanati dall'Italia, anni 2000 - 2003

	2000	2001	2002	2003
Respinti alla frontiera	30.871	30.625	37.656	24.202
Respinti dai questori	11.350	10.433	6.139	3.195
Ottemperanti alla intimazione	3.206	2.251	2.461	8.126
Espulsi con accompagnamento alla frontiera	15.002	21.266	24.799	18.844
Espulsi su provvedimento conforme dell'autorità giudiziaria	396	373	427	885
Stranieri riammessi nei paesi di provenienza sulla base di accordi particolari	8.438	12.751	17.019	9.901
TOTALE	69.263	77.699	88.501	65.153

Fonte: Dati del Ministero dell'Interno, Rielaborazione Corte dei Conti.

La tabella si completa con i dati parziali forniti dal Ministero dell'Interno per l'anno 2004⁹⁹. Secondo il Ministero, dal 1 gennaio al 15 settembre 2004 i cittadini stranieri allontanati dal territorio nazionale sarebbero stati 42.317, di cui 22.961 respinti alle frontiere di ingresso e 19.356 raggiunti da un provvedimento di espulsione. Emerge da questi dati una forte inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti. I respingimenti alla frontiera, nei soli primi 9 mesi dell'anno, risultano essere aumentati di oltre il 42% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

E' interessante leggere questi dati in comparazione con quelli relativi ai numeri degli sbarchi avvenuti negli ultimi anni sulle coste del sud Italia: Calabria, Puglia, Sicilia.

Tabella 2 – Sbarchi e respingimenti, anni 2000 – 2003

Anno	Sbarchi	Respingimenti alla frontiera
2000	26.817	30.871
2001	20.143	30.625
2002	23.719	37.656
2003	14.331	24.202
2004*	9.464	22.961
TOTALE	94.474	146.315

(*) I dati del 2004 sono relativi al periodo 1 gennaio – 15 settembre

Fonte: Rielaborazione ICS su dati del Ministero dell'Interno e della Corte dei Conti¹⁰⁰

Analizzando la tabella emerge una tendenziale diminuzione di sbarchi e respingimenti, caratterizzata da alcuni picchi numerici dovuti nel 2002 all'approvazione della Legge Bossi-Fini e, due anni dopo, agli accordi bilaterali siglati con Tunisia e Libia. Tali accordi intervengono sia nei processi di riammissione dei cittadini stranieri che nel controllo e monitoraggio diretto delle loro coste e acque territoriali.

Nel corso dei cinque anni presi in esame, i respingimenti alla frontiera sono stati nettamente superiori al numero degli sbarchi. Questa forte discrepanza non si può giustificare adducendo semplicemente che i dati dei respingimenti si riferiscono a tutte le frontiere, anche quelle terrestri e

Lepri Gallerano, vice capo del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, in occasione di un suo intervento a Erice, il 22 novembre 2002, nell'ambito delle ricorrenze del bicentenario dell'istituto prefettizio.

⁹⁹ Comunicato stampa del Ministero dell'Interno, 17 settembre 2004.

¹⁰⁰ I dati sugli sbarchi dal 2000 al 2002 sono tratti dal sopra citato intervento del prefetto Gallerano. Quelli sugli sbarchi dal 2002 al 2004 e sui respingimenti alla frontiera nel 2004 derivano dal citato comunicato stampa del Ministero dell'Interno del 13 settembre 2004. Le informazioni sui respingimenti alla frontiera dal 2000 al 2003 provengono dal documento della Corte dei Conti citato nel capitolo precedente.

aeroportuali. Infatti i numeri sugli arrivi in aeroporto e i relativi respingimenti sono così trascurabili da non comparire neanche nelle principali statistiche sull'immigrazione. Per quanto riguarda le frontiere terrestri, non si parla tanto di respingimenti quanto di "riammissioni attive e passive" ai confini italo-francese, italo-svizzero, italo-austriaco e italo-sloveno¹⁰¹. Questo in conseguenza dei diversi tentativi che i cittadini stranieri fanno nell'uscire o entrare sul territorio italiano.

Per spiegare la differenza di cifre tra sbarchi e respingimenti, si possono fare almeno due di ipotesi.

1. a livello ministeriale sono stati accorpati dati non omogenei (respingimenti alla frontiera sommati a respingimenti su provvedimento del questore e altri provvedimenti di allontanamento);
2. i respingimenti alla frontiera includono anche quelli dalle acque territoriali. Ciò significa che i cittadini stranieri vengono respinti non solo dal territorio (dopo che le navi hanno attraccato o sono state soccorse), ma anche direttamente in mare. Se questa ipotesi fosse attendibile, sarebbe naturale domandarsi in quale modo le autorità italiane possono verificare la presenza di eventuali richiedenti asilo a bordo ed evitarne il respingimento.

In molti casi gli accordi di riammissione hanno consentito l'esecuzione di vere e proprie espulsioni collettive, vietate dalle convenzioni europee e internazionali¹⁰² ed eseguite in modo approssimativo, in quanto le modalità di riconoscimento da parte delle autorità diplomatiche interessate sono tanto sommarie da non consentire neppure un'attribuzione certa della nazionalità. Spesso poi le espulsioni e i respingimenti avvengono attraverso voli charter. La stessa Presidenza del Consiglio ne ha riportato il bilancio per il triennio 2001-2003:

«Nell'anno 2001 sono stati effettuati 13 voli charter per il rimpatrio di 1.700 cittadini extracomunitari (340 nigeriani, 466 albanesi, 201 cingalesi); nell'anno 2002 sono stati effettuati 26 voli charter per il rimpatrio di 2.294 cittadini extracomunitari (393 albanesi, 505 nigeriani, 603 cingalesi, 299 egiziani, 167 rumeni); nell'anno 2003 sono stati effettuati n. 33 voli charter per il rimpatrio di 2.334 cittadini extracomunitari (470 nigeriani, 1.325 rumeni, 131 pakistani, 260 egiziani e 148 di altre nazionalità)»¹⁰³.

Il contenuto degli accordi di riammissione è peraltro mutato nel tempo. Mentre in origine si prevedeva solo il rimpatrio degli immigrati irregolari di nazionalità del paese che li sottoscriveva, negli ultimi anni si è diffuso il ricorso a clausole che prevedono anche il rimpatrio di cittadini di paesi diversi da quelli firmatari. Gli accordi di riammissione più recenti contemplano addirittura la previsione di strutture nelle quali trattenere coloro che vengono espulsi dall'Italia, in attesa di un successivo accompagnamento forzato verso i loro paesi di provenienza.

Le frontiere e l'accesso alla procedura

I mezzi di informazione concludono spesso i loro servizi sugli sbarchi facendo riferimento al trasferimento dei migranti in *centri di accoglienza*. In realtà i cittadini stranieri che entrano in modo irregolare in Italia non vengono ospitati in strutture di accoglienza, ma trattenuti all'interno dei

¹⁰¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Documento programmatico relativo alla politica di immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2004-2006*, 23 settembre 2004, pag. 41. Per riammissioni attive si intendono quelle che prevedono, su richiesta del governo italiano, il trasferimento dello straniero verso lo stato confinante; le riammissioni passive comportano invece il reingresso del cittadino straniero in Italia su richiesta del governo dello stato confinante.

¹⁰² Si fa riferimento in particolare all'articolo 4 del Quarto Protocollo alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali.

¹⁰³ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *op. cit.*, pag. 43.

Centri di Permanenza Temporanea (CPT)¹⁰⁴. A seconda della disponibilità di tali centri, i migranti possono passare da una struttura all'altra, in attesa di essere identificati e successivamente espulsi.

Come abbiamo visto, in Sicilia nel 2002 sono sbarcati più di 18 mila migranti, l'anno dopo circa 14 mila. I CPT tuttora funzionanti nell'isola arrivano a garantire una capienza di 450 posti. Considerando una durata media della detenzione di 40 giorni, i centri siciliani sono perennemente al collasso. Questa circostanza si traduce nella prassi quotidiana di trasferimenti in massa dei

migranti che, sbarcati in Sicilia, vengono portati con pullman o aerei in Calabria (in particolare a Crotone) o in Puglia (nei campi di Borgo Mezzanone e di Bari Palese).

Nei CPT è praticamente negato l'accesso alle organizzazioni non governative e a tutti gli enti di tutela, a eccezione dell'ACNUR che è comunque tenuto a presentare una formale richiesta di autorizzazione. Questo comporta che con enormi difficoltà è possibile procedere a verifiche sulla presenza di richiedenti asilo nei centri e sulle garanzie di accesso alla stessa procedura di asilo.

Ad esempio, mancano del tutto statistiche sulle strutture di trattenimento in Sicilia perché spesso i migranti vi rimangono senza ricevere la notifica di alcun provvedimento. Solo successivamente a un loro trasferimento in altri centri di altre regioni, si procede a un loro "censimento" sulla base dei provvedimenti dei quali sono destinatari: respingimento o espulsione. E' lecito quindi domandarsi se ai potenziali richiedenti asilo sono

Cartelli informativi nei CPT

Sui muri di un centro di permanenza di frontiera, nell'autunno del 2004 campeggiava il seguente cartello: «*Cari ospiti, ora vi trovate nel centro di prima accoglienza dell'isola di Lampedusa (Italia). Dovrete restare qui finché non verrete trasferiti in un altro centro per l'identificazione certa e dove potrete spiegare il motivo del vostro arrivo in Italia. Durante la vostra permanenza riceverete una prima assistenza medica e potrete usufruire anche di un barbiere. Nel rispetto delle persone che verranno in questo centro dopo di voi, vi raccomandiamo di fare attenzione a tutti i materiali e alle strutture che utilizzate. Per preservare la vostra salute e quella degli altri, lavate e tenete puliti il vostro corpo e i vostri vestiti. Vi chiediamo di essere pazienti, di rispettare e di collaborare con il personale che lavora per voi durante tutta la vostra permanenza. Per le vostre necessità o per le informazioni potete contattare tutte le persone vestite di giallo e azzurro*».

date sufficienti garanzie di accesso alla procedura. Sono compresi quando richiedono protezione in una lingua che sia differente dall'italiano? Chi cerca protezione in Italia è effettivamente informato della possibilità di presentare domanda di asilo?

Non esistono risposte a queste domande, dal momento che è sconosciuto addirittura il numero di migranti trattenuti nei CPT che hanno effettivamente presentato domanda di asilo. Si conoscono solo singoli casi, segnalati di volta in volta da organizzazioni non governative, enti di tutela o avvocati che sono riusciti a entrare in contatto con i potenziali richiedenti asilo trattenuti.

La normativa italiana¹⁰⁵ prevede la presenza di servizi di accoglienza, informazione e orientamento che sono stati istituiti ai valichi di frontiera terrestri, portuali e aeroportuali. Tali servizi sono gestiti da due enti, il Consiglio Italiano per i Rifugiati e la Caritas, che hanno firmato convenzioni con le prefetture competenti per istituire sportelli di assistenza presso gli aeroporti, i porti e le frontiere di terra. Purtroppo questi servizi non sono sufficienti a dare garanzie di accesso alla procedura e di tutela dei diritti dei migranti: non è infatti per nulla scontato che le forze di polizia di frontiera mettano in contatto i cittadini stranieri con questi sportelli.

Uno per tutti si vuole ricordare il caso del dissidente siriano Muhammad Sa'id al-Sakhri e della sua famiglia composta dalla moglie e da quattro figli dai 2 agli 11 anni. La famiglia Al Sakhri è sbarcata all'aeroporto di Malpensa il 23 novembre 2002, provenendo da Baghdad (via Amman) dove aveva vissuto esiliata per undici anni. Una volta arrivati in Italia, hanno presentato la domanda di asilo: tale istanza è stata sommariamente respinta dalle autorità di frontiera italiane, che hanno immediatamente disposto il rimpatrio del nucleo familiare il 28 novembre, verso la Siria. Sbarcata ad Amman, tutta la famiglia è stata incarcerata. La madre e i figli sono stati rilasciati dopo alcuni giorni. Il padre è stato trattenuto in carcere per circa undici mesi con l'accusa di essere stato militante della Fratellanza Musulmana, un movimento di opposizione considerato illegale in Siria e

¹⁰⁴ I Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza sono adibiti al trattenimento di cittadini stranieri, in attesa che si verifichino le condizioni necessarie per procedere al rimpatrio forzato, quali l'identificazione della persona e l'organizzazione logistica (modalità del viaggio, accompagnamento da parte delle forze di pubblica sicurezza).

¹⁰⁵ Come stabilito dall'articolo 11, comma 6 del decreto legislativo n.286/1998. Il Decreto del Ministro dell'Interno, emanato in data 30 aprile 2001, ha istituito i servizi di frontiera presso i valichi di Ancona, Bari, Brindisi, Bologna, Bolzano, Como, Firenze, Gorizia, Imperia, Roma, Torino, Trieste, Trapani, Varese e Venezia.

la cui appartenenza è punibile con la pena di morte. In carcere il signor Al-Sakhri ha subito percosse, trattamenti disumani e torture. La vicenda degli Al-Sakhri è emersa perché parenti della famiglia sapevano dell'intenzione di cercare asilo e li stavano attendendo in Europa.

Di quello che stava accadendo alla frontiera dell'aeroporto CIR e Caritas, presenti con uno sportello di assistenza a Malpensa, non sono stati tempestivamente avvertiti.

Una lettera della signora Al-Sakhri¹

«Ai miei cari fratelli Maher e Murhaf. Il destino ha impedito il nostro incontro, anche se eravamo nello stesso paese, nello stesso posto, stesso orario: ci separavano pochi metri.

Gli italiani hanno proibito di ritrovarci. Perché ci hanno umiliato in questo modo?

Perché ci hanno messo in un posto dove faceva un freddo gelido? Sarà perché eravamo in una situazione difficile o perché eravamo persone sospette?

Lo abbiamo chiesto decine di volte. Devo parlare del freddo? Della fame? Del latte per la bambina di due anni e mezzo, oppure della bambina di sei anni? Dove sono finiti i diritti dell'uomo quando hanno preso il padre, lasciandomi con i bambini che piangevano di continuo?

Ci hanno ingannati e ammanettati. E poi dove è finita la richiesta di rifugiati che ci hanno promesso?

Siamo in una situazione molto difficile, abbiate pietà per i bambini che aspettano il loro padre. non vogliamo più il rifugio, vogliamo vivere con dignità una vera umiliazione, trattati da animali (...). Non hanno avuto pietà, quello che abbiamo chiesto decine di volte era solo il rifugio, non potevamo essere trattati peggio, non posso scrivere altro.

Vostra sorella Maisoun»

Il Governo italiano sul caso Al Sakhri¹

Rispondendo alla Camera dei Deputati sul caso Al Sakhri, l'onorevole Alfredo Mantovano, sottosegretario per l'interno, ha riferito: *“Secondo i documenti di viaggio, i sei avrebbero dovuto imbarcarsi su un volo diretto a Casablanca, in Marocco. Al primo controllo di polizia hanno esibito passaporti e documenti che, per precauzione, la polizia di frontiera ha fotocopiato. Tra la Giordania e il Marocco vige l'esenzione di visto e, per questo la tratta Giordania-Italia-Marocco è considerata, in ambito Schengen, particolarmente esposta ai flussi di immigrazione clandestina. (...) Può affermarsi con certezza che le procedure adottate per il controllo e per il respingimento della famiglia siriana, come è stato accertato anche dal direttore del servizio immigrazione e polizia di frontiera inviato sul posto, sono state perfettamente rispondenti alle norme in vigore, al buon senso e al senso di umanità. (...) Il signor Al Sakhri non ha mai presentato alcuna domanda di asilo, non ha mai chiesto o manifestato, anche solo per gesti, una volontà che andasse in tale direzione e nessuna esternazione diretta a richiedere asilo è stata mai percepita dalle decine di operatori di polizia e di addetti allo scalo, alla ristorazione e ai servizi che, nei cinque giorni di presenza in Italia, sono entrati in contatto con la famiglia siriana”.*

Arrivando in Sicilia

Gli stranieri sbarcati nella provincia di Ragusa vengono generalmente accolti in un ex magazzino della dogana, nell'area portuale di Pozzallo. La loro nuova casa provvisoria è un capannone bianco rettangolare, punti luce e fari al soffitto alto, sui lati più lunghi due saracinesche, una costantemente abbassata, l'altra presidiata da poliziotti, carabinieri o finanziari, a turno. Il capannone è disadorno: soltanto dei tavoli al centro da cui si distribuiscono i pasti e da un lato i materassi in gomma piuma dove dormono gli stranieri, a terra. I letti a castello sono nell'altro lato: acquistati dal comune di Pozzallo, non vengono fatti utilizzare dalla prefettura per motivi di sicurezza. Gli stranieri ci appendono i vestiti ad asciugare.

Da giugno a ottobre 2004, in dieci sbarchi¹⁰⁶ sono state accolte nel capannone circa 800 persone: per lo più Eritrei (300), Somali (150), Etiopi (100) e un centinaio di Palestinesi, soprattutto uomini (oltre 600), circa 60 minori, la maggior parte dei quali non accompagnati.

Il periodo medio di permanenza nella struttura è stato di 24 ore, con una punta di 78 ore per lo sbarco del 18 settembre 2004: un centinaio di eritrei in seguito respinti a Malta. Appena entrati nella struttura, agli stranieri veniva intimato di sedersi a terra fino a che non era loro assegnato un numero, spillato ai vestiti. Quindi, anche di notte, si procedeva all'identificazione: si raccoglievano le impronte e le foto di ciascuno con macchine fotografiche su treppiedi e le pareti bianche del

¹⁰⁶ Sono gli sbarchi in cui sono intervenuti anche gli operatori di Medici Senza Frontiere. La gestione dell'accoglienza a Pozzallo è regolata da un protocollo di intesa che coinvolge, oltre alla prefettura di Ragusa, la Sanità marittima di Siracusa (assistenza sanitaria sulle stesse imbarcazioni), la Ausl 7 (triage sanitario immediatamente dopo lo sbarco), MSF (triage, di supporto alla Ausl, e assistenza sanitaria per la durata dell'accoglienza nella struttura) e la Protezione Civile del comune di Pozzallo (gestione e manutenzione della struttura, distribuzione dei pasti e dei generi di prima necessità).

magazzino a fare da sfondo alle facce, mentre in contemporanea la polizia interrogava a campione per individuare gli scafisti. Con frequenza gli stranieri venivano conteggiati, facendoli camminare in fila indiana all'interno del magazzino.

Non è chiaro se già in questa fase gli stranieri potevano accedere alla procedura d'asilo e con quale status giuridico essi uscivano dal capannone di Pozzallo. In sette casi su dieci, sono stati trasferiti in località dove sono presenti sia un CPT che un Centro di Identificazione (Caltanissetta 3 volte; Trapani, 2; Crotone, 2). In almeno un caso sono stati trasferiti presso il CPT "Regina Pacis" di S. Foca, in provincia di Lecce: era un gruppo non numeroso di cinesi sbarcati il 2 settembre 2004.

A Lampedusa, gli stranieri fatti sbarcare sui moli Favarolo o Sanità sono trasferiti a gruppi di 10-15 nel CPT gestito dalla "Misericordia", mentre gli altri aspettano il loro turno seduti sull'asfalto o usando il mare come "toilette". Dal centro, si procede ai trasferimenti in altri CPT o Centri di Identificazione, oppure, da questa estate, in Libia. Non ci sono e non sono ammessi testimoni esterni. Il CPT di Lampedusa si trova a ridosso delle prime case del centro abitato: da una stradina sterrata si può arrivare, senza essere visti, a pochi metri dalla rete di recinzione, ma appena si esce allo scoperto le forze dell'ordine intervengono e impediscono di avvicinarsi ulteriormente.

Lo sbarco dell'8 agosto a Siracusa è stato il più drammatico del 2004, almeno per la Sicilia. Circa 70 persone – provenienti da Liberia, Sierra Leone e Costa d'Avorio – sono state tratte in salvo da un cargo, dopo che 25 erano già morte durante il viaggio e scomparse in mare. Anche uno dei migranti recuperati dal cargo è giunto a Siracusa cadavere: il suo funerale, celebrato nella parrocchia di Bosco Minniti, con il corpo nella bara aperta circondata di fiori, ha cercato per un attimo di restituire dignità e un'identità alle migliaia di persone che fuggono dalla disperazione per cercare rifugio in Italia.

Allo sbarco, la situazione dal punto di vista sanitario è apparsa subito così critica che a una squadra di Medici Senza Frontiere è stato consentito di intervenire anche senza autorizzazione preventiva. Tutti gli stranieri avevano sintomi di disidratazione e assideramento, la sola discesa dalla scaletta della nave si è rivelata uno strazio. A terra, a prestare soccorso, c'erano soltanto un medico della Ausl e un'infermiera della Croce Rossa. Dalle tre di notte fino alle otto di mattina si è lavorato in due tende da campo allestite a pochi metri dall'attracco, poi tutti gli stranieri sono stati trasferiti a Siracusa, all'interno di una scuola dismessa. Quando gli operatori di Medici Senza Frontiere hanno cercato di entrare nella scuola, è stato loro negato l'accesso - anche al solo medico – da parte del questore, dopo che la prefettura aveva invece espresso parere favorevole. Lo stesso giorno gli stranieri sono stati trasferiti a Caltanissetta, con uno status giuridico incerto.

Come dimostrano i casi sopra citati, l'intervento delle organizzazioni non governative nei luoghi e nelle strutture di primissima accoglienza può evitare flagranti violazioni del diritto di asilo. E' in questi luoghi che di fatto si completa una prima, drammatica selezione e si decide l'accesso alla procedura oppure il respingimento, previo trasferimento degli stranieri nei CPT o nei Centri di identificazione. La conferma è data dal numero di richiedenti asilo che sono presenti a vario titolo nei CPT sparsi per l'Italia.

Il centro di Borgo Mezzanone

La struttura di Borgo Mezzanone è attiva dal 1997. Si tratta di un ex aeroporto militare trasformato in centro di "prima accoglienza" e gestito dalla Croce Rossa Italiana. La struttura è così costituita:

1. una palazzina in muratura che comprende una sala mensa per i periodi di presenza ridotta, e un ambulatorio medico. Un'ala dell'edificio, occasionalmente dedicata all'accoglienza, si trova attualmente in fase di ristrutturazione: in essa si prevede di ubicare i nuovi uffici della polizia e, verosimilmente, della futura Commissione Territoriale;
2. una palazzina utilizzata per l'accoglienza (circa 50 posti) e, al piano inferiore, per gli uffici della polizia;
3. una palazzina che la Croce Rossa Italiana utilizza come ufficio, dispensa e mensa degli operatori del centro;
4. la pista dell'aeroporto dove vengono collocate roulotte e container per ospitare le persone in caso di afflussi massicci. Di fatto, nonostante vari lavori, le roulotte sono da ritenersi inutilizzabili: la dotazione di container è stata ottenuta solo dopo varie segnalazioni al Ministero dell'Interno sulla impossibilità di alloggiare nelle roulotte le persone, soprattutto durante i mesi invernali.

Non esistono al momento ambienti per il culto religioso e anche le richieste di accesso da parte di religiosi delle varie tradizioni sono vincolate alla discrezionalità della Croce Rossa Italiana e nella maggior parte dei casi impedito.

Il centro non ha subito modifiche strutturali dall'apertura fino a oggi: le uniche opere di "restauro" si devono alle conseguenze delle cariche della polizia, nella primavera del 2002, nei confronti di un gruppo di persone provenienti dai paesi nord africani, in fase di espulsione.

Quando non è attiva la sala mensa, la distribuzione dei pasti avviene attraverso un servizio di *catering* predisposto con apposita convenzione tra l'ente gestore e una ditta esterna. Tutti i servizi non realizzati direttamente dall'ente gestore sono affidati all'esterno senza bando di gara ma seguendo il metodo della licitazione privata.

La natura giuridica del centro è ambigua. La Croce Rossa Italiana definiva Borgo Mezzanone come "*Centro di Identificazione*"¹⁰⁷ anche prima dell'approvazione del recente regolamento sulle norme relative alle nuove procedure sull'asilo¹⁰⁸. In realtà, in modo assolutamente ingiustificato, il centro è stato talvolta utilizzato anche per ospitare persone trattenute o in fase di espulsione, un uso tipico da CPT. Alcuni casi eclatanti si sono avuti nel 2002 e nel 2003.

Sulla base delle informazioni raccolte da ICS, risulta che l'8 marzo 2002, alcune persone di lingua araba, nonostante avessero verbalmente espresso la volontà di richiedere asilo, sarebbero state fatte riconoscere dai consoli dei rispettivi paesi di provenienza. Al rifiuto dei richiedenti asilo di salire sui pullman per essere rimpatriati, iniziava uno scontro durissimo con le forze dell'ordine che provocò il ferimento di 5 poliziotti e 4 ospiti del centro.

Analogha situazione si è verificata nell'estate del 2002, quando l'intervento degli operatori di ICS ha evitato il rimpatrio di un gruppo di *Tamil*. Questi furono accompagnati all'aeroporto di Fiumicino, dove, però, furono imbarcati sull'aereo solo i loro conterranei Cingalesi. I *Tamil* furono ricondotti al campo e autorizzati ad accedere alla domanda di asilo, diritto che era stato loro negato in prima battuta.

Il 14 gennaio 2003, altri 48 *Tamil* hanno evitato di essere rimpatriati dall'aeroporto di Bari Palese grazie all'intervento di ICS, che si è mobilitata insieme con l'ACNUR e gli altri enti di tutela attivi sul territorio pugliese. Meno fortunato è il caso dei 65 Kurdi iracheni che, ai sensi della Convenzione di Dublino, sono stati respinti verso la Grecia il 17 marzo 2003. Solo due giorni prima, avevano organizzato uno sciopero della fame per essere informati della loro situazione giuridica e della loro sorte: gli operatori di ICS hanno poi avuto modo di raggiungerli e di informarli sulla loro pur incerta situazione. Sebbene le 65 persone avessero trascorso dodici giorni nel centro di Borgo Mezzanone, non vi era traccia di verbalizzazione delle domande di asilo, né degli accertamenti che le istituzioni italiane stavano conducendo per verificare la competenza della Grecia. In serata, i Kurdi sono stati imbarcati dal porto di Bari senza che si sapesse nulla della loro condizioni: erano richiedenti asilo che entravano sotto la competenza della Grecia, oppure venivano espulsi o respinti dall'Italia e quindi destinati a un paese terzo sicuro?

Dei centri pugliesi, soprattutto del campo di Borgo Mezzanone, si è fatto un uso sperimentale. In altre parole, si sono volute testare le disposizioni della legge Bossi-Fini (soprattutto quelle relative al diritto di asilo) prima ancora che questa venisse approvata dal Parlamento. Già nel luglio 2001, un anno prima della votazione della legge, il centro di Borgo Mezzanone fu utilizzato come un Centro di Identificazione dove applicare la procedura semplificata. Infatti, a seguito di uno sbarco importante, alcune centinaia di richiedenti asilo furono qui trasferiti e trattenuti, in attesa dell'arrivo della Commissione Centrale che, in pochi giorni, procedette a tutte le audizioni. Coloro che furono riconosciuti rifugiati o titolari di protezione umanitaria furono trasferiti nei centri dell'appena nato Programma Nazionale Asilo. Gli altri, destinatari di diniego, furono subito raggiunti da provvedimenti di espulsione e quindi tradotti nel CPT "Regina Pacis" di San Foca¹⁰⁹.

¹⁰⁷ La definizione "Centro di Identificazione" appare su tutti i documenti prodotti su carta intestata della Croce Rossa a partire dal 2003.

¹⁰⁸ Regolamento di attuazione della legge n.189/2002, DPR 16 settembre 2004 n. 303 *Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato*

¹⁰⁹ ICS, con la collaborazione delle associazioni "Finis Terrae" e Gruppo di Lavoro Rifugiati e il supporto di una legale, riuscì a depositare davanti al tribunale di Foggia i ricorsi contro l'espulsione per 29 destinatari di diniego. I provvedimenti del giudice – che comunque rigettavano il ricorso – arrivarono troppo tardi, quando le espulsioni erano già state eseguite. Tra i rimpatriati anche alcuni curdi provenienti dalla Turchia. Uno di loro è stato rintracciato circa un anno dopo in Calabria, in occasione del suo secondo tentativo di cercare protezione in Italia: il ragazzo raccontò dei trattamenti disumani e delle torture subite da lui e dai suoi compagni al loro rientro coatto in Turchia.

Sebbene anche le linee guida per la gestione dei CPT¹¹⁰ prevedano la presenza di un servizio di orientamento legale, nel centro di Borgo Mezzanone tale servizio non è mai stato attivato. Dal 2001, prima attraverso il Programma Nazionale Asilo e poi con il Sistema Nazionale di Protezione, viene garantito un costante monitoraggio e orientamento dei richiedenti asilo presenti nel centro, anche se tale lavoro è risultato comunque insufficiente rispetto alle reali esigenze.

Nel 2004, se facciamo eccezione per uno sporadico trasferimento di stranieri dalla Sicilia avvenuto a luglio, il centro è stato sotto-utilizzato. E' difficile capire i motivi di questa decisione, considerato che Borgo Mezz'anone fa ormai parte integrante del sistema di trattenimento dei richiedenti asilo in Italia. Una possibile spiegazione è che il centro "Sant'Anna" di Crotone – già diviso da tempo in due sezioni, una per i richiedenti asilo e l'altra come CPT – sia più funzionale per velocizzare le procedure di identificazione e di espulsione. Inoltre, essendosi concentrati nel 2004 gli sbarchi in Sicilia, la vicina Calabria è più comoda per i trasferimenti di persone.

Nei casi di utilizzo anomalo del centro di Borgo Mezzanone come CPT, nessun operatore ha avuto la possibilità di interagire con i trattenuti, nemmeno quelli inviati dal Programma Nazionale Asilo e poi dal Sistema Nazionale di Protezione. Non di rado la discrepanza fra il ruolo ufficiale e quello *de facto* del Programma Nazionale Asilo e dei suoi operatori è stata elevatissima. Gli operatori PNA, presenti al campo per svolgere attività di monitoraggio e di orientamento ai servizi di seconda accoglienza, hanno dovuto svolgere anche funzioni che avrebbero dovuto essere ricoperte dall'ente gestore del centro, come: segnalare le inefficienze della struttura; riportare esigenze particolari degli ospiti; interagire con gli agenti di pubblica sicurezza per segnalare casi particolari di bisogno laddove ve ne fosse la necessità; tutelare i potenziali richiedenti asilo presenti all'interno dei gruppi di espellendi.

Nell'aprile 2003, la stipula della nuova convenzione tra la Prefettura e l'ente gestore del centro ha apportato alcuni cambiamenti significativi. In primo luogo il servizio di assistenza sanitaria nel centro non viene più garantito dall'Azienda Sanitaria Locale ma erogato direttamente dall'ente gestore¹¹¹. E' aumentato, inoltre, il ruolo di controllo e di decisione da parte della Croce Rossa per quanto concerne la possibilità di accesso al centro: si richiede ora una doppia autorizzazione, dalla Prefettura e dalla Croce Rossa stessa. Effetto primario di questa modifica organizzativa è stata la negazione di autorizzazioni di ingresso ad alcuni enti che a vario titolo si occupano di richiedenti asilo e rifugiati. Queste scelte hanno provocato reazioni anche da parte dell'opinione pubblica della Provincia di Foggia: in particolare, il 1° giugno 2004, numerosi cittadini e associazioni di volontariato hanno pubblicamente manifestato contro la decisione della Prefettura di Foggia di negare l'accesso a Medici Senza Frontiere¹¹². La convenzione sopra citata ha inoltre comportato

Minori non accompagnati

A inizio 2004, a seguito di un monitoraggio svolto per individuare i minori non accompagnati nel Centro di Borgo Mezz'anone, si verificò la presenza di tre ragazzi di nazionalità eritrea senza familiari adulti. L'associazione Finis Terrae segnalò il caso alla polizia, ai servizi sociali e al Comitato Minori Stranieri. Prosegue il racconto un operatore di ICS: «Dopo alcuni giorni, venimmo a sapere che due di questi ragazzi erano stati affidati a persone adulte che si erano dichiarate loro parenti. Questo affidamento non è mai stato verificato in alcun modo e si è basato solo sulle dichiarazioni spontanee degli interessati. Le persone adulte che avevano la responsabilità dei due ragazzi, al ricevimento del primo permesso di soggiorno lasciarono definitivamente il campo. I due ragazzi erano stati dunque affidati a due adulti che avevano fatto perdere le loro tracce. Fu segnalata alla polizia la particolarità del caso, indicando come soluzione alternativa l'accoglienza dei tre ragazzi nel centro per minori di Chiesanuova (in Piemonte), aderente al Sistema Nazionale di Protezione. Secondo la polizia, dal momento che i minori erano stati "legalmente" affidati ad adulti, non si poteva procedere ad un trasferimento dei ragazzi, se non attraverso l'apertura di un fascicolo a carico delle persone alle quali erano stati affidati. I ragazzi continuarono a vivere nel campo fino a quando non vennero trasferiti in un centro per minori della provincia di Foggia senza alcuna esperienza nel campo dei richiedenti asilo. Successivamente si è scoperto che i ragazzi erano fuggiti dal centro: non sentendosi protetti, erano andati in Sicilia a svolgere lavori in campagna, nella raccolta dei pomodori. Con quale criteri si procede agli affidamenti dei minori?».

¹¹⁰ Cfr. Ministero dell'Interno, *Linee guida e convenzioni tipo per la gestione di Centri di Permanenza Temporanea e di Centri di Identificazione (già d'Accoglienza)*, prot. 3154/D.C.S./11.6 del 27 novembre 2002.

¹¹¹ I turni dei medici e degli operatori sanitari seguono le indicazioni delle linee guida del Ministero dell'Interno, già citate nella nota 110.

¹¹² Organizzazione che qualche mese prima aveva pubblicato un rapporto sulla condizione dei centri di permanenza temporanea, includendovi anche una scheda sul centro di Borgo Mezzanone.

una riduzione della presenza di operatori qualificati della Croce Rossa: questo è andato a netto discapito del servizio di monitoraggio delle persone presenti nel centro e, di conseguenza, ha posto dei limiti all'emersione dei casi maggiormente sensibili e bisognosi di tutela (in particolare donne e minori).

Nel giugno 2003, a seguito di un arrivo numeroso di persone nel centro, gli operatori di ICS e del progetto di accoglienza "Lucera Solidale" hanno direttamente verificato la presenza di almeno 12 donne in stato di gravidanza, che dopo circa un mese e mezzo di permanenza al campo non avevano ricevuto nessuna specifica forma di assistenza. La stessa Croce Rossa era all'oscuro della loro condizione. Si è poi detto come la nuova convenzione preveda a carico della Croce Rossa anche il servizio di assistenza sanitaria. Ovviamente ciò comporta per l'ente gestore dei costi elevati che non sono ammortizzabili con economie di scala possibili solo all'Azienda Sanitaria Locale, ma che risultano sostenibili solo attraverso il contenimento del lavoro.

La presenza di personale qualificato, preparato e attento è necessaria anche per la tutela dei minori. Sono infatti stati segnalati alcuni casi di minori affidati a persone che si dichiaravano loro parenti senza nessuna forma di verifica. In alcune di queste situazioni, nemmeno la possibilità di accoglienza presso strutture della rete del Programma Nazionale Asilo ha consentito un interesse maggiore da parte della locale questura e delle autorità preposte.

Negli anni passati alcune organizzazioni sindacali, in specie il sindacato di polizia SILP CGIL, ha denunciato le condizioni di vita all'interno del centro di Borgo Mezzanone. Queste denunce si sono riversate sui singoli denunciati, come si evince anche da interrogazioni parlamentari.¹¹³

Attualmente a Borgo Mezzanone è in fase di completamento la costruzione di un CPT costato circa 3.250.000 euro. La struttura è adiacente agli edifici in muratura della Croce Rossa e si trova all'interno di due aree recintate da una rete alta circa sei metri.

La creazione del centro "misto" (Centro di Identificazione e CPT) potrebbe comportare una situazione esplosiva per quanto concerne la gestione completa di Borgo Mezzanone ma consentirebbe di realizzare l'efficienza ambita dalle nuove norme sull'asilo. Infatti, una volta raggiunti da un diniego dello status di rifugiato, ai richiedenti asilo trattenuti all'interno del Centro di Identificazione sarà sufficiente attraversare un cortile per trovarsi dentro un CPT, pronti per essere espulsi e rimpatriati. L'apertura del CPT di Borgo Mezzanone è prevista per il 1° Aprile 2005.

Il centro Bari Palese

Nel corso del mese di giugno del 2003, circa 1.000 cittadini stranieri¹¹⁴, tra i quali molti minori, sbarcati in gruppi successivi a Lampedusa, sono stati a più riprese trasferiti nel centro di prima accoglienza di Bari Palese. Si tratta di una "roulottopoli" che può ospitare fino a 2.000 persone, allestita sulla pista di un ex-aeroporto militare ma ancora all'interno di un'area militarizzata sede di strutture dell'aeronautica. Uno spazio enorme, recintato da reti metalliche sormontate da filo spinato e presidiato costantemente dalle forze dell'ordine.

Le roulotte – simbolo occidentale di libertà di movimento e di turismo fai da te – erano state poste sotto una copertura di teli di plastica verde che avrebbe dovuto ripararle dal sole cocente, a una distanza di appena 30 centimetri una dall'altra. Ognuna di esse accoglieva non meno di 4 persone. Finestrini rotti, materassi inadeguati per dimensioni e pulizia, macchie di sporizia mai lavate. Individuabili da una lettera corrispondente alla fila e da un numero progressivo (H25, A10 e così via), le unità abitative in materiale metallico, ammassate le une alle altre, costituivano dunque una specie di bidonville universale nella quale ogni nazionalità occupava un settore: qui i Pakistani, più in là i Liberiani, in fondo alla pista i ragazzi del Bangladesh.

Certamente le cattive condizioni abitative erano dovute anche all'usura del tempo. La prima apertura del campo risale al 1998, quando fu allestito per fronteggiare l'emergenza del Kosovo e, a giudicare dalle foto e dalle testimonianze delle associazioni che quell'anno svolgevano attività di tutela legale e di animazione sociale in particolare con le centinaia di bambini presenti, l'atmosfera non era ancora così opprimente come via via sarebbe diventata negli anni successivi: 2001 (200

¹¹³ Atti parlamentari, seduta della Camera dei Deputati del 17 Febbraio 2003. Interrogazione dell'On. Folena sul trattamento professionale subito da un ispettore di polizia dopo l'invio - in qualità di rappresentante provinciale del SILP CGIL - di una missiva al Prefetto di Foggia ed al Ministero dell'Interno, nonché a seguito di una intervista rilasciata al quotidiano L'Unità. Nella richiesta formulata dall'esponente sindacale vi erano due punti importanti: la richiesta di un trattamento più umano degli ospiti ed un maggiore rispetto per le attività dei poliziotti in servizio.

¹¹⁴ Provenienti da Somalia, Pakistan, Bangladesh, Liberia, Eritrea, Etiopia, Ghana, Nigeria, Mali, Congo, Costa d'Avorio, Camerun, Togo, Sudan, Iraq, Palestina

persone tra Iracheni, Eritrei, Etiopi, Sudanesi, Somali); 2002 (circa 800 persone: Siriani, Iracheni e Kurdi di Turchia) e infine il 2003.

Di anno in anno è stato sempre più difficile portare avanti l'attività di informazione e di effettiva tutela legale rivolta ai cittadini stranieri rinchiusi all'interno del campo a causa di sempre più restrittive modalità di azione concesse dalla locale prefettura alle associazioni che facevano richiesta di entrare con questo specifico intento. Queste difficoltà sono cresciute proporzionalmente all'affermarsi di una gestione del fenomeno migratorio che ha portato all'emanazione della legge Bossi-Fini. A partire dal 2001, la gestione del centro di Bari Palese, così come degli altri centri simili in Puglia¹¹⁵, è in sostanza servita da laboratorio sperimentale per la procedura prevista dalla legge n. 189/2002, stravolgendo completamente quanto disposto dalla precedente normativa.

Il periodo di transizione tra le due procedure è stato vissuto con estrema incertezza sia da parte dei cittadini stranieri presenti all'interno del campo che degli operatori degli enti di tutela. Si sono potuti constatare casi di trattenimento di richiedenti asilo oltre i tempi previsti per l'identificazione e la verbalizzazione della richiesta di asilo e del conseguente mancato rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo; di audizioni con la Commissione Centrale avvenute in loco, con centinaia di persone ascoltate in pochi giorni; di trasferimenti in centri di permanenza temporanea effettuati con procedure non regolari perché non supportate dalla relativa documentazione; di rimpatri di massa per coloro che, ricevuto il diniego dello status di rifugiato a seguito di questa procedura non hanno potuto esercitare in pieno il diritto di tutela giurisdizionale e sono stati rimandati in paesi nei quali la loro vita poteva essere (e in alcuni casi è stata effettivamente) messa a rischio; di accesso consentito agli organismi di tutela solo tra un'operazione di rimpatrio e una punitiva, impartita dalle forze dell'ordine a chi aveva tentato la fuga oltre la rete metallica del campo.

Trattenimento 1

I primi sbarchi dell'estate 2003 risalgono all'inizio di giugno. Il 3 giugno circa 200 cittadini stranieri, per la maggior parte Pakistani provenienti dalla regione del Kashmir, sono arrivati con un ponte aereo da Lampedusa all'aeroporto civile di Bari-Palese e trasferiti nel vicino centro di prima accoglienza.

Per alcuni giorni, fino al 10 giugno, alle associazioni di tutela che ne avevano fatto richiesta (Finis Terrae, Gruppo Lavoro Rifugiati, ARCI) non è stato consentito l'ingresso. Solo alcuni parlamentari hanno potuto visitare i cittadini stranieri, constatando che nessuno di loro aveva ancora avuto accesso alla procedura di asilo.

Il 13 giugno gli operatori delle associazioni di tutela presenti sono stati invitati a lasciare il campo, mentre i cittadini pakistani erano condotti a colloquio con una delegazione consolare del Pakistan che ha provveduto alla loro identificazione. Ciò ha costituito una prima, evidente violazione di quanto previsto dalla legge¹¹⁶.

Nel frattempo altre persone venivano trasferite da Lampedusa. Lo spazio vitale tra una fila di roulotte e l'altra diventava sempre più esiguo, soprattutto perché tutti i trattenuti cercavano di passare la maggior parte della giornata nello spazio d'ombra disegnato dai teli tirati per coprire le roulotte e dai pali che li sorreggevano. I cittadini stranieri trattenuti uscivano da questo perimetro solo per le interminabili, ma necessarie, code sotto il sole: davanti al tendone mensa per il pasto, davanti al tendone magazzino per il vestiario e le scarpe, davanti agli uffici della Croce Rossa (gestore unico delle attività in convenzione con la Prefettura di Bari) per una bottiglia d'acqua e per i problemi medici.

Perfino il personale di polizia incaricato della sorveglianza, tramite un portavoce del SIAP¹¹⁷, aveva protestato sulla stampa locale per le condizioni ai limiti della sopportabilità fisica nelle quali era costretto a prestare servizio, definendo "lager" i centri di accoglienza per profughi e "disumane condizioni di schiavitù" i turni di lavoro degli agenti di polizia.

Solo verso le sei del pomeriggio si cominciavano a vedere i bambini in giro e accanite partite di calcio o di basket nella zona di asfalto compresa tra l'ultima fila di roulotte e la rete metallica.

¹¹⁵ Centri di prima accoglienza di Borgo Mezzanone (Fg) e Otranto (Le); Centro 'Lorizzonte' a Squinzano (Le): giuridicamente un CPT, ma utilizzato per la prima accoglienza fino al marzo del 2003.

¹¹⁶ L'articolo 2, comma 7 del Decreto Legislativo n. 286/1998 prevede infatti che le informazioni relative a provvedimenti riguardanti cittadini stranieri non devono essere comunicate alle rappresentanze diplomatiche o consolari "quando si tratta di stranieri che abbiano presentato la domanda di asilo".

¹¹⁷ Sindacato Italiano Appartenenti Polizia

Le procedure di verbalizzazione andavano avanti a rilento e su base 'etnico-linguistica': prima i Somali, poi i Pakistani, poi gli Africani, anglofoni e francofoni, ...

Andavano avanti anche le attività di operatori e interpreti delle associazioni di tutela: informazione generale sulla normativa in materia di asilo (con qualche imbarazzo a spiegare lo stato di eccezione nel quale ci si trovava); individuazione e segnalazione di casi particolari che alle volte risultava difficile vedere per chi stava semplicemente al di là della rete metallica: minori non accompagnati, donne in gravidanza, affetti da patologie più o meno gravi.

Agli operatori presenti nel campo i cittadini stranieri rinchiusi nel centro ormai da 15 giorni chiedevano inoltre di mettersi in contatto con le famiglie, di rassicurarle, dicendo che i loro figli, mariti, fratelli non erano annegati. Questo perché fino al 24 giugno il campo è rimasto sprovvisto di telefoni pubblici che consentissero la comunicazione con l'esterno. Una volta installati gli apparecchi telefonici, è stata autorizzata la vendita di schede a giorni alterni. Non tutti i cittadini stranieri potevano permettersi di acquistarne una: per giorni, quindi, gli operatori hanno raccolto elenchi di indirizzi e-mail ai quali scrivere (di solito in inglese) solo per dire: "*Cara sorella, non posso contattarti direttamente perché sono in un campo per rifugiati a Bari, in Italia. Ti prego dai notizie di me a tutta la famiglia. A presto*".

Dal 17 al 21 giugno la Commissione Centrale, in sessione straordinaria¹¹⁸ presso la Prefettura di Bari ha svolto le audizioni per circa 470 richiedenti asilo, tra i quali 250 cittadini somali, 178 cittadini pakistani, una trentina di cittadini bengalesi e circa una ventina tra Ghanesi e Nigeriani. Cinque giorni, con una media di 90 persone al giorno e di pochi minuti a testa. Un tempo oggettivamente insufficiente per riuscire a comprendere le ragioni che ciascuno di loro poteva addurre a fondamento della richiesta di asilo, o per fare un'istruttoria approfondita su ogni pratica prima di poter prendere una decisione. Inoltre, il trattenimento forzato e l'impossibilità di comunicare con l'esterno avevano precluso a tutti i richiedenti la possibilità di raccogliere o di farsi inviare documentazione a supporto della richiesta di asilo.

A causa del clima di incertezza e della poca chiarezza sulle procedure utilizzate – tanto che gli stessi operatori faticavano capire appieno quanto stesse accadendo – varie volte, durante la notte, diversi gruppi di trattenuti hanno tentato la fuga attraverso le reti metalliche.

Si è potuto constatare direttamente che alcuni di loro, rintracciati dalle forze dell'ordine dopo la fuga e condotti nuovamente nel campo, riportavano segni di percosse sul viso e sulla testa, circostanza verificata personalmente da un medico di Medici senza Frontiere, che in quei giorni aveva effettuato diverse visite nel centro e ulteriormente confermata a MSF dallo stesso responsabile medico della Croce Rossa per il centro¹¹⁹. Nessun referto medico dell'accaduto sarebbe stato redatto.

Trasferimento forzato

Il 24 giugno, verso le sei del pomeriggio, diversi autobus e camionette della polizia sono entrati nell'area del campo, disponendosi tra la rete metallica che circondava le roulotte e i container della questura. Tutti gli stranieri trattenuti nel campo erano naturalmente molto agitati, anche perché dalle camionette sono scesi numerosi poliziotti in assetto anti-sommossa, caschi protettivi e manganelli compresi. Gli operatori delle associazioni di tutela sono stati "invitati" a lasciare il campo nel più breve tempo possibile. Nel frattempo entrava nel campo una macchina con la scritta *Mediaset* sulla fiancata. Nei giorni precedenti la stampa nazionale aveva riportato una polemica dai toni molto accesi scoppiata all'interno della maggioranza di governo: il ministro Bossi accusava il ministro Pisanu di debolezza nella gestione degli sbarchi, non riuscendo quest'ultimo a impedire l'ingresso in Italia di migliaia di "clandestini" e soprattutto non sfruttando al meglio il dispositivo delle espulsioni.

Il governo preparava dunque la sua risposta forte proponendo una esemplare operazione di espulsione collettiva e invitando i mass-media a documentarne i diversi momenti. Infatti, inviati di diverse testate giornalistiche e televisive preavvisati sin dall'ora di pranzo, si trovavano già nell'area del vicino aeroporto civile quando i primi 80 cittadini pakistani sono arrivati sugli autobus della polizia e sono stati costretti a salire su di un aereo per essere trasferiti nei centri di permanenza temporanea di Roma e Milano. Agli operatori delle associazioni di tutela, tra i quali erano presenti anche dei legali, i funzionari di polizia hanno impedito di comunicare con i cittadini

¹¹⁸ La stessa procedura era stata attuata nel 2002 a Bari-Palese e nel luglio 2001 presso il centro di Borgo Mezzanone (Fg) dove sarebbe stata reiterata nell'ottobre del 2003.

¹¹⁹ L. Leoni (a cura di), *Centri di Permanenza Temporanea. Anatomia di un fallimento*, Rapporto di Medici Senza Frontiere, Sinnos Editrice, pag. 210.

pakistani sebbene molti di loro avessero già espresso la volontà di proporre ricorso avverso il “presunto” diniego dello status conferendo mandato legale agli stessi avvocati. “Presunto” perché gli stranieri deportati dal centro di prima accoglienza/identificazione di Bari-Palese non avevano nulla in mano, nessun documento che giustificasse quanto stava accadendo. Infatti, come hanno successivamente verificato i legali che si sono occupati del caso, il diniego dello status di rifugiato e il contestuale decreto di espulsione sono stati loro notificati soltanto all’arrivo nei rispettivi centri di destinazione.

Nella stessa giornata, i legali presenti e l’ASGI (Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione), hanno inoltrato un ricorso alla Corte Europea per i Diritti Umani¹²⁰. Nel sottolineare l’assenza di provvedimenti formalmente notificati agli interessati che giustificassero il loro trasferimento nei CPT, l’impossibilità pertanto di avviare qualsivoglia procedura di tutela giurisdizionale e il rischio che i cittadini pakistani – in particolare quelli provenienti dalla regione del Kashmir – una volta rimpatriati, potessero essere sottoposti a torture e violazioni dei diritti umani, i legali chiedevano alla Corte di sospendere i provvedimenti di allontanamento dal territorio italiano e di condannare lo stato italiano per violazioni delle norme internazionali richiamate in nota.

Trattenimento 2

È stato avviato un coordinamento con avvocati di organizzazioni di tutela che, a Roma e Milano potessero farsi carico della situazione, con la speranza che, viste le irregolari procedure di notifica dei provvedimenti, i giudici chiamati a convalidare i trattenimenti entro le 48 ore rilevassero le irregolarità giudicando nulli i provvedimenti stessi. Questo è accaduto solo per una persona su 80. Pochi giorni dopo, un altro autobus ha trasferito all’aeroporto 30 cittadini del Bangladesh: destinazione il CPT di Milano. All’ingresso del campo una protesta organizzata da varie associazioni (le stesse che operavano all’interno insieme ad altre) ha impedito per qualche ora il passaggio degli autobus della polizia.

Il 5 luglio l’ultimo gruppo di Pakistani, 23 persone, quasi tutti provenienti dalla regione del Kashmir, è stato accompagnato con un autobus nel CPT “Regina Pacis” di S. Foca.

Solo nei giorni successivi, nel corso di varie visite effettuate nei tre diversi CPT da operatori e avvocati, è stato possibile recuperare le copie dei provvedimenti di diniego ed espulsione notificati agli interessati, e presentare ricorso contro l’espulsione. In seguito alle diverse udienze che si sono tenute nelle settimane successive, il giudice ha di volta in volta decretato una temporanea sospensione dei provvedimenti di allontanamento dal territorio, per evitare che i ricorrenti venissero rimpatriati prima di una sentenza definitiva.

Deportazione

Allo scadere dei 60 giorni, per tutti i trattenuti nei tre diversi CPT provenienti dal centro di Bari Palese sono state attivate le procedure di rimpatrio. “L’esperimento” cominciato 3 mesi prima, il test di una procedura prevista nella nuova legge sull’immigrazione ancora inapplicabile, si era concluso con successo.

Qualcuno, tra i Pakistani del Kashmir, è riuscito a sottrarsi al rimpatrio. Solo uno di loro – lo chiameremo S. – tramite gli stessi avvocati che avevano seguito il caso fino a quel momento, ha presentato ricorso contro il diniego ottenendo il riconoscimento dello status di rifugiato.

«*Per i richiedenti asilo che in Italia abbiano ricevuto il diniego dello status di rifugiato e siano quindi espulsi dal territorio, la legge n.189/2002 prevede la possibilità di presentare ricorso tramite le autorità diplomatiche italiane presenti nel paese di origine*»: questo è quanto hanno risposto alle associazioni di tutela e agli avvocati presenti le forze dell’ordine che, il 24 giugno del 2004, presso l’aeroporto di Bari, presiedevano alle operazioni di rimpatrio collettivo di 80 cittadini stranieri.

S. è riuscito in seguito ad avere notizie di alcuni dei suoi compagni del Kashmir rimpatriati. Prelevati dalla polizia al loro arrivo in Pakistan, tutti sono stati trattenuti in carcere per lunghi interrogatori e verifiche su quanto avessero dichiarato in Italia e inseriti in una lista che impedisce loro di lasciare il paese senza autorizzazione. In seguito ad alcune manifestazioni di protesta che si sono verificate in Kashmir nel mese di ottobre 2004, alcuni tra coloro che in Italia avevano dichiarato di essere attivisti in contrasto con le politiche del governo centrale, sono stati immediatamente incarcerati perché sospettati di avervi partecipato attivamente.

¹²⁰ I legali riscontravano nella vicenda una violazione degli articoli 3 e 13 della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali, che sanciscono che “nessuno può essere sottoposto a torture o a pene o a trattamenti inumani e degradanti”, e che a tutti deve essere garantito il diritto di difesa; dell’articolo 4 del Quarto Protocollo alla Convenzione stessa, che vieta espressamente le espulsioni collettive di stranieri; dell’art. 33 della Convenzione di Ginevra, che sancisce il principio di “non refoulement” (non respingimento).

La chiusura del cerchio.

L'anello mancante per la realizzazione di un sistema chiuso che, prevedendo i passaggi fin qui descritti (trattenimento in centro di identificazione, trasferimento, trattenimento in un CPT, rimpatrio) consenta di realizzarli sul medesimo territorio di Bari – con notevoli risparmi sui costi dei trasferimenti e maggiori garanzie di sicurezza - è stata l'individuazione di un sito sulla stessa area del centro di prima di identificazione, dove realizzare la struttura di un CPT.

I lavori sono cominciati nell'autunno 2003 e immediatamente hanno incontrato l'opposizione di una rete di associazioni¹²¹ che ha coinvolto attivamente una parte della cittadinanza e stimolato le amministrazioni del Comune e della Provincia di Bari ad adottare delle delibere di giunta che sanciscono l'indisponibilità delle amministrazioni stesse ad avere sul proprio territorio strutture di detenzione amministrativa per cittadini stranieri. I lavori sono andati comunque avanti, concludendosi nel mese di ottobre 2004. La struttura non è ancora operativa, anche perché si attendono le gare di appalto per consentire alle organizzazioni "umanitarie" che vogliono svolgere questo genere di attività di concorrere per aggiudicarsi la convenzione con l'Ufficio Territoriale del Governo di Bari.

Il racconto di S¹.

«Ogni anno centinaia di rifugiati entrano in territorio italiano in cerca di una vita migliore, in fuga da violazioni dei più elementari diritti, da dittature, da persecuzioni politiche, etniche, religiose, da guerre. Molti di loro, in verità, pensano di utilizzare l'Italia come luogo di passaggio per raggiungere altre paesi europei. Questi gruppi di persone provengono da nazioni e da civiltà differenti. Raggiungere l'Italia non è un gioco da bambini; bisogna affrontare la possibilità di una morte orribile; molti sfortunati si sono persi nelle profondità del mare, solo pochi fortunati hanno raggiunto le coste dell'Italia. Io sono arrivato a Lampedusa, in Sicilia, il 1 giugno del 2003 insieme ad altre 200 persone. Prima di raggiungere le coste avevamo attraversato una tempesta feroce e avevamo perso le speranze di sopravvivere, ma quando abbiamo toccato le coste di Lampedusa ho visto un'espressione di felicità sui visi degli altri rifugiati; erano molto felici perché avevano raggiunto la possibilità di una nuova vita, una vita libera. Io potevo sentire le loro emozioni quando i loro visi terrorizzati si aprirono in un sorriso. Essi ringraziavano Dio per la nuova vita che aveva concesso loro dopo aver sfidato la tempesta mortale. Ma nessuno di loro sapeva che cosa che li attendeva.

Siamo rimasti a Lampedusa 4 giorni e poi siamo stati portati nel campo di Bari. Questo campo si trova nella periferia della città, in uno spazio isolato in quanto si tratta di un'area militare, nascosto alla vista dei più cosicché non molti nella città sapevano della sua esistenza.

Nel campo c'erano circa 1000 persone provenienti da diversi paesi ma la struttura non era sufficiente ad accogliere tutte queste persone. Dormivamo in roulotte: ne assegnavano una ogni 4-5 persone, mentre la reale capienza era per una persona. Anche il cibo era insufficiente per un normale essere umano adulto; sembrava uno scherzo, infatti con gli amici africani che erano con noi, ci divertivamo a commentare come era davvero difficile poter placare la fame con quelle dosi per bambini. Molti di noi che avevano perso vestiti e scarpe hanno visto soddisfatte le proprie richieste con due paia di lenzuola, trovando così molta difficoltà a camminare sull'asfalto bollente. Per l'acqua invece eravamo costretti a lunghe attese fuori dall'ufficio della Croce Rossa solo per poter avere una bottiglia. In breve tutto era pietoso per ciascuno di noi là dentro, ma nonostante tutto eravamo felici sognando il momento in cui saremmo stati lasciati liberi di andare. Io ero con altri 24 Kashmirensi, tutte persone che avevano subito trattamenti inumani da parte del governo pakistano e da quello indiano, e così abbiamo deciso di rivolgerci all'ufficio di polizia per chiedere di poter essere considerati ed identificati come Kashmirensi, anziché Pakistani o Indiani, ma ci è stato negato con la spiegazione che il Kashmir non è uno stato riconosciuto. Successivamente ci hanno portato dinanzi ad un rappresentante dell'Ambasciata Pakistana che ci ha trattato esattamente come ci aspettavamo, e cioè deridendoci. Da quel momento si è iniziato a mormorare che saremmo stati tutti riportati nei nostri paesi. Queste notizie hanno infranto i sogni di una nuova vita in Europa di tutti. A quel punto infatti molti hanno tentato di fuggire nella notte, rischiando la propria vita a causa della presenza dei binari della ferrovia nei pressi del campo. Nel campo c'erano alcuni rappresentanti di associazioni che si occupano di rifugiati che ci fornivano informazioni sulla normativa italiana. Alla fine abbiamo sostenuto il colloquio davanti alla Commissione che avrebbe deciso del nostro destino. In realtà la Commissione non sembrava molto interessata dalla nostra condizione di poveri esseri umani quanto piuttosto attenta a requisiti formali. Un gruppo di 80 Pakistani è stato trasferito poi sotto la custodia della polizia nei CPT di Roma e Milano e da quel momento nel campo si è creata un'atmosfera di estrema tensione e scoramento; ho visto molti piangere e chiedere l'aiuto di Dio. I rappresentanti delle varie associazioni sono stati gli unici che ci hanno considerato esseri umani e che hanno fatto del loro meglio per cercare di aiutarci, ma è stata come una goccia nell'oceano poiché si trattava di una decisione del governo.

Il 5 luglio 2003 gli ultimi 23 pakistani ancora nel campo sono stati portati in un CPT pugliese. Io ero tra loro. Ho visto le persone trattate come animali, alcuni torturati psicologicamente per creare un clima di terrore. È stato uno dei periodi peggiori perché persone innocenti venivano rinchiusi in prigione come bestie pericolose.

Di fronte al CPT, sulla spiaggia, la gente si ritrovava per divertirsi e prendere il sole ma nessuno di loro si è mai chiesto quale fosse il crimine per cui eravamo condannati alla prigione.

Nel CPT ci sono state molte manifestazioni di autolesionismo per poter uscire dal centro. Spesso il centro sembrava una macelleria con tracce di sangue sui muri anche se nessuno ha mai dato notizia di queste persone ferite. È stata la peggiore esperienza che potesse accadere».

S. è l'unico che ha avuto la possibilità di presentare ricorso avverso il diniego; il giudice ordinario gli ha riconosciuto lo status di rifugiato in Italia.

Il caso della *Cap Anamur*

Il 20 giugno, mentre in Italia si svolgevano iniziative per la giornata internazionale del rifugiato, la nave tedesca *Cap Anamur* soccorreva in acque internazionali 37 cittadini africani a bordo di un gommone che stava per affondare. Si trattava di trentasette giovani uomini, tra i 20 e i 35 anni, che dichiaravano di essere fuggiti dalla violenza e dalle atrocità perpetrate nei loro paesi di origine e che pertanto intendevano cercare protezione e richiedere asilo.

Le autorità italiane hanno inizialmente negato la possibilità di sbarco rivendicando la competenza di Malta, malgrado le insistenze del comandante della *Cap Anamur* il quale sosteneva ragioni opposte. Secondo il comandante della nave, infatti, i 37 cittadini africani dovevano sbarcare in Italia e qui poter richiedere protezione attraverso la presentazione di una domanda di asilo. Il salvataggio era avvenuto, infatti, a cento miglia da Lampedusa e a centottanta miglia da Malta.

La mobilitazione sulla vicenda *Cap Anamur*.

La vicenda della *Cap Anamur* ha dato vita a una forte mobilitazione popolare. A livello nazionale ICS ha lanciato la campagna "Figli di un dio minore", raccogliendo firme per un appello con il quale si richiedeva l'attracco della *Cap Anamur* alle coste italiane e l'accesso alla procedura di asilo da parte dei cittadini africani che erano a bordo della nave. In soli due giorni hanno firmato l'appello oltre duemila cittadini, associazioni ed enti locali, facendo proprie le denunce di violazioni dei diritti fondamentali avanzate da ICS. La campagna nazionale è andata a supportare anche le numerose iniziative locali in Sicilia, realizzate da un gruppo eterogeneo di associazioni ed enti di tutela.

Tutti dati che potevano essere dimostrati dalla lettura del diario di bordo, del tracciato sulle carte nautiche e anche da alcuni filmati che erano stati girati durante le operazioni di soccorso.

Il 6 luglio 2004, il Viminale ha diramato una nota nella quale si dichiarava che «*la norma internazionale impone la presentazione della domanda di asilo nel luogo di primo approdo (in questo caso Malta) dei presunti profughi*».

Nonostante le richieste presentate sin dall'inizio da diverse associazioni e da rappresentanti politici italiani e malgrado i contatti con i governi italiano e tedesco, le autorità italiane non solo non hanno riconosciuto il diritto di attracco in porto della nave ma neanche hanno garantito il diritto dei profughi ad accedere a una procedura di asilo prima di sbarcare dalla nave che li aveva salvati.

Dopo giorni di lunghe trattative riservate¹²², puntualmente riferite dai mezzi di informazione, il 12 luglio 2004 è stato finalmente concesso l'attracco nelle acque nazionali e lo sbarco sul territorio italiano¹²³.

A Porto Empedocle, uno schieramento di poliziotti e carabinieri attendeva sul molo l'arrivo della nave, mentre un gruppo di rappresentanti dell'associazionismo assisteva allo svolgersi degli eventi. Subito dopo lo sbarco, il comandante della nave e il responsabile della *Cap Anamur* sono stati arrestati con l'incriminazione di aver agevolato l'ingresso irregolare di migranti. I 37 cittadini africani sono stati invece condotti prima al CPT di Agrigento e, subito dopo, al centro di Caltanissetta. Nei centri di permanenza i cittadini africani sono stati inizialmente raggiunti da provvedimenti di respingimento, in quanto le autorità italiane non hanno tenuto conto delle domande di asilo già presentate a bordo della nave e indirizzate alla Germania¹²⁴.

Solamente dopo l'intervento delle ONG e dell'ACNUR, i 37 cittadini africani sono riusciti a presentare la propria domanda di asilo alle autorità italiane. Nei giorni successivi, la Commissione Centrale si è recata in missione a Caltanissetta per procedere all'esame delle domande di asilo. La procedura di asilo si è svolta con grande velocità: il 18 luglio, la Commissione aveva già emanato i provvedimenti relativi alle singole istanze e un gruppo di 14 cittadini africani veniva tempestivamente trasferito nel CPT di Ponte Galeria a Roma. Il successivo 20 luglio, il sottosegretario all'Interno, onorevole Alfredo Mantovano, dichiarava che «*per tutti e 37 gli africani*

¹²¹ Si chiama Rete NO CPT e raggruppa circa una ventina di associazioni di Bari e provincia.

¹²² Le trattative sono state condotte ufficialmente tra il governo italiano, quello tedesco e l'armatore della nave, nel tentativo di riconoscere la responsabilità della Germania per la presa in carico dei 37 cittadini africani. Ufficiosamente sono intervenuti anche altri attori, provenienti dal mondo non governativo.

¹²³ Dopo il Vertice Europeo del 6 luglio 2004 in Gran Bretagna, i ministri degli Interni italiano e tedesco avevano concordato come soluzione il respingimento della nave verso Malta. Il governo maltese, che in un primo momento aveva ammesso che la nave *Cap Anamur* fosse transitata dalle acque maltesi ha subito smentito gli stessi ministri, negando che la nave fosse mai transita per le acque territoriali di Malta.

¹²⁴ I cittadini africani avevano presentato le domande di asilo alla Germania, in quanto la *Cap Anamur* è un'imbarcazione battente bandiera tedesca. La scelta della presentazione delle istanze alla Germania è stata inoltre fortemente influenzata dalle indicazioni fornite dai vari interlocutori che hanno preso parte alle trattative riservate, cui si è accennato sopra.

la Commissione per i rifugiati del Viminale ha respinto le richieste di asilo, ma mentre per i 22 che sono rimasti in Sicilia c'è la possibilità di un permesso di soggiorno temporaneo in attesa che si chiarisca la loro posizione, per i 14 che sono stati trasferiti a Roma, allo stato attuale, c'è solo l'espulsione. A meno di pronunce contrarie da parte dei giudici»¹²⁵.

Se in un primo momento, anche sulla base delle dichiarazioni del sottosegretario, sembrava che almeno a 22 richiedenti asilo fosse stata riconosciuta una protezione sussidiaria, successivamente anche tale ipotesi è svanita. Infatti dopo ulteriori interrogatori incrociati, effettuati dalle forze di polizia all'interno del centro di Caltanissetta e finalizzati a identificare l'effettiva nazionalità dei cittadini africani¹²⁶, le decisioni della Commissione Centrale venivano infine definitivamente

Una notte in aeroporto.

La testimonianza di un operatore ICS presente a Fiumicino la notte del 21 luglio 2004. «Alle 21.00 all'aeroporto di Fiumicino si sono recate spontaneamente più persone: i due avvocati dei cittadini africani, operatori di ONG, rappresentanti dell'ACNUR, parlamentari, esponenti del movimento. Alcuni erano lì per dimostrare solidarietà a 25 cittadini africani, naufraghi della Cap Anamur, che stavano per essere espulsi, altri per fare un ultimo tentativo per difendere i diritti delle persone e lo stesso nostro stato di diritto. Avevamo saputo da poco che c'era stata una rettifica delle decisioni della Commissione Centrale e che la protezione umanitaria – inizialmente concessa ad alcuni della Cap Anamur – veniva ritirata. Ci sembrava impossibile: dalla nostra esperienza, era la prima volta che una cosa del genere accadeva. I due avvocati, che hanno fatto un lavoro enorme, hanno tentato in tutti i modi di contrattare con la polizia di frontiera per chiedere di incontrare, mandato alla mano, i loro assistiti. Non sono stati fatti passare né loro, né i parlamentari, né i rappresentanti dell'ACNUR. Un deputato ha fatto un ultimo tentativo di chiamare il ministro dell'Interno, chiedendo il rispetto del nostro ordinamento e della legalità. Dopo la mezzanotte si è lasciato l'aeroporto: non era oggettivamente possibile fare più nulla. Nell'allontanarci ci siamo soffermati sui tunnel trasparenti che conducono ai parcheggi. L'aeroporto era circondato da mezzi lampeggianti. A qualcuno di noi è sembrato intravedere un pullman con delle persone a bordo: forse stavano trasferendo solo allora i cittadini africani all'aeroporto. La mattina dopo abbiamo saputo che il volo era decollato solo all'alba, perché alcune delle persone che stavano per essere espulse avevano fatto resistenza. Le notizie parlavano di percosse e di persone ammanettate. La fuga dai loro paesi, i giorni in mare, il passaggio da un CPT all'altro e poi il rimpatrio, trattati come criminali».

revocate. Venivano quindi avviate per tutti (meno che per l'unico richiedente asilo che aveva ammesso di essere cittadino nigeriano e collaborato alle indagini di polizia) le pratiche di rimpatrio con accompagnamento forzato.

Nei confronti di 36 cittadini africani, dunque, è stato disposto immediatamente un rimpatrio coatto, senza che fosse riconosciuto il loro diritto a un riesame della decisione. A nulla è valso il ricorso d'urgenza presentato al Tribunale di Roma per il riconoscimento dell'asilo costituzionale, né il ricorso presentato alla Corte Europea. Tra il 20 e il 23 luglio, i 36 cittadini africani sono stati imbarcati su più voli aerei, con destinazione Ghana e Nigeria.

Ad Accra, in Ghana, quando il 22 luglio 2004 è atterrato il volo proveniente da Roma, si è tenuto un incontro tra rappresentanti del governo, del servizio immigrazione, dei servizi segreti e dell'ufficio rifugiati. Le autorità ghanesi hanno dichiarato che tra le 25 persone rimpatriate dall'Italia non c'era nessun sudanese: tutti con cittadinanza del Ghana, tranne uno della Sierra Leone.

E' ancora in corso il procedimento penale a carico del responsabile della organizzazione tedesca Cap Anamur e del comandante della nave. Davanti ai Tribunali di Roma e Caltanissetta sono ancora pendenti i ricorsi contro il diniego dell'asilo. Solo uno dei naufraghi della Cap Anamur è rimasto in Italia: dopo aver collaborato con le forze di polizia, è stato "salvato" da un intervento della Corte Europea dei Diritti Umani, sollecitato con un ricorso dei due avvocati di Roma ma giunto troppo tardi per tutti gli altri naufraghi richiedenti asilo. Un ritardo che probabilmente non si sarebbe verificato se i profughi avessero presentato immediatamente richiesta di asilo all'Italia, subito dopo il loro ingresso nelle acque territoriali italiane, senza scendere dalla nave che li aveva salvati. Una nave battente bandiera tedesca, sulla quale avrebbero potuto comunque ricevere cure

¹²⁵ Intervista rilasciata all'ANSA il 20 luglio 2004.

¹²⁶ Inizialmente i 37 cittadini africani avevano coralmemente dichiarato di essere Sudanesi. Di conseguenza le loro istanze di asilo sono state esaminate ponendo l'enfasi sulla provenienza dal Sudan (alla ribalta per la crisi nella regione del Darfur), piuttosto che su un'analisi complessiva e veritiera delle loro vicende personali. Nel momento in cui si è proceduto a una loro identificazione come cittadini del Ghana, la Commissione ha evidentemente ritenuto opportuno non procedere a nuovi colloqui ma decidere per netti dinieghi di riconoscimento dello status di rifugiato.

mediche e assistenza legale da parte delle organizzazioni umanitarie indipendenti.

I 37 cittadini africani a bordo della nave Cap Anamur – sebbene avessero dichiarato al comandante dell'imbarcazione di cercare protezione e sebbene le autorità italiane fossero a conoscenza delle loro istanze di asilo presentate alla Germania – non sono stati trattati come richiedenti asilo. Infatti, subito dopo lo sbarco a Porto Empedocle, sono stati raggiunti da decreti di respingimento alla frontiera senza che fosse rispettato il principio di “*non refoulement*”, in base al quale un cittadino straniero non può essere allontanato dal territorio nazionale se un suo rimpatrio può mettere a repentaglio la sua incolumità fisica e libertà personali¹²⁷. I decreti di respingimento – con contenuti uniformi per tutti i destinatari – si configurano inoltre come respingimento collettivo di persone provenienti da paesi o regioni ove la loro vita e la loro libertà possono essere seriamente minacciate¹²⁸. La mancanza di tempestività nel ricevere le domande di asilo da parte delle autorità italiane ha inizialmente violato quanto disposto dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani¹²⁹. Successivamente, conclusasi la procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, è stato violato il diritto alla difesa nel momento in cui sono stati fortemente limitati i contatti dei richiedenti asilo con i loro avvocati e non sono state concesse le necessarie garanzie per presentare i ricorsi avverso i provvedimenti di respingimento e trattenimento e i dinieghi del riconoscimento dello status di rifugiato¹³⁰.

Infine, diverse testimonianze confermano che i rimpatri dall'aeroporto di Fiumicino sono avvenuti in modo violento, ammanettando i cittadini africani e sottoponendoli a percosse in risposta a una loro resistenza alle forze dell'ordine. Tali trattamenti devono essere considerati come disumani e degradanti¹³¹, a maggior ragione se si considera che perpetrati nei confronti di un gruppo di cittadini stranieri che – per arrivare in Italia a cercare protezione – avevano rischiato la morte in un naufragio, erano stati sequestrati a bordo di una nave che non riusciva ad attraccare e infine trattenuti coattivamente in un centro di permanenza temporanea.

¹²⁷ Il principio di *non refoulement* è sancito dalla Convenzione di Ginevra relativa allo Status di Rifugiato (art. 33); indirettamente dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (art.3); dal Decreto Legislativo n. 286/1998 - Testo Unico sull'Immigrazione (art. 19).

¹²⁸ Piena violazione della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (art. 3) e violazione del Quarto Protocollo addizionale alla stessa Convenzione (art. 4).

¹²⁹ Articolo 14, comma 1: «*Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni*».

¹³⁰ Violazione di: Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (artt. 7 e 8); Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (art. 5, comma 4 e art. 6); Costituzione italiana (art. 24).

¹³¹ Violazione di: Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (art. 7); Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (art. 3).

CAPITOLO 5

Il sistema di accoglienza in Italia

Genesi

Per tutti gli anni 90 – periodo in cui si è iniziato ad affrontare in Italia il tema delle migrazioni forzate – l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati si è basata su interventi autonomi di singole ONG e associazioni, soprattutto a livello locale e tendenzialmente senza alcuna forma di coordinamento o rete. Non esistevano degli standard comuni e prevalevano attività mirate soprattutto all'accoglienza materiale, intesa come mera fornitura di vitto, alloggio e vestiario. Quello che in modo brutale è stato definito da ICS come “*l'albergaggio dei rifugiati*”. I beneficiari dell'accoglienza erano unicamente degli assistiti, destinatari di azioni di carità, pubblica o privata che fosse.

Già nel 1992 - 1993, tuttavia, si iniziarono a strutturare delle forme di coordinamento soprattutto su piano locale, in occasione delle iniziative di accoglienza in favore prima dei disertori e poi dei profughi che arrivavano in Italia, fuggendo dalla guerra nella ex Jugoslavia.

Comitati locali e gruppi di sostegno erano sorti soprattutto in Friuli Venezia Giulia, in Piemonte, in Emilia Romagna e Toscana. Coinvolgevano l'associazionismo ma anche singole famiglie, cercavano il dialogo e la collaborazione degli enti locali, erano propensi alla costruzione di reti, come sedi di confronto e di elaborazione di strategie di intervento, e si interrogavano su cosa si intendesse per accoglienza. Al centro dell'accoglienza era posta la singola persona, vista nel suo complesso e portatrice di diritti, dignità e storie. Allo stesso tempo si ragionava sul ruolo degli operatori dell'accoglienza, evidenziando come il loro lavoro non potesse essere improvvisato ma caratterizzato da professionalità e preparazione.

Queste esperienze – troppo spesso dimenticate – hanno gettato le basi per quello che diventerà solo dopo un decennio un primo sistema nazionale di accoglienza. Sono state di fatto dei veri e propri progetti pilota, del tutto innovativi in Italia ma troppo deboli per competere con la politica centrale.

Nel 1995 fu emanata, infatti, la cosiddetta *Legge Puglia*¹³², che prevedeva l'istituzione di centri di prima accoglienza per i cittadini stranieri in arrivo via mare sulle coste pugliesi. Nel 1996, ne furono istituiti¹³³ a Brindisi, Lecce e Otranto: strutture che sin dall'inizio potevano ospitare centinaia di persone e all'interno delle quali inevitabilmente si perdeva di vista il singolo e inspiegabilmente non si procedeva a fornire un orientamento almeno legale. I centri avevano come obiettivo primario l'identificazione dei migranti. Se riconosciuti come richiedenti asilo, venivano trattenuti nei centri fino al rilascio di un permesso di soggiorno e quindi lasciati andare, liberi ma abbandonati alla loro sorte.

Quale fosse tale sorte, si è cercato di ricostruirlo nel corso degli anni¹³⁴. I più fortunati riuscivano nel loro intento di raggiungere i loro connazionali in altri paesi europei oppure rientravano in progetti territoriali di accoglienza che – anche dopo la fine della guerra in ex Jugoslavia – continuavano il loro operato. Altri diventavano invisibili per le istruzioni e i servizi, in campi sosta o in altre soluzioni di fortuna, ma soprattutto “irreperibili” per la Commissione Centrale e pertanto destinatari di un diniego dello stesso status.

Dopo la successiva istituzione dei CPT da parte della Legge Turco-Napolitano¹³⁵, il percorso dei richiedenti asilo, divenuti irreperibili e quindi irregolari, troppo spesso si è concluso con un provvedimento di espulsione con accompagnamento alla frontiera. Un rimpatrio coatto verso lo stesso paese dal quale si era fuggiti in cerca di protezione.

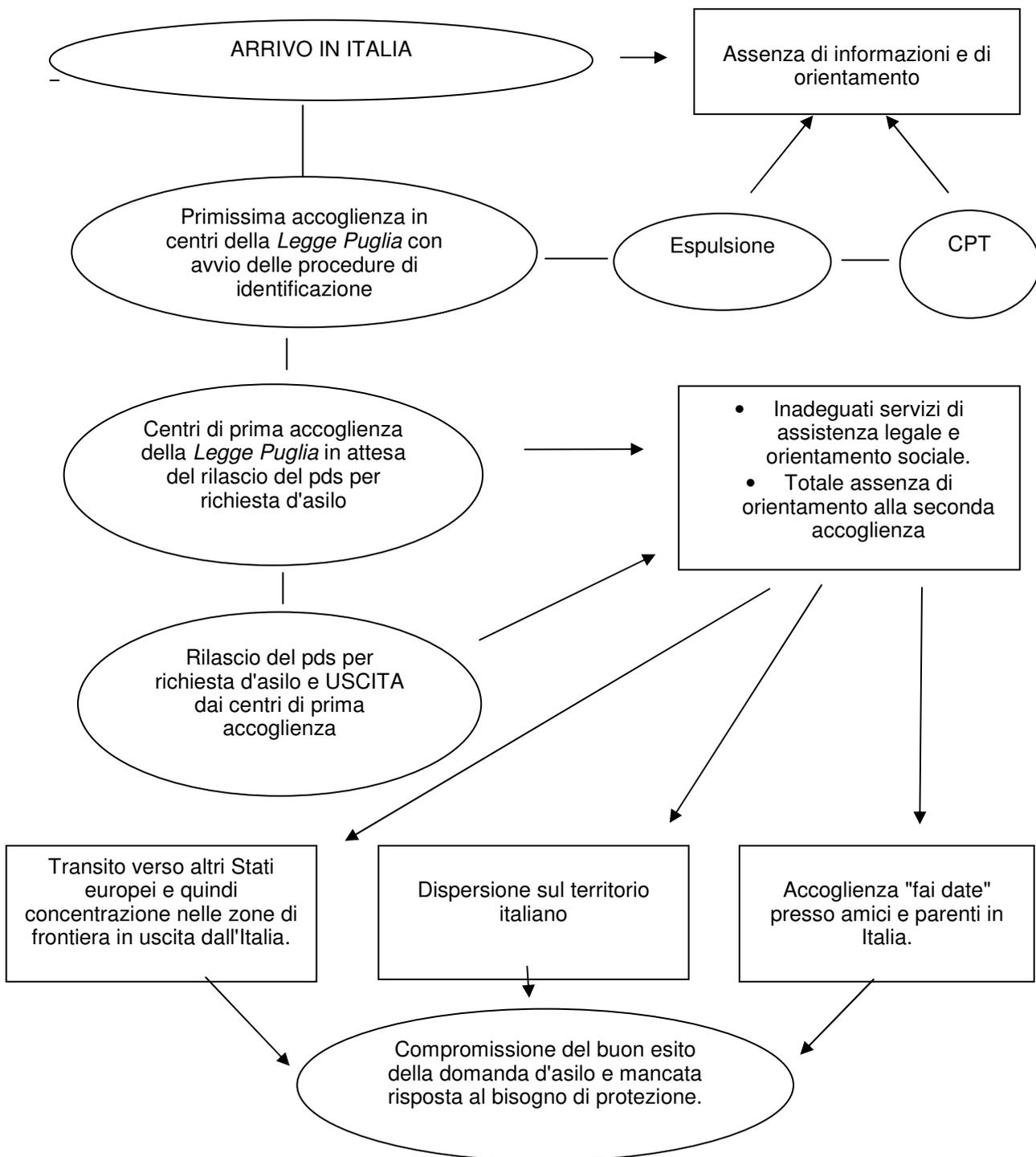
¹³² Il Governo emanò il Decreto Legge n.451/1995 che fu convertito nella Legge n. 563/1995 (Legge Puglia)

¹³³ Con il successivo regolamento di attuazione Decreto n.233/1996

¹³⁴ Cfr. ICS, *Dossier Nausicaa: un primo quadro sulla tutela del diritto di asilo in Italia*, 2000.

¹³⁵ Legge n. 40/1998 del 6 marzo 1998.

Grafico 1: Il percorso di richiedenti asilo in Italia negli anni '90¹³⁶



¹³⁶ ICS, *Dossier Nausicaa - Un primo quadro sulla tutela del diritto di asilo in Italia*, Roma, 2000, p. 9.

Il 1999 è la data in cui si identifica il momento di rottura con le vecchie metodologie dell'accoglienza. Infatti la crisi in Kosovo causò la fuga di migliaia di profughi dalla regione e in Italia si registrò il picco delle domande di asilo: oltre 33.000. L'Unione Europea decise pertanto di stanziare dei fondi straordinari per realizzare progetti di accoglienza in favore della popolazione kosovara in cerca di protezione nei territori degli stati membri. In Italia, per la prima volta, un gruppo di organizzazioni decise di riunirsi intorno a un unico tavolo per costruire un progetto di accoglienza congiunto denominato Azione Comune.

Azione Comune (1999 – 2000)

Il progetto Azione Comune fu avviato ufficialmente il 12 luglio 1999 e proseguì poi per tutto il 2000, a seguito dell'approvazione da parte della Commissione Europea di un secondo progetto. Nei primi mesi di attività, il progetto consentì l'accoglienza dei soli Kosovari, richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria o temporanea. Nel 2000 la tipologia dei beneficiari fu estesa, eliminando la limitazione geografica che era derivata dalla crisi del Kosovo.

Alla fine del 2000 la partnership comprendeva¹³⁷: il Consiglio Italiano per i Rifugiati come capofila amministrativo del progetto, ICS, ACLI, Caritas, Casa dei Diritti Sociali di Roma, CIES, CISL, CTM-Movimondo, Federazione delle Chiese Evangeliche e UIL. A questo primo livello di partenariato se ne aggiungeva un secondo, relativo alla rete di ICS e composto da: ARCI Toscana, ARCI Arezzo, ARCI Empoli, ARCI Napoli, ARCI Pisa, Caritas di Siena, Comitato Cittadino di Solidarietà con le Popolazioni della ex Jugoslavia di Ivrea, Comune di Cremona, Facciamo Pace! di Torino, ICS Trieste, Il Mondo nella Città di Schio, Mondo Senza Frontiere di Siena, Rete di Enti di Udine.

L'eterogeneità del partenariato di primo livello comportò inevitabilmente delle difficoltà nell'impostazione delle metodologie di lavoro ma al tempo stesso creò l'occasione per un confronto diretto e costante sui temi dell'accoglienza e della protezione di richiedenti asilo e rifugiati. In questo senso si può definire Azione Comune anche come un laboratorio di idee, dove – seppure con animati dibattiti – si arrivò a individuare dei comuni standard minimi di accoglienza.

Venne superato definitivamente il concetto della mera accoglienza materiale. Non si potevano più concepire, pertanto, interventi limitati alla fornitura di vitto e alloggio. Era necessario prevedere tutta una serie di azioni che potessero garantire assistenza legale e accompagnamento alla procedura di asilo, percorsi di inserimento sociale e di accesso ai servizi (primi tra tutti sanità e scuola), attenzione alla lettura dei bisogni nel loro complesso. Si ricercava, inoltre, il dialogo e la collaborazione con gli enti locali perché l'accoglienza di richiedenti asilo non rimanesse una questione privata delle organizzazioni di terzo settore.

Questi interventi dovevano essere garantiti all'interno di ogni progetto territoriale di Azione Comune, in modo omogeneo al fine di evitare discrepanze tra diverse modalità di pensare e realizzare l'accoglienza e, di conseguenza, diversità di trattamento dei richiedenti asilo da un centro all'altro.

Per garantire l'effettiva attuazione di questa nuova metodologia, Azione Comune prevede un sistema di monitoraggio e di valutazione delle singole esperienze territoriali, con visite presso tutte le strutture e continui scambi di informazioni e verifiche con tutti i soggetti che a livello locale e centrale contribuivano alla realizzazione dell'intero progetto.

¹³⁷Nel 1999 il partenariato coinvolgeva anche l'Arcidiocesi di Lecce, il Copir, la cooperativa Solco e OIM.

Tabella 1 - Beneficiari di Azione Comune al 31 dicembre 2000

Ente di accoglienza	Numero dei beneficiari
	978 accolti in strutture di accoglienza:
ICS	488
CTM – Movimondo	191
UIL Rimini	104
CDS Roma	100
FCEI	62
ACLI	33
	642 beneficiari di contributi alloggio:
CIR	308
Caritas	163
CISL	108
FCEI	63
TOTALE	1620

Fonte: Azione Comune, Rapporto finale 2000

Nella tabella si evidenzia come i beneficiari potessero godere di due tipologie di intervento: l'accoglienza in piccoli centri collettivi o in appartamenti e l'erogazione di contributi alloggio. Questi ultimi consistevano in piccoli finanziamenti, da destinare principalmente a nuclei familiari per la copertura delle spese delle caparre e dei primi mesi del canone di locazione. Tale intervento mirava a sostenere quelle persone che – con lo status di rifugiato o titolari di protezione umanitaria o temporanea – potevano esercitare un'attività lavorativa e godere di un alloggio autonomo. Azione Comune affrontò anche altri tre aspetti fondamentali per il funzionamento di un sistema di accoglienza:

1. le modalità di individuazione dei beneficiari;
2. il coordinamento con le aree di frontiera e il lavoro di orientamento sul territorio;
3. la formazione degli operatori.

Per procedere all'individuazione dei beneficiari del progetto, ICS Trieste gestì una banca dati per incrociare le richieste di accoglienza con la disponibilità dei posti in Azione Comune. Allo scopo venne predisposta una scheda di segnalazione, nella quale si raccoglievano tutte le informazioni necessarie per poter poi procedere all'individuazione della soluzione di accoglienza più opportuna al singolo caso¹³⁸.

Il numero delle segnalazioni fu di gran lunga superiore ai posti disponibili all'interno del progetto e per tale motivo vennero individuati dei criteri di priorità che tenessero conto della data di invio della segnalazione ma soprattutto della particolarità e della eventuale gravità dei casi. Dopo un primo periodo di rodaggio all'inizio del progetto nell'estate del 1999, la banca dati entrò a regime. Le segnalazioni arrivavano principalmente da prefetture, comuni, operatori sul territorio di altri progetti¹³⁹, associazioni di volontariato e di assistenza a cittadini stranieri, privati e, in alcuni casi, da parte degli stessi richiedenti asilo e loro familiari.

Agli inizi del 2000, si evidenziò come ad Azione Comune mancasse un collegamento con i centri di prima accoglienza in Puglia e in Calabria, sebbene inizialmente fosse coinvolta nel progetto anche l'Arcidiocesi di Lecce, responsabile per la gestione del centro Regina Pacis di S. Foca (che sebbene con status di CPT ancora ospitava anche richiedenti asilo) e il CTM–Movimondo gestore del centro “Lorizzonte” di Squinzano. Questo mancato collegamento comportava che Azione Comune non riuscisse a rispondere al bisogno di “seconda” accoglienza dei richiedenti asilo in uscita dai centri (come evidenziato nel grafico 1).

L'unica forma di coordinamento aveva avuto successo durante il 1999, quando il Governo italiano decise di trasferire 5.000 Kosovari nella ex base Nato di Comiso. Qui un gruppo di operatori di

¹³⁸ Cfr. ICS, *Progetto Azione Comune 2000 – Rapporto conclusivo a cura della banca dati*, Trieste, 2000.

¹³⁹ In particolare operatori del progetto Nausicaa, realizzato da ICS in partenariato con ACNUR e Censis

Azione Comune intervenne segnalando alla banca dati i casi che – terminati i bombardamenti in Serbia – scelsero di non essere rimpatriati.

Per ovviare a tale lacuna, Azione Comune decise di individuare, presso le strutture territoriali, opportunità per avviare sportelli di orientamento e di informazione per i richiedenti asilo e cercò la collaborazione con altri progetti. In particolare fu favorito il raccordo con il progetto Nausicaa e il progetto Asylon, la cui collaborazione fu agevolata dal fatto che fossero rispettivamente coordinati da ICS e dal CIR, entrambi partner in Azione Comune.

Il gruppo degli operatori dei due progetti – circa una trentina sparsi su tutto il territorio nazionale – intervenivano per fornire assistenza e orientamento, anche in aree di frontiera, e per dare informazioni sull'accoglienza, raccordandosi direttamente con la banca dati.

Il cambiamento del concetto stesso di accoglienza – intesa in modo complessivo e quindi comprensiva dell'erogazione di servizi di assistenza, accompagnamento e orientamento – stravolgeva anche il ruolo e il profilo degli operatori coinvolti. Non era più possibile, pertanto, immaginare il solo coinvolgimento di volontari, impegnati nella distribuzione di pasti o di vestiario, ma si dovevano individuare professionalità e competenze specifiche che necessitavano di formazione e di aggiornamento.

Azione Comune non riuscì a mettere in atto un programma formativo unico, anche a causa della forte riduzione del finanziamento europeo nel secondo anno di attività. Furono organizzati alcuni sporadici momenti di incontro tra gli operatori territoriali, per favorire soprattutto il confronto e lo scambio delle esperienze. Alcuni partner nazionali decisero di agire autonomamente. ICS, che vantava la rete più numerosa per strutture e personale coinvolto, costruì un percorso formativo interno tra il 1999 e il 2000, e successivamente proseguì anche in anni successivi.

Durante lo svolgimento di Azione Comune, il Ministero dell'Interno e l'ACNUR intervennero nel progetto con un ruolo di monitoraggio del lavoro e di valutazione. In modo inconfutabile è possibile affermare che proprio da questo loro intervento è nata l'idea del Programma Nazionale Asilo.

PNA – Programma Nazionale Asilo

Nell'aprile del 2000, quando ancora era in corso Azione Comune, il Ministero dell'Interno convocò una riunione di ONG e associazioni per presentare l'opportunità di accedere ai fondi della quota IRPEF Otto per Mille, al fine di realizzare interventi straordinari di accoglienza per richiedenti asilo.

A questa prima riunione ne seguirono altre – a ritmi serrati – al fine di presentare nei tempi (fine di maggio) un progetto di massima alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, competente per l'assegnazione dei fondi. Sin dai primi incontri si iniziarono a delineare quali dovessero essere le caratteristiche peculiari del progetto:

- progetto unico diviso per progetti territoriali;
- standard comuni dell'accoglienza a partire da quelli definiti da Azione Comune;
- centralità del lavoro di rete, a livello nazionale e territoriale;
- stretta cooperazione tra enti locali e associazioni, così come auspicato e proposto nelle precedenti esperienze strutturate di accoglienza.

In virtù di questo ultimo aspetto fu invitata a partecipare alle riunioni presso il Ministero anche l'ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, che successivamente assunse l'incarico di redigere il progetto da presentare alla Presidenza del Consiglio.

Oltre ai fondi dell'Otto per Mille si prevede un finanziamento della Unione europea attraverso il FER – Fondo Europeo per i Rifugiati che, dal 2001, viene direttamente ripartito tra i singoli stati membri e non più gestito direttamente (se non per una percentuale minima) dalla Commissione Europea.

Nell'ottobre del 2000 Ministero dell'Interno, ANCI e ACNUR siglarono un protocollo di intesa per la realizzazione e il coordinamento del progetto, che prese il nome di PNA – Programma Nazionale Asilo.

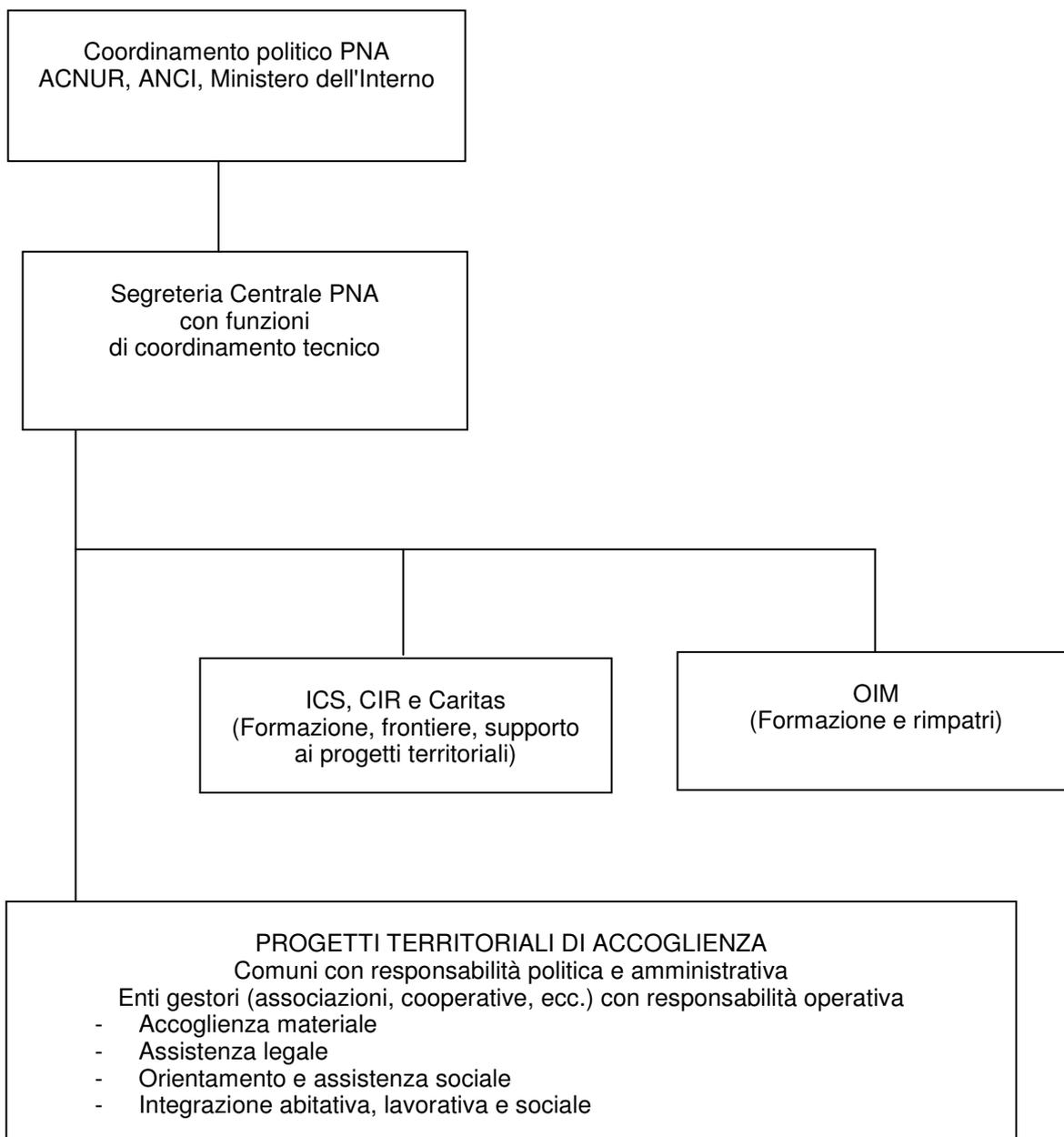
Il 20 marzo 2001, sulla Gazzetta Ufficiale fu pubblicato l'avviso pubblico per la presentazione di progetti territoriali di accoglienza da parte di comuni. Furono presentati 127 progetti, di cui 114 inseriti in graduatoria e 59 finanziati. Un ritorno di una certa rilevanza, se si considera che oltre a Enti Locali già coinvolti in programmi di accoglienza da anni, arrivarono proposte di progetti da parte di comuni che si affacciavano per la prima volta nel mondo del diritto di asilo.

Per il coordinamento tecnico e la gestione dell'intero PNA fu costituita una Segreteria Centrale. A tre organizzazioni – ICS, CIR e Caritas¹⁴⁰ – fu affidato l'incarico di collaborare con la Segreteria per

¹⁴⁰La collaborazione della Caritas è relativa al solo primo periodo del programma

la realizzazione del primo ciclo di seminari di formazione per gli operatori dei progetti territoriali e di una attività di monitoraggio e di orientamento nelle aree di frontiera. I tre enti contribuirono inoltre alla elaborazione di materiali rivolti agli operatori (primo manuale e raccolta normativa con indici ragionati) e ai beneficiari (Guida pratica per richiedenti asilo in Italia¹⁴¹). L'OIM - Organizzazione Internazionale per le Migrazioni partecipò alla formazione e avviò un programma per il rimpatrio volontario e reinserimento nei paesi di origine.

Grafico 2: Struttura organizzativa del Programma Nazionale Asilo



¹⁴¹La guida realizzata dal PNA è di fatto una rielaborazione della *Guida pratica per richiedenti asilo in Italia* realizzata da ICS in collaborazione con ACNUR nell'ambito del progetto Nausicaa

Il PNA avviò le attività di accoglienza a partire da luglio 2001. Il primo periodo del progetto fu a cadenza semestrale (fino a dicembre 2001) e questo ritmo di marcia – di semestre in semestre – dovuto essenzialmente alla disponibilità dei fondi e alle procedure burocratiche per erogarli, ha caratterizzato l'avvio del Programma, ritardandone la messa in regime.

Nell'aprile del 2002 il PNA subì una brusca battuta di arresto, dovuto a un taglio drastico dei finanziamenti: da 13.8 milioni di euro per i soli sei mesi del 2001 a 7 milioni per tutto il 2002. I progetti territoriali furono posti nella condizione di ridurre i posti di accoglienza, il che – in termini umani – ha significato una riduzione degli stessi beneficiari raggiunti. Nella differenza tra i posti di accoglienza tra gennaio e marzo 2002 e quelli disponibili tra aprile e dicembre dello stesso anno, si riscontra una riduzione media dei progetti territoriali del 47,45%¹⁴².

L'8 maggio 2002, Enti Locali ed enti gestori si ritrovarono a Firenze, alla prima Assemblea delle Città dell'Asilo¹⁴³, per interrogarsi sul futuro del PNA e soprattutto sulla sua sostenibilità. Durante tale incontro per la prima volta si invitarono le regioni e le province che – sebbene ancora oggi esterne al sistema di accoglienza, così come concepito – hanno dato un forte supporto al PNA, almeno per i casi dell'Emilia Romagna e della Toscana. Successivamente, l'ANCI presentò un nuovo progetto per ricevere ulteriori fondi della quota IRPEF Otto per Mille ma nel frattempo alcuni progetti (fortunatamente un numero piccolo) furono costretti a cessare gradualmente le attività.

Tabella 2: Beneficiari del PNA anni 2001 – 2002

Beneficiari per anno	2001 (luglio dicembre)	2002
Beneficiari accolti	2.008	2.193

Fonte: Servizio Centrale del Sistema di Protezione

Sempre nel 2002 il Parlamento italiano si accingeva a riformare la normativa in materia di immigrazione e asilo. Da più parti fu fatto un pressante lavoro di lobby affinché fosse previsto un riconoscimento normativo al PNA, con conseguente previsione di spesa da parte dello stato italiano. Nella Legge Bossi-Fini, l'articolo 32 prevede dunque il riconoscimento del PNA che assume il nome di *Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati*, nonché l'istituzione di un *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*.

Il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati

Da Programma Nazionale Asilo a Sistema di Protezione. Da Segreteria Centrale a Servizio Centrale di informazione, protezione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico. Non è solamente una modifica del nome, i cambiamenti sono anche nella sostanza.

Innanzitutto per lo stravolgimento del concetto di accoglienza di cui all'articolo 31 della Legge Bossi-Fini che prevede l'istituzione dei Centri di Identificazione per il trattenimento dei richiedenti asilo. Da tali centri i richiedenti asilo possono uscire in tre modi: se riconosciuti rifugiati, oppure per essere rimpatriati in quanto destinatari di un diniego dello status oppure se la procedura non è stata ultimata nei termini previsti. Ciò comporta che quando il regolamento di attuazione della Legge 189/2002 sarà entrato in vigore¹⁴⁴, i beneficiari dei progetti di accoglienza sotto l'ombrello del Sistema di Protezione saranno in prevalenza rifugiati piuttosto che richiedenti asilo.

Il Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (comprensivo anche dei finanziamenti dal Fondo Europeo per i Rifugiati) prevede un contributo fino all'80% delle spese sostenute dagli enti locali che gestiscono progetti di accoglienza e assistenza. Questo implica un loro co-finanziamento di almeno il 20%, cifra che potrebbe essere rilevante e insostenibile soprattutto per i comuni più piccoli.

La legge prevede inoltre che sia l'ANCI a gestire direttamente il Servizio Centrale. Il 24 luglio 2003 è stata pertanto firmata una convenzione tra il Ministero dell'Interno e la stessa ANCI, con la quale viene di fatto abolito l'originario coordinamento del PNA che, oltre ai due enti ora citati, comprendeva anche l'ACNUR. Pochi giorni dopo, il 30 luglio 2003, l'ANCI ha anche stipulato una convenzione con l'OIM per assegnarle compiti di supporto al Servizio Centrale. Questo accordo si

¹⁴² Rielaborazione ICS su dati inclusi in Servizio Centrale, *Un rifugio in comune: dal Programma Nazionale Asilo al Sistema nazionale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Schede di sintesi dei progetti territoriali e dati statistici sulle presenze*, Roma, 2004.

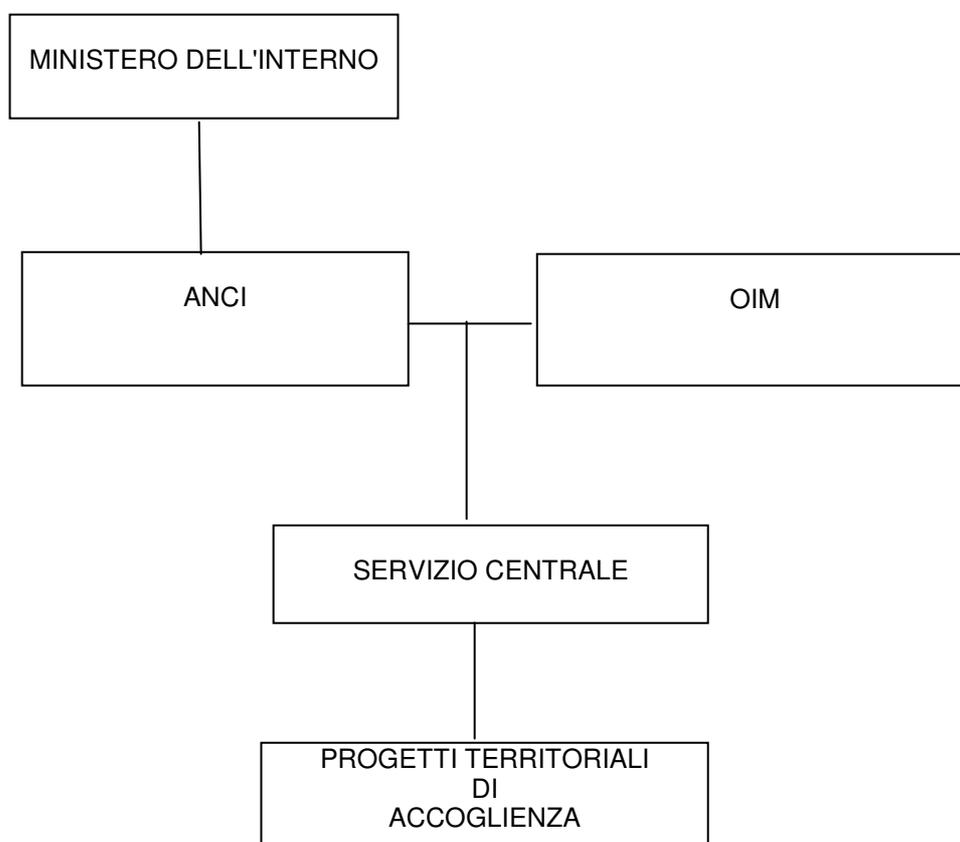
¹⁴³ L'Assemblea fu promossa da ICS e ARCI, insieme ai comuni di Firenze, Forlì, Ivrea, Lodi, Modena, Pontedera, Roma, Trieste, Venezia; alla provincia di Parma e alle regioni Emilia Romagna e Toscana.

¹⁴⁴ Il 21 aprile 2005

colloca all'interno di un protocollo più ampio tra ANCI e OIM, che ha dato vita al SID – Sistemi di Intervento Decentrati e in rete. L'obiettivo è quello di «avviare servizi innovativi di accoglienza e integrazione in Italia, cooperazione decentrata e reinserimento nell'area di origine di rifugiati, profughi e gruppi vulnerabili di migranti (minori non accompagnati, anziani, portatori di handicap e vittime di tratta). (...) Tra le prime attività di cui si occuperà il SID figura il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano servizi di accoglienza, istituito dalla legge 189 del 2002 che modifica la normativa in materia di immigrazione e asilo, c.d Bossi-Fini. Il Servizio Centrale raccoglie l'eredità del Programma Nazionale Asilo (PNA) che ha saputo dare, attraverso il coordinamento e la messa in rete dei servizi offerti dai Comuni a rifugiati e richiedenti asilo, valenza nazionale a interventi prima frammentati sul territorio»¹⁴⁵.

Dal Sistema di Protezione scompaiono, per ora, i servizi di monitoraggio e di orientamento alla frontiera, gestiti inizialmente nel 2001 da ICS, CIR e Caritas e proseguiti fino al 2003 dai primi due enti, con graduale riduzione degli interventi. La collaborazione "ufficiale" con le tre organizzazioni scompare dunque definitivamente su piano nazionale.

Grafico 3: Struttura organizzativa del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati



Nella composizione di tale grafico risulta per ora ancora difficile collocare un'ulteriore casella relativa ai centri di identificazione e agli enti che li gestiranno. Dopo la forte riduzione del 2002, nel 2003 e nel 2004 la situazione dei progetti territoriali di accoglienza ha avuto un graduale miglioramento, in termini di capacità di ricezione delle persone. Si riscontra, infatti, dalla fine del 2002 al giugno 2004 un incremento medio dei posti del 39,83% per singolo progetto di accoglienza¹⁴⁶.

Alla fine del 2003 l'ANCI ha infine pubblicato un secondo invito pubblico per la presentazione di progetti di accoglienza e integrazione, sempre rivolto ai comuni. Con questo secondo bando sono stati finanziati altri 31 progetti territoriali, avviati a partire dal maggio 2004. Tali progetti hanno ricevuto il finanziamento della quota IRPEF Otto per Mille a diretta gestione statale per il 2002.

¹⁴⁵ Da comunicato stampa congiunto ANCI – OIM, 6 ottobre 2003

¹⁴⁶ Rielaborazione ICS dei dati indicati in Servizio Centrale, *op. cit.*

Malgrado questo, a causa delle prospettive di taglio dei fondi – come si vedrà nel capitolo successivo – il futuro per il sistema di accoglienza si prevede tutt'altro che roseo.

I dati del sistema di accoglienza

I dati illustrati nel presente paragrafo hanno come fonte unica il Servizio Centrale di protezione. I progetti finanziati fino al dicembre 2002 con i Fondi Otto per Mille IRPEF e con il Fondo Europeo per i Rifugiati sono stati 59 a cui si vanno ad aggiungere le aree metropolitane di Roma e Milano e il progetto di Fiumicino¹⁴⁷, per un complessivo di 62. Otto sono stati i progetti, inizialmente compresi nella rete PNA, che hanno cessato le attività. Trentuno i nuovi progetti territoriali che sono finanziati a seguito del secondo invito pubblico dell'ANCI. A giugno 2004, la rete dei progetti territoriali del Sistema di Protezione prevede 2.240 posti di accoglienza.

Tabella 3 – Progetti territoriali della rete del PNA e del Sistema di protezione

Tipologia progetti	Numero progetti
Progetti della rete PNA in attività	59
Aree metropolitane della rete PNA in attività	3
Progetti della rete PNA che hanno cessato le attività	8
Progetti attivati nel 2004 a seguito secondo invito pubblico ANCI	31
Progetti attivi nel Sistema di protezione al 30 giugno 2004	85

Dal 1 luglio 2001 al 30 giugno 2004 i beneficiari del sistema di accoglienza – nelle sue due successive denominazioni – sono stati 4.739. Di questi 3.241 uomini e 1.498 donne: 1.186 sono minori.

Nella tabella che segue sono indicati i beneficiari dei progetti di accoglienza per ogni anno di attività dei progetti territoriali. Come avvertenza è bene precisare che la somma dei complessivi per ogni anno non corrisponde ovviamente al numero sopra indicato (4.739), in quanto l'accoglienza della singola persona non termina allo scadere dell'anno solare.

Tabella 4 – Beneficiari del sistema di accoglienza dal 2001 al 2004

Beneficiari	2001 ¹⁴⁸	2002	2003	2004 ¹⁴⁹
Richiedenti asilo	1.125	1.267	1.339	1.223
Rifugiati	516	502	310	173
Titolari di protezione umanitaria	367	424	356	235
Totali	2.008	2.193	2.005	1.631

L'obiettivo principale dei progetti di accoglienza è la conquista dell'autonomia della persona e un suo pieno inserimento sul territorio italiano. Tale obiettivo è raggiungibile nel momento in cui lo status personale consenta di poter lavorare e auto-sostenersi: rifugiati riconosciuti e titolari di protezione umanitaria. Dal 2001 al 2004, il 49% dei beneficiari in uscita dai programmi di accoglienza è passato in una condizione di autonomia.

Un'ampia questione si apre nel caso in cui il richiedente asilo riceva un diniego del riconoscimento dello status. In questa ipotesi il sistema di protezione prevede che i singoli progetti territoriali dispongano autonomamente nel prorogare i tempi dell'accoglienza in favore di coloro che scelgono di presentare ricorso avverso la decisione negativa della Commissione Centrale.

Nel caso di richiedenti asilo *ricorrenti* non esistono dunque disposizioni uniche all'interno del Sistema di Protezione e il Ministero dell'Interno propende per la cessazione di ogni forma di assistenza nell'ambito del programma nazionale. L'alternativa, per ora, è la proposta, qualora sia possibile, del rimpatrio volontario attraverso l'opera di OIM. Dal 2001 al 2004 il solo 2% dei beneficiari in uscita dai programmi di accoglienza ha scelto di rientrare nel proprio paese.

¹⁴⁷ I progetti di Milano, Roma e Fiumicino sono finanziati esclusivamente con i fondi otto per mille IRPEF.

¹⁴⁸ Dal 1 luglio al 31 dicembre.

¹⁴⁹ Dal 1 gennaio al 30 giugno, pertanto non comprensivi degli ulteriori 701 posti messi a disposizione dei 31 progetti territoriali finanziati a seguito del secondo invito pubblico dell'ANCI.

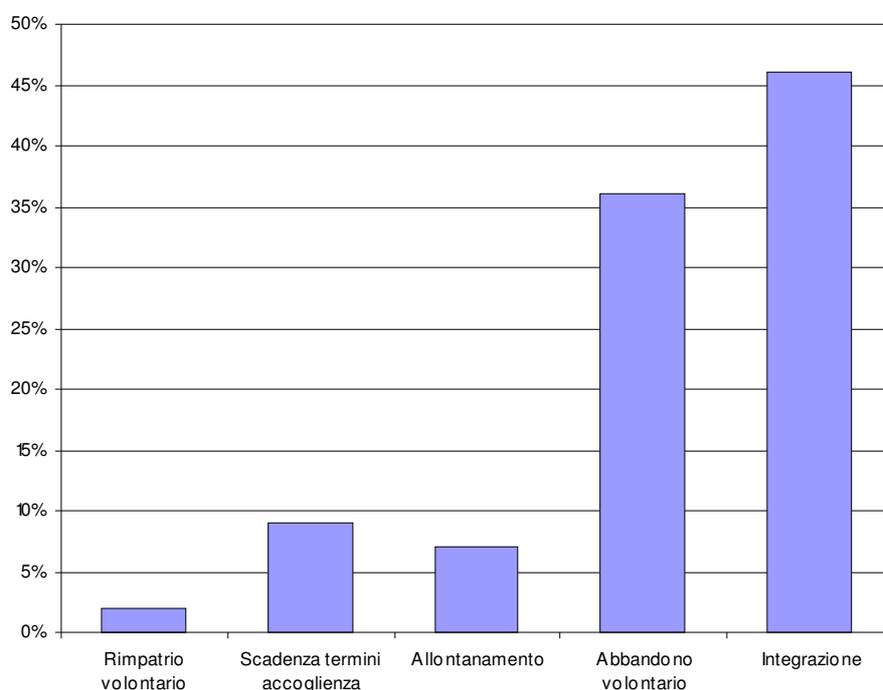
Tabella 5 – Rimpatri realizzati da OIM nell'ambito del sistema di accoglienza*

Anni	Persone accolte in progetti territoriali	Persone esterne a progetti territoriali	Totale
2001	11	53	64
2002	24	94	118
2003	14	69	83
2004	27	92	119

*Periodo 1 luglio 2001 – 30 giugno 2004

Rispetto alla condizione dei richiedenti asilo *ricorrenti* la discussione è ancora aperta. E' per ora certo solamente che molti progetti territoriali scelgano di continuare a seguire e sostenere i *ricorrenti* anche successivamente alla loro uscita dal programma di accoglienza. Per il resto sulla loro condizione giuridica, così come sulle loro condizioni di vita e di sopravvivenza è ancora stesa una pesante coltre¹⁵⁰.

Grafico 4: Motivo di uscita dai progetti territoriali di accoglienza



Rispetto all'analisi dei dati sulle presenze¹⁵¹, si può riscontrare che a fronte di una media annua (dal 1999 al 2003) di quasi 29 mila richiedenti asilo potenzialmente presenti sul territorio nazionale, il Sistema di Protezione risponde solamente al 6,76%¹⁵² del reale bisogno di accoglienza in Italia. E' legittimo e doveroso interrogarsi su quale sia la sorte della rimanente percentuale di persone, quali le loro condizioni di vita, quali le garanzie che vengano effettivamente garantiti loro il diritto di asilo e la protezione richiesta.

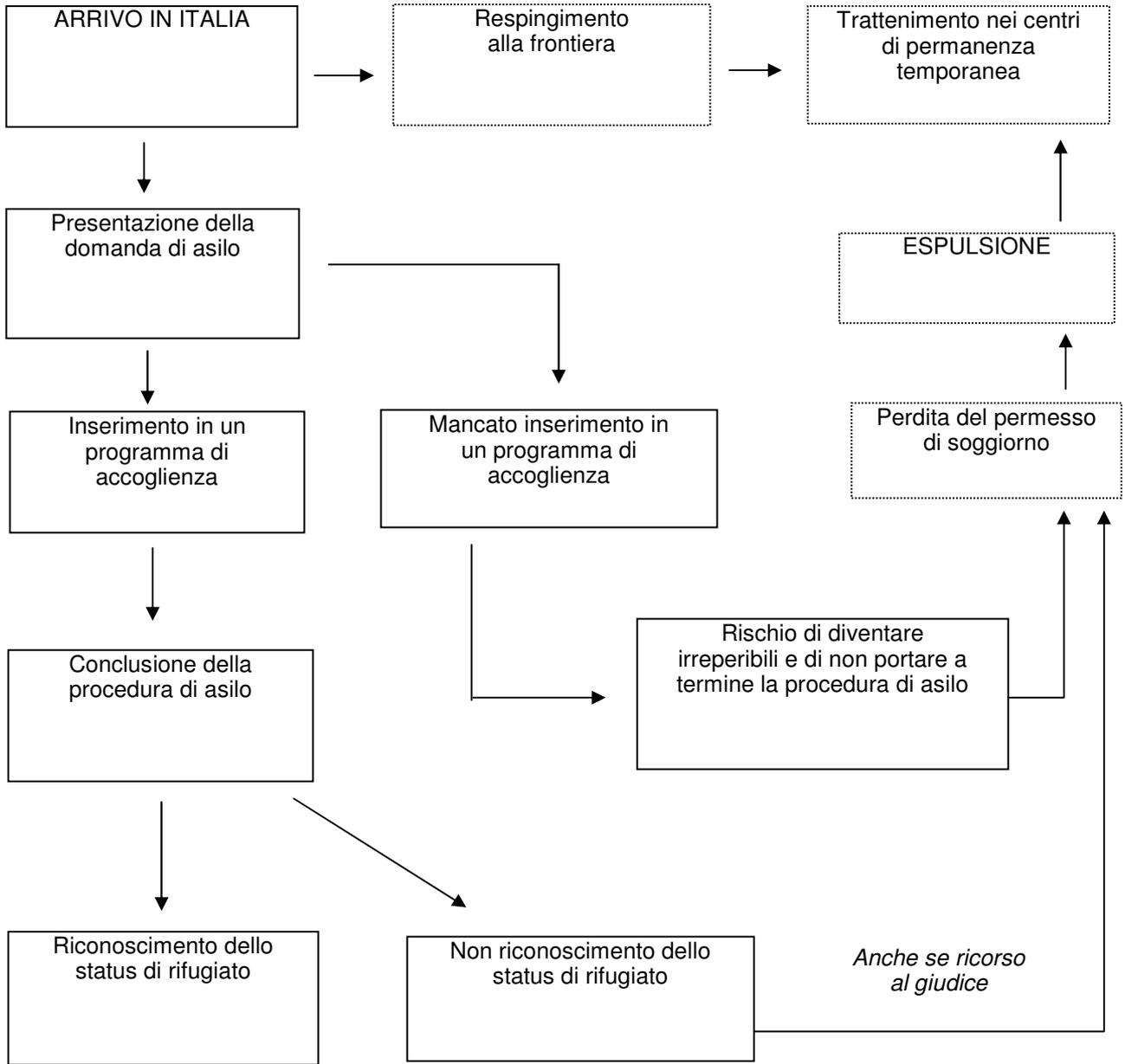
Sulla base dell'esperienza di operatori che da anni lavorano per la tutela di richiedenti asilo, emerge che i più "fortunati" possono trovare alloggio presso connazionali o in strutture abitative temporanee per i senza fissa dimora. Per gli altri si prospettano unicamente soluzioni precarie, spesso disumane (come i capannoni dismessi o gli stabili abbandonati) riproducendo il circolo della non accoglienza.

¹⁵⁰ Per un approfondimento sul tema della condizione dei *ricorrenti* si rimanda al capitolo quarto.

¹⁵¹ Si rimanda in merito al capitolo "La presenza in Italia di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria".

¹⁵² Percentuale calcolata su una media di 1.959 beneficiari del Sistema di Protezione, in quattro anni di attività.

Grafico 5 – Il percorso dei richiedenti asilo negli anni 2000



Il circuito della non accoglienza

Come detto, il Sistema di Protezione è ancora insufficiente. La condizione dei richiedenti asilo esterni a programmi di accoglienza è caratterizzata da una forte precarietà e dipendente dalle disponibilità dei vari attori territoriali nell'intervenire in loro favore. Le soluzioni abitative che si prospettano – là dove non ci sia l'ospitalità di connazionali - sono spesso inadatte a esseri umani, in condizioni igienico-sanitarie carenti.

A Roma, come in Emilia Romagna, in Lombardia, in Veneto, in Puglia sono diffusi i casi di stabili occupati da richiedenti asilo: stabilimenti industriali dismessi, immobili in disuso, magazzini e capannoni inutilizzati. In questi luoghi mancano servizi igienici, luce, acqua, riscaldamento. Uniche possibilità di alloggio quando le strutture di accoglienza sono piene. In altri casi – quando si cerchi

Il racconto di una non-accoglienza

Nel marzo del 2003 la polizia ha fatto irruzione in un capannone in disuso a Chiampo, provincia di Vicenza. Un comune pervaso dalla puzza che emana dalle concerie della zona: un posto dove si va solo se si è costretti e dove i cittadini stranieri possono trovare lavoro, quello che gli italiani non vogliono più.

Nel capannone sono state trovate circa 250 persone ma in realtà ce n'erano tra le 400 e le 500. Secondo alcuni racconti, in molti - all'arrivo della polizia - sono riusciti a scappare, calandosi dalle finestre e disperdendosi nei campi attorno. Delle 250 persone rintracciate, le 40 che non avevano un regolare permesso di soggiorno sono state espulse. Tra i restanti, l'associazione *Il Mondo nella Città* ha riscontrato che c'erano anche 76 richiedenti asilo e 1 rifugiato.

La condizione abitativa nel capannone era disumana e degradante. Molte delle persone presenti non avevano scarpe e indumenti adatti per il clima invernale. Nessuno mangiava in modo regolare, dipendendo dalla distribuzione di pasti fatta direttamente dalla proprietaria dello stabile. Nessuno aveva accesso ai servizi socio-sanitari. Non c'erano servizi igienici adeguati.

Alcuni cittadini stranieri avevano avuto il rilascio di un permesso di soggiorno, eleggendo domicilio presso la fabbrica dove lavoravano, e solo un mese prima dell'irruzione della polizia, la questura aveva cessato di rinnovare i permessi. La prefettura, una volta preso atto della presenza di richiedenti asilo che da oltre un anno e mezzo attendevano l'esame della loro istanza, ha proceduto ad avvertire la Commissione Centrale che ha dunque programmato un calendario di audizioni direttamente a Vicenza.

Il Mondo nella Città, aiutata da un rappresentante della CGIL di Vicenza, ha proceduto a incontri collettivi e a interviste individuali con i richiedenti asilo. E' inoltre riuscita a rintracciare altri cinque richiedenti asilo da inserire nella lista di coloro che sarebbero stati intervistati dalla Commissione Centrale. Dei richiedenti asilo 51 erano liberiani. Gli altri provenivano da Sudan, Mauritania, Costa D'Avorio, Congo e Sierra Leone.

Nel contempo la Segreteria Centrale del PNA era riuscita a reperire la disponibilità di 20 posti in progetti territoriali di accoglienza. La Commissione Centrale ha proceduto a 72 audizioni. 8 persone hanno ottenuto lo status di rifugiato, 53 la protezione umanitaria e 13 il diniego.

accoglienza presso strutture per senza fissa dimora – i richiedenti asilo percorrono un vero e proprio percorso a ostacoli.

Se si è ancora in attesa del rilascio del permesso di soggiorno (dunque in possesso solo del "cedolino" che attesta il prossimo il rilascio) è spesso impossibile trovare posto in dormitori. Questi ultimi, poi, non sempre consentono una permanenza prolungata, sia in prospettive di medio-lungo tempo – costringendo il richiedente asilo a trasferirsi quasi quotidianamente da una struttura all'altra – sia in termini giornalieri, essendo i dormitori aperti solo la notte. In questo caso, come si svolge la giornata di un richiedente asilo costretto a lasciare il centro la mattina presto per potervi fare ritorno solo alla sera?

Le giornate sono cadenzate dai ritmi delle mense caritatevoli e dalle possibilità di lavoro in nero. Nessun orientamento sociale, nessuna garanzia di accesso ai servizi, nessuna assistenza per la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Le associazioni e gli enti locali, che hanno contribuito alla scrittura di questa pubblicazione, dichiarano in modo unanime che i richiedenti asilo esterni a programmi di accoglienza sono completamente "*abbandonati a se stessi*".

Il circuito della non accoglienza ha come ulteriore conseguenza i continui movimenti di richiedenti asilo sul territorio nazionale.

Prevalentemente gli spostamenti avvengono:

- dalle aree di frontiere del sud verso il territorio (Bari, Crotone, Sicilia)
- dalle altre aree di frontiera verso il territorio (Gorizia, Ancona, Trieste, Bolzano)
- dalle grandi città verso la periferia (Roma, Milano, Genova, Firenze)
- dal sud verso il centro nord

Gli spostamenti sono causati principalmente dalla ricerca di soluzioni di accoglienza e di opportunità di lavoro in nero. Altre cause sono ravvisabili

nella creazione di forti aspettative in determinati territori a seguito di eventi particolari, come ad esempio nel 2004 è accaduto in Campania. Qui si sono recati molti richiedenti asilo (provenienti soprattutto dalla Sicilia) che – a seguito delle audizioni in loco della Commissione Centrale e di un forte movimento di rivendicazione da parte delle associazioni territoriali e soprattutto di auto-

organizzazione degli stessi richiedenti asilo – confidavano in un'accelerazione della procedura di asilo.

Spostarsi sul territorio per un richiedente asilo vuole anche dire non avere un domicilio stabile e questo comporta il forte rischio di diventare irreperibili, non raggiungibili dalle notifiche per l'audizione con la Commissione Centrale. La mancata audizione comporta a sua volta il diniego per il riconoscimento dello status di rifugiato.

CAPITOLO 6

Le risorse economiche destinate a programmi in favore di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria

Fondi europei

Al fine di individuare l'entità dei fondi europei destinati all'Italia per la realizzazione di interventi in favore di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, si è scelto di indagare su tre linee di finanziamento:

1. FER - Fondo Europeo per i Rifugiati;
2. EIDHR - *European Initiative for Democracy and Human Rights* per progetti di riabilitazione delle vittime di tortura sul territorio di Stati membri;
3. Iniziativa Equal, Asse 5 Richiedenti asilo.

Fino all'anno 2000, si poteva accedere al FER presentando direttamente alla Commissione Europea proposte di progetto. A partire dal 2001, la stessa Commissione ha stabilito che il FER fosse diviso in due *tranches*: una parte pari al 95% delle risorse disponibili del fondo distribuita direttamente agli Stati membri; una seconda parte, pari al 5% del totale, riservata ad azioni comunitarie e ancora gestita direttamente dalla Commissione.

La dotazione del fondo ha previsto per gli anni 2001-2004 un importo fisso per ogni stato membro, a scalare nel corso degli anni, con una quota media pari a 300.000,00 euro. Una volta proceduto a questa prima ripartizione, le risorse annuali sono state distribuite tra i vari membri dell'Unione in modo proporzionale al numero di cittadini stranieri e apolidi – presenti in ogni singolo stato – beneficiari di status di rifugiato, di richiedente asilo o di altra forma di protezione sussidiaria (temporanea o umanitaria)¹⁵³.

Tabella 1 – Ripartizione FER agli Stati membri per l'anno 2003

Stato membro	Finanziamento FER	% nella UE
Germania	9.935.791,60	24,74
Regno Unito	8.923.100,66	22,22
Francia	5.067.825,00	12,62
Paesi Bassi	3.239.737,01	8,07
Svezia	2.869.672,23	7,15
Italia	2.396.267,75	5,97
Belgio	2.381.191,60	5,93
Austria	2.007.650,38	5,00
Irlanda	981.675,33	2,44
Spagna	786.229,10	1,96
Finlandia	524.731,00	1,31
Grecia	439.481,17	1,09
Portogallo	304.394,29	0,76
Lussemburgo	299.703,18	0,75
TOTALE	40.157.450,30	100

Fonte: Dati della Commissione Europea rielaborati da ICS.

La quota FER assegnata all'Italia è stata utilizzata nel 2003 – così come nei due anni precedenti – per la realizzazione del Programma Nazionale Asilo.

Come si evince dalla tabella sopra riportata, l'Italia beneficia del 5.97% del fondo annuale ed è certo come tale percentuale sia nettamente inadeguata, in quanto è fortemente deficitario il sistema italiano di rilevazione statistica della presenza di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria¹⁵⁴.

Alla quota FER riservata alla realizzazione di azioni comunitarie si può accedere presentando direttamente alla Commissione una proposta di progetto. Gli enti proponenti devono avere come caratteristica principale il fine non lucrativo delle loro attività e dimostrare la dimensione comunitaria del progetto, soprattutto attraverso la costruzione di una *partnership* forte che coinvolga un alto numero di stati membri oppure un "interessante gruppo di questi", preferibilmente

¹⁵³Art. 10, Decisione del Consiglio che istituisce un Fondo Europeo per i Rifugiati, 28 settembre 2000

¹⁵⁴Si rimanda al capitolo 3 "La presenza in Italia di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria"

del centro-nord Europa. Nel 2003, a enti italiani non è stato assegnato, in qualità di *lead agency*, nessun progetto nell'ambito delle azioni comunitarie.

Tabella 2 – FER 2003, Assegnazione fondi azioni comunitarie

Stato membro	N. dei progetti selezionati	Finanziamento FER	% sul totale UE stanziato
Finlandia	2	696.438,00	33,64
Regno Unito	2	376.762,43	18,20
Svezia	1	331.066,53	15,99
Germania	2	268.689,99	12,98
Belgio	2	173.801,00	8,39
Paesi Bassi	1	141.850,86	6,85
Austria	1	81.882,40	3,95
TOTALE	11	2.070.491,21	100

Fonte: Dati della Commissione Europea rielaborati da ICS.

Dalla tabella si evidenzia come ben quattro stati abbiano beneficiato di due progetti approvati: tra questi anche la Finlandia che si aggiudica il 33.64% delle riserve disponibili, pur non avendo una rilevante presenza di richiedenti asilo e rifugiati¹⁵⁵.

L'altra linea di finanziamento esaminata è la EIDHR per progetti di riabilitazione delle vittime di tortura sul territorio di Stati membri. Si è scelto di analizzarla in quanto le vittime di tortura presenti nell'Unione Europea sono tendenzialmente rifugiati o richiedenti asilo. Così come per il FER, anche per la EIDHR nessun progetto presentato da un ente italiano ha ottenuto finanziamento nel 2003. Nella tabella che segue sono indicati gli enti aggiudicatari di progetti nel 2003, gli stati in cui si realizzano gli interventi e l'entità del contributo europeo. E' necessario precisare che già nel 2003 il bando era aperto ai paesi in via di ammissione alla Unione Europea.

Tabella 3 – Progetti di riabilitazione vittime di tortura, EIDHR 2003

Organizzazione	Stato	Contributo UE	% sul totale
Cordelia Foundation	Ungheria, Polonia	304.220,00	6,14
Medical rehabilitation centre for torture victims	Grecia	399.557,00	8,06
ZEBRA	Austria	627.288,00	12,66
TCTV	Germania	448.484,00	9,05
EXIL	Belgio	1.500.000,00	30,27
EXIL Spagna	Spagna	326.400,00	6,59
Association Primo Levi	Francia	500.000,00	10,09
Medical foundation for the Care of Victims of Torture	Regno Unito	850.000,00	17,15
TOTALE		4.955.949,00	100

Fonte: Commissione Europea.

Nella lettura della distribuzione dei contributi EIDHR, risulta subito evidente una sproporzione nell'attribuzione di fondi ai differenti paesi.

¹⁵⁵ Secondo il *Monthly and Quarterly statistics on Asylum* pubblicato da Eurostat a marzo 2004, le domande di asilo in Finlandia nell'anno precedente sono state 3.090.

Tabella 4 – Fondi FER e EIDHR per Stato membro

Stato membro	FER nazionale	FER azioni comunitarie	EIDHR	TOTALE	% su totale UE
Germania	9.935.791,60	268.689,99	448.484,00	10.652.965,59	22,72
Regno Unito	8.923.100,66	376.762,43	850.000,00	10.149.863,09	21,65
Francia	5.067.825,00	0,00	500.000,00	5.567.825,00	11,88
Belgio	2.381.191,60	173.801,00	1.500.000,00	4.054.992,60	8,65
Paesi Bassi	2.239.737,01	141.850,86	0,00	3.381.587,87	7,21
Svezia	2.869.672,23	331.066,53	0,00	3.200.738,76	6,83
Austria	2.007.650,38	81.882,40	627.288,00	2.716.820,78	5,80
Italia	2.396.267,75	0,00	0,00	2.396.267,75	5,11
Finlandia	524.731,00	696.438,00	0,00	1.221.169,00	2,60
Spagna	786.229,10	0,00	326.400,00	1.112.629,10	2,37
Irlanda	981.675,33	0,00	0,00	981.675,33	2,09
Grecia	439.481,17	0,00	399.557,00	839.038,17	1,79
Portogallo	304.394,29	0,00	0,00	304.394,29	0,65
Lussemburgo	299.703,18	0,00	0,00	299.703,18	0,64
TOTALE				46.879.670,51	100

Fonte: dati della Commissione Europea rielaborati da ICS.

Sommando i finanziamenti delle due linee FER e EIDHR, emerge come una percentuale pari al 87,34% del complessivo delle risorse messe a disposizione (relativamente ai primi sette Paesi indicati nella tabella) sia concentrato in stati del centro-nord Europa. Questo dato può essere letto e motivato in più modi. Si può principalmente partire dalla considerazione che proprio sui territori degli stati membri del centro-nord Europa sono maggiormente presenti richiedenti asilo e rifugiati. Questo elemento è da tempo uno degli argomenti maggiormente dibattuti in ambito comunitario, insieme ai continui rimproveri rivolti all'Italia rispetto all'incapacità di gestire i flussi migratori in generale e delle migrazioni forzate in modo specifico.

Si contesta, infatti, all'Italia di far accedere al territorio nazionale o alla procedura di asilo migranti che poi tentano di trasferirsi in altri stati. La richiesta, che più volte è stata fatta e alla quale l'Italia ha cercato in più modi di rispondere negli ultimi anni, consiste in un maggiore controllo delle frontiere. E' però vero che i richiedenti asilo che scelgono di abbandonare l'Italia lo fanno perché le prospettive di accoglienza e di protezione sono qui molto limitate. Nel capitolo precedente si menzionava, ad esempio, come il Sistema di Protezione sia in grado di rispondere solo al 6,76% del bisogno di accoglienza e di protezione.

Non si tratta, dunque, di mettere in atto delle forti strategie di controllo delle frontiere quanto di elaborare una politica dell'asilo reale, sostenibile e nel rispetto dei diritti umani. Per farlo è necessario che ci sia un rilevante investimento dello stato italiano, ma anche un altrettanto consistente appoggio da parte dell'Unione Europea. A tutt'oggi, però, è in atto il procrastinarsi di un circuito chiuso di inefficacia. I richiedenti asilo aspirano a essere accolti e protetti in stati membri diversi dall'Italia. Tali stati continuano a detenere il maggior numero di presenze e, nel contempo, ad aggiudicarsi la parte più consistente dei fondi comunitari che consentono loro di realizzare interventi di un certo livello. L'Italia – complice anche una politica nazionale nonché uno stanziamento di fondi insufficienti – non investe in modo adeguato in strategie di protezione e accoglienza, rimanendo costantemente indietro rispetto agli altri stati membri.

L'orientamento dell'erogazione dei finanziamenti cambia se si guarda l'iniziativa comunitaria Equal, asse 5 – richiedenti asilo. Prima di presentare nel dettaglio della ripartizione del fondo, è necessario precisare che si tratta di un programma pluriennale e che pertanto le cifre presentate attengono a progetti relativi al periodo 2001/2004 e non al solo 2003. Inoltre, non è stato possibile accedere ai budget dettagliati dei singoli progetti, che sono pertanto riportati in modo unicamente indicativo. Rispetto a quest'ultimo punto, per avere comunque un'indicazione sui flussi finanziari relativi a Equal, si è scelto di stimare gli importo di budget, seguendo il seguente schema:

Indicazione di budget	Importo stimato
Budget < 250.000,00	250.000,00
250.000,00 < budget < 500.000,00	375.000,00
500.000,00 < budget < 1 milione	750.000,00
1 milione < budget < 1,5 milioni	1.250.000,00
1,5 milioni < budget < 2 milioni	1.750.000,00
2 milioni < budget < 5 milioni	3.500.000,00
Budget > 5 milioni	5.000.000,00

Nella tabella che segue sono indicati per paese i progetti beneficiari del finanziamento. Per ogni progetto è riportata la composizione numerica della *partnership* e il budget stimato sulla base dello schema precedente.

Tabella 5 – Progetti Equal asse 5 “Richiedenti asilo”, anni 2001/2004

Stato/Progetto	N. enti coinvolti	Budget Stimato
Austria 1	14	3.500.000,00
Austria 2	15	3.500.000,00
Austria 3	10	1.250.000,00
Belgio 1	11	1.250.000,00
Belgio 2	6	Non specificato
Belgio 3	8	750.000,00
Danimarca	8	1.750.000,00
Finlandia	7	750.000,00
Francia 1	5	1.250.000,00
Francia 2	5	750.000,00
Francia 3	4	1.750.000,00
Francia 4	3	375.000,00
Germania 1	12	3.500.000,00
Germania 2	4	3.500.000,00
Germania 3	8	1.750.000,00
Germania 4	6	1.750.000,00
Germania 5	6	1.250.000,00
Germania 6	16	3.500.000,00
Germania 7	10	3.500.000,00
Germania 8	10	375.000,00
Grecia	29	1.750.000,00
Irlanda	9	250.000,00
Italia 1	35	5.000.000,00
Italia 2	11	5.000.000,00
Lussemburgo	4	375.000,00
Paesi Bassi 1	10	750.000,00
Paesi Bassi 2	9	375.000,00
Paesi Bassi 3	10	750.000,00
Paesi Bassi 4	4	3.500.000,00
Paesi Bassi 5	8	3.500.000,00
Paesi Bassi 6	12	3.500.000,00
Portogallo	3	375.000,00
Regno Unito 1	10	3.500.000,00
Regno Unito 2	15	3.500.000,00
Regno Unito 3	4	1.250.000,00
Spagna	4	5.000.000,00
Svezia 1	3	1.250.000,00
Svezia 2	1+ ?	750.000,00
Svezia 3	4	750.000,00

Fonte: Dati dell'Unione Europea rielaborati da ICS

Riassumendo per finanziamento per paese, si riscontra come ancora una volta la Germania e il Regno Unito siano ai primi posti nella graduatoria della distribuzione del fondo per Paesi. La posizione dell'Italia cambia sensibilmente.

Tabella 6 – Riepilogo finanziamenti Equal per Paese

Stato membro	Fondi Equal
Germania	19.125.000,00
Paesi Bassi	12.375.000,00
Italia	10.000.000,00
Regno Unito	8.250.000,00
Spagna	5.000.000,00
Francia	4.125.000,00
Austria	3.500.000,00
Svezia	2.750.000,00
Belgio*	2.000.000,00
Danimarca	1.750.000,00
Grecia	1.750.000,00
Finlandia	750.000,00
Lussemburgo	375.000,00
Portogallo	375.000,00
Irlanda	250.000,00

(*) Dato incompleto in quanto mancante la stima di budget relativa a un progetto

Fonte: Dati dell'Unione Europea rielaborati da ICS.

I due progetti italiani sono uno di carattere nazionale (progetto Integ.R.A), al quale sarà dedicata una presentazione specifica nel capitolo successivo, e uno con interventi circoscritti al territorio di Puglia, Calabria e Sicilia. Questo secondo progetto, infatti, si propone di ridurre la discriminazione nei processi d'integrazione e accesso al mercato del lavoro dei richiedenti asilo e dei rifugiati, collegando in modo strategico le aree costiere di approdo più rappresentative del territorio pugliese, calabrese e siciliano.

I due progetti italiani Equal non hanno minimamente dialogato tra di loro. Considerato che uno dei due ha avuto una dimensione nazionale – con la finalità di integrare il Sistema Nazionale di Protezione – appare assurdo che non ci sia stata alcuna forma di scambio e confronto tra i due progetti. In questo senso, gli stimati 10 milioni di euro destinati all'Italia, se da un lato appaiono come una risorsa importantissima per l'avvio di programmi per l'integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, dall'altro possono essere criticamente letti come un'occasione persa per consolidare un sistema integrato di intervento.

I fondi nazionali

La legge Bossi-Fini ha istituito il Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo. Prima dell'istituzione di tale fondo, le azioni in favore di richiedenti asilo e rifugiati non rientravano in programmi di intervento specifici, fatta eccezione per:

- il contributo di prima assistenza in favore di richiedenti asilo, istituito dalla legge n. 39/1990 e consistente nell'erogazione di 18 euro per 45 giorni da destinare a richiedenti asilo privi di assistenza e accoglienza. Un contributo per la verità decisamente irrisorio in considerazione del fatto che la durata media della procedura di asilo è pari a un anno mezzo, durante il quale il richiedente asilo non ha titolo per esercitare alcuna prestazione di lavoro;
- il Programma ACNUR - Ministero dell'Interno in favore di rifugiati riconosciuti;
- il Programma Nazionale Asilo.

Il Programma ACNUR - Ministero dell'Interno è stato per anni uno strumento a sostegno di rifugiati, i quali potevano accedervi presentando una specifica richiesta di contributo sulla base di varie motivazioni, quali una prima assistenza per 90 giorni, il sostentamento per famiglie numerose o casi di vulnerabilità sociale o eccezionale, un progetto di studio o di lavoro.

Il programma è stato definitivamente chiuso nella primavera del 2002, nell'imminenza dell'emanazione della legge n. 189/2002. Nel 2002 e nel 2003, si sono portate a termine le pratiche avviate prima della chiusura del programma. Nella tabella che segue sono indicati gli ultimi contributi erogati.

Tabella 7 – Provvidenze ex Programma ACNUR-Ministero dell'Interno, anni 2002 – 2003

2002		
Motivo	N. contributi	Totale importi
Prima assistenza (90 gg.)	474	788.265,57
Sostentamento o casi eccezionali	284	725.362,47
Fragilità sociale	7	15.493,71
Studio	21	17.816,84
Integrazione lavorativa	5	38.734,25
Pareri negativi alla richiesta di contributo	16	0,00
Totale	807	1.585.672,84
2003		
Capi famiglia	1428	2.256.734,08
Familiari a carico	1368	540.483,12
Pareri negativi alla richiesta di contributo	0	0
Totale	2796	2.797.217,20

Fonte: Corte dei Conti – Programma di controllo 2003, su dati del Ministero dell'Interno.

Come si è potuto già vedere nel capitolo precedente, sia il precedente PNA che il Sistema di Protezione sono stati possibili grazie a due fonti di finanziamento: il Fondo Europeo per i Rifugiati e il Fondo Otto per Mille IRPEF. A partire dall'entrata in vigore della legge n. 189/2002 il Fondo Europeo per i Rifugiati è direttamente compreso nel Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, il quale prevede una dotazione annua di 5.16 milioni di euro. E' previsto inoltre che la legge finanziaria possa ogni anno destinare ulteriori finanziamenti in favore di richiedenti asilo e rifugiati.

I finanziamenti destinati al Sistema di Protezione sono utilizzati per sostenere i costi di:

1. struttura del Servizio Centrale e iniziative istituzionali;
2. progetti territoriali di accoglienza;
3. programma di rimpatri volontari;
4. interventi a sostegno dei progetti territoriali (come ad esempio la formazione).

Tabella 8 – Finanziamenti assegnati PNA, ora Sistema di Protezione, anni 2001 – 2004

Anno	FER	Otto per Mille	Fondo Nazionale	Finanziaria	Totale¹⁵⁶
2001	4.699.387,36	10.329.137,98	0,00	0,00	15.028.525,34
2002	3.460.943,09	3.098.741,40	0,00	0,00	6.559.684,49
2003	2.396.267,75	8.640.800,00	5.160.000,00	6.000.000,00	19.800.800,00
2004	741.665,14	8.750.000,00	5.160.000,00	5.000.000,00	18.910.000,00
TOTALI	11.298.263,34	30.818.679,38	10.320.000,00	11.000.000,00	60.299.099,83

Fonte: Elaborazione ICS su dati del Servizio Centrale

Per comprendere pienamente la tabella occorrono alcune indicazioni ulteriori:

1. La colonna dei totali negli anni 2003 e 2004 è data dalla somma delle colonne Otto per Mille, Fondo nazionale e Finanziaria. Le cifre del FER sono da considerarsi parte integrante delle cifre relative al Fondo nazionale.
2. Fino all'anno 2002, il fondo Otto per Mille è stato assegnato al Ministero dell'Interno in qualità di proponente del progetto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituzione preposta alla distribuzione della quota IRPEF.
3. Dal 2003, il Fondo Otto per Mille viene assegnato all'ANCI che si è sostituita al Ministero nel presentare le proposte di progetto.

¹⁵⁶ La colonna dei totali per gli anni 2003 e 2004 è relativa alla somma dei fondi Otto per Mille + Fondo Nazionale + Finanziaria. Infatti, a partire dal 2003 il FER è direttamente compreso nel Fondo Nazionale.

4. Il Fondo Otto per Mille imputato all'anno 2004, nell'ottobre dello stesso anno non è risultato erogato neanche in modo parziale.
5. La drastica riduzione del finanziamento del FER per l'anno 2004 è dovuta alla mancata presentazione all'Unione europea di statistiche puntuali sulla presenza in Italia di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

Come appena accennato i fondi destinati al Sistema di protezione non vengono sempre erogati nello stesso anno di assegnazione. Inoltre, l'erogazione dei finanziamenti ai progetti territoriali di accoglienza avviene sempre dopo l'emanazione di un decreto di ripartizione emanato dal Ministero dell'Interno. Quest'ultimo è competente delle risorse economiche che fanno capo all'amministrazione centrale: Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (che, si ricorda, comprende anche il FER) e lo stanziamento previsto dalla Legge finanziaria.

I Fondi Otto per Mille vengono, invece, gestiti dall'ANCI che – in relazione al sostegno di progetti territoriali – li impiega per finanziare i programmi di accoglienza di Milano, Roma e Fiumicino, nonché per ampliare la capienza dei posti con nuovi progetti come accaduto nel 2004.

Rispetto all'anno 2003 il Ministero dell'Interno ha emanato un decreto di ripartizione¹⁵⁷ che prevede la distribuzione di 11.160.000 euro che equivalgono alla somma dell'unità di base del Fondo Nazionale (5.16 milioni) aumentata di 6 milioni. Tale aumento è stato previsto dall'art 80 comma 8 della legge 27 dicembre 2002 (legge finanziaria 2003) che ha dunque previsto un complessivo di 11.16 milioni nel relativo capitolo di spesa n. 2361.

Il Ministero dell'Interno ha dunque proceduto alla seguente ripartizione per l'anno 2003:

- 2.203.478,01 euro riservati al “*finanziamento alla spesa di funzionamento e di gestione del Servizio centrale*”.
- 8.956.521,99 euro “*destinati ad assicurare la continuità degli interventi e dei servizi, già in atto, erogati a favore dei rifugiati e dei richiedenti asilo*”.

Nella distribuzione di finanziamenti ai progetti territoriali il Ministero dell'Interno ha tenuto conto – sempre per l'anno 2003 – di 1.365 posti di accoglienza. Dividendo, dunque, 8.956.521,99 euro per 1.365 posti per 365 giorni, si ottiene il *costo pro capite pro die* dell'accoglienza, che risulta essere pari a 17,99 euro, tutto compreso: accoglienza materiale più servizi di interpretariato e mediazione, assistenza, orientamento e inserimento.

Nel corso del 2004, c'è stato un aumento di posti di accoglienza, nonché un incremento del costo *pro die pro capite* della stessa. Infatti, il Ministero dell'Interno ha emanato due successive circolari¹⁵⁸, dividendo la gestione dei progetti di accoglienza in due periodi dell'anno:

- dal 1° gennaio al 30 aprile 2004: 2.959.866 euro pari a 18.07 euro X 120 gg X 1365 posti;
- dal 1° maggio al 31 dicembre 2004: 6.806.100 euro pari a 18.52 euro X 245 gg X 1500 posti.

Per il periodo maggio – dicembre si devono considerare ulteriori 3 milioni del Fondo Otto per Mille destinati al finanziamento di 31 nuovi progetti di accoglienza, a seguito del secondo invito pubblico dell'ANCI a presentare progetti¹⁵⁹.

Le cifre fino a qui riportate, se prese in sé, potrebbero apparire come rilevanti, soprattutto se la lettura viene fatta da “non addetti ai lavori”. Le stesse cifre diventano, però, ridicolmente irrisorie qualora le si confronti con le risorse economiche stanziato dallo Stato italiano per il trattenimento coatto di cittadini stranieri in posizione irregolare.

Un confronto con le risorse economiche per l'accoglienza e il trattenimento

Come anticipato nel paragrafo precedente, il costo per l'accoglienza di richiedenti asilo nel 2003 è stato pari a 17,99 euro al giorno a persona. Si ricorda che questa somma prevede l'accoglienza materiale (vitto, alloggio e vestiario), più tutta una serie di ulteriori servizi: mediazione e interpretariato, assistenza legale, orientamento e assistenza sociale, inserimento. In altre parole, con questa quota *pro die pro capite* vengono anche retribuiti gli operatori coinvolti in progetti territoriali di accoglienza.

La Corte dei Conti ha individuato l'equivalente cifra relativa al trattenimento coatto di cittadini

¹⁵⁷ Decreto del Ministero dell'Interno 23 luglio 2003

¹⁵⁸ Circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 27 novembre 2003. Circolare del Ministero dell'Interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 1 giugno 2004.

¹⁵⁹ Vedi il capitolo precedente.

stranieri all'interno dei centri di permanenza temporanea: «un costo medio dell'attività di gestione, al netto delle spese relative ai lavori di costruzione e manutenzione straordinaria e di quelle di personale addetto alla sicurezza, pari a 71,11 euro»¹⁶⁰.

Nel 2003, accogliere un richiedente asilo è costato in media il 74,70% in meno che trattenere un cittadino straniero all'interno di un CPT. La percentuale è destinata ad aumentare sensibilmente, là dove si compari il costo dell'accoglienza – omogeneo all'interno del Sistema di Protezione – con il costo del trattenimento in singoli CPT, nettamente variabile da luogo a luogo.

Tabella 9 – Costo pro capite pro die di accoglienza e trattenimento, anno 2003

ACCOGLIENZA		TRATTENIMENTO NEI CPT		
Tipologia centro accoglienza	Costo pro die, pro capite	CPT	Costo pro die, pro capite	Costi aggiuntivi
Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati	17,99	Agrigento ASI	30,54	12,26 euro pro die, pro capite (IVA esclusa) per pasti
		Agrigento Lampedusa	37,92	3.615,20 euro mensili per pulizia (compreso CPT precedente)
		Bologna	80,70	8,28 euro pro die pro capite (IVA esclusa per pasti)
		Brindisi	26,70	-
		Caltanissetta	63,40	-
		Catanzaro	48,62	-
		San Foca – Lecce	43,00	-
		Otranto – Lecce	40,50	-
		Ponte Galeria – Roma	34,66	7,61 euro pro die pro capite per pasti
		Milano	75,02	-
		Modena	Da 69,50 a 99,29	-
		Torino	73,50	-
Trapani	37,00	-		

Fonte: Corte dei Conti

Una comparazione di questo tipo appare maggiormente appropriata se si osserva che nella legge finanziaria 2003 i capitoli di spesa (nn. 2356 e 7352) relativi ai CPT ricomprendono anche i Centri di Identificazione preposti al trattenimento della quasi totalità dei richiedenti asilo. Una volta entrato in vigore il regolamento di attuazione della Legge Bossi-Fini, i Centri di identificazione – per quanto concerne i richiedenti asilo – andrebbero a sostituirsi *in toto* all'accoglienza decentrata proposta dal Servizio di Protezione.

La tabella sopra riportata può essere pertanto letta come un'anticipazione di come cambieranno i costi "dell'ospitalità" dei richiedenti asilo. Nella stessa tabella, inoltre, i costi relativi ai CPT sono inerenti alla loro gestione e non comprendono le spese di costruzione e manutenzione straordinaria. Appare, pertanto, necessario procedere a una comparazione complessiva delle risorse economiche previste dal governo per le strutture di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati e per i CPT. Tale comparazione è possibile attraverso la lettura della legge finanziaria 2003.

¹⁶⁰ Corte dei Conti, *op. cit.*, pag. 8

Tabella 10 - Costi dell'accoglienza / Costi del trattenimento nella legge finanziaria 2003

Capitolo di spesa	Accoglienza richiedenti asilo e rifugiati	Trattenimento
2356 – Spese per l'attivazione, la locazione, la gestione ivi compresa la manutenzione ordinaria dei centri di permanenza temporanea, di identificazione e di quelli di accoglienza per stranieri irregolari		51.023.164,00
7352 – Spese per la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza, di identificazione e di accoglienza per stranieri irregolari e richiedenti asilo		80.100.000,00
2361 – Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e interventi connessi, ivi compresi quelli attuati nella materia in adesione a programmi e progetti dell'Unione europea	11.160.000,00	
Totale	11.160.000,00	131.123.164,00

Fonte: Legge finanziaria 2003

Nel leggere le due tabelle, è opportuno tenere conto degli obiettivi delle differenti tipologie di centro. Le strutture del Sistema di Protezione che ospitano richiedenti asilo e rifugiati avviano percorsi di accoglienza e integrazione volti a un pieno inserimento socio-economico delle persone. Nell'ottica delle autorità centrali, ciò si traduce in:

- prevenzione dell'emarginazione e dell'esclusione sociale;
- superamento delle "ansie da insicurezza" delle cittadinanze locali;
- inserimento di nuova forza lavoro, necessaria mercato italiano;
- ripopolamento di aree urbane abbandonate;
- ottima proporzione (forse eccessivamente ottima) tra costi e benefici.

In altre parole, lo Stato investe fondi (pochi) e ne ricava benefici sociali ed economici di gran lunga superiori. Senza tenere conto che il Sistema di Protezione inizia a essere preso come modello a livello europeo.

I CPT sono invece finalizzati a trattenere i cittadini stranieri in attesa che si rendano possibili le condizioni per un loro rimpatrio coatto. Il loro obiettivo, dunque, è l'allontanamento dal territorio italiano di cittadini stranieri. Nel corso degli anni lo stato italiano è riuscito – rigorosamente nell'ottica dell'orientamento politico del Governo - a perseguire tale obiettivo? A fronte di 131.123.164 euro destinati per il 2003 ai CPT, sono state espulse dagli stessi CPT il 48% dei trattenuti.

Tabella 11 – Persone trattenute/espulse dai CPT

	1999	2000	2001	2002	2003
Persone trattenute nei CPT	8847	9768	14993	18625	14223
Persone rimpatriate dai CPT	3893	3134	4437	6372	6830
Percentuale rimpatri da CPT	44%	32,08%	29,59%	34,21%	48,02%

Fonte: Lunaria su dati della Corte dei Conti

Di conseguenza, «anche chi pensa, diversamente da chi scrive, che la priorità dei Governi debba essere quella di espellere chi non è provvisto di permesso di soggiorno, non potrebbe non concludere che i soldi per i CPT sono spesi male»¹⁶¹.

La comparazione tra i costi dell'accoglienza e quelli del trattenimento deve essere oggetto di una riflessione critica sull'impiego dei fondi pubblici destinati alle politiche migratorie e dell'asilo, soprattutto ora, alla vigilia dell'istituzione dei centri di identificazione dove saranno trattenuti i richiedenti asilo. Sebbene, infatti, nel testo della norma i Centri di Identificazione sono delineati

¹⁶¹ G. Naletto, *La spesa pubblica per l'immigrazione: repressione o inserimento sociale?*, in "Atlante di un'altra economia – Politiche e pratiche del cambiamento", G. Naletto e V. Cobelli (a cura di), Manifestolibri, 2005.

come strutture differenti dai CPT, nella prassi è verosimile pensare a una convivenza delle due tipologie di centri, anche alla luce di quanto recentemente dichiarato dal Ministro dell'Interno:

«Io mi sono persuaso che è necessario aggiornare, adeguare i vecchi CPT, Centri di permanenza temporanea, facendoli diventare Centri polifunzionali per l'immigrazione dove si possano innanzitutto apprestare le prime opere di assistenza umanitarie; secondo dove possano insediarsi, volta volta, le commissioni territoriali che abbiamo creato per l'esame delle domande di asilo; terzo dove possano avere eventualmente sede i giudici di pace che dovranno prendere in esame le proposte di espulsione»¹⁶².

Le risorse economiche destinate alla Commissione Centrale

Sono note le difficoltà nel funzionamento della Commissione Centrale. Non si intende ritornare sull'analisi generale del lavoro della Commissione che qui sarà inquadrato alla luce delle risorse economiche disponibili.

La legge finanziaria 2003 prevede in merito un capitolo specifico, n. 2255 *“Spese per il funzionamento della commissione nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni territoriali preposte all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato”*. Nel capitolo la Commissione Centrale appare con la dicitura di *“commissione nazionale”* e sono inoltre menzionate anche le Commissioni Territoriali. Questo perché la legge finanziaria del 2003 ha già recepito le modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini, che tuttavia non è stata completamente applicata in quanto non ancora entrato in vigore il relativo regolamento di attuazione. Pertanto nel 2003 la Commissione Centrale ha mantenuto tale nome e ha continuato come organo unico per l'esame delle domande di asilo.

Può essere interessante leggere le risorse economiche destinate alla Commissione Centrale nei due esercizi finanziari relativi al 2002 e 2003.

Tabella 12 – Risorse economiche destinate alla Commissione Centrale

Esercizio finanziario	2002	2003
Stanziamiento iniziale	328.983,00	810.000,00
Variazioni	500.000,00	- 84.848,00
Stanziamiento definitivo	828.983,00	725.152,00

Fonte: Corte dei Conti

Se nel 2002 lo stanziamento alla Commissione Centrale è stato fortemente incrementato, nel 2003 oltre a essere diminuito nella previsione iniziale (rispetto al totale dell'anno precedente) è stato ulteriormente decurtato. Nel 2003, pertanto, i fondi disponibili sono stati ridotti del 12,53% rispetto all'anno precedente. L'importo di 725.152 euro in un anno equivale a 60.429,33 euro mensili, destinati a coprire:

- il costo del personale preposto all'esame;
- il costo di interpretariato;
- i costi di struttura logistica;
- i costi della strumentazione informatica;
- i costi delle trasferte¹⁶³.

La limitatezza di fondi destinati alla Commissione Centrale viene gravemente evidenziata dalla Corte dei Conti che al 1 dicembre 2003 ha acquisito *«elementi di conoscenza che evidenziano carenze del sistema informativo di supporto alla commissione e gravi disfunzioni gestionali, tali da non poter non essere rimarcate pur nella considerazione dei motivi di urgenza nel provvedere e della esiguità dei mezzi finanziari a disposizione»¹⁶⁴*. E' grave riscontrare che gli *“elementi di conoscenza”* acquisiti dalla Corte dei Conti facciano riferimento a una avaria del sistema informativo della Commissione, risalente al maggio 2003 e relativa alla costruzione e gestione della banca dati delle domande di asilo da esaminare. Tale avaria – colpa anche di una negligenza nel procedere al back up di salvataggio, fatto solo 7 mesi prima – ha materialmente comportato la

¹⁶² Intervento del ministro Giuseppe Pisanu, in data 14 dicembre 2004, presso il Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo in materia di immigrazione.

¹⁶³ L'ordinanza del Presidenza del Consiglio dei Ministri 6 settembre 2002, n. 3242 dispone che la Commissione Centrale possa effettuare delle audizioni anche fuori dalla sede di Roma, al fine di accelerare il proprio lavoro

¹⁶⁴ Corte dei Conti, *op. cit.*, pag. 50.

perdita di centinaia di dati e il conseguenziale ritardo dell'esame delle domande di asilo a essi relative.

La Commissione Centrale ha imputato le cause dell'avaria a gravi carenze strutturali¹⁶⁵, quali la mancanza di un adeguato sistema di condizionamento, la mancata installazione di un pavimento flottante e l'inadeguato dimensionamento hard-soft delle apparecchiature, obsolete e fortemente carenti su piano strutturale. Questi elementi sono il segnale di un grave malfunzionamento strutturale e gestionale della Commissione che materialmente si ripercuote sui singoli richiedenti asilo, nel momento in cui si ritarda ulteriormente l'esame delle domande di asilo ovvero quando – nella rincorsa del lavoro pregresso – si procede ad audizioni veloci e superficiali¹⁶⁶.

I fondi destinati alla Commissione Centrale risultano in generale inadeguati ai compiti che essa è chiamata a svolgere, soprattutto se confrontati con quelli destinati al Servizio Centrale.

Tabella 13 – Comparazione Fondi per Commissione Centrale e per Servizio centrale, 2003

Fondi	Commissione Centrale	Servizio centrale
Decreto di ripartizione Fondo nazionale (ex Legge finanziaria 2003), Min. Interno 23/07/2003		2.203.478,01
Legge finanziaria 2003, cap. 2255	725.152,00	
Totale	725.152,00	2.203.478,01

Fonte: Rielaborazione dati ICS

Se da un lato è giusto e corretto sostenere il Servizio Centrale nell'importante e complesso lavoro di coordinamento e assistenza ai progetti territoriali di accoglienza, è altrettanto importante supportare con adeguati finanziamenti il lavoro dell'organo preposto all'esame delle domande di asilo.

Un incremento dei fondi per il funzionamento della Commissione Centrale (ma anche, ragionando per il prossimo futuro, delle istituende Commissioni Territoriali), oltre a un auspicato rinnovo del sistema informatico in dotazione, andrebbe a incidere positivamente su:

- il complessivo delle risorse umane, in termini di ampliamento dell'organico e di formazione/aggiornamento periodico e costante dello stesso;
- la collaborazione con interpreti, secondo un catalogo linguistico ampio e una certificazione di competenze e qualifiche;
- la conformità dell'operato della Commissione Centrale alla legge n. 241/1990 relativa alle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi;
- l'istituzione di un ufficio preposto esclusivamente ai rapporti con il pubblico;
- la produzione di puntuali dati statistici relativi all'operato della Commissione.

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ Si veda nello specifico il capitolo 2 *Le "procedure" per il riconoscimento dello status di rifugiato.*

CAPITOLO 7

I percorsi dell'integrazione

Integrazione e inserimento: un'evoluzione in corso

Nel corso degli anni '90, è iniziata un'evoluzione del dibattito che ha fortemente messo in discussione il concetto di accoglienza materiale (vitto e alloggio) in favore del concetto di "accoglienza integrata", comprensiva di una serie di servizi, volti a garantire la (ri)conquista dell'autonomia della persona.

In tale evoluzione, ancora in corso, hanno un ruolo centrale i percorsi dell'integrazione che per ICS devono necessariamente iniziare già nel periodo in cui si è richiedenti asilo.

L'integrazione si snoda su tre livelli paralleli di inserimento:

Integrazione e richiedenti asilo

I richiedenti asilo non possono lavorare in Italia. Tale limite può apparire come vincolante per la realizzazione di una piena integrazione della persona e, nel contempo, genera un'obiezione in merito all'incompatibilità di uno status temporaneo come quello del richiedente asilo con il concetto stesso di integrazione.

ICS da anni controbatte tale obiezione e lo fa basandosi su tre concetti:

1) La procedura di asilo dura in media 18 mesi. Questo comporta che il richiedente asilo per un anno e mezzo vive sul territorio italiano e con questo interagisce: nella vita di tutti i giorni, nell'accesso ai servizi socio-sanitari, nell'inserimento scolastico dei minori, ecc.

2) Se non si inizia un percorso di integrazione durante i 18 mesi di pendenza della domanda di asilo, c'è il forte rischio che - una volta ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato - la persona non sia in grado di poter agire autonomamente per l'inserimento nel mondo del lavoro, così come per il reperimento di un alloggio autonomo e per l'esercizio dei propri diritti e doveri.

3) Nel caso in cui non ci sia il riconoscimento dello status di rifugiato, il richiedente asilo che abbia seguito un percorso di integrazione, ha comunque vissuto i 18 mesi della procedura in modo costruttivo, arricchendo il proprio bagaglio di conoscenze e competenze che potrà spendere anche fuori dall'Italia.

1. *Inserimento sociale*, inteso come possibilità di interloquire con il territorio e pertanto composto da più ambiti: apprendimento della lingua italiana; conoscenza e accesso ai servizi territoriali (socio-sanitari, educativi, trasporti); conoscenza e gestione dei rapporti con i diversi attori del territorio (enti locali, polizia, scuola, sindacati, associazionismo, banche, ecc.); partecipazione alla vita del territorio (comitati cittadini; associazioni di volontariato, giovanili o sportive); capacità di gestire la vita quotidiana in Italia (dal pagamento delle utenze dell'abitazione, alla conoscenza del territorio e delle sue risorse, al disbrigo delle pratiche burocratiche).
2. *Inserimento lavorativo*, che prevede l'accesso al mercato del lavoro per coloro che hanno un permesso di soggiorno che consenta l'attività lavorativa ovvero esperienze di formazione professionale e di tirocini formativi anche nel caso dei richiedenti asilo.
3. *Inserimento abitativo*, volto al reperimento di alloggio autonomo, esterno ai programmi di accoglienza assistita.

Il percorso di integrazione è molto complesso e il contesto italiano non consente al singolo richiedente asilo e rifugiato di poterlo affrontare senza il supporto di enti di tutela.

Attraverso il contributo delle associazioni e dei gruppi che hanno partecipato alla scrittura della presente pubblicazione si sono voluti evidenziare le criticità che ostacolano l'attuazione dei tre livelli di inserimento sopra indicati.

L'accesso ai servizi socio-sanitari

Sebbene la normativa italiana garantisca a tutti i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale (SSN), nel caso dei richiedenti asilo emergono molteplici difficoltà che impediscono sia l'iscrizione al SSN, sia l'accesso alle cure.

A livello territoriale si evidenziano alcuni nodi critici che quotidianamente mettono a repentaglio il godimento del diritto alla salute da parte di richiedenti asilo.

Ancora una volta è possibile individuare come causa di tali ostacoli l'assenza di una legge organica in materia di diritto di asilo. Una grave lacuna normativa che impedisce agli operatori del Servizio Sanitario Nazionale di avere certezze sui diritti dei richiedenti asilo.

Quelli che seguono sono esempi di intoppi burocratici registrati nella vita di tutti i giorni di richiedenti asilo. Si tratta di incomprensioni, scarse conoscenze, libere interpretazioni delle norme da parte del personale dei servizi pubblici socio-sanitari. Piccole impuntature burocratiche che nella quotidianità diventano grandi ostacoli per il pieno godimento del diritto alla salute da parte dei richiedenti asilo.

“Hai solo questo pezzetto di carta? Mi dispiace ma non sei regolare”.

Tra la domanda di asilo e il rilascio (o rinnovo) del permesso di soggiorno, i richiedenti asilo sono in possesso di un “cedolino” che certifica l'attesa del permesso. Durante il periodo di disponibilità del solo “cedolino”, capita con una certa frequenza che le Aziende Sanitarie Locali mettano in discussione la regolarità del soggiorno del richiedente asilo. Di conseguenza, in modo del tutto arbitrario e illegittimo, non vengono riconosciuti all'avente diritto i requisiti per procedere all'iscrizione all'SSN.

“Il tuo permesso dura solo tre mesi? Ti posso fare solo un STP”

In altri casi, le stesse Aziende Sanitarie Locali equiparano – ancora una volta in modo illegittimo – i richiedenti asilo con permesso di soggiorno ai cittadini stranieri irregolari e pertanto consentono il solo rilascio della tessera STP (Straniero Temporaneamente Presente) che permette agli stranieri non in regola con il soggiorno di ricevere le cure urgenti ed essenziali¹⁶⁷. Tale equivoco nasce dalla temporaneità (tre mesi, rinnovabile) del permesso di soggiorno per richiesta di asilo. La tessera STP – pur essendo un importante strumento per la tutela della salute dei cittadini stranieri senza permesso di soggiorno – consente un limitato accesso ai servizi sanitari e il suo rilascio ai richiedenti asilo contravviene quanto disposto dalla legge¹⁶⁸.

“No, non mi risulta che i richiedenti asilo siano esenti da ticket”

Una circolare del Ministero della Sanità del 2000¹⁶⁹ ha previsto l'esenzione da ticket dei richiedenti asilo, equiparandoli ai cittadini in stato di disoccupazione. La conoscenza di tale circolare – che fornisce in generale disposizioni in materia di assistenza sanitaria per cittadini stranieri – spesso non è nota alle Aziende Sanitarie Locali che di conseguenza non riconoscono ai richiedenti asilo l'esenzione da ticket. Perché gli aventi diritto possano beneficiare di queste agevolazioni è sempre necessario l'intervento di operatori di progetti territoriali di accoglienza e orientamento.

“Scusami ma proprio non ti capisco”

Sono molto rari i programmi che prevedono la presenza di mediatori linguistici e culturali, nonché la disponibilità di materiale informativo in lingua, presso le strutture delle aziende sanitarie. Tale assenza comporta dei limiti negli interventi di cura e di prevenzione in favore di cittadini stranieri di cultura differente.

Una buona pratica per la tutela della salute

A Parma, in un poliambulatorio dell'azienda sanitaria locale è attivo un progetto specifico in favore dei cittadini stranieri presenti sul territorio: lo “Spazio Salute Immigrati”. Nella struttura sono presenti mediatori linguistici e culturali ed è previsto un programma di aggiornamento costante – soprattutto sulla normativa – degli operatori impiegati nelle attività di sportello.

Un discorso a parte merita il supporto alle vittime di tortura. Gli interventi di supporto e di riabilitazione sono ancora di competenza di un numero molto limitato di enti sul territorio. Si tratta

¹⁶⁷ Articolo 35, comma 3 del Testo Unico sull'Immigrazione (D.lgs n. 286/1998)

¹⁶⁸ Articolo 34, comma 1, lett. b del Testo Unico sull'Immigrazione (D.lgs n. 286/1998, che recita come segue: «*Hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo, all'assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale: (...) b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto cittadinanza*».

¹⁶⁹ Circolare n. 5 del 24 marzo 2000 che testualmente recita: «*Si deve precisare riguardo al cittadino straniero con permesso di soggiorno per richiesta di asilo che, non essendo stata data a tali soggetti facoltà di intrattenere regolari rapporti di lavoro durante il periodo di richiesta di asilo, le prestazioni sanitarie sono fornite in esenzione dal sistema di compartecipazione alla spesa assimilandoli ai disoccupati iscritti alle liste di collocamento*».

per lo più di associazioni nate dalla volontà di medici, psicologi, mediatori e operatori che hanno sviluppato e approfondito il tema e spesso prestano servizio a titolo volontario. Nel contempo si riscontra come i servizi pubblici socio-sanitari siano generalmente privi delle competenze necessarie a intervenire in sostegno delle vittime di tortura, le quali vengono unicamente sottoposte a trattamenti medicalizzanti (in primo luogo, la somministrazione di psico-farmaci) e alla psicoterapia tradizionale¹⁷⁰.

Supporto e riabilitazione delle vittime di tortura

Se da un lato si conosce molto dei mezzi e dei contesti in cui viene esercitata la tortura e si ha la possibilità di leggere e ascoltare testimonianze dirette di persone che l'hanno subita, la presenza delle vittime di tortura in Italia (quante sono, da dove vengono, quali risposte sono date loro dai servizi) nel suo complesso continua ad avere dei contorni molto sfocati. Questo anche a causa delle difficoltà che si riscontrano nella stessa emersione della tortura.

Quello delle vittime di tortura rimane pertanto un ambito al quale in pochi accedono e ciò comporta un'inevitabile impreparazione nel dare risposte ai bisogni di supporto e di riabilitazione.

Durante il monitoraggio condotto dalla Rete Italiana in Supporto alle Vittime di Tortura nel 2002 e 2003, sono state raccolte indicazioni sui problemi che le vittime di tortura incontrano durante il loro percorso in Italia (accesso ai servizi sanitari, soddisfacimento dei bisogni di base, rapporti con la questura, periodo di attesa per la convocazione per l'audizione con la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato), perché questi aspetti – come messo in luce dalla letteratura sul tema¹⁷¹ ed evidenziato nella ricerca della stessa Rete Italiana¹⁷² – rappresentano importanti fattori di rischio per la salute dei rifugiati. Queste informazioni sono state integrate da un'indagine, svolta tra i servizi sanitari in Puglia, per capire concretamente quali sono le risorse territoriali a cui viene inviata una persona vittima di tortura.

Come ha messo in luce l'associazione Finis Terrae, «vi è un'assoluta mancanza di servizi specialistici rivolti alle vittime di tortura. Gli enti gestori dei servizi monitorati si rivolgono nella quasi totalità dei casi a centri di igiene mentale e a reparti di neurologia. Nel caso di segni di tortura visibili sul corpo, non è infrequente il ricorso a medici legali – in tal caso fuori dal servizio pubblico – per perizie approfondite che vengono presentate alla Commissione Centrale a supporto delle richieste di asilo»¹⁷³.

L'associazione Finis Terrae ha svolto il monitoraggio su un campione di 954 persone presenti in strutture di accoglienza in Puglia. Il numero delle vittime di tortura emerse è 100: oltre il 10%. La Puglia è stata scelta per la caratteristica di area di frontiera e terra di transito.

Quando emerge la tortura

Solo dopo alcuni mesi di accoglienza e l'aggravarsi di alcune crisi convulsive, il marito di una signora kurda proveniente dalla Turchia riesce a convincerla a raccontare: «I 5 militari presenti hanno cominciato a colpire mio suocero molto violentemente con calci, pugni e manganelli. Poi si sono rivolti verso di me. Volevano che dicessi che cosa facevo mio marito per aiutare il PKK. Io rispondevo di non saperlo, così hanno iniziato a prendermi a calci sulla pancia. A insultarmi e a minacciare che mi avrebbero violentata. Mi hanno strappato i vestiti, lasciandomi completamente scoperta nella parte anteriore. Tutto questo è andato avanti per circa un'ora, poi ho perso conoscenza. Mi sono risvegliata con i getti di acqua gelata: nella cella c'ero soltanto io e un militare. Quando accadeva tutto questo, io ero al sesto mese di gravidanza». Durante i colloqui per preparare la signora e il marito al colloquio con la Commissione Centrale non era mai emerso nulla di questi ripetuti episodi di tortura.

¹⁷⁰ Per un approfondimento sui temi del supporto alle vittime di tortura, si veda Rete Italiana per il Supporto alle Vittime di Tortura (a cura di Associazione Frantz Fanon e ICS), *Pensare la violenza: atrocità di massa, tortura e riabilitazione*, ed. ICS, Roma, 2004. Rete Italiana per il Supporto alle Vittime di Tortura (a cura di Fondazione Cecchini Pace - Istituto Trasculturale per la salute e Associazione Frantz Fanon), *Percorsi delle vittime di tortura in Italia: fattori di rischio e di protezione*, ed. ICS, Roma 2003. Rete Italiana per il Supporto alle Vittime di Tortura (a cura di Finis Terrae, UIKI, Wake Up Stand Up Refugees), *Rapporto di monitoraggio: un'analisi esplorativa tra le vittime di tortura in Italia*, ed. ICS, Roma 2003.

¹⁷¹ N. Richman, *Looking before and after: refugees and Asylum Seekers in the west*, in P. Bracken, C. Petty, *Rethinking the trauma of war*, Free Association Books, 1998.

¹⁷² Rete Italiana per il Supporto alle Vittime di Tortura (a cura di Fondazione Cecchini Pace - Istituto Trasculturale per la salute e Associazione Frantz Fanon), *op. cit.*

¹⁷³ Rete Italiana per il Supporto alle Vittime di Tortura (a cura di Finis Terrae, UIKI, Wake Up Stand Up Refugees), *op. cit.*, p. 7.

Psicofarmaci e accoglienza

Una donna africana richiedente asilo viveva – insieme al marito – senza una fissa dimora, passando le notti tra un dormitorio all'altro e le giornate in strada. La signora è entrata in contatto con un'associazione di tutela dei rifugiati che ha iniziato a prestarle assistenza legale. Dai colloqui con gli operatori è emerso che la signora aveva subito ripetute torture nel suo Paese. Non riusciva a dormire ed era angosciata da pensieri ossessivi. Un medico l'ha presa in cura e ha iniziato a prescriverle dei farmaci che la signora assumeva diligentemente. Malgrado questo, dopo diversi mesi di terapia, i disturbi continuavano. Finalmente la signora è stata inserita in un programma di accoglienza. Lei e il marito sono stati trasferiti in un piccolo appartamento. Quando dopo una settimana ha incontrato nuovamente gli operatori, alle domande su come si trovasse nel nuovo alloggio, la signora ha risposto: «Bene. Dormo sei ore a notte: forse smetterò di prendere le medicine».

Per quasi un decennio i centri pugliesi hanno costituito uno dei primi (spesso anche l'unico nel caso di respingimenti) contatti che moltissimi stranieri hanno con l'Italia, con le Istituzioni e, in pochi casi, con le associazioni di tutela.

Il rischio che le storie individuali di torture e di violenze subite non emergano è altissimo. In mezzo a centinaia di persone - vissute come massa, guardate con sospetto, rappresentate con lo sprezzante termine di "clandestini" - l'individuo singolo, la persona che ha subito la tortura, corre il rischio di perdersi, di confondersi, di scomparire.

Da un lato in Italia sono pochissimi i servizi rivolti alle vittime di tortura e altrettanto pochi gli operatori sanitari con le competenze specifiche in materia. Dall'altro per i richiedenti asilo che non usufruiscono di un'accoglienza stabile risulta difficoltoso, e spesso inutile, l'avvio di qualsiasi percorso terapeutico complesso, anche a causa della carenza di strutture adeguate nelle quali poter effettuare una presa in carico completa.

Gli operatori sanitari e il personale medico, incontrati dalla Rete Italiana, esprimono la necessità di acquisire strumenti conoscitivi e operativi e competenze per rivolgersi in maniera adeguata all'utente straniero ma in pochi sono disposti ad ammettere la differenza, anche solo in via teorica, tra il trattamento di un individuo vittima di tortura e di una persona traumatizzata. Passaggio questo essenziale per procedere a percorsi di riabilitazione e di supporto.

La partecipazione

Gli enti che localmente intervengono in programmi di accoglienza e tutela individuano come principale ostacolo della partecipazione di richiedenti asilo e rifugiati alla vita del territorio un generalizzato clima di sfiducia nei confronti dei cittadini stranieri. Un'osservazione piuttosto pesante nei confronti di un paese che da sempre si dichiara accogliente.

Tale sfiducia si ravvisa soprattutto nel momento in cui i richiedenti asilo e rifugiati sono costretti a richiedere l'intervento di operatori per interloquire con attori del territorio al fine di procedere a pratiche burocratiche della vita di tutti i giorni: rinnovo del permesso di soggiorno, iscrizione al servizio sanitario nazionale, dialogo con le istituzioni scolastiche, iscrizione all'anagrafe, accesso ai servizi pubblici, richiesta di contributi, apertura di un conto corrente, utilizzo dei mezzi di trasporto, ecc.

L'approccio con gli attori territoriali risulta infatti più semplice quando il richiedente asilo o il rifugiato è accompagnato da un operatore italiano, rispetto a quando lo stesso agisce autonomamente. A questo consegue che le istanze di richiedenti asilo e rifugiati sono quasi sempre lette e presentate (o "filtrate") dagli enti di tutela e non espresse dai diretti interessati.

Un altro nodo rilevante è relativo all'apprendimento della lingua italiana. Sebbene si stiano diffondendo corsi di lingua su tutto il territorio, a questi accedono comunque un numero limitato di richiedenti asilo: si tratta quasi esclusivamente di richiedenti asilo inseriti in programmi di accoglienza. E' quindi da sottolineare che ancora una volta si crea una netta demarcazione tra chi beneficia di un programma di tutela e chi ne è escluso. Inoltre – per i corsi organizzati dalle

Signor Prefetto le scrivo

A Parma, nel gennaio del 2005, a seguito dello sgombero di una ex cartiera abbandonata e occupata, molti richiedenti asilo e rifugiati sono stati accolti in una chiesa. Per risolvere il loro disagio abitativo, molti sono gli enti che si sono attivati. I rifugiati, però, non sono rimasti a guardare. Hanno inviato la seguente lettera al Prefetto: «*abbiamo l'onore di sollecitare la sua alta benevolenza per un aiuto nel ricercare a Parma soluzioni abitative. I sottoscritti abitavano uno stabile abbandonato in via degli Argini che è stato sgomberato dalla polizia municipale il 18 febbraio 2005 alle cinque del mattino. Siamo rifugiati provenienti da diversi Paesi e attualmente abitiamo nella parrocchia di Santa Cristina. Noi speriamo, signor Prefetto, in un seguito favorevole alla nostra richiesta. Nell'attesa di una soluzione favorevole, voglia ricevere l'espressione della nostra stima. Firmato: i rifugiati di Parma*»

istituzioni scolastiche – l'accesso è limitato nel caso in cui il richiedente asilo sia in possesso del solo “cedolino” ovvero quando sia pendente un ricorso avverso diniego di riconoscimento dello status di rifugiato senza che l'autorità giudiziaria abbia disposto per il rilascio al ricorrente di un apposito permesso di soggiorno.

Ulteriori ostacoli sono di natura maggiormente pratica:

- difficoltà a partecipare alla vita sociale (compresa la costruzione di rapporti di “buon vicinato”) nelle grandi città;
- difficoltà di inserimento sociale anche nel caso in cui le strutture di accoglienza siano distanti dal centro cittadino e male collegate dai mezzi di trasporto;
- l'assenza di risorse economiche per sostenere interventi facilitanti l'inserimento sociale come, a esempio, la partecipazione ad attività sportive o la promozione di iniziative culturali e di spettacolo.

Ostacoli all'inserimento lavorativo

La generale precarietà del mercato del lavoro incide fortemente sulle possibilità di inserimento lavorativo dei rifugiati e dei titolari di protezione umanitaria ovvero soluzioni alternative (come i tirocini formativi) nel caso dei richiedenti asilo che non hanno titolo per svolgere un'attività lavorativa. A questo si aggiunge la tendenza – purtroppo molto diffusa – dei datori di lavoro che scelgono di non mettere in regola i lavoratori stranieri ovvero di retribuirli equamente.

Lavoro nero

Ogni anno da aprile a giugno a Cassibile, frazione di Siracusa con qualche migliaio di anime, si concentrano circa 300 stranieri per la raccolta delle patate. Da almeno due anni, la metà sono richiedenti asilo e rifugiati, in prevalenza Sudanesi. Nel 2003 erano state allestite delle tende mandate dalla Protezione Civile di Palermo: era stata la prima volta, prima gli stranieri vivevano in ripari di plastica e cartone sotto gli alberi, tra l'erba alta, sulla terra che diventa un pantano a ogni pioggia.

Il 7 aprile 2004, il Prefetto di Siracusa convoca le forze dell'ordine, le associazioni di categoria degli agricoltori (Confederazione Italiana Agricoltori, Coltivatori Diretti, Unione Provinciale Agricoltori) e i sindacati (CGIL, CISL e UIL): chiede in particolare alle associazioni di categoria la loro disponibilità a fornire ai braccianti un alloggio dignitoso. I delegati delle associazioni rispondono che la loro manodopera è costituita quasi per intero da italiani, che i pochi stranieri impiegati sono regolarmente assunti o ingaggiati e che non capiscono cosa siano venuti a fare i trecento nuovi arrivati: di certo non sono venuti a Cassibile per lavorare.

Il Prefetto non insiste, così si opta di nuovo per le tende. Quattordici sono allestite nei pressi del campo sportivo di Cassibile, dove trovano posto accanto a un centinaio di Maghrebini, una ventina di richiedenti asilo eritrei. Tra loro, un paio sono già stati respinti una prima volta nel loro paese da Malta. All'aeroporto di Asmara erano stati arrestati, trasferiti in campi di prigionia militari e sottoposti a violenze, prima di riuscire di nuovo a fuggire. Altre sei tende sono sistemate all'entrata del paese, a ridosso della piccola moschea. Qui dorme una parte dei Sudanesi, perché quelli che arrivano con qualche giorno di ritardo restano nei campi, nei soliti ripari di fortuna sotto gli alberi, per tutto il periodo della raccolta.

I due gruppi si autogestiscono. Subito dopo l'allestimento delle tende, la polizia compie numerosi controlli, portando via una ventina di stranieri senza documenti, rivolgendo a tutti domande sull'eventuale presenza di appartenenti a gruppi di fondamentalisti islamici. Tutti dall'Ispettorato del lavoro agli stessi sindacati alle forze dell'ordine, ignorano la situazione di irregolarità non diffusa ma totale, relativa alle condizioni lavorative (nessun contratto, almeno 8 ore di lavoro al giorno per un massimo di 30 euro al giorno). Tutta l'economia agricola dell'area riesce a mantenersi a galla soltanto risparmiando sulla manodopera, dunque il lavoro nero appare come un male necessario e i richiedenti asilo si prestano alla perfezione: non possono siglare regolari contratti di lavoro ma al tempo stesso sono regolarmente presenti sul territorio. Il Comune di Siracusa che in un primo momento si era offerto di provvedere alla pulizia dei servizi – tre bagni e tre docce, solo per quelli del campo sportivo, i Sudanesi utilizzano i servizi della moschea – ritira subito tale disponibilità. Le carenze dei servizi causano attriti tra gli abitanti del posto e gli stranieri che utilizzano le strade per i propri bisogni fisiologici. Alcune bottiglie incendiarie cadono a pochi centimetri dalle tende del campo sportivo: secondo la stampa locale quelle macchie annerite sull'asfalto altro non sono che i segni lasciati dai fuochi accesi per cucinare. La Ausl si impegna a distaccare a Cassibile, per un giorno alla settimana, il medico dell'ambulatorio dedicato per gli stranieri irregolari: il servizio dura poche settimane, poi il medico decide che non può continuare a essere retribuito solo in giornate di riposo. L'unica associazione di volontariato presente con una certa continuità al fianco degli stranieri è la “Misericordia” di Cassibile, per qualche giorno supportata dalla parrocchia che aveva concesso i suoi locali per l'accoglienza prima dell'arrivo delle tende. Nessun altro visita mai le tende di Sudanesi ed Eritrei. Solo una volta è stato inserito nel progetto di accoglienza di Siracusa un minore non accompagnato eritreo.

Tra i Sudanesi molti hanno un permesso di soggiorno per status di rifugiato o motivi umanitari. Sono così abituati a vivere in simili condizioni di degrado – sin dal loro ingresso in Italia, da due tre quattro anni, a Roma, Foggia, in Calabria, nel casertano – che pare non abbiano più la forza né la volontà non dico per conquistarsi un contesto di vita differente – una casa e un lavoro dignitosi – ma solo per immaginarselo.

Già ad nell'aprile 2005 sarà di nuovo emergenza a Cassibile. Se arriveranno di nuovo le tende da Palermo, quei rifugiati potranno dirsi fortunati.

Alle difficoltà generali - che incontrano anche i cittadini italiani – se ne aggiungono ulteriori, specifiche degli status giuridici di protezione. Di seguito se ne elencano le principali emerse a livello territoriale.

- La procedura per il riconoscimento dei titoli di studio è particolarmente lunga e complessa e non sempre produce gli effetti sperati a causa della mancata equipollenza dei corsi di studio svolti all'estero. A questo si aggiunge che in Italia, presso i Centri per l'Impiego, si è ancora lontani da metodologie di lavoro che consentano una riqualificazione professionale o la certificazione delle competenze pregresse. Di conseguenza molti rifugiati lamentano di non poter svolgere attività lavorative corrispondenti ai titoli e alle qualifiche ottenute nei paesi di origine¹⁷⁴. Se da un lato per i diretti interessati questo è causa di frustrazione e di ansia, per il mercato del lavoro italiano si concretizza nella incapacità di impiegare competenze e di arricchimento.
- La poca conoscenza della lingua italiana è un altro ostacolo per l'inserimento lavorativo. Come visto nel paragrafo precedente, solo una minoranza di richiedenti asilo accede ai corsi di lingua, che sono comunque di base e non specialistici. Inoltre, l'ansia di trovare un lavoro per mantenersi vincola i rifugiati riconosciuti nel proseguire con l'apprendimento dell'italiano. In prospettiva, il problema della conoscenza della lingua sarà destinato a crescere, nel caso di trattenimento della stragrande maggioranza dei richiedenti asilo nei centri di identificazione per tutta la durata della procedura. Da tali strutture, infatti, usciranno solo i rifugiati riconosciuti i quali dovranno provvedere alla propria sussistenza senza aver avuto l'opportunità di apprendere l'italiano. Inoltre, se fino a oggi si è potuto riscontrare che la maggioranza dei rifugiati trova in Italia un lavoro che non corrisponde – neanche in minima parte – alle pregresse esperienze formative e lavorative, è inevitabile che questa mancata corrispondenza sarà destinata a crescere proprio con il funzionamento dei Centri di Identificazione. Infatti, la scarsa dimestichezza con l'italiano avrà come principale conseguenza l'accesso dei rifugiati a lavori di bassa qualifica dove non è necessario l'utilizzo della lingua e dove si trovano margini di occupazione lasciati dai lavoratori italiani, interessati a ben altre qualifiche.
- Nel caso dei titolari di protezione umanitaria le difficoltà che si incontrano sono inerenti alla diffusa ignoranza in merito al loro specifico titolo di soggiorno. Infatti, in molte circostanze i datori di lavoro vengono frenati dal prendere visione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, pensando che non dia possibilità di svolgere attività lavorativa. La stessa incertezza caratterizza spesso anche i Centri per l'Impiego e le agenzie private ed è rinforzata da due fattori esterni: la mancanza di una disciplina organica sullo status di protezione umanitaria e l'atteggiamento – illegittimo – di alcune questure che sul permesso di soggiorno appongono la dicitura “*Con divieto di svolgere attività lavorativa*”.
- Le lungaggini per il rilascio e per il rinnovo del permesso di soggiorno oltre a comportare la perdita di opportunità e di contatti con datori di lavoro disponibili all'assunzione, in diversi casi sono stati altresì causa di perdita di lavoro.

Ulteriori ostacoli si concretizzano nella mancanza della patente di guida¹⁷⁵, nella mancata conoscenza del mondo del lavoro italiano (rispetto al quale le aspettative rimangono molto alte) e della normativa di riferimento, nella aleatorietà del rinnovo del permesso di soggiorno per protezione umanitaria che impedisce la pianificazione del percorso di inserimento.

Riguardo ai richiedenti asilo si è più volte ripetuto che non hanno titolo per svolgere un'attività lavorativa, sebbene questo non sia sancito da alcuna norma ma dalla sola interpretazione autentica del legislatore all'articolo 1 della legge n. 39/1990.

¹⁷⁴ ICS (a cura di M. Catarci), *Resource Project: Refugees Contribution to Europe – Country Report Italy*, 2004, pag. 10.

¹⁷⁵ La conversione della patente di guida conseguita all'estero è retta dal principio di reciprocità. Inoltre non sempre viene tenuto conto dell'opportunità concessa ai rifugiati di sostenere l'esame di teoria oralmente e non per iscritto.

Nel caso dei richiedenti asilo il percorso dell'inserimento lavorativo si concretizza attraverso le opportunità per l'acquisizione di nuove competenze. Gli strumenti come i tirocini formativi e i corsi di formazione professionale sono fondamentali per tale percorso, sebbene anch'essi presentino degli ostacoli come:

1. l'attivazione di tirocini formativi con compensi minimi che inducono il richiedente asilo a preferire il lavoro nero;
2. il limite di accesso da parte dei richiedenti asilo ai corsi di formazione professionale, a causa di requisiti quali la produzione di diploma¹⁷⁶ o la certificazione dello stato di disoccupazione da almeno due anni, cosa impossibile da presentare in quanto lo status di richiedente asilo dura in media 18 mesi e comunque non è possibile l'iscrizione alle liste del collocamento.
3. le opportunità di formazione professionale – sebbene si stiano diffondendo su tutto il territorio – spesso non sono fisicamente presenti nello stesso posto in cui è posta la struttura di accoglienza.

Dove è scritto che i richiedenti asilo non possono lavorare?

Dalla sentenza del Tribunale di Bologna, n.8210/2003 del 3 febbraio 2004:

«Rilevato che la normativa di cui all'articolo 1 del D.L. n.416/1989, convertito con modificazioni dalla Legge n.39/1990, pur non prevedendo espressamente la possibilità per il titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo di svolgere attività lavorativa, tuttavia non vieta, né espressamente né implicitamente, detta possibilità; attesi i principi costituzionali di cui all'articolo 10, 3° comma della Costituzione che riconoscono allo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, il diritto di asilo nel territorio della Repubblica e che implicano conseguentemente il diritto del richiedente asilo di poter soggiornare sul territorio dello Stato italiano sino all'esito del procedimento instaurato avanti al Tribunale competente, ivi il diritto di potere legittimamente provvedere al proprio sostentamento svolgendo attività lavorativa; ritenuto, pertanto, che il permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 1, 5° comma del D.L. n.416/1989, convertito con modificazioni dalla Legge n.39/1990, di cui questo Giudice ha disposto il rilascio con provvedimento [...] consenta che il richiedente asilo possa svolgere attività lavorativa per il periodo di durata del permesso stesso».

Ostacoli all'inserimento abitativo

Il mercato immobiliare è spesso inaccessibile per i rifugiati a causa di due motivi, uno economico e l'altro sociale. I costi dei canoni di locazione sono spesso inaccessibili per famiglie numerose e monoreddito, così come il versamento delle caparre, nel caso di cittadini stranieri spesso superiore alle tre mensilità. Contestualmente, leggendo uno dei tanti giornali con annunci economici non è raro imbattersi in inserzioni che esplicitamente escludono l'affitto a cittadini stranieri. La diffidenza e la discriminazione coinvolgono tutti, migranti economici e rifugiati, e sono superabili attraverso la mediazione delle associazioni ovvero in termini economici: canoni di locazione e caparre raddoppiati.

Le soluzioni per facilitare l'inserimento abitativo sono ancora vincolate a sperimentazioni¹⁷⁷ o a "interventi di tamponatura" che tentano di risolvere il problema nell'immediato senza riuscire a mettere in atto azioni di sistema.

Si è ancora al livello in cui le associazioni e alcuni enti locali giocano il ruolo di mediazione tra i rifugiati da una parte e le agenzie e i proprietari immobiliari dall'altra. I "soggetti mediatori" intervengono prestando direttamente garanzia per il regolare pagamento del canone di locazione. Allo stesso modo in molti casi stipulano direttamente il contratto di affitto per poi – in accordo con gli stessi proprietari immobiliari – procedere al subaffitto nei confronti dei rifugiati.

Come commentano molti enti di tutela, si tratta di azioni che hanno una loro efficacia ma che non servono a risolvere alla radice il problema. Il reperimento di un alloggio rimane uno degli ostacoli principali per l'inserimento dei rifugiati.

I programmi per l'integrazione

Come si è già osservato¹⁷⁸, nei progetti di accoglienza si ha ora la tendenza a prevedere azioni specifiche mirate all'integrazione. Nell'ultimo bando pubblico emanato dall'ANCI nel 2003 per nuovi progetti da inserire nella rete del Sistema Nazionale di Protezione, era previsto in modo specifico

¹⁷⁶ Si è detto nel paragrafo precedente quali sono le difficoltà per il riconoscimento dei titoli di studio e i limiti dell'equipollenza.

¹⁷⁷ Si veda Asal, La Casa, ICS, Lunaria Affittasi. *A tutti? Inchiesta sul disagio abitativo degli immigrati in Italia*, 2001. Integ.R.A., *La Casa un Bene che Integra: Nuovi Strumenti per l'inserimento dei rifugiati*, Roma, 2004.

¹⁷⁸ Vedi capitolo 5 "Il sistema di accoglienza in Italia"

un punteggio maggiore a quei progetti che avessero previsto un piano di integrazione sul territorio e uno sportello riservato all'attivazione di percorsi di inserimento socio-economico. In considerazione di questo appare, dunque, sempre più insensato scindere in maniera netta il concetto di accoglienza da quello di integrazione.

In questo senso si è mosso Integ.R.A., un progetto finanziato dal Fondo Sociale Europeo nell'ambito dell'iniziativa Equal e finalizzato a sperimentare nuove metodologie e strategie per favorire l'inserimento lavorativo e abitativo di richiedenti asilo. Integ.R.A. nasce in modo speculare rispetto al Programma Nazionale Asilo, puntando sulla costruzione di una rete, sul coinvolgimento degli enti locali e sulla doppia dimensione del lavoro, locale e nazionale. A livello locale si sono sperimentate azioni che sono state esaminate e lette a livello nazionale per poi essere rimandate (e diffuse) ai territori come strategie e metodologie di intervento.

Il progetto è stato gestito da un comitato di indirizzo composto da ANCI, ACNUR e Censis. Un coordinamento centrale che in qualche modo intendeva ricalcare l'iniziale struttura del Programma Nazionale Asilo¹⁷⁹. Il partenariato ha previsto 7 comuni¹⁸⁰ in cui avviare esperienze pilota e ben 25 partner nazionali, che si sono riuniti intorno ai due tavoli tematici nazionali: uno relativo alle politiche per la casa e l'altro per la formazione professionale e il lavoro¹⁸¹. Contestualmente nei sette comuni si sono attivati Tavoli locali per l'integrazione, volti a riprodurre sul territorio le dinamiche della rete nazionale.

Il progetto si è snodato su tre anni, dal 2002 al 2005, per un budget complessivo molto alto, pari a circa 7 milioni, finalizzato a mettere in atto un programma di attività molto complesso e ambizioso. Si sono di fatto susseguite una serie di attività che hanno spaziato dagli interventi diretti in favore di richiedenti asilo (e rifugiati), alla realizzazione di varie pubblicazioni, a seminari di formazione e informazione sul territorio. A conclusione di tutto questo lavoro, a gennaio 2005 i beneficiari raggiunti sono risultati essere 757.

Tabella 1 – Beneficiari Integ.R.A. al 15/01/05

Comune	Totali		Sesso		Permesso di soggiorno			
	Complessivi	Attuali	M	F	Ced.	r.a.	p.u.	r.
Ancona	23	21	19	2	4	9	2	6
Bergamo	68	56	40	16	16	16	14	10
Bitonto	73	73	66	6	22	27	21	3
Catania	65	59	53	6	10	38	8	3
Forlì	53	48	34	14	2	11	9	26
Genova	62	57	49	8	3	44	8	2
Roma	413	413	357	56	87	260	26	39
TOTALI	757	727	618	108	144	405	88	89

Fonte: Ufficio Integ.R.A. Centrale

La lettura dei numeri dei beneficiari raggiunti deve necessariamente essere fatta, considerando in tutte le sue sfaccettature la complessità del progetto. In primo luogo si deve tenere conto che l'iniziativa europea Equal promuove azioni contro la discriminazione dei richiedenti asilo nel mondo del lavoro. A fronte di quanto visto anche nel presente capitolo, l'obiettivo di tali azioni appare piuttosto paradossale in un paese dove ai richiedenti asilo non è concesso di svolgere attività lavorative.

Integ.R.A. è nato inoltre con un partenariato molto ampio ed eterogeneo che in sé avrebbe potuto essere un importante punto di forza ma che nei fatti è stato un grosso limite. E' stato, infatti, richiesto molto tempo per trovare un linguaggio comune a tutti i partner che partivano da esperienze e da metodologie di lavoro molto differenti. Sono di conseguenza stati necessari molti incontri e molti confronti per raggiungere una codificazione condivisa di un glossario comune di termini, concetti e anche obiettivi. Questo enorme sforzo di gestione del partenariato ha richiesto molto tempo che si è andato a sommare al grande ritardo con cui il progetto è entrato nella fase operativa. Inoltre, i partner nazionali – scelti anche in base a un capillare radicamento territoriali – nella stragrande maggioranza dei casi non sono stati in grado di essere i collettori tra centro e periferia che si era sperato. Indubbiamente tutto questo ha inciso sull'efficacia dell'intero progetto e

¹⁷⁹ ANCI, ACNUR e Ministero dell'Interno

¹⁸⁰ Ancona, Bergamo, Bitonto, Catania, Forlì, Genova, Roma

¹⁸¹ Il tavolo nazionale formazione professionale e lavoro si è a sua volta diviso in tre commissioni: Commissione Lavoro, Commissione formazione professionale, Commissione diritti e tutele.

appare lecito chiedersi quali risultati si sarebbero raggiunti se fosse stato individuato sin dall'inizio un cartello di partner maggiormente mirato, con ruoli e funzioni specifiche.

E', tuttavia, indubbio che Integ.R.A. ha contribuito soprattutto a diffondere maggiormente sul territorio alcuni strumenti, soprattutto per quanto concerne la certificazione delle competenze dei richiedenti asilo e l'attivazione di tirocini formativi. Così come ha iniziato a gettare le basi per integrare il Sistema Nazionale di Protezione con altre azioni, maggiormente centrate sulla sperimentazione di modelli. Il lavoro è appena all'inizio e la sfida dell'integrazione richiede ancora molti sforzi e molte energie.

L'inserimento scolastico dei minori richiedenti asilo

Secondo la stima Caritas e Migrantes¹⁸² i minori stranieri in Italia sono 404.224: il 15,6% di una popolazione che complessivamente comprende 2.598.223 persone. Quanti sono, di questi bambini e bambine, ragazze e ragazzi, i richiedenti asilo, titolari protezione umanitaria, rifugiati? La risposta non è semplice, poiché, come noto, i minori non hanno permesso di soggiorno in proprio e pertanto risultano difficilmente rilevabili dalle indagini statistiche; tanto più se si tratta di minori rifugiati.

Secondo la stima ACNUR i titolari di protezione umanitaria e i rifugiati riconosciuti sono rispettivamente 3.806 e 8.580¹⁸³: per analogia (ovvero considerando valida la stessa percentuale del 15% circa di minori) è possibile ipotizzare, sommando le due categorie, un numero di minori vicino alle 2.000 unità. Applicando, inoltre, con le dovute cautele¹⁸⁴ la medesima percentuale alla stima qui fatta¹⁸⁵ dei richiedenti asilo, si può ipotizzare una presenza di circa 3.800 persone.

Il fenomeno non è, dunque, di grandi numeri, ma merita attenzione e rispetto. Se, infatti, la vulnerabilità è una costante dolorosa e ineludibile per i minori stranieri, a maggior ragione lo è per i minori che fuggono da situazioni di guerra, violenza, persecuzione. Bambini e ragazzi stranieri rappresentano, per sé stessi e per le proprie famiglie, un ponte (o una lacerazione) tra il paese d'origine e il paese d'arrivo, spesso svolgono una mediazione faticosa e continua tra il qui e l'altrove, in una fase in cui devono dare senso alla propria vita e alla propria esperienza.

La pedagogista Graziella Favaro individua in particolare tre momenti critici nella vita dei minori che lasciano il proprio paese, momenti nei quali aumentano i fattori di complessità e di rischio: la primissima infanzia, l'ingresso nella scuola, l'adolescenza¹⁸⁶.

I piccoli di pochi mesi vivono di riflesso lo sradicamento e la sofferenza della madre, che non ha il supporto della rete parentale, di supporto, del paese d'origine nel delicato periodo che segue il parto, in cui è potenzialmente più esposta a solitudine e depressione. I bambini che iniziano la scuola vivono un maggiore distacco rispetto alla storia individuale e familiare, poiché imparano a leggere e a scrivere in una lingua altra rispetto a quella materna e perché aggiungono alla difficoltà di inserimento nella comunità scolastica la propria specificità di stranieri.

Gli adolescenti vivono l'incertezza della propria vicenda tra origine e futuro, la contraddizione tra il desiderio di indipendenza e la necessità di adeguamento alle scelte familiari; lasciare il paese d'origine comporta per loro la separazione netta e irreparabile dal gruppo dei pari, all'interno del quale hanno vissuto le prime relazioni significative, e l'incerta ricomposizione della propria appartenenza¹⁸⁷. Nel paese di arrivo i giovani non incontrano di norma un clima di accoglienza positiva, ma devono affrontare sfide difficili, anche se stimolanti: ricominciare di nuovo (nell'acquisizione della lingua, nell'abilità dello studio); scontare un handicap di immagine (il razzismo e la discriminazione nei confronti delle persone straniere); non poter contare che in parte sui genitori per superare le difficoltà dell'integrazione (i familiari sono generalmente poco competenti nella lingua e nella cultura del paese ospitante); progettare il proprio futuro in una condizione di instabilità o precarietà; gestire l'appartenenza a due lingue, due culture, due paesi, talvolta con la necessità di ricorrere a mediazioni estenuanti, dall'esito incerto, con le proprie

¹⁸² Caritas e Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2004*, Roma, Centro Studi e Ricerche Immigrazione Dossier Statistico, 2004, p. 157. La stima si riferisce al 31 dicembre 2003.

¹⁸³ La stima si riferisce pure al 31 dicembre 2003.

¹⁸⁴ La popolazione di richiedenti asilo è composta in prevalenza da uomini adulti.

¹⁸⁵ Si veda in merito il terzo capitolo del presente rapporto, con l'indicazione di 25.795 richiedenti asilo presenti in Italia nel 2003.

¹⁸⁶ Si veda G. Favaro, *Vulnerabilità silenziose. La fatica e le sfide della migrazione dei bambini e dei ragazzi*, in *Come un pesce fuor d'acqua. Il disagio nascosto dei bambini e dei ragazzi immigrati*, a cura di G. Favaro e M. Napoli, Milano, Guerini e associati, 2002, pp. 17-34.

¹⁸⁷ Si veda Lodi per Mostar e Centro Risorse Intercultura "Tangram" (a cura di), *Incontri di lingue e culture. Accogliere le ragazze e i ragazzi stranieri nella scuola media superiore*, in "Quaderni interculturali" numero 1, Lodi, 2005.

famiglie. Ulteriori elementi di difficoltà sono rappresentati dallo scarto tra le aspettative e i desideri elaborati prima della partenza e l'incontro con la realtà, assai diversa da quella sognata; dalla perdita di stima e fiducia nelle figure genitoriali (soprattutto nel padre), perché queste svolgono un lavoro di minor prestigio rispetto a quello del paese d'origine; dalla prospettiva di insuccesso scolastico nell'ambito di istituzioni (le scuole medie superiori) che applicano soltanto in modo sporadico dispositivi di accoglienza per studenti stranieri.

In questo quadro si comprende come le ragazze e i ragazzi rifugiati, in fuga, con le loro famiglie, da guerre, violenze, persecuzioni, rappresentino una categoria ancora più vulnerabile nell'ambito dei minori stranieri. I patimenti subiti o visti nel paese d'origine, le condizioni disperate e fortunate del viaggio (durante il quale, talvolta, sono stati separati dai genitori e hanno dovuto prendersi cura di sorelle e fratelli più piccoli), l'incertezza della situazione presente, anche in relazione ai lunghi tempi di attesa per il riconoscimento (non scontato) dello status di rifugiato, rendono questi adolescenti particolarmente bisognosi di attenzione e di integrazione. I giovani rifugiati vivono infatti l'esperienza di una rottura profonda rispetto alla propria storia personale, difficilmente condivisibile con coetanei e compagni, rispetto ai quali evidenziano maggiore maturità, e soffrono di isolamento e solitudine; si trovano anche, spesso, a gestire la sofferenza psichica che hanno vissuto o vivono i loro genitori, o almeno uno di essi.

Le alunne e gli alunni con cittadinanza non italiana (è questo il criterio guida adottato dal Ministero dell'Istruzione) sono stati 282.683 nell'anno scolastico 2003/04 (il 3,5% della popolazione scolastica, 50.000 in più rispetto all'anno scolastico precedente)¹⁸⁸: la presenza di minori stranieri a scuola è ormai un fenomeno strutturale in rapido e costante aumento, tocca sia le città grandi e medie sia i piccoli centri, riguarda tutti gli ordini di scuola. Tuttavia, i minori stranieri sono più a rischio di mancata scolarizzazione e di abbandono scolastico rispetto ai coetanei italiani, e non soltanto perché introdotti più precocemente nel mercato del lavoro.

La mancata scolarizzazione è un'occasione perduta, forse senza rimedio: la scuola pubblica italiana ha una forte valenza egualitaria, confermata dalla legislazione in materia¹⁸⁹ (per altro vincolata dalla Convenzione sui Diritti dell'Infanzia¹⁹⁰). La scuola non solo accoglie i minori stranieri «*indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno*»¹⁹¹, ma rappresenta soprattutto un'opportunità privilegiata per l'integrazione: attraverso l'integrazione dei minori avviene, di norma, anche quella delle loro famiglie.

La scuola, tuttavia, può diventare anche il luogo del rifiuto e della frustrazione. Alcune istituzioni, in particolare scuole superiori, non accettano di fatto l'iscrizione di un minore straniero, oppure lo inseriscono in classi non corrispondenti alla sua età anagrafica (la corrispondenza è invece il criterio indicato con chiarezza dalla legislazione¹⁹²): le ragazze e i ragazzi stranieri sono spesso

¹⁸⁸ Si veda Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2003/04*, Roma, 2004.

¹⁸⁹ L'accoglienza dei minori stranieri nella scuola italiana è normata dal Testo Unico sull'Immigrazione e dal conseguente Regolamento attuativo (Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, *Regolamento della disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, art. 45 – *Iscrizione scolastica*). La Legge Bossi-Fini ha lasciato invariati gli articoli relativi all'istruzione, e pertanto anche l'atteso regolamento attuativo di questa legge non presenta variazioni a riguardo.

¹⁹⁰ La *Convenzione sui diritti dell'infanzia* è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20.11.1989 e ratificata dall'Italia mediante la L 176/91. Si vedano in particolare l'art. 2, comma 1 (*Gli Stati parti si impegnano a rispettare i diritti enunciati nella presente convenzione e a garantirli a ogni fanciullo [minore di diciotto anni] che dipende dalla sua giurisdizione, senza distinzione di sorta [...]*) e l'art. 28, comma 1 (*Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione [...]*).

¹⁹¹ DPR 394/99, art. 45, comma 1.

¹⁹² DPR 394/99, art. 45, comma 2: *I minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico [ora diritto – dovere all'istruzione e alla formazione] vengono iscritti alla classe corrispondente all'età anagrafica, salvo che il collegio dei docenti deliberi l'iscrizione ad una classe diversa, tenendo conto:*

- a) dell'ordinamento degli studi del Paese di provenienza dell'alunno, che può determinare l'iscrizione ad una classe immediatamente inferiore o superiore rispetto a quella corrispondente all'età anagrafica;
- b) dell'accertamento di competenze, abilità e livelli di preparazione dell'alunno;
- c) del corso di studi eventualmente seguito dall'alunno nel Paese di provenienza;
- d) del titolo di studio eventualmente posseduto dall'alunno.

Il criterio guida per l'inserimento è quello della corrispondenza tra età anagrafica e classe di riferimento. In passato la dizione *soggetti all'obbligo scolastico* ha portato alcuni a opporre che il criterio è valido per la scuola elementare e media, non per la superiore. In base alla *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia*, le indicazioni sono da ritenersi valide per tutti i minori (tra l'altro non sono fornite indicazioni alternative), tanto che nel *Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, a norma dell'art. 3 della legge 6 marzo 1998 n. 40* relativo al triennio 2001-2003, alla voce *Istruzione* si legge che: *la normativa [tuttora invariata] indica come criterio guida quello di*

penalizzati per la scarsa conoscenza della lingua italiana e per il mancato riconoscimento del percorso formativo compiuto nel paese di origine. In teoria, nessuna scuola può rifiutare una domanda di iscrizione: per tutti i minori, anche stranieri, è valido il principio del *diritto – dovere all'istruzione e alla formazione* fino a diciotto anni; e, ancora, compie un atto di discriminazione perseguibile civilmente *chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso [...] all'istruzione [...]*¹⁹³. In pratica, però, rifiuti e “retrocessioni” a classi inferiori si verificano frequentemente, anche perché gli stranieri rappresentano una fascia di utenza “debole”, difficilmente in grado di far valere i propri diritti.

L'inserimento scolastico è ancora più difficile per i giovani richiedenti asilo, che rispetto agli altri minori stranieri sono maggiormente esposti alla possibilità di essere rifiutati o inseriti in classi distanti rispetto alla loro età anagrafica. La legislazione prevede comunque che i minori stranieri siano accolti dalla scuola anche se *privi di documentazione anagrafica ovvero in possesso di documentazione irregolare o incompleta*¹⁹⁴, tuttavia, a fronte dell'assenza di documentazione che attesti il percorso scolastico nel paese di origine, le istituzioni scolastiche (in particolare le scuole superiori) spesso scoraggiano l'iscrizione, orientando le ragazze e i ragazzi richiedenti asilo ad altra scuola (anche di ordine inferiore) o proponendo loro una classe inferiore rispetto all'età anagrafica e al percorso scolastico compiuto nel paese di origine. È evidente che le persone richiedenti asilo, che spesso giungono in Italia senza alcun documento, non possono produrre attestazioni e pagelle scolastiche, e neppure richiederne l'invio dal paese ove hanno vissuto violenze e persecuzioni e dal quale sono fuggite. Se anche alcuni di questi bambini e ragazzi sono stati secolarizzati nel paese d'origine in modo precario, tale da sconsigliare l'inserimento nel sistema dell'istruzione dopo la licenza media, è evidente che casi limitati non possono determinare regole generali che risultano discriminatorie.

Il divario tra età anagrafica e classe di inserimento è dannoso dal punto di vista sia psicologico che pedagogico: se il ritardo di un solo anno può essere conseguenza di un arrivo ad anno

scolastico inoltrato o di un diverso percorso di studi nel paese di origine; il ritardo di due o più anni può invece pregiudicare la carriera scolastica e la relazione positiva con il gruppo dei pari.

Il ritardo può essere determinato o aggravato anche dall'insuccesso scolastico, al quale le ragazze e i ragazzi stranieri sono più esposti dei coetanei italiani: la percentuale di alunne e alunni stranieri promossi alla classe successiva è infatti inferiore rispetto a quella di alunne e alunni italiani, in tutti

Il caso di Lodi

Il progetto *Per il diritto di asilo in Lodi*, nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, ha accolto nel periodo compreso tra il 1° giugno 2001 e il 31 gennaio 2005 complessivamente 59 persone, di cui 14 minori al momento del loro arrivo (il 23,7%, una percentuale piuttosto alta per la presenza di due famiglie tra i soggetti beneficiari del progetto). Di questi bambini e bambine, ragazze e ragazzi, 1 è stato inserito nella scuola dell'infanzia, 3 nella scuola elementare, 4 nella scuola media, 1 nella scuola superiore, 2 nella formazione professionale; dei restanti, 2 frequentano attualmente il corso per il conseguimento della licenza media e contestualmente sono avviati all'apprendistato, 1 infine, che ha interrotto la scuola nel paese d'origine per una storia personale particolarmente drammatica, frequenta il solo corso di alfabetizzazione italiana.

L'inserimento scolastico è importante, ma non sufficiente a favorire l'integrazione dei giovani rifugiati e la loro socializzazione con i coetanei italiani, che è ancora più difficile quando gli adolescenti non frequentano la scuola superiore. Con questa consapevolezza, Lodi per Mostar onlus, ente gestore del progetto, ha previsto la partecipazione di questi ragazzi e ragazze al progetto di rete *Incontri di lingue e culture*, di cui è titolare, che unisce nove scuole superiori del Lodigiano¹. L'idea di partenza del progetto è quella di creare uno spazio comune per giovani italiani e stranieri, uno spazio protetto di conoscenza e dialogo, per valorizzare la cultura e la lingua materna degli adolescenti stranieri, promuovere il benessere e prevenire il disagio, favorire l'incontro e la conoscenza tra le comunità straniere del territorio e la comunità locale.

In particolare, i quattro minori richiedenti asilo attualmente beneficiari del progetto partecipano al laboratorio teatrale attivato nell'Istituto sperimentale statale “Maffeo Vegio” di Lodi, che ha la funzione di scuola capofila (e che è frequentato da un altro ragazzo già beneficiario e ora titolare di protezione umanitaria), insieme con coetanei italiani e stranieri. Il gruppo, coordinato da una regista e da una docente, lavora alla realizzazione di una azione scenica che sarà rappresentata nell'ambito dell'annuale rassegna di Teatro dalle scuole e nella Festa interculturale conclusiva del progetto: è costituito da quaranta giovani, ventuno stranieri e diciannove italiani, di età compresa tra i quindici e i venti anni.

In questo spazio le ragazze e i ragazzi richiedenti asilo sono finalmente ragazze e ragazzi come tutte e tutti gli altri. Qualcuno di loro, per la prima volta dal suo arrivo, perfino sorride.

inserirli gli alunni stranieri nella classe immediatamente successiva a quella conclusa con successo nel paese di origine. In base alla Legge 53/03 l'*obbligo scolastico* è ora sostituito dal *diritto – dovere all'istruzione e alla formazione*, esteso fino a diciotto anni di età: l'applicazione del criterio guida anche nella scuola superiore è pertanto legittima.

¹⁹³ Dlgs 286/98, art. 43, comma 2, c.

¹⁹⁴ DPR 394/99, art. 45, comma 1; in questo caso l'iscrizione è accettata con riserva, che non pregiudica il conseguimento e il rilascio del titolo di studio (comma 2).

gli ordini di scuola, e in particolare nella scuola superiore. Al dolore della migrazione per i minori stranieri, al dramma della fuga per i minori rifugiati, si aggiunge la frustrazione dell'insuccesso scolastico, tanto più difficile da accettare per chi è stato "bravo a scuola" nel paese di origine.

La condizione indispensabile per il successo scolastico di bambini e bambine, ragazze e ragazzi stranieri è la possibilità di seguire programmi personalizzati di inserimento e di istruzione, ovvero che sia operato il *necessario adattamento dei programmi* previsto dalla legislazione¹⁹⁵. L'assenza di dispositivi di accoglienza e di facilitazione dell'apprendimento, di corsi specifici per l'apprendimento dell'italiano come seconda lingua (la *lingua di contatto*, che si impara nel contesto in cui è lingua d'uso), di iniziative per la valorizzazione della lingua e della cultura di provenienza, genera ansia e disistima e talvolta pregiudica la motivazione e l'impegno dei minori stranieri e in particolare dei giovani rifugiati, più di altri portatori di un vissuto di fragilità e di incertezza.

La discriminazione dei candidati esterni stranieri agli esami di stato

Il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero dalle persone straniere, migranti o rifugiati, è spesso problematico. Il *Regolamento della disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*¹⁹⁶ attribuisce alle università e agli istituti di istruzione universitari «*il riconoscimento dei titoli di accesso all'istruzione superiore, dei periodi di studio e dei titoli accademici ai fini della prosecuzione degli studi di qualunque livello*» conseguiti all'estero¹⁹⁷; qualora il riconoscimento abbia finalità diverse, il Regolamento rimanda al *Testo Unico delle disposizioni vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado*¹⁹⁸. Questo testo¹⁹⁹ rimanda a sua volta a un altro Decreto del Presidente della Repubblica, di disciplina della materia, che non è mai stato emanato. La legislazione esistente prevede infatti la possibilità di riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero per i soli cittadini italiani²⁰⁰; i cittadini stranieri, di fatto, non hanno questa possibilità, almeno riguardo ai diplomi di scuola secondaria superiore.

Non è raro, pertanto, che giovani stranieri già diplomati nel paese di provenienza scelgano di ottenere un titolo italiano, che renda automatico l'accesso ai corsi post-diploma e alle facoltà universitarie. Se si tratta di una prosecuzione degli studi senza soluzione di continuità (per esempio di studenti che abbiano conseguito un diploma triennale o quadriennale nel proprio paese poco prima della migrazione in Italia), la scelta può essere l'iscrizione al quarto anno di una scuola italiana il più possibile corrispondente a quella già conclusa nel paese di origine, tenendo conto dei piani di studio e «*del titolo di studio [...] posseduto dall'alunno*»²⁰¹. Se invece il titolo di studio è stato conseguito alcuni anni prima, la differenza di età sconsiglia l'inserimento in classe e suggerisce l'iscrizione all'esame di stato come candidato esterno.

Si iscrivono all'esame di stato come candidati esterni anche gli adolescenti che, pur avendo compiuto parte del proprio percorso scolastico in Italia, per motivi diversi, non possono continuare a frequentare regolarmente la scuola alla quale sono iscritti.

La legislazione sugli esami di stato non prevede distinte modalità di accesso per candidati italiani e candidati stranieri. La Legge 10 dicembre 1997, n. 425 – *Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore*, definisce infatti i requisiti di ammissione dei candidati esterni, con riguardo «*all'età dei candidati; al possesso di altro titolo di studio di istruzione secondaria superiore; agli studi seguiti nell'ambito dell'Unione Europea; a obblighi internazionali*»²⁰²; puntualizza inoltre che «*l'ammissione dei candidati che non siano in possesso dell'idoneità all'ultima classe è subordinata al superamento di un esame preliminare*»²⁰³. L'articolo 3 del successivo regolamento attuativo²⁰⁴, relativo ai candidati esterni, prevede l'ammissione all'esame di stato (alle condizioni previste dallo stesso articolo), di coloro che «a)

¹⁹⁵ DPR 394/99, art. 45, comma 4; l'adattamento dei programmi è competenza del Collegio docenti dell'istituzione scolastica.

¹⁹⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394

¹⁹⁷ Art. 48, comma 1, DPR 31 agosto 1999, n. 394

¹⁹⁸ Art. 387, Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297

¹⁹⁹ Art. 387, Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297 - *Riconoscimento dei titoli di studio e professionali e delle qualifiche di mestiere acquisite dai cittadini extracomunitari nei paesi di origine*

²⁰⁰ DLgs 297/94, artt. 379, 380, 381.

²⁰¹ Dal DPR 394/99, art. 45, comma 2, lettera d).

²⁰² Dalla L 425/97, art. 2, comma 2.

²⁰³ Dalla L 425/97, art. 2, comma 3.

²⁰⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 1998, n. 323, *Regolamento recante disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore*.

compiano il diciannovesimo anno di età entro l'anno solare in corso e dimostrino di aver adempiuto all'obbligo scolastico; [...] d) compiano il ventitreesimo anno di età entro l'anno solare in corso; [...] f) abbiano cessato la frequenza dell'ultimo anno di corso prima del 15 marzo».

L'accertamento della presenza dei requisiti di ammissibilità dei candidati esterni è di competenza del dirigente scolastico dell'istituzione presso cui è presentata la domanda di ammissione²⁰⁵. Negli anni scolastici 2003/04 e 2004/05, alcuni Centri Servizi Amministrativi (già Provveditorati agli Studi) della Lombardia²⁰⁶, in base alle istruzioni della Direzione Regionale per la Lombardia (già Sovrintendenza Scolastica Regionale), hanno avocato a sé la competenza dei dirigenti scolastici, richiedendo esplicitamente l'invio di *«tutte le domande di partecipazione agli esami di stato, in qualità di candidati esterni, prodotte da cittadini stranieri non provenienti da paesi dell'UE [che] devono essere sottoposte all'esame dei CSA perché sia accertata presso i competenti uffici ministeriali la sussistenza dei requisiti richiesti dall'art. 3 – comma 10 – del Regolamento»*. Il comma 10 recita testualmente: *«È fatta salva l'ammissione di candidati in attuazione di obblighi internazionali anche derivanti da specifici accordi»*²⁰⁷.

Si tratta, evidentemente, di una cosiddetta "clausola di salvaguardia", grazie alla quale i cittadini non appartenenti all'Unione Europea, non in possesso dei requisiti previsti dai precedenti commi dell'art. 3, possono ugualmente partecipare all'esame di stato in qualità di candidati esterni, qualora vi sia un obbligo internazionale o un accordo che lo prevede. La clausola vuole infatti evitare che una legge dello stato possa violare un accordo internazionale assunto dall'Italia.

Per quanto evidente, non è questa la lettura dei Centri Servizi Amministrativi, della Direzione Scolastica Regionale e dello stesso Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Le domande dei candidati esterni stranieri inviate dai dirigenti scolastici ai CSA, sono da questi trasmesse al Ministero *«per gli accertamenti di competenza [...] atteso che, per effetto di quanto previsto dall'art. 3 – c. 10 – del DPR 23.07.1998 n. 323, i cittadini stranieri, non provenienti da paesi dell'UE, possono essere ammessi agli esami di stato, in qualità di candidati esterni, solo in attuazione di obblighi internazionali anche derivanti da specifici accordi»*.

L'interpretazione, palesemente illegittima, ha effetti devastanti: le risposte inviate dal Ministero ai CSA, da questi ai dirigenti scolastici e da questi agli interessati, suonano quasi inevitabilmente: *«secondo informazioni assunte presso il Ministero degli Esteri, tra Italia e [nazione del richiedente] non esistono obblighi internazionali anche derivanti da specifici accordi in base ai quali possano essere ammessi, a norma dell'art. 3 comma 10 del DPR 323/98, all'esame di Stato, candidati di nazionalità [nazionalità del richiedente]. Pertanto – è la conclusione - la sua istanza di ammissione all'esame di Stato in qualità di candidato esterno non può essere accolta»*.

Quasi inevitabilmente, se l'aspirante candidato esterno presenta (attraverso uno studio legale) richiesta di riesame della propria domanda, la rettifica dal Ministero giunge tempestiva e il candidato è ammesso non in base alla corretta interpretazione del comma 10, ma con motivazioni "umanitarie" del tutto estranee alla normativa: *«al riguardo, pur non sussistendo tra Italia e [nazione del richiedente] obblighi internazionali anche derivanti da specifici accordi ai sensi dell'art. 3 comma 10 del DPR 323/98 [...] si esprime l'avviso che lo stesso possa essere ammesso a partecipare agli esami di Stato, in via del tutto eccezionale, in quanto [per esempio] ha svolto un regolare percorso scolastico, idoneo a ingenerare la legittima aspettativa di essere ammesso all'esame di Stato»*.

La discriminazione è evidente. Basti considerare che le cittadine e i cittadini stranieri che tentano di accedere a impieghi qualificati, attraverso il riconoscimento degli studi compiuti nel paese di origine o il conseguimento di un diploma italiano, sono respinti nell'ambito delle occupazioni mal remunerate e prive di tutela. A fronte delle ragazze e dei ragazzi stranieri che consapevoli della discriminazione subita decidono di far valere le proprie ragioni e hanno la possibilità (anche economica) di rivolgersi a uno studio legale, ve ne sono certamente tanti, tantissimi altri che accettano in silenzio l'ennesimo diniego. Il diritto allo studio, riconosciuto e tutelato dalla legislazione nazionale e internazionale, è così trasformato in una concessione individuale.

²⁰⁵ La competenza del dirigente scolastico è ribadita annualmente con Circolare del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (nell'anno scolastico 2004/05 è la Circolare n. 77 del 22 ottobre 2004 – *Esami di stato conclusivi dei corsi di studio d'istruzione secondaria superiore per l'anno scolastico 2004/05 – Termine di presentazione della domanda – Candidati esterni*).

²⁰⁶ I casi noti riguardano i CSA di Como, Milano, Lodi.

²⁰⁷ DPR 323/98, art. 3, comma 10.

RACCOMANDAZIONI E PROPOSTE

Una legge sul diritto di asilo

L'assenza di una legge che disciplini in maniera organica il diritto di asilo in Italia ha come principale conseguenza la disomogeneità degli interventi degli attori istituzionali territoriali. Nel rapporto si è visto come le questure - così come le aziende sanitarie locali, le prefetture, le scuole e gli altri uffici della pubblica amministrazione - agiscano discrezionalmente da territorio a territorio, interpretando in autonomia i laconici articoli di legge e le numerose circolari di riferimento.

Accade così che, mentre in poche città la protezione del richiedente asilo è effettivamente garantita, in molte altre la procedura di asilo è costellata da molteplici disfunzioni.

È dunque necessario che l'Italia si doti finalmente di una legge in materia di diritto di asilo. Nel farlo, il legislatore deve avere come obiettivo la protezione della persona e non il controllo delle frontiere. In questo senso è necessario che la legge preveda alcuni elementi irrinunciabili quali:

5. l'accesso alla procedura di asilo garantito a quanti arrivano in Italia anche in modo irregolare, essendo molto limitati i casi nei quali i richiedenti asilo riescono a lasciare il proprio paese con un passaporto e un visto di ingresso per l'Italia;
6. una procedura unica ed equa che si basi in via prioritaria sulle singole storie dei richiedenti asilo e non sulla generale valutazione del loro paese di origine;
7. il riconoscimento dello status di rifugiato sulla base di quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e dalla Costituzione italiana (all'articolo 10). Secondo quest'ultima il diritto di asilo viene riconosciuto allo straniero "al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana".
8. L'accoglienza di richiedenti asilo in strutture che non limitino la loro libertà personale e che possano garantire servizi di assistenza legale e orientamento sociale;
9. il diritto a esercitare a pieno il diritto alla difesa in caso di diniego di riconoscimento dello status di rifugiato e pertanto la possibilità di permanere regolarmente sul territorio italiano nel caso di ricorso al giudice, fino a quando non sia emanato un provvedimento definitivo in merito;
10. la disciplina dello status di titolari di protezione umanitaria che è a tutt'oggi assente dall'ordinamento italiano.

ICS è convinto che solo attraverso una normativa che contenga tali elementi, sarà possibile garantire protezione e nel contempo evitare un uso strumentale delle domande di asilo.

Nell'attesa di una legge sul diritto di asilo

Dall'esperienza degli iter legislativi dei testi di legge portati fino a oggi all'esame del Parlamento, è lecito pensare che non saranno brevi i tempi per l'approvazione di una normativa sul diritto di asilo. Per questo motivo ICS raccomanda al governo italiano di procedere con un "provvedimento ponte" che possa temporaneamente sanare le disfunzioni territoriali relative alla procedura di asilo, causate dall'assenza di una legge in materia.

Si raccomanda pertanto che il governo provveda a emanare un decreto che preveda:

5. le modalità di accesso alla procedura di asilo presso la polizia di frontiera o presso le questure territoriali;
6. la disciplina dello status di titolare di protezione umanitaria - in conformità con due circolari del Ministero dell'Interno del 1961 e del 2003 mai abrogate, nonché nel rispetto delle Direttive Europee - disponendo pertanto: la durata annuale del permesso di soggiorno e la sua rinnovabilità sulla base del solo parere della Commissione che l'ha richiesto; il rilascio di un titolo di viaggio ad hoc, affine a quello previsto per i rifugiati riconosciuti; l'effettiva conversione in permesso di soggiorno per lavoro quando ve ne siano i requisiti;
7. la regolarità di soggiorno e il conseguente accesso ai servizi pubblici territoriali di coloro che sono in attesa di rinnovo del permesso di soggiorno;
8. il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria ai richiedenti asilo che sono in attesa di una decisione del giudice in merito al ricorso avverso il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato.

Accoglienza e non trattenimento

ICS è profondamente contrario a qualsiasi forma di trattenimento coatto di cittadini stranieri, sia in centri di permanenza temporanea che in altre strutture analoghe.

Nello specifico, ICS ritiene inoltre che il trattenimento dei richiedenti asilo nei costituendi centri di identificazione incontri due problemi: uno di carattere costituzionale e uno di ordine economico.

Tale trattenimento, infatti, si configura come una della libertà personale e né la legge Bossi-Fini, né il suo regolamento di attuazione ne prevedono una convalida da parte del giudice, così come dovrebbe essere disciplinato in armonia con la Costituzione italiana (articolo 13).

D'altra parte il trattenimento nei centri di identificazione comporta anche un cospicuo investimento di risorse pubbliche. Se i centri di identificazione avessero gli stessi costi dei centri di permanenza temporanea, si dovrebbe prevedere un capitolo di spesa nella legge finanziaria di oltre 150 milioni di euro.

Poiché nell'ambito del Sistema di Protezione è già esistente una rete di progetti territoriali di accoglienza, appare logico raccomandare il potenziamento della stessa come reale alternativa ai centri di identificazione.

Più risorse economiche per l'accoglienza

Perché possa potenziarsi la rete dell'accoglienza del Sistema di Protezione, ICS ritiene necessario che ulteriori risorse economiche vadano a incrementare il Fondo Nazionale per le Politiche dell'Asilo. Si dovrebbero prevedere almeno altri 10.000 posti di accoglienza che, in termini economici, possono essere quantificati in 73 milioni di euro l'anno: meno della metà del costo dei centri di identificazione.

Per allocare questi fondi è necessario che lo Stato italiano si metta nelle condizioni di recuperare risorse anche dall'Unione Europea.

Raccolta sistematica dei dati

La produzione di dati completi e puntuali è fondamentale sia per dare le reali dimensioni della presenza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia, sia per ottenere dall'Unione Europea i contributi economici necessari a sostenere i programmi di accoglienza, protezione e integrazione. ICS raccomanda, pertanto, una rapida riforma del sistema informatico delle istituzioni preposte a raccogliere ed elaborare i relativi dati, nonché la messa a regime di un meccanismo di diffusione degli stessi dati con cadenza mensile, come previsto dal sistema Eurostat e dall'ACNUR.

A questo si accompagna l'invito agli istituti statistici di prevedere il rilevamento delle cause civili (almeno in primo grado e in appello) inerenti ai ricorsi avverso diniego di riconoscimento dello status di rifugiato.

Enti locali al centro del Sistema di Protezione

La centralità degli enti locali all'interno del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati è stata sancita dalla stessa legge Bossi-Fini. Gli enti locali hanno un ruolo fondamentale sia nell'accoglienza diretta che nella procedura di asilo, avendo dei loro rappresentanti nelle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato.

In funzione di tale centralità ICS propone di avviare una sperimentazione – proprio a partire dalla procedura di asilo – per un graduale passaggio di competenze dalle questure ai comuni per quanto concerne il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria.

ICS raccomanda inoltre di considerare come essenziale, per il sistema italiano di protezione, l'insieme dei servizi in carico agli enti locali – anche in termini di risorse economiche.

Dalla protezione delle frontiere alla protezione in frontiera

ICS ritiene necessario potenziare i servizi di accoglienza alle frontiere finalizzati a dare informazioni e assistenza a cittadini stranieri che intendono presentare domanda di asilo. Il potenziamento di tali servizi deve essere sia in termini quantitativi con un aumento degli sportelli soprattutto presso le frontiere marittime della Sicilia, sia in termini qualitativi. E' infatti necessario creare le necessarie condizioni affinché i cittadini stranieri possano tempestivamente entrare in contatto con i servizi di accoglienza, nel momento in cui dichiarino di cercare protezione e asilo.

E' altrettanto necessario che la polizia di frontiera possa essere supportata in modo sistematico da un servizio di interpretariato.

ICS ritiene quanto mai urgente provvedere a una revisione legislativa delle norme che disciplinano il respingimento alle frontiere. Essendo questa una misura di limitazione della libertà personale, è impensabile che il cittadino straniero possa essere respinto senza essere messo nelle condizioni di potersi tutelare di fronte a un giudice. Si richiede pertanto che ogni provvedimento di respingimento alla frontiera venga convalidato dall'autorità giudiziaria, nel merito della legittimità e dei presupposti.

Un Comitato di garanzia dell'asilo nei centri di trattenimento

Nella perdurante impossibilità di accesso ai centri di permanenza temporanea da parte di organizzazioni non governative, con difficoltà si reperiscono dati e informazioni relative all'accesso alla procedura di asilo da parte di cittadini stranieri trattenuti.

Si propone, pertanto, l'istituzione di un comitato indipendente che possa monitorare costantemente la presenza di richiedenti asilo, nonché le garanzie di accesso alla procedura di asilo all'interno dei CPT e di tutti gli altri centri collettivi (centri di identificazione e centri della cosiddetta Legge Puglia). Il lavoro di tale comitato – composto da esponenti di ong, ACNUR, enti locali e parlamentari – necessiterebbe di un'autorizzazione permanente all'accesso nei centri da parte del Ministero dell'Interno e l'apertura di un dialogo costante con lo stesso Ministero, nonché con le Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Efficienza delle Commissioni territoriali

Si raccomanda l'emanazione di linee guida per un'armonizzazione del lavoro delle sette Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, nel rispetto delle convenzioni internazionali sottoscritte e ratificate dall'Italia. Contestualmente si deve prevedere un'allocatione di fondi che possa garantire: il supporto informatico e le strutture; la gestione di un albo interpreti con un ampio catalogo di lingue; una formazione permanente dei membri delle Commissioni; l'istituzione di un ufficio preposto ai rapporti con il pubblico (richiedenti asilo ed enti di tutela).

GLOSSARIO

RIFUGIATO

Secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 possono godere dello status di rifugiato coloro che temono di essere perseguitati a causa della propria identità etnica, della religione praticata, delle proprie opinioni politiche, della nazionalità, della loro appartenenza a uno specifico gruppo sociale. In molti casi si usa accompagnare la parola *rifugiato* con l'aggettivo *politico*: è impreciso, in quanto i cosiddetti rifugiati politici sono solo una sotto-categoria di rifugiati. In ambito internazionale con la parola rifugiato si definisce anche chi in italiano viene impropriamente chiamato "profugo".

RICHIEDENTE ASILO

E' la persona che ha presentato la domanda di asilo ed è in attesa di ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato.

PROFUGO

E' un termine inesatto ma ormai utilizzato in modo consuetudinario per definire chi è costretto a lasciare il proprio Paese a causa di guerre, violazioni diffuse di diritti umani e catastrofi naturali, senza tuttavia avere il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951. I "profughi" possono godere di una protezione sussidiaria: la protezione umanitaria (richiesta direttamente dalla Commissione che esamina la domanda di asilo) o la protezione temporanea (misura straordinaria, rilasciata a seguito dell'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio).

La distinzione tra profugo e rifugiato è tipicamente italiana. In altre lingue, infatti, la parola profugo è tradotta con *refugee*, *réfugié*, ...

MIGRANTE ECONOMICO

E' chi lascia il proprio paese "volontariamente" in cerca di migliori condizioni economiche. In ambito internazionale si usa distinguere tra *migrazione forzata* (come nel caso di chi fugge da persecuzioni, da guerre, violazioni di diritti umani e catastrofi naturali) e *migrazione volontaria* (come nel caso dei migranti economici che lasciano il proprio Paese alla ricerca di migliori condizioni economiche). Sulla volontarietà o meno della migrazione economica il dibattito internazionale è ancora aperto.

SFOLLATO

E' chi lascia il proprio territorio a causa di guerre, persecuzioni o calamità naturali ma rimane all'interno del proprio paese senza varcarne i confini.

In diritto internazionale si parla di IDP (Internally Displaced Persons).

IRREPERIBILI

Sono i richiedenti asilo che – in assenza di una dimora fissa in Italia – non vengono rintracciati per essere convocati dalla Commissione Centrale per il Riconoscimento dello Status di Rifugiato. La mancata audizione con la Commissione comporta il diniego dello status di rifugiato.

RICORRENTI

Sono i richiedenti asilo che non hanno ottenuto lo status di rifugiato e che ricorrono al giudice contro il provvedimento di diniego.

PROCEDURA DI ASILO

La procedura di asilo è composta dai vari passaggi burocratici che iniziano quando il cittadino straniero presenta la domanda di asilo fino a quando viene emanato un provvedimento definitivo in merito al riconoscimento (o meno) dello status di rifugiato.

PNA – PROGRAMMA NAZIONALE ASILO

Ha costituito la base del sistema pubblico di accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati in Italia. Al momento della sua nascita, nel luglio 2001, prevedeva un coordinamento politico di tre enti

(ACNUR, ANCI e Ministero dell'Interno), una rete di progetti territoriali di accoglienza – co-gestiti da enti locali e enti del terzo settore – e una Segreteria Centrale per il coordinamento operativo delle attività.

SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI

Si può definire come una istituzionalizzazione del PNA. Previsto dalla legge n.189/2002, consiste in un supporto economico a quegli enti locali che prestano servizi di accoglienza e tutela in favore di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria. Di fatto riunisce i progetti territoriali di accoglienza che componevano il PNA.

SERVIZIO CENTRALE

E' l'organo che ha il compito di informare, promuovere, dare consulenza, monitorare e supportare gli enti locali che prestano servizi di accoglienza e tutela. La legge affida il Servizio Centrale all'ANCI che, a sua volta, ha fatto una convenzione con OIM per la gestione operativa.

ELENCO DEGLI ACRONIMI

ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà

ACNUR – Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati

ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni Italiani

CIR – Consiglio Italiano per i Rifugiati

CPT – Centri di Permanenza Temporanea e assistenza

MSF – Medici Senza Frontiere

OIM – Organizzazione Internazionale per le Migrazioni

PNA – Programma Nazionale Asilo

ICS – Consorzio Italiano di Solidarietà *onlus*

LE ASSOCIAZIONI CONSORZIATE A ICS IMPEGNATE IN PROGRAMMI A SOSTEGNO DEL DIRITTO DI ASILO

Le associazioni nazionali:

ANPAS
ARCI nazionale
FCEI – Federazione delle Chiese Evangeliche
Peace Games

I gruppi locali:

ADL – Ambasciata per la Democrazia Locale Zavidovici (Brescia)
Arci Arezzo
Arci Bari
Arci Bassa Val di Cecina
Arci Genova
Arci Liguria
Arci Lucca
Arci Pisa
Arci Ponte a Egola
Arci Prato
Arci Toscana
Associazione Assieme (Calenzano)
Associazione per la Pace di Napoli
Associazione EOS onlus (Cassino)
Associazione ETNIE (Bisceglie)
Associazione Facciamo Pace! (Torino)
Associazione Finis Terrae (Bari)
Associazione Frantz Fanon (Torino)
Associazione Il Mondo nella Città (Schio)
Associazione Progetto Accoglienza (Borgo San Lorenzo)
Associazione Volontarius (Bolzano)
Centro Santa Chiara (Palermo)
CIAC (Parma)
Comitato Cittadino Solidarietà alla ex Jugoslavia (Ivrea)
ICS Trieste
LESS – Lotta alla Esclusione Sociale per lo Sviluppo (Napoli)
Lodi per Mostar (Lodi)
Lunaria (Roma)
NAGA (Milano)
Tavola della Pace e della Cooperazione di Pontedera
UCC – Unità di Comunicazione Creativa

