



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea specialistica
(*ordinamento ex D.M. 509/1999*) in
Interculturalità e cittadinanza sociale

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

Riconoscere i rifugiati:
Analisi delle modalità di valutazione
dei richiedenti protezione
internazionale, tra commissioni
ministeriali e tribunali

Relatore

Ch. Prof. Bruce Leimsidor

Correlatore

Ch. Prof. Pietro Basso

Laureanda

Anna Valentini
Matricola 798693

Anno Accademico
2013 / 2014

INDICE

RINGRAZIAMENTI	pag. 10
INTRODUZIONE	pag. 12
CAPITOLO 1. Evoluzione dell’approccio politico e normativo al riconoscimento dello status di rifugiato in Europa e in Italia dalla caduta del muro di Berlino sino ad oggi	pag. 29
1.1 Premessa	pag. 29
1.2 I rifugiati dopo la caduta del muro di Berlino	pag. 32
1.3 La criminalizzazione dei richiedenti asilo	pag. 35
1.4 Evoluzione della normativa di asilo in Europa dagli anni ’90	pag. 36
1.4.1 Dalla cooperazione alla comunitarizzazione delle politiche di asilo	pag. 36
1.4.2 Verso una politica comune europea sull’asilo	pag. 39
1.4.3 I Regolamenti in materia di asilo	pag. 41
1.4.4 La Direttiva 2001/55/CE: la protezione temporanea	pag. 42
1.4.5 Le Direttive 2003/9/CE e 2013/33/UE: l’accoglienza	pag. 43
1.4.6 Le Direttive 2004/83/CE e 2011/95/UE: le qualifiche della protezione internazionale	pag. 44
1.4.7 Le Direttive 2005/85/CE e 2013/32/UE: le procedure	pag. 49
1.4.8 Il Sistema Europeo Comune d’Asilo	pag. 52
1.5 Evoluzione della normativa di asilo in Italia	pag. 52
1.5.1 Il diritto di asilo costituzionale e l’applicazione della Convenzione di Ginevra	pag. 52
1.5.2 Lo stile emergenziale e sanatorio delle politiche in materia di immigrazione e asilo in Italia	pag. 54
1.5.3 Nel 1990 la prima legge in materia di asilo in Italia: la Legge Martelli. Fragilità e inadeguatezza	pag. 55
1.5.4 Le “emergenze” degli anni ’90	pag. 56
1.5.5 Dall’emergenza all’accoglienza strutturata	pag. 57

1.5.6	La criminalizzazione delle migrazioni: la Legge Bossi-Fini del 2002.....	pag. 59
1.5.7	Il recepimento delle Direttive europee	pag. 60
1.6	Confronto fra Decreti Legislativi italiani e Direttive europee: effettive condizioni più o meno favorevoli rispetto alle “norme minime” e carenze applicative	pag. 61
1.6.1	L'accoglienza: il Decreto Legislativo 140/2005	pag. 61
1.6.2	Le qualifiche di protezione: i Decreti Legislativi 251/2007 e 18/2014	pag. 66
1.6.3	Le procedure: il Decreto Legislativo 25/2008	pag. 69
1.7	Gli accordi con la Libia di Gheddafi e i respingimenti	pag. 72
1.8	L'Emergenza Nord Africa del 2011 e le nuove emergenze: un grande business e il ricorso spesso improprio alla Protezione Internazionale	pag. 73
CAPITOLO 2. Il riconoscimento del diritto alla protezione		
	internazionale in Italia: gli organi valutativi	pag. 79
2.1	Premessa	pag. 79
2.2	La valutazione alle frontiere e l'applicazione del principio di <i>non-refoulement</i>	pag. 81
2.3	La valutazione presso le questure e la decisione del trattenimento	pag. 88
2.4	L'accertamento dell'”Unità Dublino” e la valutazione secondo il Regolamento Dublino	pag. 94
2.5	La valutazione presso le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: le testimonianze di Gorizia e Roma	pag. 101
2.6	La valutazione dei giudici: le testimonianze dai Tribunali di Trieste e Roma	pag. 110

2.7	Il ruolo della Commissione Nazionale e la valutazione della revoca dello status di rifugiato: il punto di vista del membro dell'UNHCR	pag. 120
2.8	Osservazioni conclusive	pag. 125
CAPITOLO 3. Le informazioni dei paesi di origine (COI),		
	per verificare e credere alle storie raccontate	pag. 127
3.1	Premessa	pag. 127
3.2	Il ruolo delle COI nelle Direttive europee e il lavoro dell'EASO ..	pag. 127
3.3	Le regole e le linee guida per una corretta ricerca e consultazione delle COI	pag. 129
3.4	La consultazione delle COI da parte dei membri delle Commissioni territoriali	pag. 133
3.5	La consultazione delle COI da parte dei giudici dei tribunali	pag. 135
3.6	I limiti delle COI	pag. 137
CAPITOLO 4. Analisi degli esiti delle valutazioni da Gorizia a Roma,		
	tra Italia ed Europa dal 2010 al 2013	pag. 139
4.1	Premessa	pag. 139
4.2	Analisi delle domande	pag. 140
4.3	I paesi di provenienza: i principali <i>push factors</i> e le risposte alle richieste di protezione	pag. 141
4.3.1	Dai paesi della Ex-Yugoslavia	pag. 144
4.3.2	Dalla Nigeria	pag. 146
4.3.3	Dal Pakistan	pag. 151
4.3.4	Dall'Afghanistan	pag. 155
4.3.5	Dai paesi del Corno d'Africa: Eritrea, Somalia, Etiopia ...	pag. 159
4.3.6	Dalla Siria	pag. 163
4.3.7	Dalla Turchia	pag. 167
4.3.8	Dal Senegal	pag. 168

4.3.9 Dal Bangladesh	pag. 169
4.3.10 Dalla Russia	pag. 172
4.4 Analisi delle valutazioni a confronto	pag. 173
CONCLUSIONI	pag. 183
ALLEGATI	pag. 190
BIBLIOGRAFIA	pag. 196
SITOLOGIA	pag. 209

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI E DEGLI ACRONIMI

- ACCORD: Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation
- AFIS: Automated Fingerprint Identification System, in italiano: Sistema Automatizzato di Identificazione delle Impronte
- AIDA: Asylum Information Database
- AICCRE: Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
- ANCI: Associazione Nazionale Comuni Italiani
- ASGI: Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione
- CARA: Centro di Accoglienza Richiedenti Asilo
- CCTT: Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale
- CDA: Centro Di Accoglienza
- CE: Comunità Europea
- CEAS: Common European Asylum System, in italiano Sistema Europeo Comune di Asilo
- CeSPI: Centro Studi Politica Internazionale
- CG: Convenzione di Ginevra
- CIE: Centro di Identificazione ed Espulsione
- COI: Country of Origin Informations
- D.lgs: Decreto legislativo
- DPCM: Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
- DPR: Decreto del Presidente della Repubblica
- EAC: European Asylum Curriculum
- EASO: European Asylum Support Office
- ECRE: European Council on Refugees and Exiles
- ENA: Emergenza Nord Africa
- ENI: Ente Nazionale Idrocarburi
- EURODAC: European Dactyloscopie, in italiano: Dattiloscopia europea
- EUROSUR: European External Border Surveillance System, in italiano Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere
- FRA: European Union Agency for Fundamental Rights

- FRONTEX: Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea
- IARLJ: International Association of Refugee Law Judges
- IDP: Internally Displaced Persons
- IOM: International Organization for Migration
- LGBT: Lesbiche, Gay, Bisesuali, Transgender
- MSNA: Minori Stranieri Non Accompagnati
- ONG: Organizzazione Non Governativa
- ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite
- PNA: Piano Nazionale Asilo
- SM: Stato Membro dell'Unione europea
- SPAID: Sistema Periferico Acquisizione Impronte Digitali
- SPRAR: Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati
- TAR: Tribunale Amministrativo Regionale
- UE: Unione Europea
- UESA: Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo
- UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees

ELENCO DELLE FIGURE

1. Popolazione migrante internazionale per maggiori aree di partenza ed arrivo, 2013.....	pag. 13
2. Distribuzione dei migranti internazionali per origine e destinazione, 2013	pag. 13
3. Sfollati interni indotti dai conflitti tra 2001 e 2012	pag. 13
4. Spostamenti delle persone in base ai disastri ambientali tra 2008 e 2012	pag. 14
5. Evoluzione delle domande di Protezione internazionale presentate in Italia	pag. 140
6. Evoluzione delle domande di Protezione internazionale esaminate nella UE	pag. 140
7. Incremento dei richiedenti asilo dal Pakistan nei paesi UE ...	pag. 154
8. Variazione delle richieste di asilo di pakistani tra Italia e Grecia	pag. 154
9. Incremento delle domande di asilo dal Corno d’Africa in Europa	pag. 162
10. Incremento delle domande di asilo dal Corno d’Africa in Italia	pag. 162
11. Incremento dei richiedenti asilo dalla Siria in Europa	pag. 165
12. Incremento dei richiedenti asilo dal Senegal in Italia	pag. 169
13. Evoluzione dei richiedenti asilo dal Bangladesh in Italia	pag. 170
14. Evoluzione della percentuale di minorenni bengalesi richiedenti asilo sul totale del loro paese	pag. 171
15. Incremento delle richieste di asilo di cittadini russi in Europa	pag. 172
16. Evoluzione delle decisioni delle Commissioni territoriali in Italia	pag. 177
17. Evoluzione delle decisioni di prima istanza nei paesi UE	pag. 177
18. Evoluzione delle decisioni della Commissione di Gorizia	pag. 178
19. Evoluzione delle decisioni della Commissione di Roma	pag. 178
20. Grafico dei motivi di persecuzione narrati dai richiedenti asilo beneficiari del Progetto Sprar di Rovigo	pag. 180
21. Confronto dell’evoluzione della percentuale di riconoscimento di una protezione in prima istanza ai richiedenti asilo tra Italia e UE ...	pag. 181

ELENCO DELLE TABELLE

1. Richieste di assunzione di competenza in base al Regolamento Dublino II (2009-2012).....	pag. 97
2. I trasferimenti eseguiti in base al Regolamento Dublino II (2009-2012)	pag. 97
3. Le richieste di assunzione di competenza in base al Regolamento Dublino presentate dai Paesi Ue all'Italia (gennaio-dicembre 2012).	pag. 97
4. Domande di Protezione internazionale esaminate dalle Commissioni territoriali di Gorizia e Roma	pag. 140
5. Confronto del numero di domande di asilo presentate in Italia e nei Paesi UE	pag. 140
6. Maggiori Stati di provenienza dei richiedenti asilo	pag. 142
7. Le domande di Protezione internazionale presentate da cittadini nigeriani tra 2010 e 2013 in Italia e nei Paesi UE	pag. 146
8. Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei richiedenti asilo nigeriani	pag. 149
9. Percentuale di richiedenti asilo pakistani in Italia rispetto ai Paesi UE dal 2009 al 2013	pag. 153
10. Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei richiedenti asilo pakistani	pag. 155
11. Confronto del numero di richiedenti asilo dall'Afghanistan tra Italia e Paesi UE	pag. 155
12. Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei richiedenti asilo afgani	pag. 159
13. Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei richiedenti asilo eritrei	pag. 162
13bis. Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei richiedenti asilo somali	pag. 162
14. Confronto del numero di richiedenti asilo dalla Siria tra Italia e Paesi Ue	pag. 166
15. Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei richiedenti asilo siriani	pag. 166

16. Percentuali di riconoscimento di protezione ai richiedenti asilo siriani nei maggiori Paesi di accoglienza della UE	pag. 167
17. Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei richiedenti asilo turchi	pag. 168
18. Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei richiedenti asilo senegalesi	pag. 169
19. Variazione del numero di richiedenti asilo dalla Russia nei maggiori Paesi UE di accoglienza	pag. 172
20. Gli esiti delle valutazioni in prima istanza delle domande di Protezione internazionale in Italia e nella UE dal 2010 al 2013	pag. 174
21. Paesi UE che maggiormente riconoscono la protezione umanitaria: gli esiti positivi nell'ultimo quadrimestre 2013	pag. 176
22. Tassi di riconoscimento della protezione internazionale in prima e seconda istanza nei Paesi UE nel 2012	pag. 179
23. Esiti della procedura di richiesta asilo dei beneficiari del progetto Sprar di Rovigo	pag. 180
24. Esito finale dopo giudizio di seconda istanza dei richiedenti asilo accolti nel progetto Sprar di Rovigo	pag. 181

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio innanzi a tutti il prof. Bruce Leimsidor che mi ha indirizzata e accompagnata nella stesura di questa tesi.

Ringrazio poi per la disponibilità e gentilezza:

- il dott. Adolfo Valente, presidente della Commissione Territoriale di Gorizia e la dott.ssa Veronica Martelanc, membro Unhcr presso la medesima Commissione, che mi hanno rilasciato intervista e mi hanno permesso di accedere ai dati dell'ufficio;
- la sig.ra Daria Lankova della segreteria della Commissione Territoriale di Gorizia che ha ordinato e sistemato i dati in possesso dell'ufficio in base alle mie richieste;
- il dott. Andrea Pecoraro e la dott.ssa Cristina Franchini, membri per l'Unhcr della Commissione Territoriale di Roma, che mi hanno rilasciato intervista;
- la dott.ssa Helena Behr, membro dell'Unhcr della Commissione Nazionale che mi ha rilasciato intervista e mi ha aiutato nei contatti con la Commissione territoriale di Roma;
- la sig.ra Letizia Bollea, dell'ufficio segreteria della Commissione Nazionale per le indicazioni datemi per il reperimento dei dati;
- la dott.ssa Annalisa Barzazi, il dott. Daniele Venier e il dott. Mauro Sonogo giudici presso il Tribunale ordinario di Trieste per avermi rilasciato intervista ed avermi messo a disposizione i loro dati;
- il dott. Massimo Crescenzi, giudice e Presidente della I^a sezione civile del Tribunale di Roma per aver rilasciato intervista;
- la sig.ra Monica Pirrotta, ispettrice capo dell'Ufficio Immigrazione presso la Questura di Rovigo, per la collaborazione, per gli insegnamenti e i preziosi confronti sui casi dei richiedenti asilo;
- il dott. Francesco Carricato, presidente dell'Associazione Avvocati di Strada di Rovigo e i suoi collaboratori, dott.ssa Moica Zagato e dott.ssa Arabella Brognara per avermi dato indicazioni e fornito dati del proprio studio legale;
- il dott. Raffaele Leo, Presidente dell'Associazione Avvocati di Strada di Trieste e il suo collaboratore dott. Andrea Santangelo per l'intervista rilasciatami e i dati messi a disposizione;
- la dott.ssa Cristina Passacantando e la dott.ssa Lucia Iuzzolini del Servizio

Centrale Sprar di Roma per il materiale fornitomi e per le indicazioni e i contatti con alcuni membri delle Commissioni Territoriali di Roma e Crotone;

inoltre, ma non meno:

- Carlo Zagato, amico e Presidente della cooperativa Porto Alegre con cui collaboro, che mi ha sostenuto, consigliato e sopportato in questi anni di studio e lavoro;
- Roberta Lorenzetto, amica e collega di lavoro, per i preziosi confronti e la pazienza;

e soprattutto

la mia cara sorella Rossella, senza di lei non sarei riuscita a concludere questi studi, e la mia cara mamma che con pazienza mi è stata vicina.

INTRODUZIONE

Le migrazioni sono sempre state un fenomeno presente nella storia sociale umana¹; in particolare oggi sono un fenomeno endogeno causato da fattori ben identificabili e non dovuto a condizioni emergenziali. Cambiano le rotte, cambiano le mete, ma i migranti non possono essere fermati.

Le persone che cercano di migrare verso l'Europa, come verso il Nord America, sono sempre più numerose, nonostante il maggior numero di migranti nel mondo si trasferisca all'interno dei propri continenti² (come evidenziano i dati presenti nelle seguenti figure 1 e 2)³ o all'interno del proprio stesso Stato, i cosiddetti *Internally Displaced Persons* IDP (nella figura 3 si può leggere quanto sia elevato il numero di persone che dal 2001 al 2012 è stato costretto a spostarsi all'interno del proprio Paese a causa di conflitti: circa 30 milioni di persone nel 2012).

Tra le persone che migrano si potrebbe distinguere tra chi lascia il proprio Paese d'origine spinto dai meccanismi diseguali del mercato mondiale e dall'aspirazione di vivere in condizioni migliori, i cosiddetti migranti economici, da chi scappa da condizioni di persecuzione o da situazioni di violenza generalizzata⁴ oppure da disastri ambientali⁵ (vedasi figura 4 che evidenzia come il numero dei migranti per motivi ambientali sia variato negli ultimi anni in riferimento ai gravi disastri naturali accaduti), definiti migranti forzati; anche se oggi molto spesso le motivazioni non sono sempre così distinguibili.

Lo squilibrio fra Nord e Sud del mondo, che la globalizzazione non ha fatto altro che accentuare, ha provocato effetti anche extra economici, fomentando guerre, causando politiche repressive, negazione di diritti civili e umani in molti Stati e

¹ Cfr. Sandro Mezzadra (a cura di), *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, edizioni Derive Approdi, 2004.

² cfr Massimo Ruggero, "Migrazioni inter-africane. L'Europa non è l'unica meta" in *Afriche* n°1/2009

³ Vedasi report "Migration levels and trends: Global assessment and policy implications" di Sabine Henning del Dipartimento degli affari economici e sociali (DESA) delle Nazioni Unite, presentato a New York il 10 febbraio 2012. <<http://www.un.org/esa/population/meetings/tenthcoord2012/V.%20Sabine%20Henning%20-%20Migration%20trends.pdf>>. Le tabelle aggiornate delle figure 1 e 2 sono tratte dalla pubblicazione "Population Facts" n° 2013/3 rev.1 di Aprile 2014 del Department of Economic and Social Affairs – Population Division, United Nations. <http://esa.un.org/unmigration/documents/PF_South-South_migration_2013.pdf>;

⁴ Secondo i dati messi a disposizione dall'Unhcr, nel 2012 45,2 milioni di persone sono state forzatamente sfollate in tutto il mondo a causa di persecuzioni, conflitti, violenza generalizzata e violazione di diritti umani, vedasi rapporto *Displacement. The new 21st century challenge* UNHCR Global trends 2012.

⁵ Nel 2012 sono state 32,4 milioni le persone costrette a lasciare le proprie case per calamità naturali, come emerge dal rapporto *Global Estimates 2012: People displaced by disasters*, (2013) Internal Displacement Monitoring Centre, (IDMC). <http://www.nrc.no/arch/_img/9675115.pdf>

alimentando un processo psicologico di attrazione verso i paesi più ricchi ed in particolare verso stili di vita più liberi, ma anche più consumistici, e maturando, specialmente fra le nuove generazioni, la consapevolezza che la ricchezza, le democrazie e le libertà del Nord del mondo siano possibili con lo sfruttamento e il mantenimento di condizioni di arretratezza e repressione nel Sud del mondo.

figura 1 tratta da “Population facts” n°2013/3 aprile 2014, UN

Table 1: International migrant populations by major area of origin and destination, 2013 (millions)

2013		Origin							TOTAL	Retention by destination (%)
Destination		Africa	Asia	Europe	LAC	NAM	Oceania	Various		
Africa		15.3	1.1	0.8	0.0	0.1	0.0	1.4	18.6	82
Asia		4.6	53.8	7.6	0.7	0.6	0.1	3.4	70.8	76
Europe		8.9	18.6	37.8	4.5	0.9	0.3	1.3	72.4	52
LAC		0.0	0.3	1.2	5.4	1.3	0.0	0.2	8.5	64
NAM		2.0	15.7	7.9	25.9	1.2	0.3	0.0	53.1	2
Oceania		0.5	2.9	3.1	0.1	0.2	1.1	0.1	7.9	14
TOTAL		31.3	92.5	58.4	36.7	4.3	1.9	6.4	231.5	
Retention by origin (%)		49	58	65	15	28	58			

Note: "LAC" stands for "Latin America and the Caribbean" and "NAM" for "Northern America". Retention by destination is calculated as the number of persons residing in a destination (major area) who were also born in the same major area. Retention by origin is calculated as the number of persons from an origin (major area) who were also residing in the same major area.

figura 2 tratta da “Population facts” n°2013/3 aprile 2014, UN

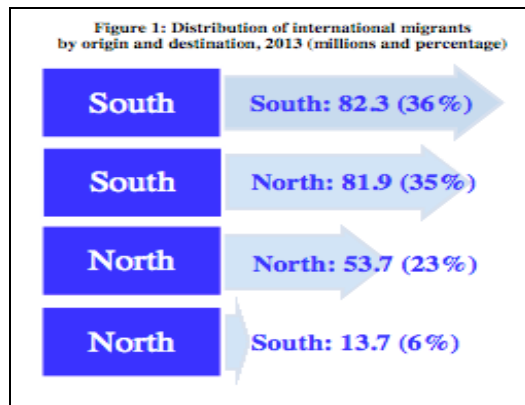


Figura 3 tratta da “Displacement. The new 21st century challenge”, UNHCR Global trends 2012, giugno 2013

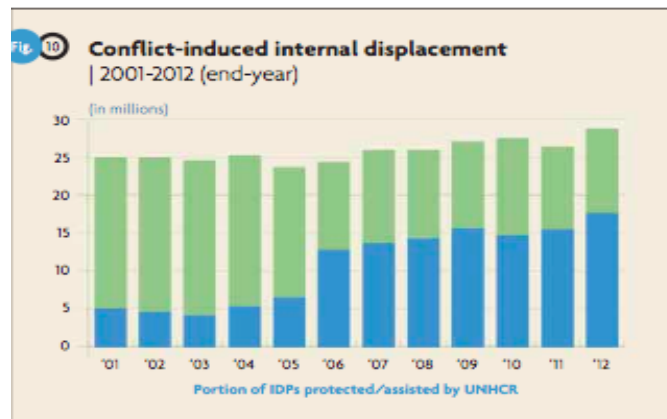
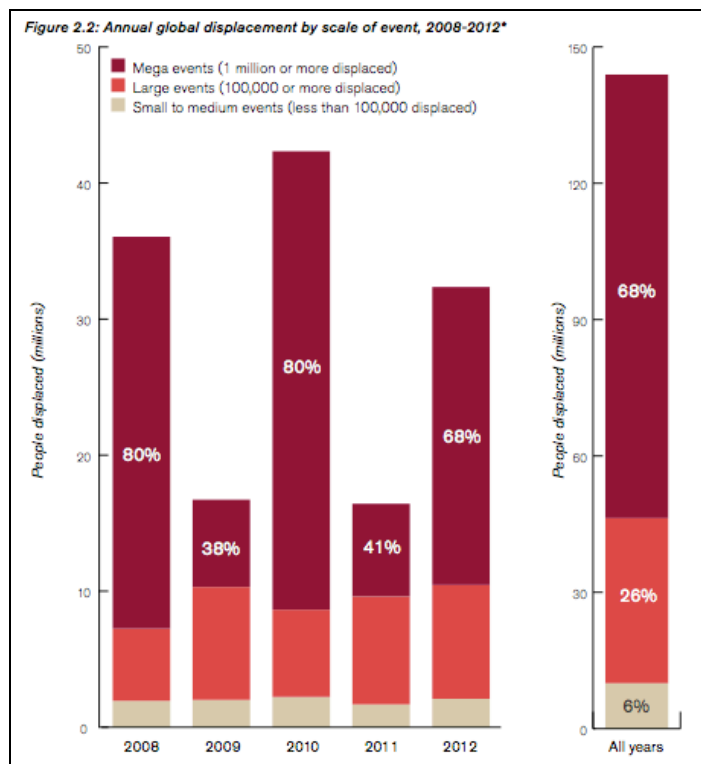


figura 4 tratta da “Global Estimates 2012: People displaced by disasters”, IDMC, maggio 2013



Nonostante la Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo sancisca il diritto di cercare di migliorare la propria condizione, questo diritto negli Stati non è considerato immediatamente esigibile; sono necessari controlli ed autorizzazioni, spesso irraggiungibili, per poter migrare legalmente per fini lavorativi o di studio e cercare così di migliorare le proprie opportunità di vita o di affrancarsi da situazioni di povertà ed arretratezza. Al “diritto all’emigrazione” sancito all’articolo 13 della citata Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948⁶ e all’articolo 12 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1976⁷, non corrisponde un “diritto all’immigrazione” con doveri di accoglienza da parte degli Stati. La crisi economica e la precarizzazione del lavoro, in corso già da qualche anno nei paesi occidentali, ha altresì irrigidito maggiormente le politiche per l’immigrazione in Europa, criminalizzando il fenomeno e rendendo sempre più difficili i canali migratori “regolari”. Ma le normative degli Stati non fermano il flusso delle persone che

⁶ Articolo 13 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo «1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni Stato. 2. Ogni individuo ha diritto di lasciare qualsiasi Paese, incluso il proprio, e di ritornare nel proprio Paese.», in *Raccolta Normativa in materia di asilo*, a cura dello SPRAR, pubblicato da Ministero dell’Interno – Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione, 2008

⁷ Ogni individuo è libero di lasciare qualsiasi paese, incluso il proprio.

cercano comunque di tentare una vita migliore, migrando anche senza i documenti richiesti, rischiando di essere rimpatriati o respinti verso il Paese da cui partono. Tali normative hanno permesso il proliferare di organizzazioni criminali che sfruttano l'inevitabile spinta migratoria, "commerciano" esseri umani e aumentano la presenza irregolare degli immigrati in Europa, cosa che a sua volta provoca una risposta ancor più repressiva. Queste politiche, all'evidenza contraddittorie, sono state in effetti funzionali ad un mercato del lavoro in cerca di manodopera a basso costo, ricattabile e flessibile, e pertanto facilmente espellibile; sono funzionali poi ad un allargamento della precarietà a tutti i lavoratori, immigrati e non.⁸

Il forte afflusso avvenuto nel 2011 di immigrati irregolari verso l'Italia provenienti dalle regioni del Nord Africa⁹, in seguito al conflitto libico e alle rivolte della cosiddetta "primavera araba", ha messo in luce come l'evoluzione e le crisi del mercato del lavoro siano state il fattore prevalente che ha determinato quel flusso migratorio. La crisi tunisina, con la conseguente crisi occupazionale e l'allentamento dei controlli alle frontiere, ha provocato il temporaneo esodo di migliaia di giovani in cerca di migliori opportunità in Europa. La Libia è stato un Paese che ha richiamato molti lavoratori stranieri dal medio-oriente, dall'Asia islamica e dall'Africa subsahariana; la guerra civile e il crollo del regime libico hanno comportato la chiusura di molte aziende che davano lavoro agli immigrati, causandone la disoccupazione con conseguente espulsione forzata, e l'allentamento dei controlli (frutto di accordi tra governo italiano e libico, delle partenze verso l'Europa (dai racconti dei migranti, durante il conflitto libico molti sono stati a forza imbarcati dalle forze dell'ordine verso Malta o l'Italia). Le persone che sono arrivate in Italia dalla Libia, una minoranza rispetto alle migliaia di persone accolte in Tunisia e in Egitto, non erano

⁸ cfr. Pietro Basso, *Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie* in P. Basso e F. Perocco (a cura di) *Gli immigrati in Europa. Disuguaglianze, razzismo, lotte*, ed. Franco Angeli, Milano 2003

⁹ Va precisato che una minima parte dei profughi dalla Libia si è diretta verso l'Europa.

Secondo le stime prodotte nel 2012 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, la guerra civile ha provocato l'espatrio di 660 mila cittadini libici e 550 mila rifugiati interni al paese (*Internal Displaced Persons*), un numero complessivamente pari a circa il 10 per cento della popolazione libica. A questi, vanno aggiunti una buona parte dei circa 2,5 milioni di immigrati che lo stesso ACNUR stima fossero presenti in Libia all'inizio del 2011 e che sono usciti dal paese già dalle prime fasi del conflitto.

Secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni, nel corso del 2011 796.915 migranti sono usciti dalla Libia, dirigendosi per la maggior parte verso Tunisia ed Egitto, che hanno accolto rispettivamente 345.238 e 263.554 immigrati rientrati e migranti di Paesi terzi in fuga dalla Libia, pari al 43 per cento e al 33 per cento del totale censito.

Negli altri Paesi confinanti, il Niger ha accolto circa l'11 per cento dei fuoriusciti, il Ciad meno del 7 per cento, mentre in Algeria sono arrivati circa 14 mila migranti, pari a meno del 2 per cento del totale censito da OIM, e in Sudan meno di 3 mila persone.

Solo una parte minima dei profughi ha preso la via del mare: circa 26 mila migranti in fuga dalla Libia sono arrivati in Italia (3,4 per cento del totale) e poco più di 1.500 a Malta.

libici in fuga dalla guerra; si può pertanto affermare che non si è trattato di un aumento improvviso di migranti nord africani che abbandonavano il loro Paese perchè in guerra, ma di un aumento, di un'accelerazione dell'arrivo di migranti, soprattutto dell'Africa sub-sahariana, e tra i quali molti rifugiati, che transitavano nel nord Africa dove molti avevano trovato lavoro. Tutto ciò senza negare che in Libia fosse e sia tuttora presente un fenomeno¹⁰ di discriminazione, criminalizzazione e incarcerazione di immigrati profughi prevalentemente dal Corno d'Africa e diretti verso l'Europa.

I recenti afflussi dalla Libia di tante persone che rischiano la vita e muoiono affrontando il mare su barche fatiscenti, considerate merce, fonte di lucrosi guadagni per i trafficanti di uomini, donne e bambini, evidenziano che sempre più la meta di tanti migranti è diventata l'Europa. La crisi economica e sociale dei Paesi Nord Africani, che prima accoglievano molte persone provenienti dall'Africa sub-sahariana e dall'Asia musulmana, ha fatto saltare il ruolo di cerniera che permetteva di filtrare, e di fatto rallentare e contenere, i flussi migratori che dall'Africa sub-sahariana si indirizzavano tendenzialmente verso l'Europa¹¹.

Le normative di chiusura e di controllo degli Stati europei non potranno fermare i movimenti delle persone. Per limitare le migrazioni dal Medio Oriente e dall'Asia è stata intrapresa dalla UE un'azione di chiusura e controllo alle frontiere per mezzo di accordi con la Turchia e attraverso l'azione dell'agenzia europea Frontex, l'istituzione europea creata per il pattugliamento delle frontiere esterne e per l'ampliamento di accordi con i Paesi confinanti finalizzati alla riammissione dei migranti respinti alle frontiere, con lo scopo di impedire l'ingresso illegale in Europa. Il lavoro di Frontex, pare agire come fattore deterrente, ma la sua azione può ridurre per alcuni periodi gli arrivi, l'effetto però è quello di modificare le rotte di arrivo dei migranti in base ai luoghi di maggior sorveglianza.

Attraverso la Turchia e poi la Grecia molti migranti sono arrivati dall'Asia; questo fenomeno ha comportato una forte azione di chiusura da parte del governo

¹⁰ Cfr il documento di Amnesty International "Scapegoats of fear. Rights of refugees, asylum-seekers and migrants abused in Libya" pubblicato il 20 giugno 2013, <<http://www.amnesty.org/fr/library/info/MDE19/007/2013/en>>, che denuncia che in 17 centri di trattenimento governativi libici siano incarcerati 5000 profughi e migranti, compresi minori, in condizioni igieniche scarse e sottoposti a maltrattamenti, al solo scopo di controllo del fenomeno immigratorio

¹¹ Vedasi lo studio "L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia" a cura di Marco Zupi in *Osservatorio di politica internazionale* n° 54 – luglio 2012 a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale). < <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repositorio/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>>.

greco nei confronti dell'immigrazione, arrivando ad interventi (mai in pratica ostacolati dall'Unione europea) di violazione dei diritti internazionali, con respingimenti ed incarcerazioni, e alla costruzione di un muro lungo il confine terrestre con la Turchia (una barriera di metallo e filo spinato alta 3 metri e lunga 12,5 chilometri) che all'apparenza hanno bloccato gli ingressi da quella frontiera, ma che in effetti non hanno fatto altro che modificare la via di accesso, rendendo più difficile e più costoso l'arrivo in Europa: se prima le persone che partivano dalla Turchia per raggiungere la Grecia pagavano ai trafficanti circa 300 euro via terra, ora pagano dai 3 ai 4 mila euro per tentare l'approdo via mare¹².

Dall'Africa, dall'Asia e dal Medio Oriente (in particolare in questo periodo dalla Siria) molti sono i migranti che tentano l'ingresso in Europa spinti da situazioni di conflitto. Nei confronti dei migranti forzati, in fuga da persecuzioni, guerre e violenze diffuse, i canali di accesso ai Paesi più ricchi del Nord dovrebbero essere più facilitati. Il diritto d'asilo, sancito a livello internazionale dalla Convenzione di Ginevra del 1951, in Italia dalla Costituzione del 1948 e dalla legge 722 del 1954 che ratifica la Convenzione di Ginevra, e nell'Unione Europea da numerose Direttive, protegge, o meglio dovrebbe proteggere, i migranti forzati, che in virtù di tali normative sono autorizzati ad entrare e rimanere sul territorio di approdo nel caso in cui venga loro riconosciuto lo status di rifugiato (o la protezione sussidiaria o, quando previsto, la protezione umanitaria). Il diritto d'asilo è così sempre più spesso l'unico diritto che, in base a normative nazionali ed internazionali, i migranti possono rivendicare per non essere respinti quando valicano irregolarmente una frontiera; escamotage a cui sono ricorse anche le stesse autorità governative in Italia tra il 2011 e il 2012 all'arrivo dei profughi dal conflitto libico, ritardando la decisione di riconoscere una protezione temporanea, come previsto dalla normativa italiana¹³. Al diritto d'asilo alcuni migranti ricorrono a volte dopo un periodo di presenza in uno

¹² Informazioni tratte dai racconti dei migranti personalmente conosciuti e dall'articolo di Silvia Lofrese "La Grecia è riuscita a ridurre l'ingresso di immigrati irregolari" pubblicato in *Meridiani Relazioni Internazionali* il 14-1-2013, <<http://www.meridianionline.org>>.

¹³ Il Testo Unico Immigrazione, Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, all'articolo 20 recita «(Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali) (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 18) 1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea». Tale protezione nel 2011 era stata precedentemente prevista ai migranti tunisini dopo la rivolta nel loro paese ma non ai profughi dalla Libia, la diversità di trattamento dei due momenti migratori ha provocato una disuguaglianza di approccio fra immigrati.

Stato europeo, privi di titolo di soggiorno, per cercare di regolarizzare la loro situazione, spesso dopo essere stati fermati dalle forze dell'ordine, privi di autorizzazione al soggiorno, per evitare l'espulsione. Tutto questo sta provocando uno "svuotamento" del diritto di asilo: i migranti vengono considerati "in blocco" e sottoposti agli stessi controlli alle frontiere, sempre più restrittivi, che con difficoltà possono verificare il potenziale status di rifugiato.¹⁴

In realtà i due tipi di migrazioni non sono facilmente distinguibili, e la classificazione tra rifugiati e migranti appare sempre più forzata, perché spesso i motivi che hanno determinato la partenza delle persone dai loro Paesi sono dovuti sia a bisogni economici urgenti sia alla violazione di diritti fondamentali. La normativa di riferimento si riconduce ancora alla citata Convenzione di Ginevra, elaborata in un momento storico diverso dall'attuale, fra il secondo dopo guerra e l'inizio della "guerra fredda", per offrire protezione alle persone coinvolte negli eventi di quegli anni; prevedeva limitazioni temporali (solo nei confronti di eventi accaduti prima del 1951), superati in seguito, a livello internazionale, dal Protocollo addizionale adottato a New York nel 1967, e limitazioni geografiche, cioè rivolta ai soli individui provenienti dall'Europa, su volontà dello Stato contraente¹⁵.

Anche la normativa europea, pur introducendo la definizione di "protezione internazionale", mantiene, nel qualificare la persona a cui riconoscere lo status di rifugiato, l'esclusivo riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1951, non procede all'elaborazione di un concetto nuovo, ma introduce una sub-protezione: la protezione sussidiaria, da concedere a chi non ha i requisiti per essere riconosciuto rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra, ma che potrebbe rischiare danni gravi se rientrasse nel Paese di provenienza a causa di condizioni di violenza generale¹⁶. Il dibattito si è

¹⁴ cfr. Alessandra Sciarba, "I limiti dei diritti umani: l'esempio emblematico del diritto di asilo" 19 giugno 2007 in *Progetto Melting Pot Europa*, <<http://www.meltingpot.org/stampa10728.html>>.

¹⁵ L'Italia ha ratificato la Convenzione di Ginevra nel 1954 con Legge n°722 e il Protocollo di New York nel 1970 con Legge n°95, adottando la riserva geografica, intendendo attribuire lo status di rifugiato solo a richiedenti provenienti dall'Europa; la motivazione addotta dalle autorità italiane è stata principalmente di ordine economico per il fatto che l'Italia confina con due aree geografiche da cui provenivano rifugiati cioè l'Est Europa e l'Africa. Tale riserva geografica è stata abolita solo alla fine del 1989 con decreto legge poi convertito nella legge n°39 del 1990, dopo la caduta del muro di Berlino e la necessità di armonizzarsi con le politiche europee in materia di asilo. Si evidenzia che la Turchia, paese da cui transitano molti migranti in fuga dalla Siria, dall'Afganistan, dall'Iran e dall'Iraq, e verso cui la Grecia opera respingimenti, ha ratificato la Convenzione di Ginevra ma mantiene tutt'oggi la riserva geografica.

¹⁶ La Direttiva UE 2004/83 e la successiva 2011/95 definiscono la persona che ha titolo a beneficiare della protezione sussidiaria il «cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'articolo 15, e al

poi aperto su come stabilire il rischio di danno grave¹⁷, e ciò comporta la necessità di continui aggiornamenti dei criteri di valutazione dei richiedenti asilo.

Il dato di fatto è che la richiesta di asilo può essere oggi usata come unica chiave di ingresso nella “fortezza Europa”. Questo rende più problematico da parte degli Stati valutare e discernere chi ha diritto alla protezione: ci sono persone che raccontano una storia falsa in modo convincente, e persone che raccontano una storia vera in maniera poco efficace, forse perché troppo dolorosa e personale, altri che nascondono maltrattamenti e violenze inconsapevoli della loro gravità. Vi sono poi persone che fuggono da Paesi di cui è nota la situazione di grave violazione dei diritti civili e umani, la violenza generale, o dove certe sono le condizioni di grave miseria, privazioni o degrado ambientale.

Confondere i migranti e i rifugiati accomuna tutti verso la criminalizzazione dell’immigrazione, diffonde un sentimento nella società di rifiuto e di paura verso i migranti, percepiti come un rischio per il benessere dei Paesi europei e produce interventi che spesso non salvaguardano i diritti civili e umani, in particolare di chi necessita di protezione. Molti sono i richiedenti asilo accolti in regime di detenzione, in condizioni di sovraffollamento, di limitazione della libertà e di accesso a servizi essenziali.

Gli organi deputati a riconoscere lo status di rifugiato hanno il compito di capire la reale ragione per cui queste persone lasciano il loro Paese, e devono essere in grado di valutare la necessità di protezione, ricercando fonti informative e attenendosi a normative che forse non leggono adeguatamente realtà e condizioni che rapidamente mutano.

Le disposizioni che regolano la procedura e soprattutto che orientano i criteri del riconoscimento dello status di rifugiato dovrebbero pertanto essere spesso aggiornate e affinate, allo scopo di permettere l’adeguamento dei giudizi alle variazioni geo-politiche e socio-economiche dei Paesi di provenienza, ma l’attenzione nei confronti di questa materia risulta sempre più orientata allo scopo di controllare l’immigrazione illegale che si mescola a chi veramente necessita di tutela perché migrante forzato.

quale non si applica l’articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese».

¹⁷ Il rischio di danno grave è in parte stato chiarito in giurisprudenza con la “sentenza Elgafaji” della Corte di Giustizia Europea del 17-02-2009, che ha stabilito che non servono prove per dimostrare l’esistenza di una minaccia individuale ma che va valutato il grado di violenza indiscriminata del paese di provenienza, ma non recepito dalla nuova Direttiva europea 2011/95/UE .

La persona richiedente asilo, prima di avere udienza presso le Commissioni che valutano il motivo di persecuzione e il pericolo che dichiara di aver subito o di poter subire nel Paese di provenienza, è sottoposta alla valutazione da parte di altri organi di controllo, alle frontiere e nelle questure, che adottano criteri di giudizio diversi, il cui obiettivo è quello di limitare l'immigrazione irregolare ed evitare trasferimenti e ripetute richieste di asilo tra Stati europei.

La necessità di controllare l'ingresso dei migranti irregolari nell'area degli Stati Schengen, ha portato a considerare il tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo un problema europeo, ed infatti numerose sono le direttive che regolano i processi di accoglienza e di riconoscimento, scaturite da trattati ed accordi fra gli Stati membri UE, che dichiarano l'impegno di rispettare i principi di solidarietà riconosciuti come patrimonio comune. Ma ogni Stato europeo richiede di regolare in autonomia il proprio processo migratorio all'interno dei propri confini: ne risulta che, se la definizione delle condizioni dei migranti trova un terreno comune europeo, con il recepimento di direttive comunitarie da parte dei singoli Stati, l'attuazione delle procedure di controllo resta invece prevalentemente materia dei singoli Stati. Nonostante l'European Asylum Support Office stia lavorando per cercare di proporre soluzioni per superare le disarmonie e le incongruenze fra gli Stati¹⁸, i diversi criteri di giudizio nel riconoscimento dei richiedenti asilo riflettono differenti equilibri fra esigenze di controllo ed esigenze di rispetto dei diritti.

Questo lavoro intende arrivare ad analizzare come vengono formulate le decisioni che portano al riconoscimento dello status di rifugiato in Italia, quali siano i passaggi, le istituzioni che valutano la persona e, in particolare, quali criteri utilizzano.

La tesi analizzando i dati, basandosi sulle interviste raccolte a membri della Commissione Nazionale, delle Commissioni Territoriali di Gorizia e Roma, a giudici dei Tribunali di Trieste e Roma, e ad alcuni avvocati, utilizzando anche l'esperienza personale di lavoro con i richiedenti asilo, da più di sette anni, evidenzierà come i criteri di giudizio possano differire tra una istituzione ed un'altra, tra giudici e membri delle Commissioni, da una zona d'Italia ad un'altra. La conseguenza è che,

¹⁸ Si segnala che l'European Asylum Support Office (EASO) il 4 giugno 2013 ha firmato con l'Italia un Piano di Supporto Speciale per rafforzare i livelli qualitativi del sistema nazionale italiano di asilo, in particolare è prevista anche la formazione degli operatori chiamati a valutare i richiedenti asilo, ovvero giudici e membri delle Commissioni Territoriali

ad eccezione delle persone che provengono da zone di riconosciute situazioni di violenza diffusa (ora Siria, Somalia, Eritrea), i richiedenti asilo sono valutati con criteri ed attenzioni differenti, con un esito finale di più bassa percentuale di riconoscimenti di status di rifugiato rispetto alla percentuale di decisioni di protezione sussidiaria a cui forse le Commissioni e i giudici ricorrono nell'impossibilità di approfondire le vicende individuali o perché le vicende non rientrano fra le caratteristiche previste da una normativa ormai superata.

Il lavoro si svilupperà in quattro parti. Si partirà da un'analisi generale del contesto storico-politico e normativo in cui si è sviluppato l'approccio nei confronti dei richiedenti asilo negli ultimi 25 anni, prospettiva essenziale per comprendere come possano essersi orientati i criteri di giudizio a seconda delle vicende e degli indirizzi politici ed economici. Si entrerà poi nel particolare, analizzando le modalità di valutazione e di giudizio, nei confronti dei richiedenti asilo, delle diverse autorità che controllano e riconoscono il diritto ad una protezione.

1. Nella prima parte sarà analizzata l'evoluzione dell'approccio politico e normativo al riconoscimento dello status di rifugiato in Italia negli ultimi 25 anni, dalla caduta del muro di Berlino sino ad oggi. Sarà evidenziato come i mutamenti geo-politici ed economici siano legati al tipo di approccio che i governi hanno nei confronti dei profughi e dei rifugiati. La fine della guerra fredda, la guerra nella ex Jugoslavia, gli accordi economici e politici fra Stati europei e del resto del mondo, la crisi del mercato del lavoro, hanno influenzato il riconoscimento di situazioni di pericolo, di violazioni di diritti civili ed umani, hanno orientato le normative in materia dell'Unione Europea e dell'Italia. I governi hanno comunque dovuto confrontarsi con una crescente sensibilizzazione ai problemi dei profughi e dei rifugiati da parte di settori dell'opinione pubblica, dell'associazionismo e dei movimenti. L'argomento verrà affrontato mettendo a confronto le normative italiane ed europee, verificando di pari passo come la politica italiana abbia adeguato gli standard di riconoscimento e di accoglienza dei rifugiati e come accordi di politica estera possano aver influenzato il riconoscimento della protezione di persone provenienti da determinati Paesi (ad esempio gli accordi economici con la Nigeria, quelli di contenimento dell'immigrazione con la Libia, gli accordi con l'Albania, la Grecia, la Turchia) e come la sensibilizzazione crescente nei confronti di certe

tematiche abbia orientato il riconoscimento di persecuzioni prima non considerate (ad esempio la violenza contro le donne, le pratiche di mutilazioni tradizionali, la criminalizzazione dell'omosessualità e di violenze di genere).

2. La seconda parte prenderà in esame le autorità che in Italia valutano i richiedenti asilo, come stabilito dalla vigente normativa.

Si cercherà di evidenziare a quanti passaggi valutativi il rifugiato debba essere sottoposto prima di veder riconosciuto il suo status: l'iter è complesso, molta è la burocrazia, le valutazioni dei diversi enti sono differenti e adottano criteri e giudizi non sempre coerenti. Il rispetto dei diritti umani e civili, sanciti da normative internazionali e nazionali, e dalle esigenze dettate dalle politiche di contrasto all'immigrazione irregolare non sempre si conciliano; la sensibilizzazione alla tematica dei rifugiati non è sempre adeguata tra gli operatori impiegati negli enti e la loro formazione non è in generale ritenuta una priorità. Si evidenzierà comunque, nonostante la frammentazione dell'iter procedurale, come la possibilità di essere sottoposti a più livelli di valutazione, con prospettive di approccio diverse, possa in molti casi permettere, alla fine, una maggior possibilità di comprensione delle situazioni individuali, paradossalmente proprio perché non sono valutate con un unico metro di giudizio; ciò comporta una maggiore possibilità di riconoscimento di protezione rispetto agli altri Stati europei.

La procedura prevede un iter amministrativo ed eventualmente poi un iter giurisdizionale, nel caso in cui la fase amministrativa si sia conclusa con una decisione negativa.

Il passo più critico, tuttavia, è l'accesso, l'ingresso nella "fortezza Europa". Si analizzerà *in primis* l'azione della polizia di frontiera che ha l'obbligo di applicare il principio di *non refoulement*, cioè di non respingimento delle persone che provengono da Paesi in cui potrebbero rischiare gravi maltrattamenti e violenze, ma che ha anche l'obbligo di applicare le normative che cercano di bloccare l'immigrazione illegale. In Italia molti sono i valichi di frontiera esterna all'Unione Europea soprattutto marina. Dallo scorso 18 ottobre 2013, dopo l'ennesima tragedia di naufragio nel Canale di Sicilia, il governo italiano ha raddoppiato i mezzi per il pattugliamento e il salvataggio in questa zona con l'operazione della marina militare denominata *Mare Nostrum*, senza aspettare l'intervento dell'Unione Europea tramite l'agenzia Frontex che a settembre 2013 aveva già esaurito i finanziamenti disponibili

per l'anno¹⁹. Ma nel recente passato la guardia costiera italiana spesso ha collaborato e seguito il coordinamento dell'agenzia Frontex. I criteri di azione di tale agenzia sono stati spesso criticati da associazioni di difesa dei diritti civili (vedasi fra tante le raccomandazioni alla Presidenza Europea di Amnesty International del 2011 e la proposta di Ecre alla Commissione Europea di modifica al regolamento di Frontex dell'aprile 2013) che hanno rilevato come l'agenzia abbia effettuato respingimenti ed azioni lesive del rispetto dei diritti civili ed umani dei rifugiati. Il passaggio ai valichi di frontiera per i rifugiati è il primo ostacolo all'ingresso in Italia, in Europa, il primo severo "esame di ammissione" dopo viaggi molto spesso perigliosi, a cui comunque molti si sottraggono varcando le frontiere fuori dai valichi controllati.

La formalizzazione della domanda di asilo viene effettuata in ogni caso nelle Questure che procedono ad una seconda valutazione, per l'identificazione della persona e, in base alla Convenzione di Dublino e al suo conseguente Regolamento, in merito alla verifica dello Stato europeo competente ad esaminare la richiesta di asilo. Si evidenzieranno pertanto le modalità di raccolta delle informazioni, in quali casi venga disposto il trattenimento in centri quasi detentivi (nei CIE²⁰) o nei centri di accoglienza collettivi (nei CARA²¹) oppure l'invio al sistema più strutturato di accoglienza dello Sprar²². Successivamente si esamineranno i criteri di valutazione dall'Unità Dublino, l'ufficio presso il Ministero dell'Interno che deve stabilire se la richiesta di protezione possa essere valutata in Italia o debba essere trasferita in altro Stato europeo, dove risulti eventualmente che il rifugiato abbia presentato già precedentemente richiesta di asilo. L'argomento è affrontato facendo ricorso a fonti normative e a dati statistici messi a disposizione dall'Unità Dublino, ma anche attraverso le testimonianze raccolte nella personale esperienza lavorativa con l'Ufficio Immigrazione della Questura di Rovigo.

¹⁹ vedasi Fulvio Vassallo Paleologo "Mare Nostrum. Luci ed ombre sulle modalità operative", 28 ottobre 2013 in *Progetto MeltingPot*, <<http://www.meltingpot.org/stampa18729.html>>.

²⁰ Centri di Identificazione ed Espulsione così denominati con decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, sono strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. Previsti dall'art. 14 del Testo Unico sull'immigrazione 286/98, come modificato dall'art. 12 della legge 189/2002.

²¹ Centri Accoglienza Richiedenti Asilo sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato per un periodo che dovrebbe essere non superiore a 35 giorni lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

²² Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati è costituito dalla rete degli enti locali che, per la realizzazione di progetti di accoglienza integrata, accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*. A livello territoriale gli enti locali, con il supporto delle realtà del terzo settore, garantiscono interventi di "accoglienza integrata" che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Si passerà poi ad analizzare le Commissioni Territoriali, gli organi incaricati a concludere l'iter amministrativo della richiesta di asilo, entrando nel merito della richiesta di protezione. Tali Commissioni Territoriali, istituite, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministero dell'Interno, presso alcune Prefetture²³, hanno il compito di esaminare, valutare e decidere in merito alle richieste di asilo presentate presso le Questure, convocando ad una audizione la persona e intervistandola, alla presenza di un interprete. Durante l'intervista i membri della Commissione cercano di approfondire i motivi per cui la persona ha lasciato il Paese di origine e i motivi per cui non le sia possibile tornarvi in condizioni di sicurezza (sia per questioni di impossibilità esterna che per volontà personale). Questo delicato compito presuppone che i membri delle Commissioni siano nelle condizioni di comprendere se quanto dichiara l'intervistato sia vero e se le vicende narrate siano riconducibili al riconoscimento della protezione internazionale con la concessione dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria oppure di una protezione umanitaria, attenendosi alle indicazioni date dal decreto legislativo 251/2007, modificato dal recente decreto legislativo 18/2014, che ha recepito le Direttive europee 2004/83CE e 2011/95/UE. L'analisi sarà affrontata facendo riferimento alla normativa, alle guide predisposte dal Servizio Centrale²⁴, alle analisi del Ministero dell'Interno, alle pubblicazioni dell'Unhcr e in particolare alle informazioni raccolte intervistando alcuni membri delle Commissioni Territoriali di Gorizia e di Roma.

La decisione delle Commissioni Territoriali conclude l'iter amministrativo della procedura di valutazione delle richieste di asilo, che può portare all'accertamento di un nuovo status giuridico col riconoscimento del diritto ad una protezione; in caso di diniego, la persona può avviare una fase successiva con il ricorso agli organi giudiziari per l'accertamento della legittimità della decisione espressa dall'organo amministrativo, possibile per i tre gradi previsti dalla normativa, secondo tempi e

²³ La normativa con cui sono state istituite, la legge 189/2002 e il successivo decreto legislativo 25/2008, ne prevedeva 10; nel 2011, con l'incremento delle domande da valutare, ne sono state istituite ulteriori 10 che hanno terminato la loro operatività a fine 2012, ma, come dichiarato dal Ministro dell'Interno il 19 giugno 2013 ne verranno ancora attivate di nuove dopo il recente incremento di ingressi.

²⁴ Il Servizio Centrale, attivato dal Ministero dell'Interno e affidato all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), ha il compito di: - monitorare la presenza sul territorio dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario, - creare e mantenere in costante aggiornamento una banca dati degli interventi realizzati a livello locale in favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati, - favorire la diffusione delle informazioni sugli interventi realizzati, - fornire assistenza tecnica agli Enti locali, anche nella predisposizione dei servizi di accoglienza, - promuovere e attuare, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, programmi di rimpatrio attraverso l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni o altri organismi, nazionali o internazionali, a carattere umanitario.

termini definiti dall'art.35 del citato Decreto legislativo 25/2008.

Si cercherà quindi di analizzare come i giudici dei tribunali affrontino la tematica e di capire come eventualmente i criteri di giudizio dei giudici si discostino da quelli delle Commissioni Territoriali e a quali esiti giungano.

La persona che ha ricevuto un diniego dalla Commissione Territoriale, notificatagli dalla Questura in seguito all'audizione, deve ricevere l'informazione sulla possibilità di presentare ricorso tramite un avvocato. Può accedere al gratuito patrocinio dello Stato per le spese legali, ma in pratica gli ordini degli avvocati non sempre autorizzano tale richiesta (ad esempio l'ordine degli avvocati di Trieste non autorizza quasi mai)²⁵ e per poter avviare ricorso il richiedente deve pagare spese legali che in molti casi non riesce a sostenere. Si accennerà ai problemi che possono emergere in merito alla tutela legale del richiedente e a quali sono le possibilità di accedervi, con il supporto ricevuto dall'Associazione "Avvocati di Strada"²⁶ delle sedi di Rovigo e di Trieste.

L'approfondimento delle procedure di ammissione al ricorso ai Tribunali farà emergere come i giudici stiano operando con difficoltà per i carichi di lavoro a cui sono sottoposti, che comportano tempi, seppur assai ridotti rispetto al passato, assai lunghi²⁷. Si evidenzierà come possano esservi interpretazioni giurisprudenziali che differiscono da giudice a giudice, in quali modi sia accertato il pericolo in caso di rientro nel Paese di origine, essendo molto spesso oggettivamente difficile raccogliere prove e testimonianze, e come i giudici arrivino a formulare la decisione finale.

L'analisi sarà fatta in base alle testimonianze raccolte presso i Tribunali di Trieste e Roma, grazie alla disponibilità di quattro giudici che hanno messo a disposizione la loro esperienza e i dati in loro possesso. Non è stato possibile recuperare dati ufficiali dai due Tribunali, in quanto non sono registrati e raccolti per carenza di risorse. Si è fatto riferimento ai dati e alla ricerca "Il diritto alla protezione: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione"

²⁵ L'istituto del gratuito patrocinio, ovvero la tutela legale gratuita a spese dello Stato, che è concessa a chi è titolare di un reddito annuo imponibile non superiore a euro 10.766,3, non è redditizio. In pratica, lo Stato liquida oltre un anno dopo l'onorario dei legali. Quindi, in alcuni Consigli dell'Ordine, le istanze vengono rigettate sistematicamente, giudicando sommariamente le motivazioni del ricorso infondate.

²⁶ L'Associazione "Avvocato di strada Onlus" è un'organizzazione di volontariato nata a Bologna nel febbraio 2007 su proposta di un gruppo di avvocati volontari che già dal 2001 tutelavano gratuitamente da un punto di vista legale le persone senza dimora di molte città italiane.

²⁷ I tempi lunghi della procedura e la possibilità di dilatare ancor più i tempi secondo le modalità delle pratiche forensi spesso giocano nell'interesse del ricorrente, ma questa dilazione nel tempo rende più problematico discriminare correttamente i casi fondati da quelli simulati.

effettuata, nell'ambito di un progetto finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013, dalle associazioni ASGI, AICCRE, Caritas, Communitas Onlus e CeSPI.

Si concluderà la seconda parte della tesi esaminando le modalità di lavoro della Commissione Nazionale, organo del Ministero dell'Interno che opera in base a quanto delineato dall'art. 5 del Decreto Lgs 25/2008²⁸. Tale organismo dovrebbe avere un ruolo di estrema importanza proprio per il compito di orientamento e coordinamento delle Commissioni Territoriali, dovrebbe pertanto organizzare la formazione, fornire indicazioni sui criteri da adottare per esaminare le richieste di asilo e facilitare una certa uniformità di giudizio tra le diverse Commissioni, ma di fatto le risorse messe a disposizione per l'organizzazione di queste funzioni sono irrisorie e rendono impossibile effettuare una formazione strutturata, redigere linee guida (le ultime linee guida risalgono al 2005), costituire un centro di documentazione sempre aggiornato sulla situazione socio-politica ed economica dei Paesi di provenienza. Grazie alle informazioni rilasciatemi in un'intervista dalla dott.ssa Elena Behr, membro della Commissione Nazionale come rappresentante dell'Unhcr, e ai dati messi a disposizione dalla Commissione, si evidenzieranno le modalità di lavoro e i criteri di giudizio della Commissione nazionale in merito alla revoca o alla cessazione degli status di protezione internazionale, per i casi segnalati dalle Questure, e alle segnalazioni e circolari orientative inviate alle Commissioni Territoriali in merito a particolari situazioni politiche e sociali di Paesi extra-europei.

3. La terza parte della tesi cercherà di approfondire come siano reperite le informazioni sui Paesi di origine da parte degli operatori delle Commissioni e dei Tribunali, come linee guida redatte da organizzazioni internazionali, quali UNHCR, Croce Rossa Austriaca, EASO (European Asylum Support Office) e IARLJ (International Association of Refugee Law Judges) indirizzino i valutatori dei richiedenti asilo nel verificare e valutare le loro narrazioni e indichino come

²⁸ Articolo 5 comma 1 del Decreto Legislativo 25/2008 recita «La Commissione nazionale per il diritto di asilo ha competenza in materia di revoca e cessazione degli *status* di protezione internazionale riconosciuti, nelle ipotesi previste dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, oltre che compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni, di costituzione e aggiornamento di una banca dati informatica contenente le informazioni utili al monitoraggio delle richieste di asilo, di costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti, di monitoraggio dei flussi di richiedenti asilo, anche al fine di proporre l'istituzione di nuove Commissioni territoriali e di fornire, ove necessario, informazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri per l'adozione del provvedimento di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 25 luglio 1988, n. 286. La Commissione mantiene rapporti di collaborazione con il Ministero degli affari esteri ed i collegamenti di carattere internazionale relativi all'attività svolta.», *Gazzetta Ufficiale* n. 40 del 16 febbraio 2008.

considerare e vagliare le prove e le eventuali testimonianze prodotte. Spesso le persone intervistate sono state vittime di violenze, maltrattamenti e torture, possono essere individui fragili (minori, malati psichici o fisici); si cercherà di capire come può essere accertata la veridicità del racconto di simili fatti e come siano raccolte le testimonianze di vicende così intime e dolorose. Si evidenzierà come all'interno delle Commissioni Territoriali sia fatto molto affidamento all'esperienza e alla preparazione dei membri dell'Unhcr. L'approfondimento e l'informazione degli altri membri delle Commissioni e dei giudici dei Tribunali avvengono su iniziativa individuale, molto spesso orientata in base ad una personale sensibilità e interesse, e svolta su siti internet di organizzazioni accreditate. Si analizzeranno le testimonianze rilasciate dai giudici e dai membri delle Commissioni intervistati, per capire a quali fonti accedono per valutare e verificare la veridicità delle dichiarazioni rese dai richiedenti asilo. Si cercherà di capire come le informazioni recepite possano risentire delle politiche estere dei governi in carica, delle visioni, delle prospettive socio-economiche del momento storico e delle pressioni mediatiche verso determinate aree e problemi del mondo.

4. Nella quarta parte verranno analizzati i dati dal 2010 al 2013 raccolti presso la Commissione di Gorizia (più dettagliati) e di Roma (meno dettagliati), presso i giudici intervistati nei Tribunali di Trieste e Roma, quelli messi a disposizione dalla Commissione Nazionale e i dati dei casi personali seguiti dal 2007 al 2013. Si cercherà da essi di cogliere le eventuali discrepanze fra Commissioni Territoriali, le divergenze fra gli esiti valutati da Commissioni Territoriali e giudici dei Tribunali e le tipologie di protezione riconosciute in base ai Paesi di provenienza. Si analizzeranno inoltre i dati confrontandoli con quelli europei rilevandone le differenze.

Si evidenzierà come in Italia sia più bassa la percentuale di riconoscimenti della protezione internazionale, con esiti simili fra Commissioni, mentre verrà rilevata notevole discrepanza nelle decisioni di riconoscimento della protezione sussidiaria e protezione umanitaria. Le decisioni prese dai giudici mettono in discussione, soprattutto a Roma, la valutazione della Commissione Territoriale, in particolar modo rispetto al mancato riconoscimento di una protezione sussidiaria o umanitaria. Questo fa emergere come sia problematica l'interpretazione di pericolo all'interno di un paese per situazioni di conflitto, di rischio di subire un danno grave e la considerazione di violenza diffusa all'interno di un determinato Stato. Sarà

evidenziato il ricorso più frequente alla protezione umanitaria da parte dei giudici, in particolare a Trieste, in riferimento alla valutazione di situazioni familiari, di salute, di disagio e di inserimento sociale. Nelle ordinanze di riconoscimento di uno status di protezione da parte dei giudici si fa riferimento molto di frequente a sentenze precedenti, diventate fonti giurisprudenziali, che spesso le Commissioni Territoriali non considerano, ma che sono diventate un riferimento per formulare una valutazione.

Il lavoro si concluderà con una valutazione di quelli che appaiono i punti di forza e i punti di debolezza dell'intero iter procedurale. I primi sembrano venire riconosciuti nella possibilità di più gradi di valutazione della richiesta di asilo, cosa che consente un giudizio meno perentorio del caso, e nella diversità dell'esperienza e della formazione dei valutatori, che garantisce una certa imparzialità. I secondi si manifestano soprattutto nella farraginosità del sistema, nella mancanza di effettivo coordinamento e in definitiva di risorse stanziare per una struttura dedicata solo ai rifugiati con personale proprio, con uffici di supporto e uno staff per la formazione.

CAPITOLO I

EVOLUZIONE DELL'APPROCCIO POLITICO E NORMATIVO AL RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO IN EUROPA E IN ITALIA, DALLA CADUTA DEL MURO DI BERLINO SINO AD OGGI

1.1 Premessa

Per cercare di capire il funzionamento dell'attuale approccio alle migrazioni forzate è importante comprendere i diversi processi economici, sociali, ambientali e geopolitici che le hanno comportate e che hanno determinato le risposte politiche e normative dei Paesi di accoglienza.

Oggi si sta diffondendo la semplificazione che i rifugiati, come tutti gli immigrati, siano persone in cerca di migliori opportunità nei Paesi occidentali più ricchi, ma così non è. Storicamente i flussi dei rifugiati sono considerati come il risultato di un intreccio di numerosi processi che portano gli individui ad abbandonare la propria patria costretti da circostanze provocate da poteri spesso indipendenti dalla volontà personale, condizionate da elementi temporali e geografici che non sono solo semplicemente riconducibili a fattori come le persecuzioni, la povertà o la sovrappopolazione. Questi elementi sono solo “ingredienti” di base “che mettono in moto i flussi migratori soltanto quando entrano in combinazione con strutture ed eventi politici ed economici di più ampia portata”.²⁹

Solo dopo le atrocità della seconda guerra mondiale e le politiche di discriminazione razziale di molti Stati occidentali, non solo della Germania, i Paesi dell'ONU scrivono la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (1948) e nel 1950 fondarono un nuovo organismo con il mandato di proteggere ed assistere i rifugiati: l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), che è tutt'oggi la principale organizzazione nel mondo dedicata alla protezione dei rifugiati. Essa ha altresì lo scopo di sviluppare la legislazione internazionale in questa tematica e di controllare l'effettiva applicazione delle convenzioni internazionali da parte dei singoli Stati. Questo organismo si è col tempo tuttavia affermato prevalentemente come organizzazione umanitaria rivelandosi impotente nel combattere le cause che

²⁹ Cfr Saskia Sassen, *Migranti, coloni, rifugiati: dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, edizioni Feltrinelli 1999, pag. 14

originano i rifugiati e nel far rispettare i diritti umani, non essendo di fatto un organismo autonomo perché dipendente, politicamente ed economicamente, da governi occidentali. Come afferma Loescher, l'Unhcr è sempre stato in balia dei suoi donatori e dei governi ospitanti³⁰ e spesso per non perdere il sostegno dei finanziatori ha ignorato alcuni gravi accadimenti e si è di fatto concentrato nel contenimento dei rifugiati nelle aree di origine piuttosto che offrire protezione nei Paesi occidentali o elaborare soluzioni per affrontare le cause che originano i rifugiati³¹.

Con la Convenzione di Ginevra nel 1951 l'ONU arriva a definire chi deve intendersi per rifugiato, cioè l'individuo che «...nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole tornarvi» (articolo 1/a). Sino ad oggi la Convenzione è stata ratificata da 145 Stati³², ma si evidenzia che essa è espressione del clima storico di quando fu scritta, influenzata dalla tensione creata dalla guerra fredda. In quel periodo infatti i richiedenti asilo che entravano negli Stati occidentali provenivano quasi esclusivamente dall'Europa dell'Est, e quindi i rifugiati da quei Paesi divennero uno strumento diplomatico e di propaganda anti-comunista di grande rilievo perché erano l'esempio vivente che testimoniava l'anti-democraticità e gli abusi dei governi di provenienza, a cui riconoscere asilo ed assistenza. La definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951 pare tagliata su loro misura («bianco, maschio e anticomunista» come ritiene Chimni³³), infatti vengono considerate le persecuzioni solo di tipo individuale, riguardanti i diritti civili o politici, e l'applicazione della Convenzione, fino al 1967 con l'integrazione del Protocollo di New York, venne inizialmente prevista solo per persecuzioni avvenute prima del 1951. Inoltre gli Stati contraenti potevano limitarne l'applicazione solo per i rifugiati provenienti

³⁰ G. Loescher, *The UNCHR and World Politics: a Perilous Path*, Oxford University Press, Oxford 2001, pag.350

³¹ Luce Bonzano, 2011, "Uno studio-giuridico sul diritto d'asilo: Italia e Inghilterra a confronto nei racconti dei rifugiati del Darfur" tesi di dottorato di ricerca in filosofia del diritto, Facoltà di giurisprudenza, Dipartimento Cesare Beccaria – Università degli studi di Milano.

³² L'elenco degli Stati che hanno ratificato la Convenzione di Ginevra è consultabile al sito internet: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-2.en.pdf>>.

³³ cfr B.S. Chimni in "The Geopolitics of refugee studies: a view from the south" in *Journal of Refugee Studies*, n°11/4 del 1998

dall'Europa (come l'Italia che abolì la limitazione geografica della Convenzione di Ginevra solo nel 1990 con la legge 39 detta "legge Martelli" che convertiva il Decreto legge 416 del 30-12-1989³⁴). Pertanto è evidente che il riconoscimento dello status di rifugiato era legato ad una situazione contingente e ad interessi geopolitici che produssero risposte e trattamenti differenziati in base alla regione di provenienza.

Negli anni '60-'70 scoppiarono nel pianeta molte guerre interne e di indipendenza (in Africa, Asia e America latina), provocate in gran parte dalle divisioni territoriali create dal colonialismo, che non aveva minimamente considerato le differenze etniche e la storia delle tribù locali. Questi conflitti vengono associati e legati alla contrapposizione fra Est-Ovest e quindi ogni territorio e ogni persona in fuga da essi assume una valenza geopolitica³⁵. Il Protocollo di New York del 1967 che ha eliminato la limitazione temporale e geografica dell'applicazione della Convenzione di Ginevra, ha voluto rispondere a questa nuova situazione geopolitica, anche se molti Stati che avevano ratificato la Convenzione non sottoscrissero tale protocollo o lo sottoscrissero molto più tardi. Ma l'ampliarsi delle zone di provenienza dei rifugiati e del loro numero, comporta la richiesta dei Paesi dell'Onu all'Unhcr di spostare parte del loro personale in quei territori distanti per gestire l'integrazione locale dei rifugiati e assegnare all'organizzazione un compito di partner solidale in quei Paesi di nascente democratizzazione³⁶. Quindi l'Onu non spinse per una revisione degli strumenti giuridici internazionali in seguito alla diversa realtà dopo i conflitti e i movimenti migratori post-coloniali, per comprendere nella definizione di rifugiato anche chi fuggiva da violenze generalizzate e non solo da persecuzioni individuali, come fece invece l'Organizzazione dell'Unità Africana che nella "Convenzione che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa" del 1969 comprese nella definizione di rifugiato anche la persona obbligata a cercare rifugio in un altro Paese a causa di guerre e gravi turbamenti dell'ordine pubblico all'interno del Paese di origine o cittadinanza, o in parte di esso³⁷.

³⁴ Legge 28 febbraio 1990, n. 39 – Conversione in Legge, del decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti sul territorio dello Stato.

³⁵ Cfr B. S. Chimni, op cit. pag. 350

³⁶ Cfr Giordano Sivini *La resistenza dei vinti. Percorsi nell'Africa contadina*, edizioni Feltrinelli, 2006, cit. in Mariafrancesca D'Agostino, "Legalità e territorio I confini mutevoli della legalità. L'esperienza dei rifugiati in Calabria tra politiche di esclusione e nuove forme di reciprocità", atti del Convegno *Politica, mercato e costruzione sociale della legalità*, organizzato dall'Associazione Italiana di Sociologia, in collaborazione con l'Università della Calabria il 20 settembre 2011 a Cosenza.

³⁷ L'articolo 1 comma 2 della "Convenzione dell'organizzazione dell'Unità Africana che regola gli aspetti specifici dei problemi dei rifugiati in Africa" adottata il 10 settembre 1969 recita: «Il termine "rifugiato" si

Ma la scelta delle Nazioni Unite fu di offrire assistenza economica, territori da coltivare in Paesi limitrofi o, come avviene di recente, accoglienza in campi profughi in territori ai confini con lo Stato di origine o aiuti ai profughi interni agli stessi Stati³⁸, una protezione precaria e temporanea, in attesa di un rientro in patria non appena la situazione sia ritenuta sicura. Una protezione ben diversa da quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra, che riconosce, alle persone vittime di persecuzioni individuali, il diritto di ricollocazione e integrazione in un altro Stato a tempo indeterminato.

1.2 I rifugiati dopo la caduta del muro di Berlino

Dopo la caduta del muro di Berlino e la fine della guerra fredda sono cambiati gli interessi politici e militari degli Stati occidentali. L'accoglienza delle persone in fuga dai Paesi del blocco sovietico e il riconoscimento del loro status di rifugiato era, durante la guerra fredda, uno strumento politico di contrapposizione e di propaganda anticomunista; rifugiato aveva assunto il significato di dissidente dal regime sovietico, ed aveva un valore politico rilevante per lo Stato di accoglienza; con la fine della contrapposizione, viene meno "l'utilità politica" dei rifugiati, per essere vissuti sempre più come "un peso". Le persone che lasciano forzatamente i loro Paesi provengono ora da differenti aree del pianeta e le motivazioni sono ben diverse da allora, così anche l'orientamento degli Stati nel riconoscimento dei rifugiati è mutato.

Dagli anni '90, in seguito a nuovi cruenti conflitti anche nella stessa Europa, sono aumentate le persone in cerca di asilo: alla fine dei blocchi contrapposti non ha coinciso lo sperato clima di pace, ma si sono sviluppati nuovi conflitti in seguito alla dissoluzione degli Stati del blocco sovietico e al fallimento degli Stati creati dopo il colonialismo in Africa e in Asia. Si deve inoltre evidenziare che oltre a queste motivazioni sociali si devono aggiungere persecuzioni, discriminazioni e violazione di diritti umani e civili riconosciuti come tali solo recentemente dal diritto

applica ugualmente ad ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o in una parte del Paese di origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori del Paese di origine o di cittadinanza.»

³⁸ Cfr. Mariafrancesca D'Agostino, "Legalità e territorio I confini mutevoli della legalità. L'esperienza dei rifugiati in Calabria tra politiche di esclusione e nuove forme di reciprocità", atti del Convegno *Politica, mercato e costruzione sociale della legalità*, organizzato dall'Associazione Italiana di Sociologia, in collaborazione con l'Università della Calabria il 20 settembre 2011 a Cosenza.

internazionale, in seguito al riconoscimento dei diritti dei bambini, all'attenzione alle discriminazioni e violenze di genere e alla tratta di esseri umani. Vi sono poi conflitti che sorgono per l'accaparramento di risorse naturali, e gli esodi dovuti sempre più spesso a causa di calamità naturali, desertificazioni e alluvioni³⁹.

E' quindi diventato più difficile definire chi sia il rifugiato: quanto stabilisce la Convenzione di Ginevra del 1951 molto spesso non contempla le nuove motivazioni delle migrazioni forzate, se non, per certi casi, con alcune forzature interpretative spesso non condivise (come ad esempio considerare un "gruppo sociale" anche le donne, i bambini o i gay) ed esclude comunque coloro che fuggono da conflitti e violenze generalizzate. La Convenzione di Ginevra di fatto non permette la protezione a tutte le persone che subiscono le conseguenze delle violazioni dei loro diritti fondamentali e non è pertanto in grado di offrire una soluzione agli esodi che stanno avvenendo dagli anni '90 e dall'inizio del nuovo secolo. Gli ordinamenti giuridici degli Stati occidentali solo parzialmente si sono adeguati per concedere asilo ai nuovi migranti forzati (in Europa è stata creata la categoria della protezione sussidiaria, ma con un riconoscimento più limitato rispetto allo status attribuito in base alla Convenzione di Ginevra, almeno sino ad oggi, tale limitatezza è stata in parte superata con l'attuazione della nuova direttiva 2011/45/UE). Le normative nazionali ed internazionali sono diventate più restrittive e orientate a confinare i rifugiati, i profughi in territori all'interno del proprio Stato o confinanti con i Paesi di provenienza, o comunque concedendo accessi temporanei che precarizzano i loro diritti per invogliare a lasciare al più presto il luogo di migrazione (in Italia con la protezione umanitaria ad esempio). Le nuove misure adottate prevedono quindi la creazione di nuove categorie di protezione, più precarie rispetto allo status della Convenzione di Ginevra, come anche la categoria delle *Internally Displaced Persons* definite come «persone o gruppi di persone che sono state costrette a fuggire o forzate a fuggire o lasciare la loro abituale residenza che non abbiano attraversato una frontiera internazionalmente riconosciuta, in particolare come risultato di un conflitto, o in modo da evitare un conflitto armato, per situazioni di generale violenza, violazione di diritti umani o disastri naturali o provocati dall'uomo»⁴⁰. A costoro è

³⁹ Cfr. Mariafrancesca D'Agostino, *ibidem*

⁴⁰ definizione tratta da: "Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39: Guiding Principles on Internal Displacement" United Nation Commission on human rights, documento n° E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 February 1998, < <http://www.refworld.org/docid/3d4f95e11.html>>: Testo originale: *internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of*

difficile garantire una tutela, dal momento che, non attraversando alcuna frontiera riconosciuta, restano profughi nello stesso Stato che spesso li perseguita e li minaccia⁴¹; non possono godere della protezione degli altri stati, rimanendo all'interno del Paese di cui sono cittadini e l'intervento dell'Unhcr o di organizzazioni non governative (Ong) non sempre è accettato: solitamente gli Stati rivendicano la sovranità nel loro territorio e non autorizzano l'arrivo degli aiuti, e comunque l'intervento di queste organizzazioni è limitato a situazioni giudicate temporanee che quasi sempre invece si protraggono per lungo tempo e creano situazioni di grave isolamento e disagio. L'Unhcr o altre organizzazioni umanitarie molto spesso non riescono a tutelare da pericoli, in particolare in caso di conflitti (si cita ad esempio la difficile questione degli IDPs in Bosnia-Erzegovina tra il 1991 e il 1995, o attualmente in Azerbaigian⁴², in Siria, in Sudan e in molti territori dell'Africa e del Medio Oriente). Non potendo godere a livello giuridico di nessun tipo di status, e quindi non essendovi un obbligo legale da parte degli Stati di concedere loro uno status di protezione, queste persone non possono avere i benefici riconosciuti ai rifugiati. I profughi interni in uno Stato in conflitto sono spesso diventati delle pedine, utilizzate dalle parti per assicurarsi il controllo di aree conquistate o utilizzate come obiettivi o come armi di guerra, mezzi per contrattare con il nemico.

Dopo la caduta del bipolarismo questa categoria di persone è aumentata esponenzialmente nel mondo, e sostenuta dalla Comunità internazionale con aiuti umanitari e progetti di cooperazione internazionale⁴³. La motivazione che sia più semplice per i Paesi della stessa area geografica accogliere i profughi⁴⁴ e più giusto permettere alle popolazioni di rimanere o ritornare nel proprio Paese, è spesso un pretesto, una maschera, per giustificare e spostare l'intervento e l'attenzione degli Stati occidentali verso questo fronte, per distogliere l'analisi dalla responsabilità attiva che invece i Paesi ricchi hanno nel creare le migrazioni forzate verso il Nord,

habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border..

⁴¹ cfr Federico Rahola, "Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso" ed. Ombre Corte, Verona 2003 cit. in recensione di Adriana Lotto in DEP Rivista telematica sulla memoria femminile dell'Università Ca' Foscari, Venezia, n°4, marzo 2006, pag. 283-286.

⁴² Cfr. Paola Cucè "Internally Displaced People in Azerbaigian e protezione dei diritti umani" 7 maggio 2013, in <<http://www.geopolitica.info>> - Rivista online di geopolitica, relazioni internazionali e studi strategici.

⁴³ vedasi informazioni su progetti di sviluppo e cooperazione dell'Italia al sito: www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it

⁴⁴ concetto che, come afferma Luce Bonzano, è stato sostenuto anche durante i processi di colonizzazione e de-colonizzazione, quando i Paesi occidentali hanno definito i confini dei moderni Stati africani senza tener conto delle differenze culturali, etniche, linguistiche, religiose e dei sistemi di valori delle popolazioni di quei territori. (Cfr. L. Bonzano "La protezione del rifugiato nel diritto internazionale" ISPI, 20 giugno 2013)

per escludere i rifugiati, i profughi, dalle aree di sviluppo e relegarli ad essere solo soggetti di carità ed assistenza⁴⁵.

1.3 La criminalizzazione dei richiedenti asilo

L'evoluzione di questo approccio al problema dei rifugiati ha comportato l'affermarsi di due diversi paradigmi di protezione, uno nel Nord e uno nel Sud del mondo. Nel Nord si continua a riconoscere il diritto allo status di rifugiato a chi ha vissuto individualmente nel proprio Paese persecuzioni come sancito dalla Convenzione di Ginevra del 1951, mentre nel Sud del mondo la comunità internazionale richiede agli Stati di quell'area geografica di accogliere i profughi in massa, senza preoccuparsi di analizzare i singoli casi, ma offrendo aiuti minimi di tipo materiale, l'obiettivo è evitare che arrivino al Nord.

A questo indirizzo si associa una politica di chiusura e criminalizzazione delle migrazioni negli Stati occidentali. Nei Paesi di migrazione sorgono centri di detenzione amministrativa per i richiedenti asilo, con l'evidente scopo di dissuadere dall'ingresso, e si attivano interventi di politica estera, sollecitati e stipulati anche dall'UE, volti a incrementare accordi bilaterali con gli Stati confinanti o di emigrazione per il rimpatrio o il respingimento dei migranti, si citano ad esempio gli accordi tra Italia e Libia, Egitto, Tunisia, Algeria, Marocco e Nigeria, o gli accordi tra la Grecia e la Turchia, o tra Spagna e Marocco⁴⁶; la stessa Unione Europea ha stipulato accordi di riammissione con il Pakistan, l'Ucraina, la Moldavia, la Georgia, la Russia, lo Sri Lanka, Hong Kong e Macao⁴⁷.

I migranti forzati, i richiedenti asilo, vengono sempre più trattati dalle politiche degli Stati all'interno dell'intero fenomeno immigrazione, e sono definiti nel maggior numero dei casi come *clandestini*, nella quasi totalità essi raggiungono i Paesi di asilo senza visti di ingresso, e vengono mescolati con chi si ritrova a vivere nei Paesi di arrivo privo di permesso di soggiorno (perché scaduto e non rinnovabile, o perché entrato illegalmente senza aver titolo per chiedere asilo). Ciò implica la conseguente criminalizzazione, che pone i rifugiati in una posizione ancor più

⁴⁵ cfr. Z. Bauman "Vite di scarto" ed. Laterza 2005 pag. 97

⁴⁶ fonte Commissione Europea, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1199_it.htm>

⁴⁷ l'elenco e gli atti stipulati dalla Ue con vari Paesi extra europei possono essere consultati al sito web: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/jl0057_it.htm>.

svantaggiata, fino ad essere percepiti sempre più come “finti rifugiati” che sfruttano i sistemi di richiesta asilo per regolarizzare la loro presenza. D'altra parte le politiche di restrizione e chiusura dell'immigrazione anche per lavoro, spingono realmente alcuni migranti ad utilizzare la richiesta di asilo come via di accesso all'Europa in ogni caso. Queste politiche influenzano fortemente un'operazione culturale che tende a considerare i richiedenti asilo un problema da cui difendersi, una minaccia che in periodi di recessione economica diventa ancor più sostenuta.

Questa operazione produce consenso per quei governi che emanano normative in materia di immigrazione con l'obiettivo della sicurezza dello Stato e del controllo dell'immigrazione di ogni tipo. Tale obiettivo ha posto in secondo piano lo scopo proprio delle politiche in materia di asilo, che è quello di garantire protezione al richiedente asilo, prioritario è diventato invece il controllo dell'accesso ai territori nazionali. Le legislazioni nazionali ed europee, nonostante le dichiarazioni di intenti umanitari e di riconoscimento dei diritti, vengono sostanzialmente sempre più create ed applicate per impedire direttamente l'accesso agli Stati in cui presentare domanda.

1.4 Evoluzione della normativa di asilo in Europa dagli anni '90

Prima di analizzare l'evoluzione normativa in materia di asilo in Italia si ritiene necessario porre l'attenzione sul cammino intrapreso da parte dell'Unione Europea sull'argomento, poiché dagli anni '90 le politiche, gli indirizzi e le direttive comunitarie hanno fortemente influenzato la regolamentazione nel nostro Paese.

1.4.1 Dalla cooperazione alla comunitarizzazione delle politiche di asilo

E' proprio negli anni '90 che si sviluppa e si attua un sistema comunitario in materia di asilo. Negli anni precedenti la materia non era contemplata tra le competenze comunitarie, basti pensare che il trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea non disciplina nulla sull'argomento considerato materia di competenza statale. Negli anni '80 si assiste solo a dichiarazioni di intenti, ad esempio con l'Atto Unico Europeo, adottato a Lisbona nel 1986, dove si parla di politica comunitaria dei diritti umani e si delinea l'idea di una strategia sovranazionale per il coordinamento delle politiche degli Stati membri (SM) in materia di immigrazione; o con le dichiarate intenzioni nel Libro Bianco della Commissione europea del 1985 di presentare entro il 1988 la proposta di una direttiva

su rifugiati e richiedenti asilo per armonizzare le politiche degli SM in materia. Ma anche in questo periodo gli Stati dimostrarono forte opposizione ad una comunitarizzazione in questo ambito, ritenendolo di esclusiva competenza dei singoli governi. Si può pertanto parlare solo di un periodo di cooperazione intergovernativa che non porta alla concretizzazione di indirizzi ed impegni per gli SM.⁴⁸

Negli anni '90, dopo la caduta del muro di Berlino, la fine della guerra fredda e l'aumento dei richiedenti asilo, si assiste ad un'accelerazione dei lavori delle istituzioni della UE; nel 1990 viene firmata la Convenzione di Schengen che completa l'omonimo Accordo del 1985 e che regola la libera circolazione delle persone della Ue, prevedendo la progressiva abolizione delle frontiere interne, il rafforzamento dei controlli delle frontiere esterne e la collaborazione fra forze di polizia per la lotta alla criminalità organizzata, ivi compresa l'immigrazione clandestina. In questa convenzione si parla di determinazione di unico Stato responsabile per l'esame della domanda di asilo per evitare che i richiedenti asilo ripetano la domanda in più Stati alla ricerca della legislazione più favorevole, esame da assegnare a quello Stato che ha la maggior responsabilità per il suo ingresso nell'area Ue.

La fattiva collaborazione e l'impegno degli Stati in ambito comunitario in materia di immigrazione e richiedenti asilo si avvia quindi con la motivazione di contenere l'immigrazione illegale ed individuare le competenze nell'esame dei richiedenti asilo, il Consiglio europeo di Londra del dicembre 1986 crea il "Comitato per l'immigrazione" che istituisce il CIREFI (Centre for information, discussion and exchange on the crossing of frontiers and immigration) per monitorare i flussi migratori e le procedure di controllo con l'incarico di esaminare le «misure da intraprendere per giungere ad una politica comune e porre fine al ricorso abusivo del diritto di asilo»⁴⁹. I lavori di questo gruppo, composto dai ministri dell'Interno e/o della Giustizia degli allora dodici SM portarono alla redazione della Convenzione sulla "Determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati Membri delle Comunità Europee" firmata a Dublino sempre nel 1990⁵⁰. Tale atto dà un'importante spinta all'evoluzione della politica

⁴⁸ cfr Lauso Zagato "Le competenze della UE in materia di asilo dopo i trattati di Amsterdam e di Nizza e nella prospettiva del Trattato su una Costituzione per l'Europa", in Lauso Zagato, a cura di, *Verso una politica comune del diritto di asilo*, edizioni Cedam, Padova 2006.

⁴⁹ Lauso Zagato, op.cit, pag. 138

⁵⁰ cfr Tiziana Lobello, "La politica dell'immigrazione" in Stelio Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo, volume 3*, Giuffrè editore, Teramo 2008, pagg. 1009-1035

comunitaria in materia di asilo, anche se poi di fatto si dimostrò uno strumento che ha agito spesso scorrettamente e in maniera restrittiva. L'obiettivo della Convenzione è quello di evitare che i richiedenti asilo si spostino di Stato in Stato in Europa alla ricerca del Paese che li accolga per esaminare la loro richiesta (fenomeno chiamato dei "rifugiati in orbita"), e di impedire che la stessa persona richieda asilo in più Paesi della Ue (fenomeno chiamato "asylum shopping"); la Convenzione introduce la "regola della possibilità unica" di esame della richiesta, in uno solo degli SM, secondo il principio del Paese di primo arrivo (cioè quello che rilascia il visto, o il permesso di soggiorno, o quello da cui la persona è entrata irregolarmente), e con criteri comuni condivisi (che tengono conto di alcune clausole familiari ed umanitarie, come si vedrà nel capitolo successivo) al fine di evitare che uno Stato possa essere ritenuto più idoneo di un altro. Questa convenzione entra però in vigore solo dal settembre 1997, dopo l'adozione di altri importanti atti comunitari, come il Trattato di Maastricht e il Trattato di Amsterdam, e viene praticamente applicata dopo l'emanazione del conseguente Regolamento Dublino II nel 2003.

Il Trattato di Maastricht emanato nel 1992 è il trattato sull'Unione Europea, che consente di avviare l'integrazione politica tra gli SM, e cerca di superare l'originale obiettivo meramente economico e di mercato della cooperazione fra gli Stati aderenti⁵¹. Questo trattato rappresenta un passaggio di svolta anche in merito alle politiche migratorie e di asilo, anch'esse non più strettamente funzionali al mercato, prevedendo, nel cosiddetto terzo pilastro del documento che riguarda la cooperazione in materia di giustizia e affari interni, una cooperazione intergovernativa in materia (articoli K1 e K3), lasciando cioè il potere decisionale ai governi degli SM e non alle istituzioni comunitarie che si limitano a stipulare convenzioni non vincolanti per gli SM, che sostanzialmente non portano a risultati concreti in materia di asilo. Al Trattato viene allegata la Dichiarazione n°31 sull'asilo che impegna gli SM ad adottare entro il 1993 un'azione comune per armonizzare alcuni aspetti concernenti la politica di asilo senza ulteriori precisazioni, termine che non viene rispettato.

Con il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore, dopo la ratifica degli allora 15 SM, il 1° maggio 1999, che modifica e integra i precedenti Trattati istitutivi della CE e il Trattato sull'Unione europea, si avvia una

⁵¹cfr. Ezio Benedetti, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, edizioni CEDAM, Padova 2010.

comunitarizzazione⁵², seppur incompleta, delle politiche di asilo, di immigrazione, di prevenzione e lotta alla criminalità e di controllo delle frontiere esterne⁵³, svelando un approccio, alla tematica dell'asilo e dell'immigrazione, di controllo, limitazione, associato alla difesa delle frontiere e alla lotta alla criminalità. La novità di questo trattato in merito all'asilo è il trasferimento della materia dal Terzo Pilastro (quello della cooperazione intergovernativa) al Primo Pilastro, cioè la promozione a materia di regolamentazione sovranazionale da parte delle istituzioni della Ue, vincolanti per gli SM. Le competenze comunitarie in materia di asilo riguardano i criteri per determinare lo SM responsabile per l'esame della domanda, le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo, le norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato e le procedure applicabili per la concessione e la revoca dello status di rifugiato. Prevede inoltre l'adozione di norme minime per concedere protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi e misure di equilibrio degli sforzi tra Stati che ricevono rifugiati e sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi⁵⁴. Si parla di norme minime al fine di rispettare le normative dei governi degli SM, norme minime che spesso sono più basse rispetto a quanto prevedono le normative degli Stati e quindi spesso diventano un appiglio per i governi per restringere i diritti per i richiedenti asilo e i rifugiati e non obbligano a fare di più. Non si può tralasciare di sottolineare come la politica sull'asilo della Ue manifesti sin dall'inizio una rilevante dimensione esterna, tramite il tentativo di esternalizzare il problema dei richiedenti asilo, stabilendo accordi con i Paesi terzi di transito o di origine, e utilizzando strumenti di prevenzione per rafforzare i controlli alle frontiere e la lotta al traffico di migranti illegali.

1.4.2 Verso una politica comune europea sull'asilo

Durante il Consiglio Europeo di Tampere, tenutosi il 15 e 16 ottobre 1999, pochi mesi dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, si delineano gli obiettivi politici e strategici per l'armonizzazione della politica comune sull'asilo e l'immigrazione⁵⁵. In quell'occasione il Consiglio consegue importanti risultati dietro

⁵² cfr. Lauso Zagato, op. cit.

⁵³ L'articolo 3 comma 2 del Trattato sull'Unione Europea recita: "L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima"

⁵⁴ cfr art. 63 del Trattato che istituisce la Comunità europea

⁵⁵ cfr Tiziana Lobello, op. cit.

anche la spinta della situazione di emergenza vissuta in quegli anni per i profughi provenienti dai Balcani, e l'enfasi mediatica data dalla mobilitazione in quel periodo degli organismi di tutela dei rifugiati, sostenuti dall'ECRE (European council of refugees and exiles) con solleciti da parte dell'Unhcr⁵⁶. Gli SM si impegnano ad operare per istituire un sistema comune europeo dell'asilo e per promuovere una Ue aperta, sicura ed impegnata a rispettare gli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra e di altri strumenti internazionali di tutela e salvaguardia dei diritti dell'uomo, nel pieno riconoscimento del principio di non refoulement. In quella sede viene inoltre decisa l'istituzione del Fondo Europeo per i rifugiati (istituito poi nel settembre 2000) con l'obiettivo di sostenere e incoraggiare gli interventi di accoglienza dei rifugiati degli SM⁵⁷. Ma anche a Tampere non viene tralasciato l'aspetto della difesa delle frontiere, viene sollecitata la definizione del sistema di controllo Eurodac⁵⁸, e nelle conclusioni della Presidenza si precisò che la libertà all'interno dell'Unione:

non dovrebbe, tuttavia, essere considerata appannaggio esclusivo dei cittadini dell'Unione. La sua stessa esistenza serve da richiamo per molti altri che nel mondo non possono godere della libertà che i cittadini dell'Unione danno per scontata. Sarebbe contrario alle tradizioni europee negare tale libertà a coloro che sono stati legittimamente indotti dalle circostanze a cercare accesso nel nostro territorio. Ciò richiede a sua volta che l'Unione elabori politiche comuni in materia di asilo e immigrazione, considerando nel contempo l'esigenza di un controllo coerente alle frontiere esterne per arrestare l'immigrazione clandestina e combattere coloro che la organizzano commettendo i reati internazionali ad essa collegati. Queste politiche comuni devono basarsi su principi che

⁵⁶ vedasi Nadan. Petrovic " Rifugiati, profughi, sfollati: breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi" ed. Franco Angeli, 2011, pag. 52.

⁵⁷ A partire dal 2000 in seguito alla decisione del Consiglio della Ue n°596 del 28 settembre 2000, la Commissione europea ripartisce annualmente le risorse del fondo tra gli SM, esclusa la Danimarca che non vi ha aderito, sotto forma di cofinanziamenti che concorrono alla copertura delle spese per la realizzazione di progetti di accoglienza, integrazione e rimpatrio volontario assistito

⁵⁸ " Il sistema Eurodac permette ai Paesi dell'Unione europea (UE) di aiutare a identificare i richiedenti asilo e le persone fermate in relazione all'attraversamento irregolare di una frontiera esterna dell'Unione. Confrontando le impronte, i Paesi dell'UE possono verificare se un richiedente asilo o un cittadino straniero, che si trova illegalmente sul suo territorio, ha già presentato una domanda in un altro paese dell'UE o se un richiedente asilo è entrato irregolarmente nel territorio dell'Unione" tratto da Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino.

*siano chiari per i nostri cittadini e offrano allo stesso tempo garanzie per coloro che cercano protezione o accesso nell'Unione europea*⁵⁹.

In seguito, con le modifiche previste anche nel Trattato di Nizza⁶⁰, che rivede le modalità di decisione delle istituzioni della Ue in materia di asilo, immigrazione e libera circolazione, le attività comunitarie in materia si avviano e risentono del mutato clima internazionale e delle relazioni politiche in seguito all'attentato alle Twin Towers di New York dell'11 settembre 2001. L'aspetto di difesa delle frontiere, di esternalizzazione della politica di asilo si evolve di pari passo all'adozione di direttive e regolamenti per armonizzare gli standard di accoglienza e di qualifica dei rifugiati e le procedure di riconoscimento.

Di particolare importanza sono in seguito le decisioni assunte con il cosiddetto Programma dell'Aja, adottato dal Consiglio europeo del 4 e 5 Novembre 2004, affiancato dal successivo Piano di azione che elenca le priorità della Ue tese a rafforzare la lotta contro il terrorismo, ad impostare una politica dell'immigrazione implementando la cooperazione con i Paesi terzi anche con programmi per la riammissione e il rimpatrio degli immigrati, oltre a concretizzare una procedura comune di asilo e la gestione integrata delle frontiere esterne della Ue. Il Programma dell'Aja e il suo Piano d'azione offrono il quadro di riferimento per definire la politica di immigrazione e di asilo come quella in materia di polizia, che sono tuttora gli obiettivi condivisi, ridefiniti nel Libro verde presentato dalla Commissione europea il 6 giugno 2007. Il sistema europeo appare deciso nel migliorare e riformare la regolamentazione del diritto di asilo e le procedure di accesso a tale diritto, ma con la prevalente tendenza a salvaguardare gli interessi nazionali.

In seguito al Trattato di Amsterdam, per armonizzare le politiche di asilo sono adottati importanti regolamenti e direttive che influenzano le legislazioni degli Stati in materia.

1.4.3 I Regolamenti in materia di asilo

Il Regolamento 2325/2000, con il successivo applicativo Regolamento 46/2002, istituisce il sistema Eurodac per l'analisi delle impronte digitali dei richiedenti asilo e crea la cosiddetta "rete Dublinet", ponendo dubbi sulla

⁵⁹ CE di Tampere, Conclusioni della Presidenza, 15 e 16 ottobre 1999, in Boll CE 10/99, punto 1.3, <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_it.htm>.

⁶⁰ Il Trattato di Nizza, adottato in occasione del Consiglio europeo di Nizza l'11 dicembre 2000 e firmato il 26 febbraio 2001, è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

compatibilità con la Direttiva sul trattamento dei dati personali, dal momento che vengono trattati su scala europea dati molto delicati, in situazioni che possono comportare rischio per la vita degli interessati⁶¹.

Il Regolamento Dublino II (Reg. 343/2003) e l'applicativo regolamento 1560/2003 rendono operativa la Convenzione di Dublino e stabiliscono i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato responsabile per l'esame della domanda di asilo. Qui emerge l'interesse degli SM a discapito della libertà del richiedente asilo che non può scegliere in quale Stato migrare, e ne restringe il diritto di asilo. Questo Regolamento, dopo avere ricevuto molte critiche che ne hanno evidenziato l'inapplicabilità, è stato aggiornato e rivisto con il recente Regolamento 604/2013 in vigore dal 1° gennaio 2014 che ne ha lasciato invariati gli obiettivi e molti dei punti già delineati⁶². Le modifiche sembrano comunque aver migliorato un documento che si è rivelato deficitario e discriminatorio, esse riguardano una maggior attenzione ai diritti dei minori, nell'obbligo di considerare sempre prioritario il miglior interesse per loro, la fattiva possibilità di ricorso contro la decisione di trasferimento, la previsione di divieto a trasferire un richiedente se vi sono fondati motivi per ritenere che nello SM di accoglienza possa rischiare trattamenti inumani o degradanti⁶³, e un dichiarato maggior rispetto nei confronti della persona richiedente asilo prevedendo l'obbligo di colloquio personale prima della decisione di trasferimento e lo scambio di informazioni sanitarie per garantire adeguata assistenza. L'applicazione rivelerà quanto questo documento sia stato migliorato.

Con l'obiettivo di unificare negli SM le norme di asilo vengono emanate quattro importanti direttive.

1.4.4 La Direttiva 2001/55/CE: la protezione temporanea

La Direttiva 2001/55/CE, emanata per la protezione temporanea in caso di massicci afflussi di profughi, si rivolge a persone che hanno abbandonato il loro paese e sono impossibilitate a ritornarvi a causa delle condizioni stesse della zona di origine per conflitto armato e per rischio grave di violazioni gravi e generalizzate dei diritti umani. Tale protezione viene però concessa solo se il Consiglio Europeo decide

⁶¹ L. Zagato, *ibidem*

⁶² cfr. Elisabetta Ferri, "Asilo, il nuovo Regolamento Dublino III", 19 luglio 2013 *Progetto Melting Pot Europa*, <<http://www.meltingpot.org>>.

⁶³ Modifica che ha recepito le ripetute decisioni della Corte di giustizia nei confronti della Grecia, ma anche nei confronti dell'Italia da parte degli organi giudiziari tedeschi, svedesi, olandesi e britannici

a maggioranza l'esistenza di un afflusso massiccio di tali persone⁶⁴. Non ammette che possano accedere ai benefici di accoglienza assicurati ai rifugiati e richiedenti asilo, ad evidenziare l'inferiorizzazione per chi non si ritiene abbia le caratteristiche del rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra. Ad oggi questa direttiva non è mai stata applicata! Questo approccio è in linea con l'indirizzo dell'esternalizzazione delle politiche dell'asilo della UE, che cerca di mantenere al di fuori dei confini dell'Europa gli effetti dei conflitti, sostenendo l'assistenza ai profughi nelle regioni di provenienza. La Direttiva è una facciata di solidarietà internazionale e non il riconoscimento di un diritto.

1.4.5 Le Direttive 2003/9/CE e 2013/33/UE: l'accoglienza

La Direttiva 2003/9/CE individua gli standards minimi di accoglienza dei richiedenti asilo, prevede obblighi in merito all'informazione e al rilascio di documenti, riguardo all'educazione dei minori e all'autorizzazione a lavorare. Stabilisce che le condizioni di accoglienza “devono garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti asilo”⁶⁵, ma le disposizioni sono generali, lasciano ampio spazio di interpretazione e applicazione agli SM e il risultato è stato di non permettere un uniforme trattamento di accoglienza negli SM, consentendo il trattenimento e una forte limitazione della libertà dei richiedenti. La stessa Commissione Europea nel 2007⁶⁶ identifica numerosi punti critici della norma, fra cui il problema degli standards non rispettati nei centri di trattenimento, l'insufficienza dei mezzi di sostentamento, il ricorso eccessivo al trattenimento e la scarsa attenzione alle persone vulnerabili. Nel 2008 e nel 2011, constatato il peggioramento delle condizioni di accoglienza in alcuni SM, avanza la richiesta di modifica e, con calma, viene approvata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio della Ue la rifusione con Direttiva 2013/33/UE, che dovrà essere recepita dagli SM entro il 2015. Le modifiche cercano di intervenire in quegli aspetti che più hanno evidenziato disparità di trattamento tra SM, e che hanno spinto i richiedenti asilo a spostarsi all'interno della Ue alla ricerca di sistemi di accoglienza più favorevoli, provocando

⁶⁴ Si rammenta la diatriba tra il governo italiano e la Commissaria Europea Malmstrom nel 2011 in merito al rifiuto di autorizzazione a concedere la protezione temporanea, in base a questa direttiva, per i profughi provenienti dal Nord Africa durante la guerra in Libia, ritenendo che i migranti arrivati in Italia fossero migranti economici. Vedasi articolo riassuntivo al sito: <http://www.stranieriinitalia.it/attualita-ue_no_a_protezione_temporanea_12870.html>.

⁶⁵ Cfr. art 13 della Direttiva 2003/9/CE.

⁶⁶ Cfr. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull'applicazione della direttiva 2003/9/CE, presentata a Bruxelles il 26-11-2007, al sito: <http://www.europarl.europa.eu/>>.

un *intasamento* del sistema normato dal Regolamento Dublino. La nuova direttiva obbliga ad applicare gli standards definiti in tutti i luoghi e centri di accoglienza per rifugiati, specificazione importante, in particolare per l'Italia che, come denunciato da numerose organizzazioni e associazioni, nei centri di trattenimento e di permanenza temporanea non garantisce adeguati standards, inoltre specifica che il trattenimento deve essere una misura eccezionale "ove risultasse necessario", specifica che il trattenimento deve essere limitato nel tempo, nel rispetto dei diritti fondamentali, ma ancora lascia ampio spazio agli SM sulla definizione di necessità. La Direttiva 2013/33 uniforma il diritto di accesso ai servizi tra persone con status di rifugiato e status di protezione sussidiaria (in Italia già accadeva), richiedendo obbligatoriamente che gli SM definiscano i riferimenti per calcolare il necessario livello di assistenza materiale atto a garantire un livello di vita adeguato e consentendo particolare assistenza alle persone vulnerabili (una maggior attenzione è data ai minori, ai malati di mente e alle vittime di violenze e torture). Inoltre ribadisce gli obblighi di rispetto dei tempi nel rilascio dei documenti, e precisa, dopo le interpretazioni che hanno consentito gravi violazioni con respingimenti e rimpatri impropri, che l'ambito di applicazione della Direttiva è nel territorio di uno SM comprese le frontiere, le acque territoriali o le zone di transito. Mantiene comunque l'inapplicabilità della Direttiva per i casi di accoglienza per protezione temporanea in base alla Direttiva 2001/55/CE, lasciando però agli SM l'applicazione di norme più favorevoli. Si sottolinea in ogni caso che le procedure di infrazione con l'applicazione di sanzioni agli SM che non rispettano le Direttive europee, sono procedimenti a carattere eventuale, a discrezione della Commissione, sottoposte quindi a scelte di opportunità e trattativa politica. Le Direttive possono sostanzialmente rimanere intenzioni inapplicate, ciò che può orientare gli Stati ad una attenta e positiva loro applicazione è forse la sensibilizzazione, l'attenzione e l'opportuna denuncia con risalto pubblico da parte di organizzazioni ed associazioni di tutela dei rifugiati.

1.4.6 Le Direttive 2004/83/CE e 2011/95/UE: le qualifiche della protezione internazionale

La Direttiva 2004/83/CE detta Direttiva qualifiche, definisce le "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”. Questa Direttiva è il primo strumento comunitario che definisce i criteri che devono essere utilizzati per riconoscere la protezione internazionale. Con protezione internazionale intende lo status di rifugiato e quello di protezione sussidiaria; la Direttiva cerca pertanto di affrontare l’attuale realtà delle migrazioni forzate, riconoscendo l’esistenza di realtà diverse da quelle previste dalla Convenzione di Ginevra (di seguito CG) meritevoli di protezione, ampliando la possibilità di concedere protezione nella Ue e normando una situazione affrontata in modo difforme fra i vari SM. La scelta è stata quella di non rivedere la definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra del 1951, ma di prevedere un secondario status di serie B. La protezione sussidiaria è prevista per «il cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma che nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno» (art. 2 – e), danno grave che viene definito quale: «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 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 armato interno o internazionale».

Per lo status di rifugiato la Direttiva riprende i criteri definiti dalla CG del 1951 e cerca di chiarire definizioni che erano state oggetto di diverse interpretazioni dagli SM. In particolare precisa cosa intendere per persecuzione⁶⁷ e riconosce che una persecuzione, perché si possa definire tale, non deve essere necessariamente perpetrata da organi dello Stato (art.6), include, oltre a quanto prevede la CG, la protezione per violenze di genere o contro l’infanzia, precisa cosa significa il termine nazionalità (art.10) ampliando il significato non solo legato alla cittadinanza ma

⁶⁷ Direttiva 84/2003/CE “Art. 9 Atti di persecuzione 1. Gli atti di persecuzione ai sensi dell'articolo 1A della convenzione di Ginevra devono: a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi deroga è esclusa a norma dell'articolo 15, paragrafo 2, della convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; oppure b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla lettera a). 2. Gli atti di persecuzione che rientrano nella definizione di cui al paragrafo 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di: a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale; b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia e/o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio; c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie; d) rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo comporterebbe la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2; f) atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia. 3. In conformità dell'articolo 2, lettera c), i motivi di cui all'articolo 10 devono essere collegati agli atti di persecuzione quali definiti al paragrafo 1”.

all'«appartenenza ad un gruppo caratterizzato da una identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato». Chiarisce fra l'altro che il timore di essere perseguitato o di subire danno grave può basarsi su avvenimenti verificatisi nel Paese di origine anche dopo la partenza del richiedente, il cosiddetto “rifugiato sur place”, anche se limita l'applicazione escludendo il riconoscimento di protezione se il pericolo è determinato dal richiedente stesso.

La Direttiva contiene decisioni contestate, come prevedere che non vi sia motivo di concedere protezione se l'interessato «in una parte del territorio del suo Paese di origine [egli] non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra rischi effettivi di subire danni gravi e se è ragionevole che egli si stabilisca in tale parte» (art. 8), questa disposizione dall'Italia non è però stata recepita. Contestata anche la possibilità di escludere protezione nel caso sia presente nella zona di provenienza dell'interessato un *attore non statale* che «abbia preso adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi» senza prevedere di considerare che tali misure siano state efficaci o meno (in un caso da me seguito, ad una persona proveniente dall'Afganistan è stata rifiutata la protezione adducendo come motivo la presenza delle forze Onu, nella sua zona, che vigilavano).

Sono qui previste le cause che comportano la cessazione e l'esclusione della protezione (articoli 11 al 16), riprendendo quanto sancito dalla CG e prevedendo inoltre che la protezione possa essere revocata se si scopre che la persona l'ha ottenuta presentando i fatti in modo erroneo o omissivo, anche ricorrendo a documenti falsi.

La Direttiva 2004/83 disciplina poi il contenuto della protezione, dall'articolo 20 al 34, precisando i diritti e i servizi a cui possono accedere i beneficiari di protezione. In questi articoli si concretizza la differenziazione fra chi è beneficiario di status di rifugiato in base alla CG e titolari di protezione sussidiaria. Se per quanto riguarda l'istruzione per i minori e l'assistenza sanitaria entrambi gli status consentono l'accesso ai servizi come i cittadini dello Stato ospitante, per quanto riguarda l'accesso alla casa, al lavoro e la libertà di movimento sono previste limitazioni per i beneficiari della protezione sussidiaria; a significare che questo tipo di protezione è considerata una protezione temporanea, a differenza dello status di rifugiato, e pertanto l'integrazione non va favorita.

In seguito, perseguendo l'obiettivo della "seconda fase" della politica di asilo delineata dal Programma di Tampere, mirante alla definizione di uno status uniforme tra gli Stati della Ue, e al raggiungimento di un Sistema europeo comune di asilo, definito obiettivo politico chiave, come confermato anche dal Programma di Stoccolma nel 2009 e dal relativo piano di azione, la direttiva 2004/83/CE è stata rielaborata con la nuova direttiva 2011/95/UE, che cerca di perseguire quanto affermato anche nel Trattato di Lisbona del 2007⁶⁸, che orienta ad una politica di asilo tale da individuare una vera *politica comune* e non *norme minime*. La Commissione europea già nel 2009 aveva rilevato la necessità di modificare la direttiva del 2004 rilevando vaghezza e ambiguità nelle norme minime previste⁶⁹ che non potevano assicurare una piena compatibilità con l'evoluzione dei diritti dell'uomo e non permettevano un sufficiente livello di armonizzazione né una adeguata qualità ed efficacia del processo decisionale: erano state rilevate significative disparità fra le normative di attuazione degli SM.

Nella Direttiva 2011/95/UE, che doveva essere recepita entro il 31 dicembre 2013 dagli SM ad eccezione di Danimarca, Regno Unito ed Irlanda, non si parla più di norme minime, ma solo di "norme". Viene comunque lasciata la facoltà agli SM di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli (art.3). L'obiettivo della modifica sta nel «realizzare un maggior ravvicinamento delle norme relative al riconoscimento e agli elementi essenziali della protezione internazionale sulla base di livelli più elevati» per ridurre le riscontrate difformità tra gli SM⁷⁰. La Direttiva, nonostante gli intenti e le proposte iniziali della Commissione, non sembra apportare sostanziali e rilevanti modifiche alla precedente direttiva del 2004, frutto dei compromessi raggiunti fra Parlamento e Consiglio europei nel 2011. Le novità da segnalare sono essenzialmente quelle apportate all'articolo 8 in merito al fatto di ritenere che all'interno dello Stato di origine, in una zona diversa da quella di provenienza, il richiedente asilo possa stabilirsi in sicurezza e che pertanto questa condizione motivi

⁶⁸ Il Trattato di Lisbona, venne sottoscritto dagli SM il 13 dicembre 2007 ed entrò in vigore il 1° dicembre 2009, dopo la ratifica di tutti. Questo trattato risolse i contrasti creati fra gli SM in seguito alla contrarietà di Francia e Olanda al Trattato sulla Costituzione per l'Europa del 2004, che venne abbandonato, le riforme e gli indirizzi politici rimangono sostanzialmente gli stessi di quelli proposti per la Costituzione ma sono presentati in forma diversa che non abolisce i precedenti trattati ma li modifica, producendo un uguale effetto sul piano giuridico ma con un impatto simbolico e politico diverso di una costituzionalizzazione dell'Europa, in cui i regionalismi permangono. Vedasi Franco Bassanini e Giulia Tiberi (a cura di) "Le nuove istituzioni europee, commento al Trattato di Lisbona", Società editrice Il Mulino, Bologna 2010, pagg. 144 e seg.

⁶⁹ Cfr Giuseppe Morgese, "La direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale" in *La Comunità Internazionale* n°2/2012, pp 255-275, Editoriale Scientifica srl.

⁷⁰ considerato n° 10 della Direttiva 2011/95/UE

il non riconoscimento della necessità di protezione da parte di uno SM. La nuova Direttiva, cercando di conformarsi alle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, al fine di evitare l'abuso riscontrato di questa possibilità, prevede la verifica di effettiva protezione nella diversa zona da parte dei soggetti previsti nella stessa direttiva (art.7)⁷¹, non con una generica assunzione di informazioni ma da fonti quali l'Unhcr e l'Uesa (Ufficio Europeo di Sostegno per l'Asilo), prevedendo altresì che il trasferimento avvenga legalmente e senza pericolo. Altra novità di rilievo è l'obbligo, non più la facoltà, di considerare il sesso del richiedente asilo per accertare la sua appartenenza ad un particolare gruppo sociale; viene inoltre precisato che la mancanza di protezione da parte dello Stato contro atti di persecuzione, quindi non solo il fatto di aver subito atti di persecuzione, comporta il riconoscimento del diritto allo status. Alcune novità riguardano in particolare il contenuto della protezione, in linea generale la nuova direttiva avvicina i diritti concessi ai titolari di protezione sussidiaria a quelli concessi ai titolari di status di rifugiato in merito all'accesso al lavoro, alla casa e al diritto di unità familiare, migliorandone alcuni aspetti, ma mantenendo la differenziazione e la disparità fra i due status per quanto attiene il rilascio del permesso di soggiorno (art.24), la concessione di documenti per recarsi all'estero (art.25) e l'accesso all'assistenza sociale (art.29). Conferma e rimarca la necessità di particolare tutela per le categorie vulnerabili e per i minori non accompagnati.

Tra le mancate modifiche di questa direttiva rimarchevole è quella della definizione di "danno grave", il cui rischio motiva il riconoscimento della protezione sussidiaria, che non fa propria la decisione della Corte di Giustizia che aveva stabilito che non è necessario provare che la minaccia grave alla vita in caso di conflitto o violenza indiscriminata deve essere individuale⁷². La Direttiva non affronta inoltre il

⁷¹ art. 7 par.2 Direttiva 2011/95 prevede che una protezione effettiva e non temporanea si considera fornita se quei soggetti «adottano adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave e se il richiedente ha accesso a tale protezione»

⁷² Nella sentenza del 17 febbraio 2009, causa C-465/07, *Elgafaji, Raccolta*, I-921 ss., il giudice dell'Unione ha stabilito che l'esistenza della minaccia non è subordinata alla condizione che il richiedente fornisca la prova di esserne specifica vittima: la minaccia «può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, valutato dalle autorità nazionali competenti cui sia stata presentata una domanda di protezione sussidiaria o dai giudici di uno Stato membro ai quali venga deferita una decisione di rigetto di una tale domanda, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia» (punto 43)

problema delle persone a cui non viene riconosciuto alcuno status ma che per altro non possono essere espulse per il rispetto del principio di *non refoulement*.

1.4.7 Le Direttive 2005/85/CE e 2013/32/UE: le procedure

Un'altra fondamentale direttiva comunitaria è la Direttiva 2005/85/CE “recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”. Nella CG non si fa cenno alle procedure per riconoscere lo status di rifugiato, essa ha lasciato agli Stati la libertà di applicazione, ma la mancanza di precise regole a livello internazionale sulla procedura amministrativa, ha comportato la creazione di procedure assai difformi tra Stato e Stato. L'obiettivo della Ue di creare un Sistema europeo comune di asilo si è rivelato in questa fase più problematico per la necessità che gli SM modificassero procedure e strumenti in alcuni casi già in atto e consolidati, come le procedure accelerate ed eccezionali, e il concetto di Paese terzo sicuro⁷³ (si citano ad esempio le contrarietà del Regno Unito). Anche la Direttiva 2005/83 si pose quindi l'obiettivo di stabilire “norme minime” per le procedure da applicare negli SM, un obiettivo quindi di armonizzazione di basso livello, in certe parti si evidenzia addirittura l'assenza di armonizzazione prevedendo moltissime possibilità per esaminare le domande in via prioritaria o accelerata e con procedure specifiche. Le parti sostanziali della Direttiva sono quattro. La prima enuncia i principi e le garanzie che devono essere rispettate dagli SM nell'esaminare le domande, cioè il diritto di presentare domanda di asilo, il diritto di rimanere nello SM durante l'esame, l'obbligo da parte degli SM di esaminare e prendere decisioni in maniera individuale, obiettiva ed imparziale con un colloquio personale, condotto da personale competente in materia con l'ausilio di un interprete; prima della decisione, basata su informazioni aggiornate sullo Stato di origine del richiedente e dei paesi di transito, prevede l'obbligo di fornire tutte le informazioni sulla procedura in una lingua compresa dall'interessato, ma non di fornire informazioni riguardo alle motivazioni nel caso di risposta negativa, né delle procedure per accedere al ricorso. La seconda parte delinea le procedure di primo grado in varie forme: normale, prioritaria, accelerata, specifica, e definisce i concetti di Paese di primo asilo, Paese terzo sicuro e Paese di origine sicuro, al fine di

⁷³ Bruce Leimsidor “The concept of *safe third country* in asylum legislation, regulation, and practice: political humanitarian, and practical consideration” in L. Zagato, a cura di, “Verso una politica comune del diritto di asilo” ed. Cedam, Padova 2006

considerare infondata o irricevibile una domanda di asilo. La terza parte delinea le procedure per la revoca dello status, ed infine la quarta parte, che definisce le procedure di impugnazione, delinea vaghe indicazioni lasciando estrema libertà di decisione agli SM, non prevedendo nemmeno che alla presentazione di ricorso si produca l'autorizzazione a rimanere nello SM interessato in attesa di esito.

La Commissione europea nel settembre 2010 evidenziò le carenze della Direttiva 2005/83 segnalando grosse divergenze fra gli SM nell'intera procedura: in merito ai tempi di formalizzazione della domanda, al contenuto delle decisioni e alla qualità della procedura di esame, diversità nell'interpretare il concetto di Paese terzo sicuro, divergenze anche nel riconoscimento di garanzie nemmeno previste dalla Direttiva, come ad esempio la possibilità che l'interprete e l'esaminatore siano dello stesso sesso del richiedente o il riconoscimento del diritto all'assistenza legale a spese dello Stato. In sintesi la Direttiva ha contribuito a sviluppare divergenze fra gli SM, e la Commissione, a prova di uno strumento che non armonizza, evidenziò come un significativo numero di decisioni in prima istanza siano poi ribaltate in fase di ricorso.

Nel 2011 la Commissione ha presentato una proposta di rifusione di questa direttiva a completamento della seconda fase della politica europea di asilo, ma solo nel giugno 2013, dopo l'accordo fra Parlamento e Consiglio europei, è stata approvata una nuova direttiva "procedure" che ha modificato la precedente. Si tratta della Direttiva 2013/32/UE che dovrà essere recepita dagli SM entro il 21 luglio 2015⁷⁴; anch'essa si pone l'obiettivo del miglioramento dell'armonizzazione delle procedure fra SM e di migliorare le garanzie per i richiedenti protezione. La nuova direttiva estende le norme previste per tutti i richiedenti asilo senza distinzione per tipologia di procedura, specifica anche per le domande presentate nelle acque territoriali, dopo i contestati fatti dei respingimenti in tali situazioni. Prevede altresì l'obbligo di una migliore formazione del personale e di tutte le autorità competenti nell'esame delle richieste. Rimarca la necessità di un accesso più agevole e tempestivo alla procedura di asilo, obbligando a garantire adeguata informazione sulla possibilità di chiedere protezione internazionale in ogni luogo di trattenimento e accoglienza e alle frontiere, prevedendo servizi di interpreti per favorire l'accesso alla procedura. In merito all'esame delle domande chiarisce che in via prioritaria l'esame

⁷⁴ I tempi di recepimento della Direttiva 2013/32, come per la direttiva 2013/33 relative alle condizioni di accoglienza, sono parecchio lunghi in quanto comportano profonde modifiche nelle procedure degli SM per il riconoscimento dello status di protezione internazionale.

deve verificare la possibilità di riconoscimento dello status di rifugiato in base alla CG e, in caso negativo, l'ammissibilità alla protezione sussidiaria, precisazione dovuta alla constatazione di una maggior propensione in alcuni SM al riconoscimento dello status di protezione sussidiaria a discapito dello status di rifugiato, riconoscimento che comporta minori garanzie e il godimento di un numero inferiore di diritti, a cui forse alcuni valutatori ricorrono con più frequenza perché nell'esaminare concretamente la situazione individuale tale riconoscimento comporta minor difficoltà nel differenziare in modo puntuale le diverse situazioni di pericolo. Sempre in merito all'esame della domanda la nuova Direttiva prevede l'obbligo di preparare il personale che esamina le richieste, la possibilità di consultare esperti in caso di particolari situazioni e norme relative alla traduzione dei documenti. La nuova Direttiva dettaglia e precisa come debba svolgersi il colloquio personale, con il ricorso a personale competente, che abbia ricevuto una adeguata formazione diretta anche al riconoscimento di sintomi di tortura e altre forme di violenza fisica, sessuale o psicologica, personale scelto anche considerando il genere, l'orientamento sessuale, o la vulnerabilità del richiedente, con l'obbligo inoltre di selezionare un interprete competente e, se richiesto, dello stesso sesso dell'interessato; precisa anche che il colloquio deve essere accuratamente verbalizzato e registrato. E' previsto il ricorso a visita medica per accertare segni che potrebbero indicare persecuzioni o danni gravi subiti. La Direttiva prevede che la decisione con cui viene respinta una domanda deve essere motivata *de jure* e *de facto* e deve contenere per iscritto l'informazione dei mezzi per poter impugnare la decisione. Altre novità sono relative al ritiro o alla rinuncia della domanda; al diritto di rimanere nel territorio dello Stato di accoglienza in attesa dell'esito del ricorso; alla possibilità per gli SM di integrare i concetti di Paese di origine sicuro, Paese terzo sicuro⁷⁵ e aggiunge il concetto di Paese terzo europeo sicuro, riconoscendo però la necessità di una futura armonizzazione in proposito, in linea con gli orientamenti dati dall'Uesa e dall'Unhcr.

⁷⁵ Uno Stato è definito paese terzo sicuro se si accerta che in esso il richiedente protezione riceverà un trattamento che assicura che: "a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) non sussiste il rischio di danno grave definito nella direttiva 2011/95/UE; c) è rispettato il principio di «non-refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; d) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; e e) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra." Art. 38 Direttiva 2013/32.

1.4.8 Il Sistema Europeo Comune di Asilo

Lo scorso giugno 2013 il Parlamento Europeo ha dichiarato di avviare il Sistema Europeo Comune di Asilo CEAS, con l'emanazione, come sopraddetto, delle ultime Direttive di riforma del sistema (il Regolamento 2013/603 che modifica il sistema Eurodac, il Regolamento 604/2013 detto Regolamento Dublino III per la determinazione dello SM competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale, la Direttiva 2013/32 sulle procedure comuni per il riconoscimento/revoca dello status di protezione internazionale e la Direttiva 2013/33 sulle norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale). Solo nei prossimi anni si potrà verificare l'effettiva armonizzazione delle politiche di asilo fra gli SM, anche se si può già prevedere che in pratica non cambieranno sostanzialmente le cose: in base al Regolamento Dublino III i richiedenti asilo potranno continuare ad essere spostati contro la loro volontà e i loro legittimi interessi, potranno altresì continuare ad essere detenuti per una larga serie di ragioni, continua ad essere presente il concetto di Paese sicuro generalizzato che lascia spazio ad orientamenti ed interessi politici legati ai momenti storici degli SM. L'accesso all'Europa e alla protezione continuerà ad essere difficile, prevalentemente in modo irregolare, rischioso e costoso. Si deve riconoscere che la normativa europea ha fatto passi avanti in merito ad un maggior rispetto dei diritti umani e delle persone vulnerabili, ma non si è ancora raggiunto un vero sistema di asilo europeo che garantisca parità di diritti e standards in tutta la UE e che permetta il riconoscimento di uno status di rifugiato europeo, riconosciuto in tutti gli SM con l'effettiva possibilità di scegliere liberamente il Paese dove vivere, lavorare e spostarsi liberamente.

1.5 Evoluzione della normativa di asilo in Italia

1.5.1 Il diritto di asilo costituzionale e l'applicazione della Convenzione di Ginevra

In Italia, l'attenzione ai migranti forzati è chiaramente espressa nell'articolo 10 della Costituzione del 1948 che recita: «lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'esercizio effettivo delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni

stabilite dalla legge». Questo riconoscimento esprime una sensibilità e una viva comprensione, da parte dei membri dell'Assemblea Costituente, dopo la dittatura fascista e le atrocità della seconda guerra mondiale, e che, più della Convenzione di Ginevra, sembra essere attuale. A tale dichiarazione non è però seguita una normativa che stabilisca le condizioni del diritto di asilo in Italia. L'applicazione del diritto d'asilo costituzionale, in base anche a recenti sentenze della Corte di Cassazione⁷⁶, è stato interpretato e applicato come diritto soggettivo del richiedente protezione per entrare e soggiornare nel territorio dello Stato al fine di presentare la domanda di asilo alle autorità italiane ed essere esaminato in base alla Convenzione di Ginevra e alla successiva normativa sulla protezione internazionale.

Per molti anni lo Stato italiano non ha regolamentato le modalità di riconoscimento e l'accoglienza dei rifugiati, si è limitato a ratificare la Convenzione di Ginevra nel 1954 con la legge 722 del 24 luglio, adottando però la riserva geografica che ha mantenuto per molti anni, sino al 1990, per motivazioni essenzialmente economiche, definendosi unico Paese in Europa a confinare con due aree geografiche da cui provenivano e provengono esodi di rifugiati, (l'Europa dell'est e l'area afro-asiatica) e continuando a ritenersi impossibilitato ad accogliere grandi numeri di migranti; continua per altro a dichiararsi esso stesso Paese di emigrazione⁷⁷. L'applicazione della Convenzione di Ginevra si è limitata ai cittadini provenienti dall'Europa, i cosiddetti "rifugiati sotto convenzione" mentre ai richiedenti asilo provenienti da Stati extra europei si dava accoglienza per un periodo limitato per permettere la richiesta di protezione all'Unhcr, che ne curava il trasferimento e reinsediamento in altri Stati. A tale procedura è comunque stata fatta qualche eccezione per alcuni gruppi (ad es. per i cileni nel 1973, indocinesi nel 1979 e iraqueni-curdi tra il 1987-1988) con provvedimenti estemporanei, incompleti, risultato di accordi politici e dell'interesse discrezionale dei governi al potere, incoerenti con la normativa vigente⁷⁸. In questo periodo l'Italia si configura ancora un Paese più di transito per i rifugiati (cosiddetti *resettled*) che di permanenza: su 188.188 domande di asilo presentate dal 1952 al 1989⁷⁹, nel 1991 risultano stabiliti in

⁷⁶ Vedasi Sentenza della Corte di Cassazione n°18549 del 25 settembre 2006, consultabile al sito: <http://www.cortedicassazione.it/Notizie/GiurisprudenzaCivile/SezioniUnite/SchedaNews.asp?ID=1334>

⁷⁷ cfr Nadan Petrovic, op. cit.

⁷⁸ cfr Nadan Petrovic, op. cit.

⁷⁹ cfr dati in C. Hein, a cura di, "Rifugiati. Venti anni di storia del diritto di asilo in Italia" ed. Donzelli, Roma 2010

Italia solo 12.203 rifugiati riconosciuti dal Governo italiano⁸⁰. La mancanza di programmi di integrazione orientano i rifugiati a cercare di emigrare in altri Stati. Gli Stati Uniti, in primis, garantivano il trasferimento di cittadini dell'Unione Sovietica in fuga con programmi di resettlement con l'ambasciata italiana a Roma, l'Italia accoglieva i richiedenti, in attesa di riconoscimento e poi di trasferimento, in tre centri di accoglienza (a Trieste, a Capua e a Latina).

1.5.2 Lo stile emergenziale e sanatorio delle politiche in materia di immigrazione e asilo in Italia

Fino agli anni '90 l'Italia non affronta il tema dell'asilo politico, l'articolo 10 della Costituzione resta solo l'enunciazione di un principio. La fine della guerra fredda, simboleggiata dalla caduta del muro di Berlino nel 1989, che ha comportato l'epocale cambiamento geopolitico di cui si è già parlato, ha significato anche per l'Italia cambiamenti di relazioni con gli Stati europei e non, cambiamenti dei movimenti migratori e mutamenti nella politica dell'immigrazione. Ciò che si può constatare in questi ultimi 25 anni è che in Italia la spinta alla presa di coscienza di cambiamenti sociali, alla modifica della normativa e alla creazione di nuove procedure in materia di rifugiati, è avvenuta, e continua ad avvenire, in seguito ad eventi eclatanti, a situazioni ritenute emergenze oppure sotto l'obbligo di Accordi con la Comunità Europea prima e di Direttive dell'Unione Europea poi. Si tratta di impulsi dati quindi da eventi, a volte amplificati dall'opinione pubblica, tramite i mass media, e dalle norme comunitarie. Altra modalità di approccio alla materia immigrazione è stata quella delle periodiche leggi "sanatorie", che hanno permesso anche a tante persone arrivate in Italia come richiedenti asilo e poi non riconosciute, di regolarizzare la loro presenza. Il primo intervento legislativo italiano sull'immigrazione è proprio una "sanatoria" prevista nella Legge 943 del 30 dicembre 1986⁸¹ (Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine) al titolo IV.

Il primo cambiamento normativo in materia di asilo si ha con il Decreto legge 416 del 30 dicembre 1989 "Norme urgenti in materia di asilo politico di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini

⁸⁰ dati Unhcr

⁸¹ Sara Bernard, "L'immigrazione in Italia: un'indagine sulle politiche emergenziali", in *Storicamente* n°3 (2007), <http://www.storicamente.org/05_studi_ricerche/03bernard.htm>.

extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo” convertito poi nella legge n. 39 del 28 febbraio 1990, detta anche legge Martelli⁸². L’urgenza e la scossa per affrontare il problema dei rifugiati è avvenuta in seguito ad un brutale fatto di cronaca e razzismo, l’omicidio di un profugo sudafricano nel luglio 1989 a Castel Volturno in provincia di Caserta, che ha fatto emergere una situazione di presenze irregolari e di sfruttamento lavorativo di migliaia di immigrati, prevalentemente africani, privi di documenti. L’opinione pubblica è stata scossa dai mass media, che evidenziarono una realtà nascosta, il fenomeno dell’immigrazione e delle persone in fuga da guerre e persecuzioni: i richiedenti asilo⁸³. L’Italia era ancora vissuta con lo stereotipo di Paese di emigrazione e quasi si negava la trasformazione che stava avvenendo nella popolazione. Il fatto è stato motivo di presa di coscienza e mobilitazione: nell’ottobre 1989 è stata organizzata una grande manifestazione per chiedere una legge sul tema dell’immigrazione e dell’asilo a cui hanno aderito molte organizzazioni e persone, e la risposta politica è avvenuta dopo pochi mesi, nonostante in precedenza non fossero mancate proposte di legge che dovevano anche rispondere alle richieste della Comunità Europea per poter ratificare la Convenzione di Shengen.

1.5.3 Nel 1990 la prima legge in materia di asilo in Italia: la Legge Martelli. Fragilità e inadeguatezza

La Legge Martelli parla di asilo ma non fa riferimento al diritto di asilo costituzionale ma esclusivamente alla definizione di rifugiato dato dalla CG. Questa legge oltre ad eliminare la dichiarazione di riserva geografica nell’applicazione della CG, prevede l’istituzione di organi e procedure per l’esame delle richieste dello status di rifugiato, elencando le situazioni che non permettono l’accoglienza delle domande, condizioni che anticipano concetti ribaditi anche negli atti successivi (ovvero diniego all’ingresso per chi è già stato riconosciuto rifugiato in un altro Stato, per chi ha dimorato in uno Stato che ha ratificato la CG - in futuro si parla di Paese terzo o europeo sicuro -, per chi si trovi nelle condizioni ostative previste dalla CG e per chi è stato condannato in Italia per gravi reati o risulti pericoloso per la sicurezza dello Stato). Ribadisce il principio di *non refoulement*, che rimane tale sino ad oggi, senza

⁸² Legge 39 del 28 febbraio 1990 è detta legge Martelli dal nome del suo promotore, l’allora vice presidente del Consiglio dei Ministri Claudio Martelli.

⁸³ Nadan Petrovic, op.cit. pag. 33

prevedere la condizione giuridica della persona inespellibile ma che non ha i requisiti per ottenere lo status di rifugiato. Questa norma prevede inoltre le modalità di presentazione delle domande di asilo, la creazione di centri di accoglienza ai valichi di frontiera ed erogazione di contributi alle Regioni che predispongono programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e servizi per gli immigrati in collaborazione con i maggiori Comuni. Prevede inoltre la possibilità di concedere un contributo economico ai richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità; contributo che, come stabilito nel DPR 136/1990, si rileva fin da subito irrisorio, per soli 45 giorni, quando i tempi di attesa di definizione delle domande da parte dell'unica Commissione Nazionale, istituita con lo stesso DPR, con sede a Roma, si protraggono per molti mesi in più. I lunghi tempi della procedura saranno l'evidenza del principale limite di questa normativa, che non realizza inoltre un sistema di accoglienza, né interventi di sostegno per l'apprendimento della lingua, non prevede nemmeno alcun programma per favorire l'integrazione dopo il riconoscimento dello status di rifugiato.

Questo primo fragile sistema istituito dalla Legge Martelli si rivela inadeguato dopo l'arrivo di molte persone che chiedono asilo in Italia in seguito alla crisi dell'area balcanica, che caratterizza tutti gli anni '90, agli esodi dall'Albania (nel 1991 e nel 1997), e alla guerra in Somalia del 1992. Risulta inadeguato ad affrontare la richiesta di asilo di persone che non rientrano nelle caratteristiche previste dalla CG, e che nello stesso tempo, nella maggior parte dei casi, non possono essere rimpatriate per il principio di *non refoulement*. L'Italia ha affrontato le situazioni adottando sempre provvedimenti ad hoc, che hanno cercato di superare le "emergenze" con risposte di protezione ed accoglienze "temporanee" con rilascio di permessi di soggiorno per motivi umanitari.

1.5.4 Le "emergenze" degli anni '90

La prima emergenza è del 1991 con l'arrivo in pochi mesi di circa cinquantamila albanesi dal basso mare Adriatico. In questo caso l'Italia ha permesso la presentazione della domanda di asilo, che per la maggioranza non ha avuto esito positivo, poi ha sanato la situazione con la concessione di permessi per lavoro straordinari ed in fine, visto l'aumentare degli sbarchi, richiamati da una politica in qualche modo di accoglienza, e di fronte alla contestazione e alla paura dell'"invasione" dell'opinione pubblica, il Governo ha deciso di procedere con i

rimpatri forzati, con il controllo delle frontiere; successivamente ha avviato politiche di accordo con l'Albania per impedire gli ingressi irregolari.

E' seguita poi nel 1992 l'emergenza Somala, allo scoppio della guerra civile nel Paese con la destituzione di Siad Barre. Molti cittadini somali, già presenti in Italia o in arrivo, hanno presentato domanda di asilo, ma anche in questo caso la CG non permetteva la concessione di status di rifugiato. L'Italia manteneva con la Somalia legami post-coloniali e questa situazione ha motivato la disposizione di rilasciare permessi di soggiorno temporanei per studio o lavoro, rinnovabili, ai cittadini somali, con Decreto del Ministero degli Affari Esteri del 9 settembre 1992. Senza però affrontare il problema dell'accoglienza.

La guerra scoppiata nella Jugoslavia ha colpito fortemente la comunità e la politica italiana, la vicinanza ha scosso in modo più forte e i motivi dell'arrivo degli sfollati e dei profughi era evidente; il Governo italiano ha affrontato la situazione, ancora una volta "l'emergenza", prima con una circolare ministeriale, che concedeva permesso di soggiorno di tre mesi per motivi umanitari agli sfollati, e successivamente con decreto legge poi convertito nella legge 390 del 24 settembre 1992⁸⁴. Tale norma estendeva il permesso alla durata di un anno, prevedeva il rilascio anche di permessi per studio e lavoro e in particolare finanziava interventi per l'accoglienza nel territorio nazionale.

L'"emergenza" della ex Jugoslavia è stata dichiarata terminata nel luglio 1997 con apposita Circolare del Ministero dell'Interno. Tale circolare prevedeva che le persone presenti nel territorio italiano, che beneficiavano di precedente permesso temporaneo, potessero presentare domanda di asilo ed invitava le Questure, in caso di diniego da parte della Commissione Nazionale, a rilasciare permessi di soggiorno per motivi umanitari.

Solo nel 2001, come detto nel paragrafo precedente, l'Unione Europea affronta il problema di simili esodi con la Direttiva 2001/55/CE, tardivamente e in modo assai osteggiato, in seguito, nell'applicazione.

1.5.5 Dall'emergenza all'accoglienza strutturata

Dall'esperienza dell'"emergenza Jugoslavia", in particolare dalle esperienze di ospitalità, nascono in Italia organizzazioni e sensibilità che hanno messo in moto

⁸⁴ Legge 24 settembre 1992 n° 390 "Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle Repubbliche sorte nei territori della ex Jugoslavia", Gazzetta ufficiale n° 227 del 26 settembre 1992.

un sistema di accoglienza spontaneo, che ha cercato di affrontare l'urgenza della situazione, dal momento che il sistema di accoglienza previsto dalla legge 390 si era rivelato insufficiente e privo di coordinamento. Quelle organizzazioni, in alcuni casi supportate anche dagli enti locali, che hanno sperimentato forme di ospitalità di piccole dimensioni, con interventi più attenti ai casi individuali, hanno gettato le basi per un sistema di accoglienza per richiedenti asilo in Italia, che è rimasto poi sino ad oggi insufficiente.

Negli anni '90 sono state introdotte altre norme che non trattarono nello specifico la materia dell'asilo ma che indirettamente apportarono conseguenze anche nella gestione dei richiedenti protezione⁸⁵. Si cita ad esempio il Decreto legge 451 del 1995 convertito poi nella legge 563 del 1995⁸⁶ che prevede centri di prima accoglienza per “persone prive di qualsiasi mezzo di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione”, la cosiddetta legge Puglia, centri a cui si è ricorsi per l'accoglienza anche di richiedenti asilo. La legge 40 del 1998, denominata Turco-Napolitano, cerca di regolamentare la materia immigrazione, pur non modificando quanto stabilito dalla precedente legge 39 del 1990 in materia di asilo. Il Decreto legislativo 286 del 1998, “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, introduce poi disposizioni che interessano anche la materia d'asilo, quali la conferma del principio di *non refoulement*, l'introduzione della protezione temporanea “in caso di eventi eccezionali per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti alla Unione europea”, confermando la volontà di affrontare in maniera temporanea e precaria l'inadeguatezza della CG alla realtà, e l'istituzione dei centri di prima accoglienza per stranieri regolarmente sul territorio, prevedendo che gli enti locali in collaborazione con associazioni e organizzazioni di volontariato predispongano strutture di ospitalità per immigrati “temporaneamente in situazioni di disagio e impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze”, quindi anche richiedenti asilo e rifugiati. Sempre negli anni '90, come illustrato nel precedente paragrafo, inizia il lavoro a livello europeo per l'armonizzazione delle politiche di asilo a livello comunitario, processo che influenza sempre più anche la normativa italiana in materia

⁸⁵ Nadan Petrovic, op. cit. pag. 45

⁸⁶ Legge n° 563 del 29 dicembre 1995 “Conversione in legge del decreto-legge 30 ottobre 1995, n° 451, recante disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle forze armate in attività di controllo della frontiera marittima della regione Puglia”, Gazzetta ufficiale n°303 del 30 dicembre 1995.

e coinvolge il nostro Paese in una trattazione della materia a livello Europeo, anche se a livello politico e sociale si mantiene alta la considerazione di tale materia come di interesse nazionale. E' dietro l'impulso dell'istituzione del Fondo Europeo per i Rifugiati che nell'ottobre 2000 si avvia ufficialmente il Programma Nazionale Asilo (PNA), con un sistema di rete territoriale, al fine di organizzare un sistema di accoglienza con programmi di integrazione o rimpatrio assistito, che potesse accedere anche ai finanziamenti europei.

Dalla fine degli anni '90 iniziano a modificarsi i flussi dei migranti forzati verso l'Italia: da est per anni continuano gli ingressi dall'area balcanica che progressivamente si mischiano con gli arrivi dal Medio oriente e dall'Asia (turchi e kurdi iraqueni), mentre da sud iniziano ad arrivare flussi sempre più frequenti dall'Africa (in prevalenza dal Corno d'Africa ed dall'area sub-sahariana). Gli ingressi non si fermano, come avviene in tutti gli Stati d'Europa dove spesso i numeri di ingresso sono assai superiori rispetto a quelli verso l'Italia.

1.5.6 La criminalizzazione delle migrazioni: la Legge Bossi-Fini del 2002

Le decisioni politiche nei confronti dell'immigrazione si orientano sempre più ad interventi di limitazione; il fenomeno migratorio è sempre più criminalizzato e la realtà dei richiedenti asilo e rifugiati è confusa con i migranti illegali che cercano di entrare in cerca di miglior fortuna o per delinquere. Viene costruita un'immagine dell'immigrazione e dei richiedenti asilo come di una invasione che mette a repentaglio la sicurezza dei cittadini italiani. In questo clima, dopo le elezioni politiche del 2001, che portarono al governo i partiti di destra insieme al movimento populista della Lega, viene emanata la legge 189 del 30 luglio 2002 detta Legge Bossi-Fini, che apporta significative modifiche alle precedenti leggi sull'immigrazione ed in particolare alle norme che regolano le richieste di asilo, insieme al successivo Regolamento attuativo (DPR 303 del 16/09/2004). Questa legge decentra l'organo decisionale nei confronti delle richieste di asilo, istituisce le Commissioni Territoriali (ne prevede sette), e introduce il trattenimento per i richiedenti asilo. Prevede una doppia procedura di asilo: una semplificata per i richiedenti asilo trattenuti nei Centri di identificazione ed espulsione, e una ordinaria per chi non è trattenuto, con tempi amministrativi differenti; prevede inoltre un nuovo sistema di accoglienza con la creazione di Centri di Identificazione (CID), veri e propri centri di trattenimento dove si limita la libertà personale, e del Sistema di

Protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). Istituisce il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo, con cui vengono finanziati gli enti locali che si impegnano ad organizzare servizi di accoglienza per i richiedenti asilo, per i rifugiati e i beneficiari di protezione umanitaria, coordinati da un Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico.

L'attenzione per le categorie vulnerabili fra i richiedenti asilo è raccomandata nel Regolamento di attuazione e specificatamente prevista per i minori non accompagnati nella Direttiva del Ministero dell'Interno del 7 dicembre 2006, che introduce una procedura facilitata per l'accoglienza alla procedura e alle misure di tutela.

1.5.7 Il recepimento delle Direttive europee

Nel 2003 con il Decreto legislativo 85⁸⁷ il Governo italiano recepisce la Direttiva europea 2001/55/CE sulla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati; il decreto non prevede condizioni di accoglienza diverse da quanto prevede la normativa comunitaria, e non ostacola l'autonomia del Governo italiano (indipendentemente dalle decisioni del Consiglio europeo) di consentire l'accoglienza straordinaria, come prevista dall'articolo 20 del Testo Unico sull'immigrazione⁸⁸, in caso di eventi eccezionali che comportano rilevanti esigenze umanitarie in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità avvenuti in Paesi extra europei. La normativa italiana prevedeva quindi l'accoglienza degli sfollati già prima della direttiva europea, la nuova disposizione vincola ad accettare anche il riconoscimento delle necessità di accoglienza temporanea decise dal Consiglio Europeo per tutti gli SM. Potrebbe quindi apparire come un ampliamento del diritto di protezione per le situazioni di fuga dai numerosi conflitti che hanno comportato grossi afflussi di profughi negli ultimi 10 anni, ma in pratica ciò non si è verificato. Il Consiglio Europeo non ha mai dichiarato l'esistenza

⁸⁷ Decreto Legislativo 7 aprile 2003, n° 85 "Attuazione della direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario", Gazzetta Ufficiale n° 93 del 22 aprile 2003.

⁸⁸ Articolo 20 del Decreto Legislativo 286 del 1998: «Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali .1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale, e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea. 2. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato riferiscono annualmente al Parlamento sull'attuazione delle misure adottate».

di tali esodi in Europa e non ha mai applicato la Direttiva 2001/55, nemmeno su richiesta del Governo italiano durante gli afflussi dal Nord Africa in seguito al conflitto libico. In questa particolare situazione si può quasi affermare che l'esistenza di questa norma comunitaria è stata l'appiglio per evitare di fatto l'applicazione autonoma da parte del Governo italiano dell'articolo 20 del TU, con elevato dispendio di costi e provocando l'improprio utilizzo della procedura di richiesta della protezione internazionale⁸⁹.

Il recepimento della direttiva 2001/55 ha chiarito la possibilità di accesso al lavoro per chi ottiene permesso nei casi di protezione temporanea, il diritto allo studio, non solo per i minori, e il diritto al ricongiungimento familiare, senza inoltre pregiudicare il diritto al riconoscimento dello status di rifugiato; un ampliamento dei diritti ma che di fatto non si è mai voluto applicare: una norma che rimane solo una falsa dichiarazione d'intenti.

Dal 2005 con il recepimento delle altre tre Direttive europee, descritte nel precedente paragrafo, la normativa italiana dell'asilo si amplia. In questa sede si cerca di confrontare le direttive europee con i decreti legislativi italiani al fine di evidenziare in quali punti si discostano per mancato recepimento o per applicazione di condizioni più favorevoli, e per comprendere quali siano le innovazioni apportate e le linee guida su cui si basano le istituzioni preposte per valutare i richiedenti di asilo.

1.6 Confronto fra Decreti Legislativi italiani e Direttive europee: effettive condizioni più o meno favorevoli rispetto alle “norme minime” e carenze applicative

1.6.1 L'accoglienza: il Decreto Legislativo 140/2005

Il Decreto legislativo 140 del 2005⁹⁰ recepisce la Direttiva 2003/9/CE che definisce le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli SM. La normativa italiana in merito alle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo non affronta il problema in maniera unitaria e coerente, il D.Lgs. 140 rappresenta una

⁸⁹ Si fa presente che nell'affrontare la cosiddetta emergenza Nord Africa il Ministero dell'Interno con la Circolare del 26 ottobre 2012 ha previsto il superamento dell'empasse con i profughi provenienti dalla Libia prevedendo di fatto il rilascio di permesso di soggiorno per motivi umanitari ma con il coinvolgimento improprio delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, forse un artificio per non utilizzare la normativa vigente più favorevole.

⁹⁰ Decreto Legislativo 140 del 30 maggio 2005, “Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri”, Gazzetta Ufficiale del 21 luglio 2005.

tappa importante perchè ha iniziato a dare una risposta più organica nell'organizzazione dei servizi di accoglienza, ma comunque insufficiente e criticata perchè non ha implementato i servizi di accoglienza territoriali avviati con il sistema di protezione PNA, e per aver di fatto reso una forma di accoglienza il trattenimento in centri chiusi. Tale sistema presto è diventato obsoleto e non adeguato alle successive innovazioni apportate dai Decreti 251 del 2007 e 25 del 2008 di recepimento delle Direttive europee sulle qualifiche e le procedure in materia di asilo.

Gli adeguamenti proposti dal Parlamento Europeo con la nuova Direttiva 2013/33/UE del 26 giugno 2013, potranno forse risolvere le carenze: il recepimento di tale norma potrà essere per l'Italia una opportunità per dare maggior organicità alle disposizioni in merito. I termini della revisione dati dalla Ue sono entro il 21 luglio 2015, c'è il tempo per poter ponderare ed elaborare adeguate disposizioni. Nel frattempo analizzando la vigente situazione, che implica una lettura del Decreto Lgs 140 congiunta con le modifiche apportate delle successive disposizioni e applicate con Decreti Ministeriali⁹¹, si evidenzia che, riguardo all'informazione prevista dalla Direttiva, il Decreto italiano accoglie la disposizione di fornire informazioni ai richiedenti asilo in merito alle condizioni di accoglienza entro 15 giorni dalla presentazione della domanda, consegnando un opuscolo (non sempre nella lingua parlata dall'interessato) come già previsto dal Dpr 303/2004⁹²; dispone pertanto solo un'informazione scritta, senza prevedere la possibilità che la persona non sappia leggere, o che conosca solo una lingua di cui non si è in grado di fornire adeguato materiale informativo, ciò comporta di fatto molto spesso condizioni di assoluta disinformazione, senza l'accertamento che il richiedente abbia compreso i diritti a cui può accedere e la procedura. In merito ai documenti da fornire ai richiedenti, il

⁹¹ Cfr Decreti del Ministero dell'Interno del 30 luglio 2013, del 22 luglio 2008 e del 5 agosto 2010 recanti "Linee guida per la presentazione delle domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo; modello di domanda di contributo relativa alla ripartizione delle risorse iscritte nel Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo comprensivo del piano finanziario preventivo; schema descrittivo delle strutture di accoglienza, modalità da seguire per il dettaglio del cofinanziamento obbligatorio offerto dall'ente locale presentatore della domanda di contributo a valere sul Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo in modifica del decreto 27 giugno 2007".

⁹² Il Dpr 303/2004 all'articolo 2 comma 6 recita: «La questura consegna al richiedente asilo un opuscolo redatto dalla Commissione nazionale secondo le modalità di cui all'art. 4, in cui sono spiegati: a) le fasi della procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato; b) i principali diritti e doveri del richiedente asilo durante la sua permanenza in Italia; c) le prestazioni sanitarie e di accoglienza per il richiedente asilo e le modalità per richiederle; d) l'indirizzo ed il recapito telefonico dell'ACNUR e delle principali organizzazioni di tutela dei rifugiati e dei richiedenti asilo; e) le modalità di iscrizione del minore alla scuola dell'obbligo, l'accesso ai servizi finalizzati all'accoglienza del richiedente asilo, sprovisto di mezzi di sostentamento, erogati dall'ente locale, le modalità di accesso ai corsi di formazione e riqualificazione professionale, la cui durata non può essere superiore alla durata della validità del permesso di soggiorno.».

Decreto recepisce quanto stabilisce, come norme minime, la Direttiva riguardo ai tempi di rilascio dei documenti ai richiedenti per cui non sia disposto il trattenimento (entro 3 giorni rilascio di attestato di richiesta asilo, entro 20 giorni rilascio di permesso di soggiorno per richiesta asilo), prevedendo, in più di quanto previsto dalla Direttiva, il rilascio di un attestato nominativo di richiesta asilo anche per chi si trova trattenuto in un Centro. Di fatto però i tempi previsti non vengono molto spesso rispettati, in particolare nelle grandi città i richiedenti asilo rimangono per mesi in possesso del solo attestato nominativo di richiesta asilo, privi di accoglienza, oltre che di permesso di soggiorno con cui poter accedere almeno all'assistenza del Servizio sanitario nazionale. La Direttiva consente il trattenimento del richiedente asilo con motivazioni vaghe ed estendibili⁹³, convalidando quanto la normativa italiana già prevede in seguito all'approvazione della legge Bossi-Fini del 2002 e permettendo anche la restrizione prevista, per chi non è in stato di trattenimento, dal successivo Decreto legislativo 159 del 2008 che disciplina che «il Prefetto competente stabilisce un luogo di residenza o un'area geografica ove i richiedenti possano circolare». Si tratta di una vera limitazione della libertà personale di circolazione; il ricorso a tale limitazione è motivato a prevenire l'irreperibilità della persona dopo la richiesta di asilo a cui difficile è notificare le comunicazioni in assenza di accoglienza e dopo lunghi periodi di attesa⁹⁴.

Un aspetto importante ed innovativo per la normativa italiana è introdotta dal recepimento dell'articolo 11 della Direttiva, che sancisce la possibilità di ottenere il permesso di svolgere attività lavorativa per il richiedente asilo almeno entro un anno dalla presentazione della domanda, tempo che il Decreto italiano riduce a sei mesi, sempre se il ritardo della procedura non è causato dall'interessato. Tale possibilità era oltremodo necessaria, visti i lunghi tempi di definizione delle richieste, per permettere alla persona di accedere ad un lavoro regolare, ostacolando il diffuso ricorso al lavoro nero. Il Decreto 140 positivamente non recepisce invece il comma 4 dell'articolo 11 della Direttiva, che prevede la possibilità per gli SM di dare priorità di accesso al mercato del lavoro ai cittadini europei o ad altre categorie di residenti stranieri.

⁹³ La direttiva 2003/9/CE all'articolo 7 paragrafi 2 e 3 prevede: «Gli Stati membri possono stabilire un luogo di residenza per il richiedente asilo, per motivi di pubblico interesse, ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda. 3. Ove risultasse necessario, ad esempio per motivi legali o di ordine pubblico, gli Stati membri possono confinare il richiedente asilo in un determinato luogo nel rispetto della legislazione nazionale».

⁹⁴ Come motiva la circolare n° 10 del 3 novembre 2008 del Ministero dell'Interno, scaricabile al sito internet: <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/23/0682_Circolare_210512_n14_c_ambio_cognome.pdf>.

Rispetto ai criteri di accesso alle misure di accoglienza il Decreto 140 accoglie quanto prevede la Direttiva comunitaria, cioè il fatto che la persona richiedente asilo, insieme ai familiari con lui presenti, può ottenere accoglienza se si dichiara priva di sufficienti mezzi di sostentamento e se dimostra di aver presentato domanda entro 8 giorni dall'ingresso o comunque «non appena ciò fosse ragionevolmente fattibile dopo il suo arrivo»⁹⁵ nel territorio nazionale o, se già presenti nel territorio, dal momento in cui si verificano i motivi di persecuzioni descritti nella domanda. La dimostrazione del rispetto dei termini è un obbligo del richiedente che di solito è privo di prove e pertanto è basata principalmente sulle dichiarazioni verbalizzate dalla Questura⁹⁶. Si deve qui segnalare che spesso il momento in cui la persona esprime all'autorità competente la volontà di chiedere asilo non coincide col momento in cui, presso la Questura, viene formalizzata la domanda; questa situazione molto spesso ritarda l'avvio della richiesta di accoglienza alla competente Prefettura, e di fatto poteva in precedenza comportarne l'esclusione per il superamento del limite degli 8 giorni. Con il recepimento della Direttiva 2005/85, tale limite temporale viene fortunatamente eliminato.

La normativa italiana non prevede, come invece consentirebbe la Direttiva europea, che l'accoglienza possa essere data anche a chi risorse ne ha, con l'eventuale obbligo di contribuire alle spese. Questa possibilità è prevista in Italia solo in corso di accoglienza, se il richiedente asilo trova lavoro e percepisce una remunerazione. Il Decreto prevede che l'accoglienza termini al momento della decisione della domanda in caso di diniego; ma se la persona presenta ricorso giurisdizionale può continuare ad essere accolta fino a che non sia nelle condizione di poter svolgere un lavoro. Questa precisazione che ha dato adito a varie interpretazioni: secondo le linee guida date all'interno dei progetti Sprar, essere nelle "condizioni di poter svolgere attività lavorativa" significa avere condizioni di salute che permettano di lavorare ed essere in possesso di permesso di soggiorno che consente lavoro; invece una sentenza del TAR Friuli Venezia Giulia del 2011, ribadisce che se il richiedente asilo, nonostante il possesso di un permesso di soggiorno che gli consente di lavorare, non riesce a reperire un'occupazione che gli garantisca una vita dignitosa per sé e per la sua famiglia, ha diritto alle misure di accoglienza sino alla conclusione del

⁹⁵ tratto dall'articolo 16 comma 2 della Direttiva 2003/9/CE.

⁹⁶ cfr circolare del Ministero dell'Interno, del 22.10.05, Prot. n. 400/C/2005/1170/P/15.1.12

procedimento⁹⁷; questo in base anche a quanto prevede la Direttiva 2003/9 che definisce che il “richiedente asilo” è tale fino a quando non sia stata presa una decisione definitiva in merito alla sua domanda di asilo, e che ha diritto all’accoglienza sino a che è autorizzato a soggiornare come richiedente asilo. Questo avviene sempre che siano rispettate le regole stabilite all’articolo 16, (recepite in toto dal decreto italiano), che consentono la revoca delle condizioni di accoglienza⁹⁸.

Per quanto riguarda l’accoglienza di persone “portatrici di esigenze particolari” (minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale) la norma italiana riprende quasi letteralmente quanto prevede la Direttiva europea, la variazione sta nell’aver previsto una differenziazione per i minori non accompagnati, per i quali si adotta una tutela specifica (art. 8 commi 4 e 5), in effetti con standards migliori rispetto a quelli minimi previsti dalla Direttiva. Il decreto 140, per le persone cosiddette “vulnerabili” in generale, stabilisce che devono esser garantiti, nei centri di accoglienza, misure assistenziali particolari con supporto psicologico, attribuendo ai direttori di tali centri la facoltà di decidere i servizi da erogare con il supporto della ASL competente per territorio; questo ha comportato una disomogeneità, tra centri di accoglienza per categorie vulnerabili, dei servizi erogati.

In merito alle condizioni materiali di accoglienza e assistenza stabilite dalla Direttiva comunitaria, (erogate in forma di sussidi economici o “in centri di accoglienza che garantiscano una qualità di vita adeguata” con personale adeguatamente formato, o in case private, appartamenti o alberghi garantendo la tutela della vita familiare, la possibilità di comunicare con i parenti e consulenti legali, assicurando assistenza sanitaria, formazione professionale e scolarizzazione per i minori) il Decreto non se ne discosta, essendo prevista deroga a tali standards solo in via eccezionale e per periodi il più breve possibile nei casi di trattenimento e in posti di frontiera. Ed è proprio in questi centri, in cui la permanenza di fatto si

⁹⁷ TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, sent. del 23 febbraio 2011, n. 51 e sent. del 11 marzo 2011, n. 156 (fonte AA.VV, “La tutela dei richiedenti asilo. Manuale giuridico per l’operatore”, UNHCR, ASGI, Servizio Centrale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, Dipartimento per le Libertà civili e l’Immigrazione del Ministero dell’Interno, Roma 2012)

⁹⁸ La revoca delle condizioni di accoglienza possono essere decise se il richiedente asilo lascia il centro di accoglienza senza autorizzazione o permesso, non si presenta alle convocazioni delle autorità in merito alla definizione della sua domanda, se ha già presentato una domanda di asilo nel territorio nazionale, se viola gravemente o ripetutamente le regole del centro di accoglienza, oppure emerge che il richiedente asilo al momento della domanda ha nascosto mezzi economici sufficienti per garantirsi l’assistenza (cfr. articolo 12 decreto lgs. 140/2005)

protrae molto spesso più del previsto, che le deroghe agli standards di accoglienza hanno creato e stanno creando situazioni di violazione dei diritti umani per condizioni di ospitalità non consone: sovraffollamento, carenze igieniche e sanitarie, assenza di servizi legali ed informativi. Ma anche in altre situazioni l'Italia non ha instaurato un sistema di accoglienza rispondente di fatto a quanto prescritto dalla normativa. Le disponibilità nei centri di accoglienza (CARA e SPRAR) si sono dimostrate insufficienti, il diritto all'accesso al lavoro e all'alloggio impraticabile, comportando una folla di rifugiati che, terminato un periodo di accoglienza, si trovano a vivere nel territorio italiano come dei senza dimora, in condizioni di miseria. Queste condizioni hanno giustificato, negli ultimi anni, le decisioni prese da alcuni tribunali tedeschi di bloccare dei trasferimenti di richiedenti asilo verso l'Italia, in base al regolamento Dublino, dato che hanno verificato croniche inadempienze degli obblighi di accoglienza e protezione sanciti dalle normative della UE⁹⁹.

L'esperienza lavorativa mi porta a credere che le modalità di accoglienza, la qualità dei servizi e l'accesso a quei diritti che consentono l'integrazione siano ritenuti elementi che possono attrarre l'arrivo di nuovi migranti. Mantenere una bassa qualità e un accesso limitato ai servizi di accoglienza e integrazione dovrebbe dissuadere a rimanere nel territorio ed evitare il dissenso di quella parte dell'opinione pubblica, che vive disagi ed esclusioni dai servizi a causa della crisi economica in atto, e vede nell'immigrato, come nel richiedente asilo e nel rifugiato, un concorrente non alla pari.

Solo l'imposizione di norme per il rispetto dei diritti umani e civili può salvaguardare una dignitosa accoglienza, si spera che il recepimento della nuova Direttiva entro il 2015 porti ad una revisione dell'intero sistema di accoglienza dei richiedenti protezione in Italia con gli auspicati miglioramenti.

1.6.2 Le qualifiche di protezione: i Decreti Legislativi 251/2007 e 18/2014

⁹⁹ Negli ultimi anni più di quaranta sono state le decisioni prese da tribunali tedeschi, ma anche in Olanda, Svezia e UK. Ad iniziare nel 2010 il Tribunale di Minden, poi quello di Darmstad, fino a quella del Tribunale di Francoforte nel 2013. Cfr. Fulvio Vassallo Paleologo "L'Italia non è un paese sicuro per richiedenti asilo", s.d., in: http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Nota_a_sentenza_Trib_amministrativo_Francoforte.pdf, e Chiara Pittalunga (a cura di) "Il sistema italiano di protezione e accoglienza dei richiedenti asilo non è conforme agli standard europei, affermano i tribunali amministrativi tedeschi: bloccati i respingimenti verso l'Italia effettuati in base al regolamento DublinoII", 2012, in: < http://host4.uniroma3.it/progetti/legalclinic/wp-content/uploads/2012/02/Tribunali_tedeschi_Italia-e-DublinoII.docx>.

Con il Decreto Legislativo 251 del 19 novembre 2007, detto Decreto Qualifiche, l'ordinamento italiano recepisce la Direttiva europea 2004/83/CE del 29 aprile 2004. Tale Direttiva, come sopra detto, è stata modificata con la Direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 recepita da parte dell'Italia con il Decreto Legislativo 18 del 21 febbraio 2014¹⁰⁰.

Il D.Lgs. 251/2007, insieme poi al D.Lgs. 25/2008, apporta alla normativa italiana sull'asilo una maggior organicità e chiarisce definizioni quali persecuzione, danno grave, agenti della persecuzione, precisa il significato dei motivi di persecuzione individuati dalla Convenzione di Ginevra e introduce lo status della protezione sussidiaria, che va a definire alcune delle situazioni per cui le Commissioni Territoriali, preposte al riconoscimento del diritto all'asilo in Italia, concedevano la protezione umanitaria. L'introduzione di questa nuova forma di protezione per chi fugge da situazioni di violenze e persecuzioni generalizzate è il principale elemento di novità rispetto alla precedente normativa, è comunque mantenuta la possibilità residuale alle Commissioni di raccomandare ai Questori il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari per quelle persone che non rientrano nelle definizioni di status di rifugiato, né di protezione sussidiaria, ma che evidenzino comunque un rischio nel rientro nel proprio Paese. Questa possibilità va a colmare la carenza della normativa comunitaria che raccomanda il rispetto del principio di *non refoulement*, sancito dalla normativa internazionale, ma non prevede una regolarizzazione della presenza negli SM di chi non può accedere alla protezione internazionale pur non potendo essere espulso. L'innovazione sta anche nella durata temporale dei permessi di soggiorno: l'Italia prevede migliori condizioni rispetto al minimo previsto dalla Direttiva UE, stabilisce il rilascio di permesso di soggiorno della validità di 5 anni per le persone a cui è riconosciuto lo status di rifugiato, e di 3 anni per coloro a cui è riconosciuta la protezione sussidiaria; tale durata, con il recepimento della Direttiva 2011/95, è uniformata a 5 anni per entrambi gli status. Il Decreto introduce la figura del rifugiato *sur place* (quando il bisogno di protezione

¹⁰⁰ Durante la stesura della tesi, in attesa dell'approvazione del Decreto Legislativo di recepimento della nuova Direttiva Qualifiche, si è consultata la "Relazione illustrativa", verificata dalla ragioneria dello Stato il 3 dicembre 2013, in seguito alla delega di recepimento data al Governo dalla Legge 96/2013 "Legge di delegazione europea", scaricabile al sito: <http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.ashx?file=0047_F001.pdf&leg=XVII> successivamente si è analizzato anche il testo del Decreto legislativo n° 18 del 21 febbraio 2014 "Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta", Gazzetta Ufficiale n° 55 del 7 marzo 2014.

sorge dopo che la persona ha lasciato il proprio Paese) prevedendo condizioni più benevole rispetto alla Direttiva, dal momento che non recepisce la possibilità di non concedere lo status di rifugiato «se il rischio di persecuzione è basato su circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal Paese di origine» (art. 5 comma 3 della Direttiva 2004/83/CE). Rispetto alla Direttiva europea la norma italiana non recepisce, nemmeno nella recente refusione, la possibilità di considerare se il richiedente asilo possa ottenere protezione in un'altra zona, da quella di provenienza, all'interno del proprio Paese di origine.

In merito all'informazione, sui diritti e i doveri, che deve essere fornita alle persone a cui è stata riconosciuta una forma di protezione, il Decreto italiano prevede che le informazioni siano date consegnando un opuscolo in una lingua comprensibile. Di fatto alla persona non viene fornita una adeguata informazione in merito, nella maggior parte dei casi non viene nemmeno consegnato l'opuscolo previsto, ritenendo esaustivo quanto spiegato in sede di audizione presso le Commissioni Territoriali (art. 21 comma 2 del Dlgs 251/2007), e la persona in pratica o si crea aspettative erranee in merito all'accesso a servizi assistenziali e sociali o ignora sia i diritti che i doveri stabiliti dalla normativa italiana. Il Decreto risulta carente in merito a disposizioni per favorire l'integrazione dei titolari di protezione internazionale, non sono stati previsti sino ad oggi programmi e progetti per realizzare l'integrazione. Con il recepimento della nuova Direttiva Qualifiche, il nuovo Decreto prevede di adottare un "Piano Nazionale delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale". Tale piano sarà predisposto da un Tavolo di coordinamento¹⁰¹, ma non è previsto finanziamento per il funzionamento di tale Tavolo, né possono essere previsti oneri aggiuntivi per la finanza pubblica per la realizzazione delle misure da individuare. Nasce il sospetto che le azioni di tale organismo rimarranno solo dichiarazioni d'intenti.

Il nuovo Decreto Qualifiche recepisce l'obiettivo della Direttiva europea 2011/95/UE di avvicinare i due status compresi nella protezione internazionale, in particolare riguardo ai diritti a loro connessi. Sia i titolari di status di rifugiato sia i titolari di protezione sussidiaria hanno ora accesso al lavoro nel pubblico impiego, potranno richiedere ricongiungimento familiare alle stesse condizioni e potranno

¹⁰¹ Il Tavolo di coordinamento nazionale, previsto dall'articolo 1 comma 3 del D.Lgs. n°18/2014, dovrà essere composto da rappresentanti del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero delle pari opportunità, rappresentanti delle Regioni, dell'Anci, dell'UPI, della Commissione Nazionale per l'asilo e dell'UNHCR.

ottenere il riconoscimento di diplomi e certificati professionali come già i titolari di status di rifugiato. Il D.Lgs. 18/2014 recepisce anche l'obiettivo della Direttiva volto ad elevare maggiormente il livello delle norme di protezione in relazione ai motivi e al contenuto della protezione; in merito a questo precisa, come già evidenziato nel precedente paragrafo, che nel considerare gli organi che all'interno del Paese di origine offrono protezione, quando essa non è offerta dallo Stato, altri soggetti devono dimostrare volontà e capacità di offrire protezione che deve essere effettiva e non temporanea, presupponendo quindi l'acquisizione di informazioni approfondite e credibili della situazione dei paesi di origine. Anche in merito alla mancata protezione da atti di persecuzione, da parte dello Stato di provenienza, è precisato che ciò può essere motivo di riconoscimento dello status di rifugiato. La nuova norma aggiorna le categorie di persone ritenute "categorie vulnerabili" inserendo anche le vittime di tratta e le persone con disturbi psichici, attenzione che già veniva comunque considerata negli inserimenti all'interno dei progetti Sprar. Maggiore attenzione è data nei confronti dei minori, con l'ampliamento della nozione di familiare, come già delineato anche nel nuovo Regolamento Dublino.

1.6.3 Le procedure: il Decreto Legislativo 25/2008

Il Decreto legislativo 25 del 28 gennaio 2008¹⁰², con le modifiche apportate dal Decreto legislativo 159 del 3 ottobre 2008¹⁰³, recepisce la Direttiva europea 2005/85/CE, detta Direttiva Procedure. Tale Direttiva recentemente è stata rivista con la Direttiva 2013/32/UE, che dovrà essere recepita dall'Italia entro il 20 luglio 2015.

Questa norma introduce dei cambiamenti nella procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato in Italia, definita dalla legge 189/2002 detta Bossi-Fini. Vengono adeguati i termini in base alla precedente "Direttiva Qualifiche": si introduce la denominazione di "domanda di protezione internazionale" al posto di "domanda di asilo", e la dicitura di "richiedente asilo" è sostituita da quella di "richiedente protezione internazionale". La modalità di presentazione della domanda resta invariata rispetto a quanto previsto dalla legge 189/2002, non è però più prevista

¹⁰² Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n° 25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", Gazzetta Ufficiale n. 40 del 16 febbraio 2008.

¹⁰³ Decreto legislativo 3 ottobre 2008, n.159 " Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 recante attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato", Gazzetta Ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2008.

la possibilità di esclusione di una domanda se presentata non tempestivamente. Viene invece abolita la doppia procedura (semplificata e ordinaria), stabilendo però alcune limitazioni: nel caso la richiesta sia presentata dopo un provvedimento di espulsione o da parte di una persona condannata in Italia per un reato grave o per un reato che possa prevedere l'esclusione dalla protezione in base alla Convenzione di Ginevra, la Commissione Territoriale procede ad un esame prioritario e, in caso di diniego, non vige il principio dell'automatico effetto sospensivo del ricorso. Accedono ad un esame prioritario anche le domande palesemente fondate e quelle di persone particolarmente vulnerabili e di minorenni. Il D.lgs 25/2008 abolisce le clausole ostative alla presentazione della domanda di protezione internazionale, introdotte dalla Legge 39/1990; in base alla nuova procedura le Questure devono in ogni caso ricevere la domanda e trasmetterla alla Commissione Territoriale competente, la quale dovrà eventualmente decidere su un'eventuale inammissibilità. Ciò può verificarsi in caso di straniero già riconosciuto rifugiato da uno Stato che ha ratificato la Convenzione di Ginevra e possa avvalersi di tale protezione, oppure di reiterata domanda identica alla prima presentata in Italia, oppure in caso di manifesta infondatezza della domanda, per palese insussistenza dei presupposti richiesti, o perché presentata per ritardare ed impedire un provvedimento di espulsione o di respingimento¹⁰⁴. In merito all'infondatezza è da rilevare che il Decreto non recepisce la possibilità di giudicare infondata una domanda di protezione se il richiedente proviene da un "Paese di origine sicuro". Escludere la valutazione di una domanda di protezione per questa ragione andrebbe contro il principio della soggettività che è alla base del diritto di asilo, il D.Lgs. 25 accoglie questa linea e all'articolo 32 comma 2 prevede che la Commissione Territoriale esamini comunque le domande dei richiedenti provenienti da paesi di origine sicuri che motivano la richiesta adducendo gravi motivi che rendono insicuro il loro Paese; tra i gravi motivi sono "comprese gravi discriminazioni e repressioni di comportamenti non costituenti reato per l'ordinamento italiano, riferiti al richiedente e che risultino oggettivamente perseguibili nel Paese di origine sicuro"¹⁰⁵. Rispetto alla Direttiva 2005/85/CE, il Decreto 25/2008 non definisce il concetto di "Paese di primo asilo" né di "Paese terzo

¹⁰⁴ Il concetto di rigetto della domanda per infondatezza è previsto dal Decreto lgs. 159/2008

¹⁰⁵ Non possono comunque presentare domanda di protezione internazionale i cittadini comunitari in base a quanto stabilito dalla Direttiva Qualifiche e recepito all'art. 1 del Decreto Lgs. 251/2007: «Finalità 1. Il presente decreto stabilisce le norme sull'attribuzione a cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea o ad apolidi, di seguito denominati: "stranieri", della qualifica di rifugiato o di protezione sussidiaria, nonché norme sul contenuto degli status riconosciuti».

sicuro”, un elemento positivo rispetto alla norma comunitaria poiché simili concetti sono potenzialmente rischiosi; i criteri per considerare sicuro un Paese non sono convincenti per avere una garanzia sulla reale sicurezza del Paese ¹⁰⁶, a maggior ragione perché la scelta è lasciata agli Stati, che sono influenzati dal perseguimento dei loro interessi, cercando magari di scaricare su altri Stati un maggior numero di domande, o che, mossi da ragioni economiche e politiche, considerano più facilmente sicuri quei paesi con cui hanno rapporti d'affari o interessi diplomatici. Il Decreto 25/2008 recepisce quanto previsto dalla Direttiva europea in merito alle modalità di esame delle domande da parte delle Commissioni Territoriali, che procedono all'audizione dei richiedenti con un colloquio individuale e possono decidere di negare la protezione oppure di riconoscere lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria ma anche la protezione umanitaria (in caso di diniego di protezione internazionale la Commissione può ravvedere motivazioni per richiedere al Questore il rilascio di permesso per gravi motivi di carattere umanitario).

Il Decreto recepisce la possibilità della doppia fase di valutazione delle domande: la prima amministrativa e la seconda, in seguito ad impugnazione in caso di diniego, di tutela giurisdizionale, con il ricorso al Tribunale ordinario (ovvero al Tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto della Corte di Appello in cui si trova la Commissione Territoriale). La procedura si considera completata al termine di entrambe le fasi, e il richiedente è considerato tale sino alla definitiva valutazione, consentendo la sua permanenza nel territorio italiano. In caso di ricorso la decisione della Commissione Territoriale viene sospesa, ma non automaticamente per i casi previsti dall'articolo 35 comma 7¹⁰⁷. La fase di ricorso prevede l'accesso ad un legale, gratuitamente per le persone in difficoltà economica, stabilendo la possibilità di

¹⁰⁶ La Direttiva 2005/85/CE all'art. 27 definisce il concetto di paese sicuro per un richiedente protezione, quel paese in cui «a) non sussistono minacce alla sua vita ed alla sua libertà per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un determinato gruppo sociale; b) è rispettato il principio di «non refoulement» conformemente alla convenzione di Ginevra; c) è osservato il divieto di allontanamento in violazione del diritto a non subire torture né trattamenti crudeli, disumani o degradanti, sancito dal diritto internazionale; d) esiste la possibilità di chiedere lo status di rifugiato e, per chi è riconosciuto come rifugiato, ottenere protezione in conformità della convenzione di Ginevra. 4. Se il paese terzo non concede al richiedente asilo l'ingresso nel suo territorio, gli Stati membri assicurano il ricorso a una procedura in conformità dei principi e delle garanzie fondamentali descritte al capo II. 5. Gli Stati membri comunicano periodicamente alla Commissione a quali Paesi è applicato il concetto in questione a norma del presente articolo».

¹⁰⁷ In base all'articolo 35 comma 7 del D.lgs 25/2008 la sospensione deve essere espressamente richiesta contro le decisioni di inammissibilità, contro le decisioni prese quando il richiedente asilo si è allontanato dal centro di accoglienza senza giustificato motivo; contro le decisioni prese quando il richiedente si trova in un centro di accoglienza e ha presentato la domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento, oppure quando è trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione o in caso di ricorsi in appello contro le decisioni pronunciate dal tribunale.

accedere al gratuito patrocinio dello Stato per le spese legali alle stesse condizioni dei cittadini italiani.

Il Decreto 25/2008 stabilisce, come detta la Direttiva, che il richiedente protezione non può essere trattenuto per il semplice motivo di aver presentato domanda di asilo, e teoricamente enuncia di abolire i centri di identificazione (CID), ma istituisce i centri di accoglienza (CARA) che vogliono essere centri di accoglienza e non di trattenimento. Di fatto i criteri di ospitalità presso i CARA sono gli stessi previsti precedentemente per i CID, non sono centri chiusi, dato che contemplanò la possibilità di uscire nelle ore diurne, ma la libertà di circolazione viene negata non concedendo alcun permesso di soggiorno durante il periodo di permanenza nel centro. Il Decreto 159/2008 prevede poi nuovamente il trattenimento per i richiedenti che hanno già ricevuto un provvedimento di espulsione, in centri chiusi denominati Centri di identificazione ed espulsione (CIE). Di fatto quindi i criteri e le condizioni di trattenimento e reclusione dei richiedenti protezione non è cambiata rispetto alla precedente normativa, rivelando un'operazione di facciata più che di sostanza.

1.7 Gli accordi con la Libia di Gheddafi e i respingimenti

Il clima di ostilità politica e sociale nei confronti degli immigrati, ed anche dei richiedenti asilo, criminalizzati per il solo fatto di essere cittadini stranieri migranti senza documenti, si traduce negli anni successivi nella legge 94 del 2009 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica” che introduce il “reato di immigrazione clandestina”, che prevede la reclusione da sei mesi a quattro anni, e la proroga del trattenimento nei CIE per un periodo di 180 giorni. Tale reato viene imputato anche ai richiedenti asilo. Per loro l'espulsione viene sospesa in attesa della conclusione del procedimento di riconoscimento della protezione internazionale, ma implica comunque la pronuncia del Giudice di pace, la nomina di un legale d'ufficio, una procedura inutile e dispendiosa. Questa norma è stata dichiarata illegittima da parte della Corte di Giustizia europea¹⁰⁸ in quanto contraria al rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, una misura in contrasto con i diritti sanciti dalla stessa Costituzione Italiana, ed è stata rivista dalla recente legge 67 del 28 aprile 2014 che

¹⁰⁸ vedasi sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, del 28 aprile 2011, caso El Dridi, al sito: <<http://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Aprile-2011-la-Corte-di-justizia-europea-disapplica-la-norma-italiana-che-punisce-con-la-reclusione-limmigrato-che-non-ottempera-allordine-di-allontanamento/203>>.

all'articolo 2, comma 3 b) prevede che il governo la dovrà abrogare, trasformandola in illecito amministrativo entro la fine del 2015, pur mantenendo il «rilievo penale alle condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia»¹⁰⁹, verrà cioè mantenuto il reato penale per il reingresso in seguito ad una espulsione.

Nel 2009, durante il Governo della Destra insieme alla Lega, viene ratificato tra Berlusconi e Gheddafi il Trattato di Bengasi, secondo cui l'Italia si è impegnata a pagare alla Libia 5 miliardi di dollari come compensazione della passata occupazione coloniale; in cambio la Libia si è impegnata ad adottare misure di controllo dell'immigrazione illegale verso l'Italia dalle sue coste e ad investire in aziende italiane. E' un patto che ha di fatto limitato, sino alla guerra del 2011, l'afflusso di immigrati in partenza dalla Libia, luogo di transito di vie migratorie dall'Africa subsahariana e dal Corno d'Africa, ma con gravi conseguenze umanitarie: la Libia ha utilizzato metodi di respingimento e trattenimento in contrasto con il diritto internazionale e ha reso impossibile ai rifugiati l'accesso ad alcuna protezione, l'Italia ha di fatto permesso e delegato la Libia ad effettuare respingimenti, il lavoro "sporco" che non poteva direttamente effettuare per l'adesione a Convenzioni e Trattati, e per salvare una certa immagine pubblica¹¹⁰.

Con i respingimenti in mare effettuati nel maggio 2009, l'Italia ha adottato direttamente un intervento che ha violato il principio del *non-refoulement* e per ciò è stata condannata dalla Corte di Strasburgo nel 2012, per aver violato l'art. 3 della Convenzione sui Diritti umani, e per aver violato il divieto delle espulsioni collettive, oltre al diritto effettivo per le vittime di fare ricorso presso i tribunali italiani (l'Italia è stata condannata a versare un risarcimento alle vittime di 15 mila euro)¹¹¹.

1.8 L'Emergenza Nord Africa del 2011 e le nuove emergenze: un grande business con il ricorso improprio alla Protezione Internazionale

¹⁰⁹ Articolo 2 comma 3 lettera b della Legge n° 67 del 28 aprile 2014 "Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili" Gazzetta Ufficiale n° 100 del 2 maggio 2014.

¹¹⁰ cfr Luigi Manconi, Stefano Anastasia, a cura di, *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte d'Italia. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, L'articoloTre-A Buon Diritto, 2012, che a pag. 58 scrivono: «Ventimila arrivi in meno in Italia, in cambio - probabilmente - di molte migliaia di torturati in più nei lager libici e di cospicue somme, oltre che di forniture militari, versate nelle casse di Gheddafi, il quale in ulteriore contraccambio garantiva ricchi appalti a ditte italiane e canali preferenziali per le forniture di petrolio. Business is business». Consultabile al sito internet: < http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Lampedusa_non_e_isola.pdf>

¹¹¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grand Chamber. Sentenza 23 febbraio 2012, Case of Hirsi Jamaa and others c. Italy (Application n. 27765/09) consultabile al sito: <http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291>.

Nel 2011 in seguito alla guerra in Libia (che fece saltare gli accordi con l'Italia di controllo delle migrazioni) e alla cosiddetta "Primavera araba", caratterizzata da rivolte in alcuni paesi del Nord Africa, sono sbarcati in sud Italia, in particolare a Lampedusa, ma non solo, molti cittadini tunisini e molti immigrati che vivevano e lavoravano in Libia, provenienti da paesi asiatici e africani, non tutti in fuga da guerre e discriminazioni. Il numero di persone arrivate in Italia è stato notevole ma non certo così biblico come paventato dal Governo e amplificato dai mass media. L'obiettivo politico era forse mirato a costruire un'emergenza allarmante per giustificare l'adozione di atti straordinari, per aggirare la normativa vigente, e per sostenere una politica di forte contrasto all'immigrazione illegale.

Il Governo italiano ha affrontato l'arrivo dei profughi con la solita disorganicità, con provvedimenti d'urgenza. Nel febbraio 2011, dopo lo sbarco di molti cittadini tunisini in seguito ai disordini avvenuti nel mese di gennaio 2011¹¹², con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri viene dichiarato lo stato di emergenza nel territorio nazionale, e vengono previste misure di assistenza umanitaria. Per questa situazione, oltre ad emanare ordinanze, il Governo italiano ha ripetutamente richiesto all'Unione Europea il supporto sia economico, sia di solidarietà con il riconoscimento dell'esodo e l'attivazione delle misure di accoglienza temporanea in tutti gli SM in base alla Direttiva 2001/55/CE, per suddividere il peso dell'accoglienza in proporzione con gli altri Stati europei, secondo il concetto del *burden sharing*. Ma l'Unione Europea ha risposto sul piano operativo solo con un anticipato intervento di Frontex per azioni di controllo in mare con l'operazione denominata Hermes 2011¹¹³. Non ha invece ravvisato che i numeri degli arrivi sulle coste italiane fossero così massicci da motivare l'applicazione della Direttiva 2001/55/CE per la concessione della protezione temporanea e per la promozione dell'equilibrio degli sforzi fra gli SM relativa all'accoglienza dei profughi.

Con DPCM del 5 aprile 2011 il Governo ha stabilito che tutti i migranti partiti

¹¹² I disordini avvenuti in Tunisia fra dicembre 2010 e gennaio 2011, eventi della cosiddetta "rivoluzione dei gelsomini" che ha portato alla destituzione del presidente Ben Ali, erano motivati dai problemi di disoccupazione, dai rincari alimentari, dalla corruzione e dalle cattive condizioni di vita. Le proteste hanno provocato decine di morti e feriti per i tentativi di repressione.

¹¹³ Operazione militare dal costo di 2 milioni di euro, stanziati interamente dalla Commissione europea, fonte asgi.it.

dalle coste del Nord Africa tra il 1° gennaio e il 5 aprile 2011 (si trattava di 25.800 persone, praticamente quasi tutti cittadini tunisini), potevano ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, come previsto dall'articolo 20 del Decreto legislativo 286/1998. Per chi era arrivato dopo tale data, era previsto il rimpatrio, se proveniente dalla Tunisia, oppure, se in arrivo dalla Libia, l'avvio dell'iter per la presentazione della domanda di protezione internazionale. Questa contraddittoria decisione ha comportato due differenti esiti: i tunisini, con il permesso di soggiorno per motivi umanitari e il rilascio del titolo di viaggio, si sono dispersi in altri Paesi europei (esito voluto dal Governo italiano, che ha provocato forti critiche da parte degli Stati comunitari, in particolare da parte della Francia), mentre i migranti provenienti dalla Libia sono stati avviati, senza discernimento, alla procedura di richiesta asilo.

L'avvio alla procedura di richiesta della protezione internazionale è stata svolta con numerose inadempienze: le persone si sono trovate ad essere richiedenti protezione nella maggior parte dei casi senza saperne il motivo, senza averne compreso il senso e senza in effetti averla richiesta. Le condizioni di accoglienza previste dalla normativa sono state spesso derogate. Nella maggior parte dei casi la richiesta di protezione internazionale era impropria e l'esito scontatamente negativo.

Con successive ordinanze si sono predisposte misure di accoglienza improvvisate e spesso improprie: non si è cercato di ampliare il sistema di accoglienza Sprar ma, inizialmente si è ricorso al trattenimento, poi si sono distribuiti i migranti nei CARA ed in varie tendopoli. Alcuni enti locali hanno iniziato ad essere coinvolti nell'organizzare l'accoglienza, e, in deroga a quanto previsto dalla normativa, si sono autorizzati acquisizioni o locazioni di strutture da adibire a Centri di accoglienza, consentendo un colossale giro di affari, ad iniziare dall'ormai famoso CARA di Mineo in provincia di Catania¹¹⁴: i soldi stanziati per l'accoglienza e l'istituzione di servizi per i richiedenti asilo, in molti casi, sono stati sviati ed intascati da organizzazioni, cooperative o semplici albergatori, che non hanno assicurato

¹¹⁴ Il cosiddetto "Villaggio della solidarietà" di Mineo è un CARA creato dalla conversione dell'ex villaggio dei militari USA di Sigonella con un contratto a tempo indeterminato tra il ministero degli Interni e la ditta Pizzarotti S.p.A. di Parma, che percepisce dallo Stato sei milioni di euro l'anno. La gestione diretta del Centro per l'assistenza agli ospiti in stato di semi-detenzione è stata affidata dalla Provincia di Catania, nominata soggetto attuatore per decreto, al Consorzio siciliano di cooperative sociali Sisifo, che percepisce più di 30 euro al giorno per ogni richiedente asilo, un giro di soldi enorme visto che il centro è arrivato ad ospitare circa 4 mila persone a fronte di una capacità ricettiva iniziale di 2 mila posti, tenute in condizioni di accoglienza non rispettose dei diritti umani, situazione che ha provocato proteste da parte dei richiedenti asilo e denunce. (fonte L. Manconi, S. Anastasia, a cura di, op. cit)

assistenza adeguata.

La distribuzione dei migranti nei centri di accoglienza e la gestione di questa “emergenza” è stata coordinata, dopo l’emanazione di una Ordinanza il 13 aprile 2011, dal Sistema di Protezione Civile nazionale e regionale. Il Governo ha coinvolto nell’organizzazione dell’accoglienza le Regioni e gli enti locali ed ha approvato il “Piano per l’accoglienza dei migranti”¹¹⁵ che prevedeva di ospitare fino a 50.000 persone, garantendo una equa distribuzione nel territorio nazionale (per ogni regione e provincia era previsto un numero massimo di profughi da accogliere) ed assistenza. Di fatto sono state accolte circa 30.000 persone¹¹⁶, in centri di accoglienza ma anche in alberghi; gli standard di accoglienza, previsti dalla normativa per i richiedenti asilo, molto spesso non sono stati rispettati e i soldi stanziati in gran parte non sono stati utilizzati per l’assistenza ai diretti interessati. Si può dire che l’”Emergenza Nord Africa” è stata sfruttata per un business, un’occasione (come i terremoti, le alluvioni, gli incendi....) per far guadagnare qualcuno. Chi di fatto è stato penalizzato da tutto questo sistema è stato il gruppo dei rifugiati e dei richiedenti protezione internazionale, sia dal punto di vista materiale, per aver vissuto sulla propria pelle la disorganizzazione e la carenza del sistema di assistenza e accoglienza, sia dal punto di vista culturale e di immagine, poiché al richiedente asilo ancora una volta è stato associato il concetto di clandestinità, con un’accezione criminalizzante: si è confusa la necessità di accoglienza temporanea con il diritto alla protezione internazionale.

La normativa vigente poteva autorizzare, come per i tunisini la concessione del permesso per motivi umanitari, come di fatto è poi avvenuto, senza coinvolgere le Commissioni Territoriali e poi anche i Tribunali, con un dispendio di risorse e con tempi che si sono dilungati a discapito delle vittime della situazione. Un tale provvedimento non avrebbe fra l’altro impedito, a chi realmente ne aveva diritto, di presentare domanda di protezione internazionale. L’accoglienza di queste persone si è protratta in seguito a proroghe su proroghe, sino ad arrivare alla conclusione alla fine del 2012, con la decisione di sanare tutte le situazioni che non avevano ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale, concedendo il permesso per motivi umanitari e dimettendo confusamente le persone dai Centri di accoglienza con

¹¹⁵ vedasi “Piano per l’accoglienza dei migranti” del 12 aprile 2011, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Protezione civile, consultabile al sito: <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Piano_migranti.pdf>.

¹¹⁶ dati consultabili al sito: <http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp.jsessionid=7148266EF4B2B768C56AA3BCCF5B42E4?facetNode_1=f1_1&prevPage=dossier&contentId=DOS24974>.

modalità differenti, con il rilascio di contributi economici difforni da centro a centro, provocando proteste e disordini da parte degli interessati, in questo modo ancor più criminalizzati e colpevolizzati.

Non si deve comunque negare che il sistema instaurato per affrontare questa situazione in emergenza, ha portato a far sorgere esperienze territoriali positive di accoglienza per i richiedenti asilo, e ad una maggiore sensibilità nei confronti di chi fugge da violenze e discriminazioni. Prova di questa maggiore attenzione va forse vista anche nell'aumentato numero di enti che hanno aderito, ad ottobre 2013, al bando, indetto dal Ministero dell'Interno con decreto del 30 luglio 2013, per l'accesso alle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche dell'asilo per organizzare e gestire servizi di accoglienza, integrazione e tutela rivolti a richiedenti protezione internazionale e rifugiati del Sistema SPRAR. Il Governo, forse in seguito all'esperienza dell'ENA, ha compreso la necessità di ampliare la capacità ricettiva del sistema di accoglienza più adeguato e strutturato dello Sprar, che è quello previsto dalle normative comunitarie. Dal 2014 i posti in accoglienza nel Sistema Sprar sono passati da 8.400 del 2013 (fino al 2012 erano stati 3 mila) a 19.500, con l'ampliamento anche di accoglienze specifiche per minori non accompagnati e per persone in situazioni di vulnerabilità¹¹⁷.

Ma in questi mesi i nuovi sbarchi, salvati e forse agevolati dall'operazione militare *Mare nostrum*, di pattugliamento del Canale di Sicilia, dopo le tragedie dei naufragi dello scorso anno, stanno creando in Italia una nuova "emergenza" affrontata dal Governo italiano più o meno con le stesse modalità del 2011, sempre attivando la procedura di richiesta di protezione internazionale, e ricorrendo ad ospitalità spesso inadeguate.

Non si smentisce la modalità di evoluzione in Italia del sistema di asilo in seguito a fatti eclatanti, a situazioni affrontate nell'emergenza. Modalità che ha costruito un sistema normativo e di accoglienza frammentario e disorganico, che evidenzia carenze ma che, come si vedrà nel capitolo successivo, riesce alla fine a garantire un grado di tutela maggiore rispetto ad altri Stati della UE, in alcuni casi anche impropriamente. Un fenomeno che sta attirando più migranti, che sfidano gli accessi più perigliosi dal mare per chiedere asilo o tentare la regolarizzazione in

¹¹⁷ cfr. sito: <http://www.serviziocentrale.it>

Italia, per poi magari cercare di trasferirsi in altri paesi europei dove l'integrazione lavorativa e sociale è più favorevole.

CAPITOLO II

IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO ALLA PROTEZIONE IN ITALIA: GLI ORGANI VALUTATIVI

2.1 Premessa

L'iter amministrativo per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia è ad oggi regolato dal Decreto legislativo 25 del 2008 che, come descritto nel precedente capitolo, ha recepito la direttiva europea 2005/85/CE, "Direttiva procedure". Tale normativa regola in modo ben determinato tutta la procedura, definendo lo stato giuridico dei richiedenti a seconda delle condizioni in cui hanno presentato la domanda e stabilisce i tempi di ogni fase e quali siano gli organi che valutano la richiesta.

La valutazione della domanda da parte di una delle Commissioni Territoriali (CCTT) istituite nel territorio italiano è la fase finale della procedura amministrativa che può portare all'accertamento di un nuovo status giuridico col riconoscimento del diritto ad una protezione (status di rifugiato, protezione sussidiaria od umanitaria) oppure, nel caso di diniego al diritto ad una protezione, all'avvio di una fase successiva con il ricorso agli organi giudiziari per l'accertamento della legittimità della decisione espressa dall'organo amministrativo.

Ogni richiesta di asilo, prima dell'analisi di merito da parte delle CCTT, subisce altresì preventive valutazioni all'avvio della procedura alle frontiere e presso la Questura a cui lo straniero si rivolge.

In Europa, con l'istituzione dello spazio Schengen, attraverso gli accordi di Schengen nel 1985 e la successiva Convenzione di Schengen entrata in vigore nel 1995, sono state abolite le frontiere interne (anche se, con le modifiche apportate dalla decisione del Parlamento Europeo del 12 giugno 2013, saranno nuovamente previsti controlli alle frontiere interne in casi di "grave emergenza") e si è creata un'unica frontiera esterna. L'attenzione dell'Unione Europea è quella di armonizzare le condizioni di ingresso e della concessione dei Visti e concentrare i controlli alle frontiere esterne per contrastare gli ingressi illegali, la tratta degli esseri umani e la criminalità. Si stanno concentrando gli sforzi delle autorità europee per creare un

sistema di “difesa” ai confini con la creazione di istituzioni, come Frontex¹¹⁸, e progetti, come il progetto Eurosur¹¹⁹, con un notevole impegno finanziario. Gli Stati membri UE alternano l’approvazione a un simile sistema, a supporto degli spesso difficili controlli alle frontiere (in particolare quegli Stati ai confini esterni marittimi come Italia, Spagna, Malta, Grecia), ad una certa resistenza nel timore di vedere limitata la propria sovranità nazionale.

Con l’intento di bloccare gli ingressi illegali in Europa, un obiettivo cardine dell’UE è avviare una cooperazione con gli Stati confinanti affinché controllino le loro frontiere e non permettano il passaggio verso gli Stati europei. L’ingresso in Europa per chi intende chiedere asilo e trovarvi protezione sarà sempre più ostacolato.

Alla prima valutazione alla frontiera¹²⁰ segue, per chi formalizza domanda di protezione internazionale, la valutazione presso una Questura. In Questura la persona che chiede asilo viene sottoposta ad accertamenti (rilevazione delle impronte digitali e identificazione fotografica) per l’individuazione dello Stato competente ad analizzare l’istanza in base al Regolamento Dublino. Tale regolamento stabilisce che una domanda di protezione deve essere esaminata nello Stato membro della Comunità Europea dove per la prima volta il richiedente è stato identificato, ad eccezione di particolari situazioni che tutelano l’unità familiare, i minori e altre situazioni vulnerabili e, come previsto dalle modifiche approvate dal Parlamento Europeo il 12 giugno 2013, verifica di scarsa tutela nei confronti dei rifugiati nello Stato membro di

¹¹⁸ Frontex (nome completo: Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell’Unione europea) è un’istituzione dell’Unione europea il cui centro direzionale è a Varsavia, in Polonia. Il suo scopo è il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli Stati della UE e l’implementazione di accordi con i Paesi confinanti con l’Unione europea per la riammissione dei migranti extracomunitari respinti lungo le frontiere. Istituita con il Regolamento CE n°2007/2004 in *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea* n° L 349/1 del 25-11-2004.

¹¹⁹ Il progetto Eurosur (European external Border Surveillance System), operativo dal 2 dicembre 2013, prevede la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità di frontiera dei Paesi membri e Frontex. Ogni Stato suddivide i propri confini in porzioni, a ognuna delle quali è attribuito un livello di impatto sulla base di un’analisi dei rischi e del numero di episodi che si verificano; le rilevazioni sono raccolte da un Centro Nazionale di coordinamento che si occupa di condividerle con i Centri degli altri Paesi e Frontex. Istituito con “Regolamento UE N. 1052/2013”, in *Gazzetta ufficiale dell’Unione europea* n° L 295/11 del 6-11-2013.

¹²⁰ L’articolo 35 della Direttiva 2005/85/CE sostituito dall’articolo 43 della nuova Direttiva 2013/33/UE, “Recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”, permette il trattamento delle domande dei richiedenti asilo alla frontiera. La direttiva consente agli Stati di mantenere in vigore le procedure di frontiera vigenti prima del dicembre 2005, anche se tali procedure non offrono le garanzie fornite dalla direttiva per le domande presentate dall’interno del territorio degli Stati membri dell’UE. Tale disposizione è assicurata solo se sono rispettate alcune garanzie di base, come l’accesso all’informazione, la presenza di un interprete o un colloquio personale. In Italia, in base all’art. 26 del D.Lgs. 25/2008, di recepimento della Direttiva europea 2005/85, le procedure sono rinviate alla Questura competente per territorio.

primo passaggio¹²¹. La Questura non valuta l'inammissibilità della domanda, che compete solo alle Commissioni Territoriali, ma, dopo aver verificato che l'Italia è lo Stato competente ad analizzare la richiesta, raccoglie ulteriori informazioni (con la compilazione del cosiddetto modello C3) e valuta se la persona debba essere trattenuta in un Cie oppure accolta in un Cara o in un Progetto Sprar in attesa della convocazione all'audizione presso una delle Commissioni Territoriali. La Questura dopo aver formalizzato la domanda di protezione, rilascia un attestato nominativo in attesa del permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Concentrando l'attenzione di questo approfondimento sui sistemi di valutazione dei richiedenti protezione nei vari passaggi sin dall'ingresso alle frontiere, si cercheranno di analizzare le diverse tappe della procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato.

2.2 La valutazione alle frontiere e l'applicazione del principio di *non-refoulement*

L'ingresso nel territorio nazionale dei richiedenti asilo può avvenire o fuori dai valichi di frontiera, modalità assai frequente e storicamente maggioritaria, o attraverso i valichi vigilati dalla polizia delle frontiere aeree, terrestri e marittime, abilitate al transito internazionale delle persone.

Come precisa il D.Lgs 25 del 2008 all'art. 26, la richiesta di asilo può essere presentata «alla polizia di frontiera ovvero alla Questura competente per luogo di dimora» e non può essere sottoposta ad alcun vaglio o valutazione di ammissibilità da parte dell'autorità di pubblica sicurezza alla frontiera, che deve solo limitarsi a ricevere la domanda, trasmetterla all'autorità accertante (art. 4 comma 1) e deve dare seguito con immediatezza alle procedure per l'accoglienza o per il trattenimento.¹²² Alle frontiere le persone provenienti dai paesi extra europei che vengono controllate

¹²¹La riforma del Regolamento Dublino prevede ora che i richiedenti asilo non potranno essere trasferiti verso Paesi dell'Unione europea in cui sussista il rischio di trattamenti inumani o degradanti.

¹²² Il trattenimento, come previsto dalla Legge 189 del 30-07-2002 (detta anche Bossi-Fini) all'articolo 32, viene effettuato «a) per: verificare o determinare la nazionalità o l'identità del migrante, qualora non sia in possesso dei documenti di viaggio o d'identità, oppure abbia, al suo arrivo nello Stato, presentato documenti risultati falsi; b) per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili; c) in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato». Tale normativa precisa inoltre che il trattenimento deve sempre essere disposto nei seguenti casi: «a) a seguito della presentazione di una domanda di asilo presentata dallo straniero fermato per avere eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo, o, comunque, in condizioni di soggiorno irregolare; b) a seguito della presentazione di una domanda di asilo da parte di uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento».

prive di autorizzazione all'ingresso, cioè prive di Visto¹²³, possono essere respinte come prevede l'art.10 dal D.Lgs 286/1998: «la polizia di frontiera respinge gli stranieri che si presentano ai valichi di frontiera senza avere i requisiti richiesti» (comma 1) ad eccezione dei casi previsti «dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato, ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari» (comma 4). Ma in molti casi le persone che intendono chiedere protezione non formulano subito espressamente richiesta formale di asilo e alla frontiera gli agenti della polizia di confine, aeroportuale o costiera, per effettuare i respingimenti previsti dalla normativa, procedono alla valutazione di persone che provengono, prive di documenti, da paesi extraeuropei per attuare il respingimento. Tale valutazione deve in ogni caso tener presente l'obbligo, sancito dal diritto internazionale e recepito anche dalla normativa italiana, del principio di *non refoulement*. Questo principio è definito in primis dalla Convenzione di Ginevra del 1951¹²⁴, previsto più strettamente dalla Convenzione Onu contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984¹²⁵, richiamato nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo all'articolo 3 e ribadito in molti chiarimenti della Corte Europea. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea all'art.19 stabilisce altresì il divieto delle espulsioni e degli allontanamenti collettivi e precisa che «nessuno può essere allontanato, espulso o estradato verso uno Stato in cui esiste un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti».

¹²³ Come stabilisce il D.Lgs 286/98 (Testo Unico sull'immigrazione) all'art. 4 comma 1: «L'ingresso nel territorio dello Stato é consentito allo straniero in possesso di passaporto valido o documento equipollente e del visto d'ingresso, salvi i casi di esenzione, e può avvenire, salvi i casi di forza maggiore, soltanto attraverso i valichi di frontiera appositamente istituiti» in *Gazzetta Ufficiale* n° 191 del 18-8-1998 – Supplemento Ordinario n°139.

¹²⁴ E' *in primis* la Convenzione di Ginevra del 1951 che all'articolo 33 definisce il principio di *non refoulement*, prevedendo che «nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche» stabilendo però che tale disposizione non si applica «se per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese».

¹²⁵ La Convenzione Onu del 1984 contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, all'art. 9 stabilisce che «nessuno Stato Parte espelle, respinge né estrada una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura» precisando anche che per sapere in quali Stati sussistano tali rischi le «autorità competenti tengono conto di tutte le considerazioni pertinenti, compresa, se del caso, l'esistenza, nello Stato interessato, di un insieme di violazioni sistematiche, gravi, flagranti o massicce, dei diritti dell'uomo»; questa convenzione non prevede, a differenza della Convenzione di Ginevra, alcuna deroga o eccezione e pertanto in caso di persona, non necessariamente rifugiato o richiedente protezione, proveniente da un paese ritenuto a rischio, per le ragioni ivi specificate, il respingimento dovrà essere comunque escluso.

La normativa italiana, accogliendo i principi definiti dai trattati internazionali, riassume con chiarezza, all'art. 19 comma 1 del Decreto legislativo 286 del 1998, che «in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero rischi di essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione» senza prevedere alcuna eccezione.

Secondo la giurisprudenza il principio di *non-refoulement* sancito dalla Convenzione di Ginevra, ripreso nei suddetti trattati sui diritti umani ratificati dall'Italia e divenuto ormai un principio di diritto consuetudinario, ha una portata generale e si applica, anche in situazioni extraterritoriali (come ad esempio in acque internazionali)¹²⁶, a qualsiasi forma di allontanamento forzato verso un territorio non sicuro, dove per territorio sicuro deve intendersi un luogo che, come definisce la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani all'art.3 e il Patto internazionale sui diritti civili e politici all'art 9, sia tutelato il diritto alla sicurezza della persona e dei migranti, ovvero il diritto di essere liberi dal pericolo o dal rischio di lesioni o danni alla persona. Il principio di *non-refoulement* deve pertanto sovrastare qualsiasi politica di contrasto all'immigrazione irregolare perché è sancita come prioritaria e basilare la tutela della persona da possibili lesioni dei fondamentali diritti umani e civili¹²⁷, come sancisce anche l'art. 9 paragrafo 1 del Protocollo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del 2000¹²⁸ relativamente al traffico di immigrati, che prescrive che lo Stato che adotta misure per prevenire il traffico illecito di migranti deve in primis garantire la sicurezza ed il rispetto dei diritti umani delle persone; al paragrafo 3 dello stesso articolo il Protocollo prevede inoltre di non ostacolare o modificare i diritti e gli obblighi degli

¹²⁶ Vedasi a questo proposito il “Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967” dell'UNHCR pubblicato il 26 gennaio 2007, consultabile al sito internet: <<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/ITA-Extraterritorialita.pdf>>, e l' “Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia dei migranti rintracciati in acque internazionali” di Save the Children, Roma novembre 2009, consultabile al sito internet: <http://images.savethechildren.it/IT/f/img_publicazioni/img137_b.pdf>.

¹²⁷ cfr. ASGI, “L'accesso alla procedura di asilo alle frontiere e il funzionamento dei servizi di assistenza ai valichi aeroportuali e marittimi” in ASGI, *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia, quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Progetto co-finanziato dall'Unione Europea e dal Fondo Europeo per i rifugiati 2008-2013 e dal Ministero dell'Interno, Programma annuale 2009 – Azione 2.1.A, giugno 2011, pagg. 27-34.

¹²⁸ il Protocollo addizionale e la “Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria” è stato sottoscritto nel corso della conferenza di Palermo (12 - 15 dicembre 2000) ed è consultabile al sito internet: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigrants/on/133271_it.htm>.

Stati sanciti da altre fonti del diritto internazionale, perciò anche le Convenzioni che sanciscono il divieto al respingimento¹²⁹.

Il principio di *non-refoulement* si applica quindi indipendentemente dal fatto che il migrante abbia formalizzato richiesta di protezione, e violazione a tale principio è da ritenersi anche la non ammissione alla frontiera e le azioni che rischiano di rinviare una persona verso luoghi non sicuri, pertanto non solo verso il Paese di origine, ma anche in altri Stati in cui possa subire minacce alla propria vita o libertà, o dal quale rischi di essere inviato in territori dove possa correre simili pericoli.

Le persone che entrano in Italia senza l'autorizzazione di un visto e vengono fermate ad una frontiera sono pertanto sottoposte ad una prima valutazione della loro condizione da parte delle guardie di frontiera e costiera. Come prevede la Convenzione di Ginevra, le pubbliche autorità sono incaricate di decidere se l'allontanamento dello straniero sia o meno possibile ed hanno l'onere di assumere informazioni aggiornate e attendibili sulle condizioni dello Stato verso il quale la persona potrebbe essere inviata ed operare una valutazione in concreto dei rischi che le azioni delle autorità potrebbero avere sulla sua vita e sulla sua sicurezza.

Quali strumenti e quali indirizzi hanno le autorità di frontiera per poter prendere una così importante decisione?

Gli strumenti normativi sono di diritto nazionale ed europeo, in particolare il “Manuale pratico per le guardie di frontiere” (cosiddetto Manuale Schengen) istituito con Raccomandazione della Commissione Europea del 6 novembre 2006, ad uso delle autorità competenti negli Stati dell'Ue per lo svolgimento del controllo di frontiera sulle persone. Al paragrafo 10 della sezione 1, tale documento dà indicazioni generali in merito al comportamento nei confronti di chi potrebbe chiedere protezione. Ribadisce che le domande di protezione presentate alla frontiera devono essere esaminate dagli Stati, in quanto, tali domande, non possono essere sottoposte a valutazioni di ammissibilità da parte delle autorità di frontiera, ma devono essere ricevute e trasmesse alla Questura di riferimento che dà poi seguito alle procedure di accoglienza o trattenimento. In particolare il Manuale precisa che

una persona, cittadino di un Paese extra comunitario, “*deve essere considerato richiedente asilo/protezione internazionale se esprime in un*

¹²⁹ cfr ICJ International Commission of Jurists “L’immigrazione e la normativa dei diritti umani”, *Guida per operatori del diritto n° 6*, Ginevra, (traduzione in italiano 2012), consultabile al sito internet: <http://www.immigrazioneoggi.it/documentazione/ICJPG6-Italiano_Finale.pdf>.

*qualsiasi modo il timore di subire un grave danno facendo ritorno al proprio Paese di origine o nel Paese in cui aveva precedentemente la dimora abituale. L'intenzione di chiedere protezione non deve essere manifestata in una forma particolare. Non occorre che la parola 'asilo' sia pronunciata espressamente; l'elemento determinante è l'espressione del timore di quanto potrebbe accadere in caso di ritorno"*¹³⁰.

Specifica inoltre che in caso di incertezza da parte degli agenti se la situazione in esame sia da considerarsi un caso che necessiti di protezione, essi devono consultare le autorità nazionali preposte ad esaminare le domande di protezione. Il manuale stabilisce inoltre che a tutti i cittadini non europei che lo richiedono deve essere data la possibilità di essere informati, anche con l'utilizzo di un interprete se la lingua parlata alla frontiera non è comprensibile, sulle procedure, sulle modalità, sui diritti e i doveri conseguenti ad una richiesta di protezione internazionale. A tal fine la normativa italiana già nel 1998, all'articolo 11 del Decreto Legislativo 286/98, detto Testo Unico sull'Immigrazione, ha previsto l'istituzione di servizi di accoglienza, presso i valichi di frontiera dove si registrano maggiori afflussi di richieste, finalizzati a fornire informazioni ed assistenza agli stranieri che intendono presentare domanda di asilo. Tali servizi sono attivati dalle Prefetture competenti per territorio e sono solitamente gestiti, con apposite convenzioni, da enti, associazioni o altri organismi del privato sociale esperti nel settore dell'immigrazione che devono fornire assistenza, informazione legale ed orientamento al territorio a chi teme il rientro in patria e intende chiedere protezione internazionale¹³¹.

La ricerca "Il diritto alla protezione: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione" (effettuata, nell'ambito di un progetto finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013, dalle associazioni ASGI, AICCRE, Caritas, Communitas Onlus e CeSPI¹³²) ha analizzato anche le procedure

¹³⁰ "Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Schengen)", Commissione delle Comunità Europee, (Bruxelles 6 novembre 2006), pag. 55, consultabile al sito internet: < <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2015010%202006%20INIT>>.

¹³¹ Attualmente i servizi di accoglienza ed assistenza presso i valichi di frontiera, istituiti con modalità definita dal Decreto del Ministero dell'Interno del 22 dicembre 2000, sono a: Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Venezia, Brindisi, Ancona, Bari e Brindisi

¹³² Lo studio è stato realizzato nell'ambito della programmazione FER 2009 cofinanziato dalla Commissione Europea e dal Ministero dell'Interno, che ha previsto la realizzazione di una ricerca che vede coinvolti l'ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) quale ente capofila insieme a AICCRE (Sezione italiana del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa), Caritas Italiana, CESPI (Centro Studi Politiche Internazionali), Communitas Onlus. La ricerca, avviata nell'agosto 2009 e si conclusasi a giugno 2011, ha coinvolto partecipazione dei Dipartimenti universitari/centri di ricerca di: Università degli Studi di Milano, Università degli Studi di Milano Bicocca, Università degli Studi di Bologna, Università degli Studi

alle frontiere concentrandosi sui dati delle domande presentate ai valichi e sul funzionamento dei servizi di accoglienza nel periodo dal 2005 al 2010 alle frontiere di Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Venezia, Brindisi, Ancona e Bari. La ricerca ha rilevato che, nel periodo in esame, le domande di asilo presentate ai valichi di frontiera dove sono presenti dei servizi di assistenza sono state solo il 4,5% del totale delle domande presentate in Italia. Gli autori dello studio nell'analizzare il dato hanno rilevato che alcune domande possono essere state presentate ad altri valichi di frontiera, e soprattutto evidenzia che molti immigrati chiedono asilo dopo avere fatto ingresso nel territorio, o per timore delle autorità di frontiera oppure per carenza di informazioni, ma leggono comunque il dato come un segnale che evidenzia serie problematiche relativamente alla strutturazione dei servizi ai valichi (per carenza di risorse a disposizione e orari di servizio con personale qualificato), alla effettiva possibilità di entrare in contatto con i potenziali richiedenti asilo (viene evidenziato che la collocazione dei servizi di accoglienza, ad eccezione di Venezia e Fiumicino, non è nell'area di controllo e transito, e ciò non permette di monitorare ed individuare durante i controlli le persone che potrebbero necessitare di protezione), e alla conseguente possibilità del migrante di accedere ad informazioni adeguate. La ricerca evidenzia che ai valichi marittimi esaminati (porti dell'Adriatico) molti casi, seppur provenienti da situazioni di conflitto o di timore di persecuzione, hanno espresso la volontà di non chiedere protezione in Italia, molto probabilmente con l'obiettivo di raggiungere altri Stati europei, e che la maggior parte dei controlli e delle decisioni delle autorità di frontiera ha comportato la riammissione nel Paese di provenienza, nella quasi totalità dei casi in Grecia, in base ad un accordo fra Italia e Grecia del 1999¹³³. Gli autori dello studio evidenziano che tali riammissioni sono preoccupanti in quanto un accordo fra Stati non può prevaricare normative di diritto internazionale che stabiliscono prassi diverse, oltretutto verso uno Stato in cui è testimoniata la concreta ed effettiva grave violazione delle norme minime di tutela del diritto di asilo

di Roma "La Sapienza", Università degli Studi di Catanzaro, Università degli Studi di Palermo. Gli Obiettivi della ricerca sono stati: 1) la realizzazione di uno studio sul funzionamento del sistema d'asilo italiano 2) la elaborazione di valutazioni, proposte e raccomandazioni per una modifica (sul piano legislativo, regolamentare, amministrativo e gestionale) dell'attuale sistema d'asilo al fine di superare le incongruenze e le disorganicità attuali, nell'ottica di una complessiva razionalizzazione del sistema unico di accoglienza. 3) la realizzazione, a giugno 2011, di una Conferenza nazionale per la divulgazione dei risultati dello studio e per la presentazione delle proposte e delle raccomandazioni.

¹³³ "Accordo tra il governo della Repubblica italiana ed il governo della Repubblica ellenica sulla riammissione delle persone in situazione irregolare" firmato a Roma il 30 aprile 1999 in *Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale* n° 90 (18 aprile 2001).

e che prevede rinvii verso la Turchia in base ad accordi bilaterali¹³⁴; situazione che ha indotto l'Unhcr¹³⁵ e la Corte europea dei diritti dell'uomo¹³⁶ a condannare i rinvii dei richiedenti asilo verso la Grecia come una violazione del principio di *non-refoulement*. Situazione analoga è stata quella dei rinvii verso la Libia, avvenuti nel 2009 in seguito agli accordi fra Italia e Libia, che ha comportato la condanna dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo¹³⁷ per violazione del principio di *non-refoulement* e del divieto delle espulsioni collettive, in contrasto alle normative internazionali di tutela dei diritti umani e dei richiedenti asilo.

E' comunque da evidenziare la difficoltà per le autorità di frontiera dell'applicazione della normativa, non si può negare che la modalità di ingresso per richiedere protezione internazionale può essere utilizzata per eludere i controlli e i respingimenti da parte di persone dedite ad attività criminali o semplicemente da parte di persone che non fuggono da situazioni di pericolo e persecuzione ma che cercano solo migliori opportunità di vita, anche se prive di un adeguato visto di ingresso. Le autorità alle frontiere devono essere in grado di rilevare documentazioni false, capire se, in mancanza di documenti di identità, la provenienza dichiarata è credibile, e in mancanza di una adeguata preparazione e supporto specialistico il rischio è che persone realmente in pericolo siano respinte e che altre dedite ad attività criminose o semplicemente in cerca di maggior fortuna siano accolte. La soluzione non può essere solo nell'incentivare il controllo alle frontiere con il finanziamento di strutture pseudo-militarizzate, quali Frontex¹³⁸ ed Eurosur¹³⁹, che hanno il principale obiettivo di contrastare la criminalità e gli ingressi illegali, avviando rapporti di cooperazione con i paesi confinanti per arginare l'afflusso di migranti verso l'Europa

¹³⁴ Si rammenta che la Turchia ha ratificato la Convenzione di Ginevra adottando la riserva geografica, ovvero riconoscendo le richieste di asilo solo da parte di persone provenienti dall'Europa.

¹³⁵ vedasi la "Posizione dell'Unhcr sul respingimento di richiedenti asilo verso la Grecia in attuazione del Regolamento Dublino" del 15 aprile 2008, consultabile al sito internet < <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/ITA-Dublino-Grecia.pdf>>, in cui l'UNHCR raccomanda ai Governi di non rinviare in Grecia i richiedenti asilo in applicazione del Regolamento Dublino fino ad ulteriore avviso.

¹³⁶ vedasi la sentenza n. 30696/2009 del 21.01.2011, al sito: <http://www.osservatorioantigone.it/difensore_civico/pages/giurisprudenza-penitenziaria/corte-europea-dei-diritti-delluomo/sentenza-corte-europea-belgium-and-greece-n.-306962009-del-21.01.2011.php>

¹³⁷ vedasi la sentenza del caso Hirsi del 23 febbraio 2012 della Corte Europea dei diritti dell'uomo, consultabile al sito internet: <http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?previousPage=mg_1_20&contentId=SDU743291>.

¹³⁸ cfr. Anna Maria Merlo, "Frontex, il braccio armato dell'Unione europea" da *Il Manifesto* del 14 ottobre 2012 e del 3 ottobre 2013;

¹³⁹ cfr. Ufficio Rapporti con l'Unione Europea della Camera dei deputati *Dossier di documentazione sul Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere – EUROSUR*, Camera dei deputati XVI legislatura, (12 dicembre 2011), consultabile al sito internet: <<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/Es123.htm>>.

con un'esternalizzazione delle frontiere¹⁴⁰, ma sostenere la specializzazione degli agenti di frontiera, prevedere e definire delle linee guida per i servizi ai valichi di frontiera di assistenza legale e psico-sociale, e per la mediazione linguistica culturale al fine di comprendere meglio le situazioni di possibili richiedenti asilo prima di respingere, evitando la sola discrezionalità delle forze di polizia.

2.3 La valutazione presso le questure e la decisione del trattenimento

La persona che decide di richiedere protezione internazionale dopo l'ingresso nel territorio italiano si deve rivolgere direttamente alla Questura presente nel luogo in cui dimora. Alla Questura vengono comunque inviati, come spiegato nel precedente paragrafo, anche coloro che alle frontiere hanno espresso la richiesta di protezione.

Il richiedente asilo è quindi sottoposto alle valutazioni previste dalla normativa. Viene in primis effettuato il foto-segnalamento con il rilievo delle impronte digitali, se il richiedente ha età superiore ai 14 anni, utilizzando due sistemi di indagine:

- il sistema italiano AFIS realizzato dal servizio di polizia scientifica della Direzione anticrimine¹⁴¹ collegato ad un altro sistema nazionale chiamato SPAID¹⁴², per registrare la presenza dello straniero e per individuare se il richiedente ha precedenti penali in Italia o è ricercato per reati commessi;
- il sistema europeo DubliNET, istituito con il Regolamento CE n°1560/2003 del 2 settembre 2003, collegato al sistema EURODAC che permette ai paesi dell'Unione Europea e a Islanda, Norvegia e Svizzera, di agevolare l'applicazione del Regolamento Dublino identificando i richiedenti asilo e le persone fermate dopo aver attraversato irregolarmente le frontiere.

Confrontando le impronte, i paesi aderenti al sistema possono verificare se un

¹⁴⁰ cfr. Fulvio Vassallo Paleologo "Esternalizzazione dei controlli di frontiera e diritti fondamentali dei migranti", s.d., in *L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità*, Dipartimento di Teoria e storia del diritto dell'Università di Firenze, consultabile al sito internet: < <http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/prassi/vassallo.htm>>.

¹⁴¹ Il Sistema AFIS (Automated Fingerprints Identification System) è attivo da alcuni anni presso il Servizio di polizia scientifica della Direzione centrale anticrimine. Si tratta di un archivio informatico dei vecchi cartellini fotodattiloscopici: utilizzando sofisticati algoritmi, è in grado di comparare migliaia di impronte per arrivare a individuare un sospettato. (fonte: Ministero dell'Interno, <http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/sicurezza/Servizio_Polizia_Scientifica_-_Strutture.html>);

¹⁴² SPAID (cioè Sistema Periferico di Acquisizione delle Impronte Digitali) è un software utilizzato da Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Polizia Giudiziaria, ed è utilizzato per identificare gli individui attraverso l'acquisizione e il riconoscimento della loro impronta digitale. Acquisisce a livello locale le impronte digitali, la foto, i segni particolari e i dati anagrafici, ed effettua, tramite opportuni algoritmi, l'estrazione delle caratteristiche dell'impronta, la compressione dei dati e il loro invio criptato al sistema centrale AFIS, (fonte: Ministero dell'Interno, idem);

richiedente asilo ha già presentato una domanda di asilo o se è stato segnalato irregolarmente in un altro Paese dell'Unione¹⁴³.

In seguito a queste verifiche gli operatori della Questura decidono se il richiedente deve essere trattenuto in un CIE (Centro di Identificazione ed espulsione) come previsto dall'articolo 21 del Decreto Lgs 25/2008, e modificato dal D.Lgs 159/2008, o se il caso debba essere inviato all'Unità Dublino per la determinazione dello Stato competente a valutare la richiesta di protezione.

La normativa stabilisce che, nel caso in cui la persona sia colpevole di crimini contro l'umanità o contro la pace o crimini di guerra, oppure sia stato condannato in Italia per reati inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, lo sfruttamento della prostituzione o di minori, oppure sia destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento, il Questore deve adottare un provvedimento di trattenimento con le modalità stabilite dall'art.14 del Decreto lgs. 286 del 1998.

I CIE sono dei luoghi chiusi in cui gli stranieri vengono trattenuti, in condizione di privazione della libertà personale, in attesa di essere espulsi¹⁴⁴. In teoria i richiedenti asilo vi dovrebbero essere trattenuti per poco tempo, in attesa dell'esito della loro istanza di protezione presso la Commissione Territoriale competente e, in caso di rigetto, sino a che siano decorsi i termini di ricorso (15 giorni dalla notifica)¹⁴⁵. In pratica è da rilevare che i casi di trattenimento sono abbastanza frequenti per situazioni che hanno riportato condanne penali in Italia, indipendentemente dalla gravità e dalla pena (ad esempio una condanna per

¹⁴³ Il sistema Eurodac (che significa European Dactyloscopie) è previsto dal Regolamento europeo 2725/2000 dell'11 dicembre 2000, ed è stato istituito per permettere il confronto delle impronte digitali al fine di agevolare l'applicazione della convenzione Dublino. Il sistema è stato gestito inizialmente dalla Commissione Europea con una base centrale in Lussemburgo e dal 2013 il sistema è gestito dall'"Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà e giustizia" (IT Agency) istituita con Regolamento europeo 1077/2011 del 25 ottobre 2011 con sede a Tallin in Estonia con lo scopo di mantenere sempre in funzione e aggiornati i numerosi sistemi di tecnologia dell'informazione (IT) che garantiscono lo scambio dei dati fra le autorità degli Stati membri (il sistema SIS II per le informazioni Schengen, il VIS per l'informazione dei Visti, ed Eurodac) e creare un organismo specializzato creando sinergie dovrebbe permettere economie di scala e garantire allo stesso tempo un servizio di qualità elevata e un livello elevato di protezione dei dati con formazione e ricerca. Cfr. FRA, "Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione" European Union Agency for Fundamental Rights, 2013, < http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_it.pdf>.

¹⁴⁴ I CIE sono attualmente 10 situati a: Bari-Palese, Brindisi-Restinco, Bologna, Caltanissetta, Crotone-S. Anna, , Gorizia-Gradisca d'Isonzo, Milano, Roma, Torino, Trapani-Milo, con 842 posti attuali. (fonte: Ministero dell'Interno, <http://www.interno.gov.it>);

¹⁴⁵ Si precisa che in caso di presentazione di ricorso, e concessione di sospensione del provvedimento di rigetto da parte del giudice, il richiedente viene dimesso dal CIE e trasferito in un CARA. Nel caso poi gli sia concessa una protezione, gli viene rilasciato con un permesso di soggiorno, nell'eventualità invece di rigetto della protezione e non ammissione al ricorso dovrebbe essere eseguita l'espulsione, ma la persona di solito si dilegua prima.

violazione della legge sugli stupefacenti è considerata alla stessa maniera sia se riguarda la detenzione a fini di spaccio di pochi grammi di sostanza, che se riguarda l'importazione di chili), e per persone a cui sia stato notificato un provvedimento di espulsione o di respingimento, e i tempi spesso si dilatano. Nella mia esperienza, limitata a casi da me conosciuti, ho potuto constatare che quando il Questore è obbligato a chiedere il trattenimento in un CIE, se la richiesta non è motivata da precedenti penali pesanti, spesso l'accoglienza in un CIE è ritardata ed evitata per mancanza di posti disponibili; è chiaro che questa prassi è discrezionale e lasciata alla ragionevolezza degli agenti delle Questure.

La durata del trattenimento, dopo la convalida del Giudice di pace, ha validità di 30 giorni e le successive proroghe disposte dal Tribunale, in composizione monocratica, sono di periodi di 30 giorni.

La Questura, dopo gli accertamenti descritti, deve attivare la procedura di accoglienza del richiedente asilo, in particolare se questi dichiara di esser privo di mezzi di sostentamento. Le possibilità non sono molte e dovrebbero essere avviate in base alla situazione accertata.

I CARA¹⁴⁶, centri di accoglienza per richiedenti asilo, sono strutture collettive gestite spesso insieme ai CDA, che sono centri di accoglienza per il primo soccorso per gli immigrati irregolari fermati nel territorio che non sono solamente richiedenti asilo. Queste strutture non sono centri detentivi chiusi, dal momento che la persona vi può uscire durante le ore diurne. L'accoglienza in un CARA può essere disposta nel caso in cui il richiedente asilo non sia in possesso di documenti di identità oppure abbia presentato documenti falsi; in questi Centri di accoglienza dovrebbe essere verificata o determinata la sua nazionalità o identità e i tempi di accoglienza non dovrebbero superare i 20 o 30 giorni, al termine dei quali è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo valido 3 mesi, rinnovabile sino alla decisione della Commissione Territoriale. Ma nella maggior parte dei casi i richiedenti asilo sono privi di mezzi per il loro sostentamento, e devono quindi accedere alle misure di

¹⁴⁶ I CARA, Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo, sono stati istituiti con il D.Lgs. n. 25/08 con la finalità di accogliere i richiedenti protezione internazionale nei casi espressamente previsti dall'art. 20 del decreto citato, ovvero: «a) quando è necessario verificare o determinare la nazionalità o l'identità della persona; b) quando il richiedente ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; c) quando il richiedente ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare». Attualmente i Cara sono 8 situati a: Bari-Palese, Brindisi-Restinco, Crotone-S. Anna, Caltanissetta-Pian del Lago, Catania-Mineo, Foggia-Borgo Mezzanone, Gorizia-Gradisca d'Isonzo, Roma-Castelnuovo di Porto. (fonte: Ministero dell'Interno, <http://www.interno.gov.it>).

accoglienza che lo Stato deve mettere a disposizione in base a quanto stabilisce il Decreto Lgs 140/2005 attuativo della Direttiva europea 2003/9¹⁴⁷. Accade quindi che al termine del periodo di accoglienza previsto per l'accertamento dell'identità o nazionalità, la persona rimanga in accoglienza nel CARA sino alla notifica dell'esito dell'istanza. Alcune situazioni, segnalate dagli operatori dei Centri come problematiche per problemi di salute, presenza di minori o per qualche condizione di vulnerabilità, vengono inviate ad un progetto SPRAR¹⁴⁸ dove l'accoglienza è più strutturata e la persona può accedere all'accompagnamento ai servizi sanitari, a corsi di apprendimento della lingua italiana, a corsi di formazione, a servizi di orientamento, di assistenza legale e sociale.

L'accoglienza presso un progetto SPRAR, dovrebbe altresì essere garantita alle persone che non rientrano nei casi di accoglienza nei CARA o di trattenimento e che non sono in possesso di mezzi di sostentamento propri, come obbliga il Decreto 140 del 2005. Ma la disponibilità dei posti in tali progetti è inferiore rispetto alle richieste e pertanto nella pratica, se non vi sono posti liberi in progetti SPRAR, richiesti tramite le Prefetture, le Questure chiedono disponibilità in un CARA, anche se non vi sono le motivazioni previste dalla normativa; in mancanza poi di disponibilità anche in tali centri, il richiedente può fare domanda di contributo allo Stato (attualmente è previsto un contributo di circa 900 euro) tramite l'Ufficio immigrazione della Prefettura. In realtà ciò che accade è che molte persone che dovrebbero essere ospitate in un centro di accoglienza rimangono per le strade trovando riparo in ricoveri di fortuna, specialmente nelle grandi città.

Se dalle verifiche effettuate presso le Questure, il richiedente risulta positivo al sistema di rilevamento Eurodac, significa che la persona ha già inoltrato richiesta di asilo in un altro Paese europeo aderente al sistema e pertanto, in base al Regolamento 604/2013 che ha modificato il precedente Regolamento 343/2003, deve essere verificato quale sia lo Stato competente ad esaminare la sua richiesta di protezione internazionale. Gli uffici della Questura inviano quindi, per via telematica, la richiesta

¹⁴⁷ Disposizione che potrà essere modificata con il recepimento della nuova Direttiva 2013/32 del 26 giugno 2013 "recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)"

¹⁴⁸ Lo SPRAR è il Sistema di Protezione e Accoglienza di Richiedenti Asilo e Rifugiati diffuso su tutto il territorio nazionale, e previsto con Legge n. 189/2002. Lo SPRAR è un sistema di accoglienza fondato sul coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali al quale possono accedere tutti i richiedenti asilo che non debbano essere obbligatoriamente inviati nei CARA o nei CIE ai sensi degli art 20 e 21 D.Lgs. 25/08. Attualmente lo SPRAR dispone di 151 progetti territoriali che, nel loro complesso, offrono 3000 posti in accoglienza, divisi tra categorie ordinarie, vulnerabili e di disagio mentale.

all'Unità Dublino, una struttura operante all'interno della Direzione centrale dei Servizi civili per l'immigrazione e l'asilo presso il Dipartimento libertà civili del Ministro dell'Interno, che svolge gli adempimenti amministrativi relativi all'applicazione del Regolamento sopradetto. I tempi dell'accertamento sono spesso molto lunghi, e in attesa dell'esito la persona può comunque essere accolta in un Centro di accoglienza CARA o SPRAR, e le viene rilasciato un permesso di soggiorno della durata di un mese, rinnovabile sino a che la procedura di accertamento e l'eventuale trasferimento non saranno avvenuti. Accade che il richiedente asilo rimanga in attesa per molti mesi e l'accoglienza si prolunga spesso inutilmente.

Dopo la prima fase di accertamenti per la verifica dell'eventuale necessità di trattenimento, la domanda di protezione internazionale viene comunque raccolta dagli operatori delle Questure, anche se risulta manifestamente infondata, poiché (come prevede il D.lgs. 25/2008 all'articolo 32, in seguito alle modifiche apportate dal D.lgs. 159/2008) sono le Commissioni Territoriali che decideranno in merito anche all'eventuale «palese insussistenza dei presupposti previsti dal D.lgs. 251/2007»¹⁴⁹.

Nel caso di richiedenti minorenni non accompagnati, la procedura si blocca sino alla nomina di un tutore da parte del giudice tutelare, entro quarantotto ore dalla comunicazione del questore. Il tutore è poi tenuto a presentarsi in Questura per concludere l'iter della domanda e per avviare la procedura di accoglienza.

I funzionari delle Questure hanno l'obbligo di dare tutte le informazioni in merito alle fasi della procedura, ai tempi, ai documenti, ai diritti e ai doveri; di fatto questo obbligo viene svolto, nella maggior parte dei casi, consegnando dei depliant prodotti in varie lingue dal Ministero dell'Interno (ma molte sono le persone che non sanno leggere) e rinviando ad associazioni o servizi territoriali dedicati una più precisa informazione.

La procedura prevede che presso le Questure sia redatto il “verbale delle dichiarazioni degli stranieri che chiedono in Italia il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951” ovvero il cosiddetto modello C3, che dal 2012 viene inviato alle Commissioni Territoriali

¹⁴⁹ L'articolo 32 del dlgs 25/2008 alla lettera b-bis introdotta dal dlgs 159/2008 prevede che la Commissione Territoriale «rigetta la domanda per manifesta infondatezza quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero quando risulta che la domanda e' stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento”.

tramite il sistema informatico Vestanet, al fine di ridurre i tempi della burocrazia. Tale verbale compilato da un agente con il supporto di un interprete, raccoglie le prime informazioni in merito ai dati personali e familiari del richiedente, alla sua istruzione e all'attività lavorativa svolta, alle circostanze che lo hanno portato ad abbandonare il suo Paese, ai luoghi di residenza, all'appartenenza o meno ad organizzazioni politiche, religiose o sociali in patria, al viaggio che lo ha portato fino in Italia, nonché alle proprie disponibilità finanziarie per rimanere in Italia, la volontà di emigrare in un altro Paese e la volontà di essere udito personalmente dalla Commissione e in quale lingua. La persona può inoltre aggiungere un foglio scritto nella madre lingua con il racconto della propria storia personale, ed in ogni fase del procedimento ha la possibilità di inviare alla Commissione Territoriale, tramite la Questura o eventualmente tramite gli operatori del centro in cui è accolta, memorie o documentazione aggiuntiva.

Le informazioni raccolte in questo verbale C3 sono le prime dichiarazioni formalizzate in merito ai motivi della richiesta di protezione. Con l'informatizzazione del verbale si è di recente affrontato il problema della diversità fra Questura e Questura della modalità di acquisizione delle informazioni richiestevi e dei tempi. Quando il richiedente si presenta in questura per inoltrare domanda di protezione, gli viene consegnato un foglio di invito per un successivo appuntamento (che spesso si rinvia di volta in volta) per formalizzare la richiesta ed essere sottoposto agli accertamenti sopra descritti. Possono passare anche molti giorni, nelle grandi città anche mesi, in cui la persona rimane senza documenti (solo con il foglio di invito della questura) e molto spesso privo di accoglienza. Nella mia esperienza lavorativa devo però segnalare in questa fase una buona efficienza della Questura di Rovigo e una positiva apertura alla collaborazione con il progetto SPRAR per cui lavoro: i tempi di attesa per la formalizzazione della domanda sono di pochi giorni, l'interesse per l'accoglienza è pressoché immediata con la richiesta di mediazione al nostro servizio, e la compilazione del modello C3 è fatta spesso alla presenza di un operatore-mediatore del nostro servizio. Il ricorso ai CARA è molto limitato, non vi si ricorre nel caso di situazioni previste dalla lettera a) dell'art. 20 del D.lgs 25/2008¹⁵⁰,

¹⁵⁰ Al punto a) l'articolo 20 del D.lgs 25/2008 prevede l'invio ai CARA «quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti».

ovvero la maggior parte dei richiedenti, ma solo nei casi lettera c) e d)¹⁵¹. Ma il confronto con i colleghi di altre parti d'Italia e la testimonianza di richiedenti provenienti da altre città mi hanno messo a conoscenza di tempi assai più dilatati e di prassi diverse in merito all'accoglienza e alla redazione del verbale C3, la cui copia deve essere sempre consegnata al richiedente.

Le informazioni raccolte nel modello C3 sono le prime rilasciate, non sono approfondite ma sono molto importanti. In sede di audizione presso la Commissione Territoriale il richiedente può rettificare alcuni dati forniti nel C3 (è pertanto indispensabile che abbia copia del verbale che dovrebbe, a mio avviso, essere anche tradotto) e motivarne eventuali errori, ma eclatanti incoerenze e contraddizioni con dichiarazioni rese poi in audizione possono portare i membri della Commissione a ritenere scarsamente credibile la persona. La tendenza è quindi quella di raccogliere pochi elementi in merito alla storia personale, spesso raccolta senza un mediatore culturale in un luogo che può mettere in soggezione e timore, per permettere una più ponderata e dettagliata narrazione in sede di Commissione Territoriale.

2.4 L'accertamento dell' "Unità Dublino" e la valutazione secondo il Regolamento Dublino

L' "Unità Dublino" è una struttura operante all'interno della Direzione centrale dei Servizi civili per l'immigrazione e l'asilo presso il Dipartimento libertà civili del Ministro dell'Interno, che svolge gli adempimenti amministrativi relativi all'applicazione del Regolamento UE 604/2013. Responsabile della struttura è un vice prefetto e vi lavorano circa 20 addetti che si rapportano con le strutture omologhe di 26 paesi dell'Unione Europea e di Svizzera, Norvegia e Islanda. Devono individuare lo Stato responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da cittadini di paesi extra-europei. La procedura è basata prevalentemente sulle informazioni rilevate dalla banca dati Eurodac, istituita con Regolamento CE 2725/2000, contenente le impronte digitali di tutti i richiedenti asilo registrati nell'UE. Questa attività viene svolta in stretta

¹⁵¹ Ai punti c) e d) l'articolo 20 del D.lgs 25/2008 prevede l'invio ai CARA «quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare;» e «quando ha presentato la domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione adottato ai sensi dall'articolo 13, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero di un provvedimento di respingimento ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, anche se già trattenuto in uno dei centri di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo».

collaborazione con il dipartimento della Pubblica Sicurezza, responsabile nazionale della gestione del sistema Eurodac, e in parte con il Ministero degli Esteri che è responsabile del rilascio dei visti d'ingresso nel nostro Paese.

L'obiettivo di questa procedura è di evitare che una persona presenti richiesta di protezione in più Stati europei, rendendo responsabile della valutazione un unico Stato. Un fenomeno assai diffuso è il cosiddetto "asylum shopping": molti migranti presentano richiesta di protezione in più paesi, dopo che si sono visti negare l'istanza nel Paese di arrivo, oppure utilizzano la richiesta d'asilo come modalità per potersi trasferire in un altro Paese europeo, oppure per usufruire dei servizi di accoglienza previsti per i richiedenti asilo nei vari paesi europei. Ma molte persone per entrare in Europa devono passare da Stati che non sono la loro meta di arrivo, dove magari hanno familiari o vivono conoscenti e amici. Ciò che risulta evidente dall'esperienza di lavoro, dalla realtà testimoniata dai mezzi di informazione e dai dati dell'Unità Dublino (vedasi tabelle sottostanti), è che l'Italia è sempre più considerata dai richiedenti asilo non il Paese meta di arrivo ma territorio di passaggio per raggiungere Stati dove l'accoglienza e la qualità di vita risultano essere migliori, o dove già vivono comunità del Paese di provenienza.

La valutazione delle richieste viene effettuata in base a quanto stabilisce il Regolamento¹⁵², e cioè:

- lo Stato competente è individuato in base alla situazione esistente al momento in cui il richiedente ha presentato domanda di asilo per la prima volta in uno Stato Shengen,
- è garantita l'unità familiare e pertanto, se il richiedente lo desidera, lo Stato competente può essere quello in cui risiede come rifugiato un familiare (considerando però come familiari solo coniugi, o partner stabili se la legislazione dello Stato interessato ha legalizzato le coppie di fatto, figli minorenni, padre e madre per richiedenti minorenni non sposati).

Inoltre la valutazione applica i criteri definiti dal regolamento che sostanzialmente prevedono di:

1. garantire ai minorenni l'unità familiare o, nel caso non vi siano familiari, evitare a sua tutela trasferimenti che ne possano pregiudicare l'integrazione

¹⁵² Cfr. Livio Neri e Paolo Bonetti (a cura di), *Determinazione dello stato competente all'esame delle domande di asilo*, ASGI Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ottobre 2009, consultabile al sito: <http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1464&l=i>.

sociale e scolastica.

2. mantenere come Stato competente lo Stato che ha rilasciato al richiedente un titolo di soggiorno o un visto in corso di validità (con alcune eccezioni e precisazioni) (art.9, comma 1-2-3) valutando comunque con gli stessi criteri anche chi ha titoli di soggiorno scaduti.
3. individuare quale Stato competente, in caso di passaggio illegale alla frontiera, il primo Stato attraversato in provenienza da un Paese extraeuropeo, a meno che non sussistano condizioni sopraccitate o che la persona non abbia soggiornato in precedenza per un periodo continuativo di almeno cinque mesi in un altro Stato membro nel qual caso questo Stato è individuato (art.10, comma 1-2).

Il regolamento precisa comunque, in primo luogo all'art.3, comma 2, che «ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d'asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento».

In base a questa possibilità è da segnalare che negli ultimi anni l'Unità Dublino (dopo che sentenze di vari Tar avevano annullato i trasferimenti decisi) non ha effettuato trasferimenti verso la Grecia, l'Ungheria e Malta ritenendo che questi Stati non garantiscano una dignitosa accoglienza e procedura verso i richiedenti protezione; ma è anche da segnalare che Germania e Svezia non hanno trasferito analogamente richiedenti protezione verso l'Italia reputando che il sistema italiano non garantisca adeguata accoglienza come stabilito dalle direttive europee.

I criteri per l'individuazione dello Stato competente per l'esame delle domande di asilo in base al regolamento Dublino, individuano come motivo prioritario il mantenimento dell'unità familiare, tuttavia, come evidenzia un recente rapporto dell'European Refugee Found¹⁵³, il criterio più utilizzato è quello previsto all'art. 10 del vecchio Regolamento n°343 del 2003 e all'articolo 13 del nuovo Regolamento 643 del 2013, ovvero collegato all'ingresso irregolare eludendo i controlli alle frontiere nel primo Stato membro europeo di passaggio. L'applicazione del regolamento per motivi di famiglia è effettuata solo per una minima percentuale dei trasferimenti effettivi tra gli Stati.

¹⁵³ Matiada Ngalikpima e Maria Hennessy (a cura di) *Dublin in regulation. Lives on hold. European comparative report*, progetto finanziato da European Refugee Fund, febbraio 2013, consultabile al sito: <<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/701.html>>.

La seguente tabella evidenzia l'elevato numero, in crescita, di richieste di assunzione di competenza da parte di altri Stati europei all'Italia tra il 2009 e il 2012.

Tabella 1. "Dublino II": le richieste di assunzione di competenza (2009-2012)

	Gen.-dic. 2009	Gen.-dic. 2010	Gen.-dic. 2011	Gen.-dic. 2012
Richieste dall'Italia ai Paesi membri	1.377	1.607	1.275	2.186
Richieste dai Paesi membri all'Italia	10.596	9.673	13.715	17.631
TOTALE	11.973	11.280	14.990	19.817

Fonte: Elaborazione *Vie di fuga* su dati Unità Dublino/ Ministero dell'Interno 2012 e 2013

La successiva evidenza invece la bassa percentuale degli effettivi trasferimenti eseguiti in seguito alla decisione in base al Regolamento Dublino.

Tabella 2. Regolamento Dublino II: i trasferimenti eseguiti (2009-2012)

PERIODO	Gen.-dic. 2009	Gen.-dic. 2010	Gen.-dic. 2011	Gen.-dic. 2012
Trasferimenti dall'Italia ai Paesi membri	47	113	14	25
Trasferimenti dai Paesi membri all'Italia	2.658	2.739	4.645	3.551
TOTALE	2.705	2.852	4.659	3.576

Fonte: Elaborazione *Vie di fuga* su dati Unità Dublino/ Ministero dell'Interno 2012 e 2013

Tabella 3. "Dublino II": le richieste di assunzione di competenza presentate dai Paesi membri all'Italia (1° genn. - 31 dic. 2012)

Paese richiedente	Accolte	In istruttoria	Informazioni acquisite	Domande rifiutate e ritirate	TOTALE
Austria	430	25	136	131	722
Belgio	323	108	2	36	469
Bulgaria	0	0	3	1	4
Cipro	0	0	0	0	0
Repubblica Ceca	5	0	1	2	8
Danimarca	412	20	62	96	590
Estonia	0	0	0	0	0
Finlandia	17	120	0	2	139
Francia	364	366	9	143	882
Germania	1.806	24	6	644	2.480
Grecia	2	2	0	4	8
Ungheria	2	0	5	1	8
Islanda	12	0	4	2	18

Irlanda	5	2	7	4	18
Lettonia	0	0	0	0	0
Lituania	0	0	0	0	0
Lussemburgo	21	0	0	5	26
Malta	2	0	0	2	4
Paesi Bassi	191	86	48	56	381
Norvegia	332	130	119	149	730
Polonia	7	0	15	3	25
Portogallo	4	1	0	1	6
Romania	5	0	0	0	5
Slovacchia	2	0	3	1	6
Slovenia	9	2	0	5	16
Spagna	5	2	1	4	12
Svezia	1.933	323	403	289	2.948
Svizzera	3.373	2.171	1.384	706	7.634
Regno Unito	356	14	19	103	492
TOTALE	9.618	3.396	2.227	2.390	17.631

Nota: aderiscono al "sistema Dublino" dell'Ue anche Svizzera, Islanda e Norvegia.
Fonte: Unità Dublino/ Ministero dell'Interno 2013

In base a quanto stabilisce il Regolamento, in totale, nel 2012 l'Italia ha accolto da altri Stati europei 3551 richiedenti asilo o rifugiati, un numero in diminuzione rispetto agli anni precedenti, ma è da rilevare il dato di crescita delle "richieste di assunzione di competenza" (+ 29% rispetto al 2011); questo elemento, insieme alla diminuzione dei trasferimenti effettivi evidenzia che questo sistema è in difficoltà. La maggior parte delle richieste sono arrivate dalla Svizzera, seguita dalla Svezia e dalla Germania, ma ne sono state accolte poco più della metà (nel 2012 9600 su 17600).

Al cosiddetto "Sistema Dublino" sono state rivolte aspre critiche nel corso degli anni in Europa, perché le sue limitazioni hanno spesso avuto duri impatti sui richiedenti asilo ad esso sottoposti. Come rileva il citato Rapporto dell'European Refugee Found¹⁵⁴, i trasferimenti in base a tale sistema hanno comportato spesso la separazione di membri di una stessa famiglia, alcune persone sono state lasciate senza mezzi di sostentamento o detenute e, al contrario dell'obiettivo del Regolamento, l'accesso alla procedura non è stato sempre garantito. Il Rapporto evidenzia come i rilevanti differenti tassi di riconoscimento dello status di rifugiato e di condizioni di accoglienza fra Stati europei, creino una sorta di "lotteria dell'asilo", in particolare per i richiedenti asilo minori non accompagnati. Il "Sistema Dublino" per essere realmente applicato presuppone che gli standard di protezione siano armonizzati fra

¹⁵⁴ cfr *ibidem*, pag. 6

tutti gli Stati, ma ciò oggi non è una realtà¹⁵⁵. Le condizioni di accoglienza e i tassi di accoglimento delle domande di protezione simili cambiano molto da un Paese all'altro, inoltre chi ottiene il permesso per protezione internazionale in uno Stato membro non può lavorare regolarmente in un altro Stato UE, ciò significa che lo Stato individuato dal sistema Dublino come competente per esaminare la domanda sarà quello in cui la persona, a parte alcune eccezioni, dovrà rimanere per vivere, lavorare e accedere a servizi sanitari e sociali. Questo non tiene conto delle volontà delle persone, dei loro legami familiari o culturali con certi paesi, e neppure delle concrete prospettive di trovare un'occupazione nei diversi Paesi europei.

L'Unione Europea ha cercato recentemente di affrontare questo problema riformando il complesso della normativa in materia, nell'intento di costituire il Sistema Europeo Comune di Asilo, al fine di creare una base uniforme per evitare disparità nel trattamento delle persone e nell'esame delle loro domande di asilo.

Come segnalato già nel capitolo precedente, nel 2011 il Parlamento Europeo ha emanato la direttiva 2011/95/UE¹⁵⁶ cosiddetta nuova Direttiva qualifiche che modifica la precedente Direttiva 2004/85/CE¹⁵⁷. Il 26 giugno 2013 il Parlamento europeo ha approvato due nuove direttive, la 2013/32/UE¹⁵⁸ e la 2013/33/UE¹⁵⁹, che modificano le precedenti in merito alle procedure di riconoscimento della protezione e alle misure di accoglienza; nella stessa data è stato approvato il nuovo Regolamento

¹⁵⁵ La stessa Commissione Europea ha rilevato che «le differenze constatate tra le decisioni con cui si accolgono o si rigettano le domande di asilo di richiedenti provenienti dagli stessi Paesi di origine mettono in luce un problema di fondo del sistema europeo comune di asilo vigente: anche dopo una certa armonizzazione legislativa a livello europeo, vari fattori, fra cui la mancanza di prassi comuni, le differenti tradizioni e la diversità delle fonti d'informazione sui Paesi d'origine, intervengono a determinare risultati divergenti. Ne conseguono movimenti secondari e ciò è contrario al principio della parità di accesso alla protezione in tutta l'UE» (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Piano strategico sull'asilo: un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione Europea – Bruxelles, 17.6.2008) in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:it:PDF>>.

¹⁵⁶ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *Recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta*, GUUE L 337, 20 dicembre 2011.

¹⁵⁷ Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, *Recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale*, GUUE L 304, 30 settembre 2004.

¹⁵⁸ Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *Recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, GUUE L 180 del 29 giugno 2013.

¹⁵⁹ Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *Recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione (rifusione)*, GUUE L 180 del 29 giugno 2013.

Dublino con direttiva 604/2013¹⁶⁰; con questi nuovi strumenti normativi l'intenzione del Parlamento europeo è di instaurare una procedura comune e arrivare ad uno status uniforme in tutta l'Unione Europea per i titolari della protezione internazionale, come prevede all'art.78 il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)¹⁶¹. Ma questi nuovi strumenti non sembra che potranno portare a cambiamenti incisivi, i testi delle Direttive sono migliorati, ma le disposizioni previste si dividono fra quelle il cui recepimento è obbligatorio, e quelle, che sono la maggior parte, che lasciano la libertà agli Stati di applicarle o meno senza portare comunque alla realizzazione di una procedura unica di asilo. I singoli Stati con le loro normative e scelte politiche realizzano servizi di welfare, politiche per il lavoro e per l'abitare assai diverse fra loro comportando anche per i richiedenti asilo ed i rifugiati un livello di protezione differente, cosa che invece non dovrebbe essere per rispondere alla finalità del Regolamento Dublino.

Dopo quanto detto risulta evidente quanto siano importanti, per chi richiede protezione internazionale, l'accertamento e la valutazione che vengono fatte in base al Regolamento Dublino. E' proprio per evitare questi rilevamenti che molti richiedenti asilo cercano di transitare in Italia o in altri Stati senza dichiarare la necessità di protezione e, soprattutto in quest'ultimo periodo, si deve segnalare che le forze dell'ordine italiane non ostacolano tale volontà, con obiettivi ben diversi da

¹⁶⁰ cfr. Elisabetta Ferri, "Asilo, il nuovo Regolamento Dublino III", 19 luglio 2013, in *Progetto Melting Pot Europa*, consultabile al sito: < <http://www.meltingpot.org/Asilo-Ecco-il-nuovo-Regolamento-Dublino-III.html#.U34xoxyqePA>>.

¹⁶¹ Ci si riferisce al Trattato di Roma, fatto a Roma il 25 marzo 1957, ratificato in Italia con legge n°1203 del 1957 e Legge 909 del 1986, che istituisce una Comunità europea, poi modificato dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e divenuto il TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – versione consolidata aggiornata al 9 maggio 2008). All'art.78 questo trattato recita: «1. L'Unione sviluppa una politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea, volta a offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti. 2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure relative a un sistema europeo comune di asilo che includa: a) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di Paesi terzi, valido in tutta l'Unione; b) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di Paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale; c) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio; d) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria; e) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria; f) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria; g) il partenariato e la cooperazione con Paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea. 3. Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.»

quelli dei migranti in fuga.

2.5 La valutazione presso le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale: le testimonianze di Gorizia e Roma

La domanda di protezione internazionale presentata dal richiedente asilo presso le Questure e formalizzata tramite il verbale su modello C3, viene inviata alla Commissione Territoriale competente per territorio di domicilio. E' questo l'organo che ha il compito di esaminare le motivazioni delle richieste e che decide di riconoscere i rifugiati in seguito ad una audizione che la normativa italiana prevede debba sempre avvenire, tranne alcune eccezioni.

Le attuali "Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale" (di seguito nominate CCTT) sono disciplinate in base a quanto prevede il dlgs 25/2008 come modificato dal dlgs 159/2008, che, come descritto nel capitolo 1, ha recepito la Direttiva europea 2005/85. L'articolo 4 del citato decreto stabilisce il numero e la composizione delle CCTT; sono previste al massimo dieci Commissioni¹⁶² nominate con decreto del Ministro degli Interni, e sono composte da quattro membri: un rappresentante della carriera prefettizia con funzioni di presidente, un funzionario della Polizia di Stato, un rappresentante di un ente locale del territorio di competenza della Commissione (comune, provincia, regione) designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e un rappresentante dell'Unhcr, il decreto prevede inoltre che in caso di particolari afflussi di richiedenti le CCTT possono essere intergrate dalla presenza di un funzionario del Ministero degli Affari Esteri, su proposta della Commissione Nazionale, per esaminare le domande «per le quali occorre disporre di particolari elementi di valutazione in merito alla situazione dei paesi di provenienza di competenza del Ministero degli Affari Esteri»¹⁶³.

Per comprendere meglio le modalità di funzionamento e di decisione utilizzate dalle CCTT mi sono recata presso la Commissione Territoriale di Gorizia e presso quella di Roma dove ho intervistato nella prima il Presidente dott. Adolfo

¹⁶² Attualmente le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale hanno sede a Gorizia, Milano, Torino, Roma, Caserta, Foggia, Bari, Crotone, Trapani e Siracusa; . (fonte: Ministero dell'Interno, <http://www.interno.gov.it>)

¹⁶³ Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25 "Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato" articolo 4, comma 3, *Gazzetta Ufficiale* n. 40 del 16 febbraio 2008.

Valente e la dott.ssa Veronica Martelanc, membro dell'Unhcr, e nella seconda il dott. Andrea Pecoraro e la dott.ssa Cristina Franchini, membri dell'Unhcr. Ho rivolto loro un'intervista (vedasi schema delle domande nell'allegato A) al fine di comprendere la loro preparazione in materia, come si svolge l'audizione, quali tecniche di intervista si applicano, l'utilizzo degli interpreti e la loro preparazione, le indicazioni e le informazioni fornite loro sui paesi di origine, i criteri utilizzati per comprendere la credibilità dei richiedenti e per decidere quale protezione riconoscere. Le persone intervistate, prevalentemente dell'Unhcr, mi hanno confermato che i criteri di nomina dei membri delle CCTT non prevedono che essi abbiano una particolare preparazione né è prevista una preliminare formazione per loro; i più preparati risultano essere, come confermato anche dal Presidente della CT di Gorizia, i membri nominati dall'Unhcr che sono segnalati proprio per la loro particolare formazione e preparazione, data dalla stessa organizzazione. Ai membri delle CCTT manca nella maggior parte dei casi l'adeguata formazione, molti se la sono creata con l'esperienza e partecipando ai pochi corsi di aggiornamento organizzati dalla Commissione Nazionale. In effetti, nel recepire la direttiva europea l'autorità italiana non ha attuato quanto previsto all'articolo 8 della stessa, infatti mentre nella norma europea è specificato che l'autorità responsabile per ciascuna fase del procedimento di esame della domanda deve essere "competente" per svolgere un esame "adeguato" della domanda e precisa che «il personale incaricato ad esaminare le domande e decidere nel merito abbia una conoscenza dei criteri applicabili in materia di asilo e di diritto dei rifugiati»¹⁶⁴, la normativa italiana invece non offre alcuna precisazione in merito alla competenza e alla formazione dei membri delle CCTT. Ne consegue che spesso i membri delle commissioni proposti dall'ente locale o dalla Polizia o il Prefetto incaricato alla presidenza, non abbiano conoscenze, si improvvisino e si basino sulla propria esperienza, che spesso riguarda materia di immigrazione, ma che non è, il più delle volte, pertinente al problema dei richiedenti asilo. Il dott. Valente, presidente della commissione di Gorizia, ha spiegato che, in sede di valutazione collegiale dei casi, si avvalgono molto delle indicazioni date da parte del membro dell'Unhcr, che ha funzioni spesso anche di formatore interno della Commissione in merito a tecniche di intervista e di conoscenza sulle problematiche legate alle persecuzioni e torture

¹⁶⁴ Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005 "Norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato" articolo 8 comma 2 lettera c), *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L 326 del 13-12-2005.

subite nei vari Stati. La dott.ssa Franchini della Commissione di Roma segnalava che se la persona nominata come rappresentante dell'ente locale è un'assistente sociale che ha esperienza con immigrati nel territorio, questa figura può apportare all'interno della commissione un punto di vista ed un approccio utile, come pure, seppur con un'ottica ben diversa, il membro nominato della Polizia se ha specifica esperienza. Resta comunque una necessità, sentita da tutti gli intervistati, quella della formazione che dovrebbe essere fornita ai membri nominati dal Ministero; gli aggiornamenti organizzati negli ultimi anni dalla Commissione Nazionale per le CCTT sono stati svolti avvalendosi della collaborazione dell'Unhcr o di agenzie europee, ed hanno proposto aggiornamenti sulle tecniche di intervista, su come reperire informazioni dei paesi di origine (cosiddette COI – Country of Origin Informations), sui richiedenti vulnerabili e vittime di tortura, rivolti non sempre a tutti i membri delle commissioni ed organizzati abbastanza di rado per la mancanza di fondi statali.

Nelle interviste è emerso il medesimo problema di preparazione e formazione da parte degli interpreti, che nelle audizioni hanno un ruolo molto importante dovendo attenersi ad una traduzione letterale, ad un comportamento neutrale che non media e “interpreta” ma traduce con correttezza. E' pertanto essenziale che abbiano un'ottima padronanza della lingua italiana oltre che della lingua straniera. Attualmente gli interpreti sono nominati dalla cooperativa ITC di Roma, con cui il Ministero dell'interno ha in essere una convenzione per la fornitura di tali professionisti, che, per le lingue più utilizzate, sono persone preparate, spesso dal lavoro di anni in Commissione, e competenti al ruolo, mentre per le lingue più rare, i dialetti, sono persone con cui è più difficoltoso ottenere traduzioni precise e che pertanto richiedono, anche da parte del commissario che intervista, il ricorso ad un linguaggio semplice al fine di evitare interpretazioni errate e a frequenti inviti a non mediare o filtrare le risposte. In caso di lingue rare o dialetti è stato segnalato dalla Commissione di Gorizia il ricorso alcune volte all'utilizzo dell'interprete in video conferenza, modalità definita assai negativa sia per il setting dell'intervista, sia per i problemi interpretativi e per l'allungamento dei tempi.

La normativa di riferimento, sia comunitaria che italiana, non disciplina in che modo debba essere condotto il colloquio personale (in merito alla durata, alla ricerca di informazioni, al setting più adeguato) e la Commissione Nazionale, che dà indirizzi alle CCTT, non ha adottato linee guida che consentano di uniformare le modalità di processo decisionale; le linee guida predisposte dalla Commissione

Nazionale risalgono al 2005, sono oggi in gran parte superate, e le indicazioni sulle tecniche di intervista rimandano alle indicazioni predisposte dall'Unhcr nel documento "Intervistare i richiedenti asilo", che precisa che «la preparazione dell'intervista è un momento cruciale del percorso per la determinazione dello status di rifugiato. Un intervistatore che è ben informato e preparato, sarà nella condizione di stabilire con il richiedente un rapporto che fornisca un'atmosfera di fiducia e di sincerità. La preparazione appropriata e il possesso d'informazioni utili permettono all'intervistatore di porre le domande adatte, di affrontare ogni difficoltà che può sorgere durante il corso dell'intervista e di accertare la credibilità del richiedente»¹⁶⁵.

Di fatto la modalità di svolgimento dell'audizione, esaminata nelle interviste, è risultata uguale sia a Gorizia che a Roma, i colloqui avvengono con un solo commissario, che intervista e verbalizza, e la presenza dell'interprete. I commissari si riuniscono poi in sede collegiale, presentando i casi uditi, proponendo la decisione in merito o ponendo chiarimenti, in particolare sulla situazione dei paesi di origine (i membri dell'Unhcr sono considerati i maggiori esperti del gruppo), e proponendo la discussione con i colleghi. La definizione viene votata e nel caso di contestazioni o di dubbi possono richiedere una nuova convocazione con un cambio di commissario valutatore o cambio di interprete, oppure sospendere la decisione in attesa di assunzione di informazioni aggiuntive da parte della Commissione in merito alla situazione del Paese di origine o su alcuni aspetti del racconto da parte del richiedente oppure per richiedere perizie mediche o psicologiche.

Il Decreto legislativo 251/2007 aggiornato con il recente Decreto legislativo 18/2014, che attua la direttiva 2004/83/CE e la sua rifusione con la Direttiva 2011/95/UE detta "Direttiva qualifiche", indirizza i membri delle CCTT nell'esaminare i racconti e le vicende narrate dai richiedenti. La norma prevede che siano valutati: a) tutti i fatti pertinenti «che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese, ove possibile, le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione;» b) la dichiarazione e la documentazione «pertinenti presentate dal richiedente, che deve anche rendere noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;» c) la situazione individuale e le circostanze «personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe

¹⁶⁵ UNHCR, *Intervistare i richiedenti asilo*, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, pag.3

essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;» d) l'eventualità «che le attività svolte dal richiedente, dopo aver lasciato il Paese d'origine, abbiano mirato, esclusivamente o principalmente, a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività esponano il richiedente a persecuzione o danno grave in caso di rientro nel Paese;» e) l'eventualità «che, in considerazione della documentazione prodotta o raccolta o delle dichiarazioni rese o, comunque, sulla base di altre circostanze, si possa presumere che il richiedente potrebbe far ricorso alla protezione di un altro Paese, di cui potrebbe dichiararsi cittadino.»¹⁶⁶

Il suddetto Decreto definisce quali siano gli atti da considerarsi di persecuzione (articolo 7), quali gli organi responsabili delle persecuzioni (articolo 5) e quali i soggetti deputati a dare protezione (articolo 6).

I membri delle CCTT devono pertanto conoscere bene la normativa e devono avere informazioni sui paesi di origine in merito alle condizioni politiche, sociali, giuridiche; dovrebbero acquisire informazioni preventivamente sui paesi e sulle situazioni, presentate dai richiedenti già nei modelli C3, per poter porre in sede di colloquio domande pertinenti e poter valutare con maggior cognizione di causa le dichiarazioni dell'intervistato. Nel successivo capitolo 3 si cercherà di approfondire questo aspetto, quali siano le fonti di acquisizione di informazioni e documentazione, quali i criteri di esame dei fatti e delle eventuali prove presentate. Quello che è da rilevare, come evidenziato dalla ricerca già citata “Il diritto alla protezione”, è che negli ultimi anni vi è stato un miglioramento della qualità nella procedura delle CCTT, sia per quanto riguarda l'attenzione nella conduzione del colloquio di audizione, sia nell'acquisizione di informazioni e documentazione relativa ai fatti oggetto di giudizio, che ha reso possibile motivare con più precisione le decisioni prese, anche se ricorrono ancora con frequenza formulazioni generiche per quanto attiene la credibilità dell'intervistato o la veridicità di quanto narrato. Le decisioni spesso non fanno riferimento ai criteri di esame dei fatti e delle circostanze, e per quanto riguarda le informazioni sui paesi di origine si riscontrano riferimenti in termini generali alla situazione del Paese.

¹⁶⁶ Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 come modificato dal Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, articolo 3, comma 3, versione integrata in <<http://associazioneasmira.files.wordpress.com/2014/03/copia-di-d-lgs-251-2007-come-modificato-da-d-lgs.pdf>>.

Le tecniche di intervista utilizzate dagli intervistati sono prevalentemente le stesse. L'audizione prevede una fase iniziale, con domande predisposte secondo una traccia fornita dalla Commissione Nazionale, in cui vengono fatte le presentazioni, viene ribadito il significato di protezione in base alla Convenzione di Ginevra e alla normativa italiana, si chiede conferma dei dati personali rilasciati presso la Questura e si pongono le prime domande in merito alla provenienza, alla famiglia, l'istruzione e le esperienze lavorative, cercando di mettere a proprio agio la persona. La fase centrale del colloquio verte sulla richiesta di narrare i motivi che hanno portato a lasciare il proprio Paese e che ne impediscono il rientro; qui la modalità comune è quella di lasciar parlare liberamente la persona ed intervenire alla fine per porre domande di chiarimento e di approfondimento, ma nel caso di persone in difficoltà, traumatizzate a raccontare, si lascia parlare liberamente sin dall'inizio, oppure la narrazione è aiutata ponendo domande aperte. Per valutare la credibilità della persona si valuta la coerenza del racconto (ma ogni eventuale contraddizione va comunque approfondita perchè può essere dovuta a incoerenze interne della storia) e l'attinenza delle risposte sulle informazioni date, sugli argomenti per cui dice di aver subito discriminazione. E' ritenuto importante dagli intervistati anche riprendere pezzi di dichiarazioni, ripetere ciò che la persona ha raccontato, dimostrando in questo modo alla persona che è ascoltata e che si è interessati alla sua storia. La credibilità può essere altresì verificata facendo ripetere, contestando le incoerenze per capire e valutando le motivazioni date ad esse. Viene tenuto presente che nei casi di persone che hanno subito torture le motivazioni di incoerenze possono essere comprese a causa del traumatico vissuto. Il confronto tra le fonti informative sui paesi di origine con le dichiarazioni rese è importante anche se è sempre necessario comprendere le eventuali diversità chiedendo chiarimenti in merito e valutando le risposte date.

Le violenze e torture subite sono spesso difficili da riconoscere, lo hanno evidenziato tutti gli intervistati, il contesto dell'audizione non è il setting più appropriato, e, come rileva Beneduce¹⁶⁷, la situazione può essere paradossale perché in persone che cercano di dimenticare o trovare sollievo, evocare situazioni atroci di violenza subita può avvenire solo in un contesto di sicurezza psicologica, senza l'obbligo dell'attenzione a presentare la propria vicenda in modo da dimostrare di

¹⁶⁷ cfr. Renato Beneduce *Pensare la violenza: un approccio etnopsichiatrico alla tortura*, in ICS (2003) pag.94, op.cit. in Michele Manocchi, *Richiedenti asilo e rifugiati politici. Percorsi di ricostruzione identitaria: il caso torinese*, edizioni Franco Angeli (2012), pag. 52.

dire la verità, come avviene invece di fronte alla Commissione. Spesso un atteggiamento di distanza emotiva, quale difesa da quanto vissuto, insieme al bisogno di sentirsi creduti dall'intervistatore crea una dissonanza che deve essere capita. A volte i richiedenti narrano vissuti di violenza focalizzandosi solo su alcuni aspetti in modo strumentale, alla ricerca della "storia giusta", per vedersi riconosciuti come rifugiati.

Per riconoscere i casi di esclusione dal riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, i membri delle Commissioni non hanno indicazioni particolari da parte del Ministero dell'Interno; l'eventuale sospetto viene evidenziato dalla storia narrata e in questi casi può essere necessaria un approfondimento ulteriore, a volte una seconda intervista come già precisato.

Gli intervistati della CT di Gorizia hanno evidenziato come negli anni 2011-2012 la Commissione abbia lavorato per valutare i richiedenti provenienti dalla Libia, accolti con i provvedimenti dell'Emergenza Nord Africa, segnalando un'alta percentuale di domande improprie, di migranti economici.

Alla Commissione di Roma hanno rilevato che la percentuale di domande strumentali non è alta, e che spesso domande improprie sono inoltrate su indicazione di enti e associazioni, che consigliano la richiesta di asilo come una modalità di regolarizzazione.

Gli intervistati hanno altresì sottolineato quanto sia positivo, d'altro canto, il lavoro di enti e associazioni che preparano preventivamente i richiedenti all'audizione, per scrivere la propria storia e per il reperimento di documentazione personale (certificazioni mediche, documenti di identità, testimonianze, ecc) che aiutano a fare emergere la vera storia personale, cosa che la Commissione, per motivi di tempo, non riesce a fare compiutamente.

Risulta evidente quanto sia delicata e quanto debba essere attenta la valutazione che effettua la CT.

L'audizione in sede collegiale è richiesta dalla normativa ma in pratica le commissioni procedono con colloqui individuali, con l'avvertenza di richiedere all'intervistato il consenso a tale procedura all'inizio dell'audizione. Tale procedura è dettata da problemi di tempi, le audizioni collegiali allungano i tempi di attesa anche del 50%, gli intervistati hanno sostenuto che le audizioni collegiali erano una formazione interna costante e che le decisioni finali erano facilitate, ma che con i numeri di richieste attuali e l'attuale organizzazione del sistema sono diventate

impossibili. Hanno comunque evidenziato che l'intervista individuale permette di mettere meno in soggezione il richiedente, di creare un setting meno inquisitorio e di facilitare la persona a narrare la sua vicenda, in particolare per le persone più vulnerabili come minorenni, disabili o vittime di grave violenze e torture, comportando minore ansia e tensione. La garanzia che la decisione sia presa con il consulto anche degli altri membri della Commissione è data, secondo le persone intervistate, dalla discussione in sede collegiale che avviene sempre dopo i colloqui individuali della giornata, e in tale sede, se si evidenziano che le informazioni raccolte siano insufficienti, che non siano stati approfonditi alcuni passaggi dei racconti, possono decidere di riconvocare il richiedente per una nuova intervista con un altro membro della Commissione. Nella mia esperienza personale su 80 persone che ho seguito nella preparazione all'audizione presso le CCTT di Gorizia e Verona, ne sono state riconvocate solo 3 (due con variazione del commissario intervistatore e 1 per problemi con l'interprete).

Se è vero che l'intervista individuale permette di mettere il richiedente in una situazione meno stressante, si deve evidenziare come la collegialità in un'audizione possa assicurare una procedura più equa ed efficace per la tutela di un esame il più obiettivo ed imparziale possibile. Durante l'intervista individuale il commissario deve condurre il colloquio e anche verbalizzare le dichiarazioni, la concentrazione può per tale motivo perdersi e influenzare negativamente l'approfondimento della storia; inoltre la lettura della situazione narrata può facilmente essere condizionata dalla competenza e dall'esperienza personale del singolo componente della CT. Il rischio di adottare decisioni difformi fra loro, non omogenee in termini di motivazioni, è poi maggiore in caso di frequente turn over dei componenti delle CCTT, situazione che può accadere di frequente perché i membri delle Commissioni variano spesso (soprattutto i commissari degli enti locali e della polizia).

Gli incontri in sede collegiale, per decidere in merito ad ogni richiedente, avvengono a fine di ogni giornata di audizioni. In alcune CCTT nel periodo di audizioni dei richiedenti della cosiddetta Emergenza Nord Africa (ovvero dei richiedenti provenienti dalla Libia in guerra), gli incontri plenari avvenivano a fine settimana, il venerdì. In questi incontri ogni commissario illustra i casi incontrati; il membro dell'Unhcr ha un ruolo fondamentale nel chiarire le situazioni dei paesi di origine e fornire spesso fonti informative, ha altresì il compito di vigilare sull'applicazione della convenzione di Ginevra essendo frequente il ricorso al

riconoscimento della protezione sussidiaria anche quando vi sono elementi per ritenere reali le persecuzioni per poter riconoscere lo status di rifugiato; ma spesso i commissari con le sole informazioni avute nei colloqui non ritengono di avere prove sufficienti per sostenere la credibilità del richiedente, così nel dubbio riconoscono una protezione inferiore, più generica. E' su questi casi che la discussione è a volte più accesa, sostengono i membri dell'Unhcr, oltre che per le situazioni per cui può ravvedersi la necessità di raccomandare il rilascio di permesso di soggiorno per protezione umanitaria .

Si rimanda al capitolo 4 per esaminare gli esiti delle decisioni delle CCTT negli ultimi quattro anni, che verranno confrontati con gli esiti delle decisioni assunte dai giudici dei tribunali in seguito ai ricorsi contro le decisioni di diniego, e con le decisioni assunte, in media, nei paesi europei.

La normativa prevede che in sede di audizione il richiedente possa essere assistito da un legale di fiducia, ma non è previsto l'accesso al gratuito patrocinio dello Stato, che i minori siano accompagnati da un genitore o dal tutore e che in caso di persone cosiddette "vulnerabili", cioè "disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale"¹⁶⁸, possa essere presente all'audizione un operatore di sostegno per prestare necessaria assistenza¹⁶⁹, questa possibilità è prevalente nei casi seguiti da progetti Sprar, ma molti casi privi del supporto di una accoglienza strutturata non ricevono questo sostegno.

I tempi previsti dalla normativa per la convocazione in sede di CT sono fissati in trenta giorni dal ricevimento della domanda, e per la decisione in 3 giorni feriali successivi. Ma tali tempi non sono stati rispettati, è da segnalare però che la CT di Gorizia nel 2013 è stata in grado di convocare nei tempi previsti (dal 2014 i tempi si sono nuovamente allungati fino a 6 mesi) ed è in grado di notificare la risposta entro i tre giorni. La modalità di comunicazione via web ha decisamente migliorato la qualità della comunicazione e aiutato il rispetto della tempistica prevista dalla normativa. Trenta giorni da un lato garantiscono una celerità che riduce il tempo, fonte di ansia e

¹⁶⁸ definizione di richiedente asilo vulnerabile tratta dall'articolo 8 del decreto legislativo n°140 del 30 maggio 2005 che recepisce la Direttiva europea 2003/9 che stabilisce le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri

¹⁶⁹ cfr art. 13 "Criteri applicabili al colloquio personale" del Decreto Legislativo 25/2008, ibidem.

stress psico-fisico per i richiedenti in attesa di una risposta alla loro necessità di protezione, dissuadono chi potrebbe ricorrere alla richiesta di asilo al solo fine di ottenere un titolo di soggiorno, seppur provvisorio, per regolarizzare la propria presenza in Italia (un tempo comunque non irrisorio sino a qualche anno fa, quando i tempi medi dell'intera procedura, fuori dai centri di accoglienza, erano tra i dieci-dodici mesi). D'altro canto spesso sono pochi giorni per poter garantire al richiedente un supporto adeguato per l'orientamento e l'aiuto nel reperire documentazione a sostegno alla sua testimonianza, in particolare se non si attiva celermente un'adeguata accoglienza o un servizio di orientamento di supporto.

Nel giudicare la procedura di valutazione delle CCTT si devono in conclusione evidenziare le carenze in merito alla formazione del personale, alla frequente turnazione di alcuni commissari che non permette nemmeno di apprendere una formazione dall'esperienza. Il personale, come hanno evidenziato gli operatori intervistati, dovrebbe essere dedicato esclusivamente a questa mansione, formato appositamente e reclutato con criteri di esperienza in merito, mantenendo i diversi approcci alla materia (personale proveniente dai servizi sociali, dalla polizia, dall'Unhcr, dal ministero dell'Interno e degli esteri) per salvaguardare l'elemento positivo delle attuali CCTT che è dato dalla diversità delle esperienze dei componenti, cosa che permette di garantire maggior imparzialità nelle decisioni. Sarebbe necessaria una struttura dedicata specifica, con uffici di supporto e uno staff per la formazione, che si occupi solo di richiedenti asilo con personale proprio.

2.6 La valutazione dei giudici: le testimonianze dai Tribunali di Trieste e Roma

La procedura amministrativa del riconoscimento della protezione internazionale si conclude con la decisione emessa dalle Commissioni Territoriali. Ma nel caso il richiedente asilo abbia ricevuto un diniego alla sua domanda, ha il diritto di ricorrere ad un giudice. Si può avviare in questo modo una successiva fase di controllo ed accertamento presso gli organi giudiziari, previsto fino ai tre gradi di giudizio, secondo i tempi e i termini definiti dagli articoli 19 e 34 del Decreto Legislativo 150 del 2011¹⁷⁰ (che ha modificato l'art.35 del Decreto Legislativo 25/2008), permettendo

¹⁷⁰ vedasi Decreto Legislativo 150 del 01-09-2011 "Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69". (GU n.220 del 21-9-2011) Entrato in vigore il 06/10/2011, che all'art.19

l'accesso al "diritto ad un ricorso effettivo" sancito in primis dalla "Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" all'articolo 13 e dall'articolo 24 della Costituzione italiana.

Il diritto al ricorso sancito dalla normativa non può comunque dirsi nella pratica effettivamente salvaguardato perché prevede tempi ristretti per l'impugnazione ed oggettive difficoltà di accesso alla tutela legale di un avvocato a spese dello Stato. Le persone ospitate in qualche centro di accoglienza possono ricevere con facilità informazioni ed indirizzi in merito alla possibilità di ricorrere alla via giudiziaria, mentre chi non ha questa assistenza rischia molto spesso di perdere questo diritto.

E' previsto che il richiedente possa presentare ricorso, presso il Tribunale che

recita: «Delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale 1. Le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo. 2. E' competente il tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di corte di appello in cui ha sede la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale che ha pronunciato il provvedimento impugnato. Sull'impugnazione dei provvedimenti emessi dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo e' competente il tribunale, in composizione monocratica, del capoluogo del distretto di corte di appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento di cui e' stata dichiarata la revoca o la cessazione. Nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e' competente il tribunale, in composizione monocratica, che ha sede nel capoluogo di distretto di corte di appello in cui ha sede il centro ove il ricorrente e' accolto o trattenuto. 3. Il ricorso e' proposto, a pena di inammissibilita', entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero, e puo' essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana. In tal caso l'autenticazione della sottoscrizione e l'inoltro all'autorita' giudiziaria italiana sono effettuati dai funzionari della rappresentanza e le comunicazioni relative al procedimento sono effettuate presso la medesima rappresentanza. La procura speciale al difensore e' rilasciata altresì dinanzi all'autorita' consolare. Nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli articoli 20 e 21 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, i termini previsti dal presente comma sono ridotti della meta'. 4. La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto: a) da parte di soggetto ospitato nei centri di accoglienza ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettere b) e c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, o trattenuto ai sensi dell'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, ovvero b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui e' accordata la protezione sussidiaria, ovvero c) avverso il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale nell'ipotesi prevista dall'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ovvero d) avverso il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale che ha dichiarato l'istanza manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), del citato decreto legislativo. 5. Nei casi previsti dal comma 4, lettere a), b), c) e d), l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato puo' essere sospesa secondo quanto previsto dall'articolo 5. Quando l'istanza di sospensione viene accolta, al ricorrente e' rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo e ne viene disposta l'accoglienza ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. 6. Il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza sono notificati, a cura della cancelleria, all'interessato e al Ministero dell'interno, presso la Commissione nazionale ovvero presso la competente Commissione territoriale, e sono comunicati al pubblico ministero. 7. Il Ministero dell'interno, limitatamente al giudizio di primo grado, puo' stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti o di un rappresentante designato dalla Commissione che ha adottato l'atto impugnato. Si applica, in quanto compatibile, l'articolo 417-bis, secondo comma, del codice di procedura civile. 8. La Commissione che ha adottato l'atto impugnato puo' depositare tutti gli atti e la documentazione che ritiene necessari ai fini dell'istruttoria e il giudice puo' procedere anche d'ufficio agli atti di istruzione necessari per la definizione della controversia. 9. L'ordinanza che definisce il giudizio rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui e' accordata la protezione sussidiaria ed e' comunicata alle parti a cura della cancelleria. 10. La controversia e' trattata in ogni grado in via di urgenza».

ha sede nel capoluogo di distretto della Corte di Appello in cui ha sede la CT che ha pronunciato il provvedimento, oppure, se la persona è trattenuta in un CIE, presso il Tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte di Appello in cui ha sede il centro di accoglienza. Nel primo caso il ricorso di primo grado deve essere presentato entro 30 giorni dalla notifica della risposta, ricevuta presso la Questura, nel secondo entro 15 giorni dalla notifica. Il ricorso sospende automaticamente l'efficacia del provvedimento impugnato, e quindi permette al richiedente di ottenere il rilascio di permesso di soggiorno per richiesta asilo, ad eccezione però per chi si trova in un Cie, oppure abbia ricevuto diniego per inammissibilità della domanda o per infondatezza, oppure per chi avesse presentato domanda di asilo dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera o in condizioni di soggiorno irregolare nel territorio italiano. In questi casi la sospensione degli effetti della decisione della CT, e quindi il conseguente rilascio di un titolo di soggiorno per richiesta asilo, è subordinata alla concessione che deve dare il giudice su precisa richiesta, tale autorizzazione di solito viene accordata ma necessita sempre di una precisa istanza anche in caso di rinnovo e i tempi di risposta possono essere lunghi, dato che non sempre sono rispettati i tempi definiti (5 giorni).

Finché la persona non vede concluso il suo iter di istanza di protezione deve essere salvaguardata la tutela dall'espulsione, per il principio di *non refoulement*, principio riconosciuto e ratificato in molte convenzioni dall'Italia, come già spiegato più sopra. Pertanto di fatto risulta che le questure competenti non procedano al rilascio di decreto di espulsione al richiedente se ricorrente, ma nei casi in cui il giudice non concede la sospensione non possono rilasciare un titolo di soggiorno regolare che permetta l'accesso a tutti i servizi. Questo problema dovrebbe essere superato non appena l'Italia recepirà la nuova direttiva procedure europea n°2013/32/UE che al comma 5 dell'articolo 46 prevede che "gli Stati membri autorizzano i richiedenti a rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, in attesa dell'esito del ricorso" (il termine del recepimento è entro il 2015) .

I tempi per ricorrere sono molto brevi, e in questo breve periodo la persona deve capire come procedere, trovare un avvocato (non è sempre facile reperirne uno competente in materia) e, nella maggior parte dei casi, ricevere assistenza per richiedere il gratuito patrocinio a spese dello Stato, dal momento che la maggior parte

dei richiedenti asilo non ha disponibilità economica per sostenere le spese di un legale. L'articolo 6 del decreto legislativo 25/2008 prevede che «nel caso di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale, il cittadino straniero è assistito da un avvocato ed è ammesso al gratuito patrocinio ove ricorrano le condizioni previste dal Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115»¹⁷¹. Ma di fatto l'accesso a questo beneficio è molto limitato, deve essere richiesto al Consiglio dell'ordine degli avvocati dove ha sede il Tribunale a cui si presenta il ricorso, molto spesso i tempi non permettono di ottenere in tempo una risposta e in alcuni Consigli dell'ordine vi è un'alta percentuale di mancato accoglimento¹⁷².

In questa fase è di rilevante importanza che il richiedente possa accedere ad enti o associazioni che diano adeguate informazioni e sostegno per la tutela legale. Se la persona si trova accolta in un Progetto Sprar o in un Cara può avere adeguate informazioni, altrimenti può essere difficile comprendere come procedere. Soprattutto nelle grandi città stanno crescendo le associazioni che danno sostegno per queste procedure. Nella mia esperienza personale è risultato di grande aiuto l'operato dell'associazione Avvocato di strada che ha una sede a Rovigo e una, in particolare, a Trieste dove i ricorrenti avverso le decisioni della CT di Gorizia devono proporre ricorso in Tribunale e quindi domiciliarsi presso un avvocato in tale città. Con il sostegno di tale associazione, che mette a disposizione avvocati che non chiedono compensi, è possibile per il richiedente proporre il ricorso anche senza chiedere il gratuito patrocinio, gli avvocati valutano solo se risulta evidente l'infondatezza o l'inappropriata proposizione di un ricorso. Agli interessati chiedono solamente le spese del contributo unificato¹⁷³.

In questo approfondimento si è cercato di capire come i giudici di primo grado dei Tribunali valutino le istanze e arrivino a decidere.

¹⁷¹Il Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n° 115 “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A), *Gazzetta Ufficiale n°139 del 15-6-2002 – Supplemento Ordinario n° 126*, all'art. 75 prevede che «E', altresì, assicurato il patrocinio nel processo civile, amministrativo, contabile, tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, per la difesa del cittadino non abbiente quando le sue ragioni risultino non manifestamente infondate».

¹⁷² A Trieste, ma anche in altre sedi, per molti casi non vi è stata accoglienza perché il Consiglio dell'ordine ha reputato infondato il ricorso. Fonte: Luca Galassi “Italia, il diritto negato” in *PeaceReporter*, 26 novembre 2009 < <http://it.peacereporter.net/articolo/19134/Italia,+il+diritto+negato>> ; e in “Il diritto alla protezione”, op.cit. pag. 278.

¹⁷³ Il Contributo Unificato, è un contributo richiesto dallo Stato ai contribuenti nelle cause civili per ricorrere in giudizio. Nel caso dei ricorsi dei richiedenti asilo, avverso la decisione delle CCTT, il costo è di 85 euro, come chiarito dalla Circolare del Ministero della Giustizia del 11 maggio 2012 “Contributo unificato - Disposizioni introdotte con l'art. 37 del d.l. 98/2011 convertito nella l. 111/2011 ed art. 28 l. 183/2011”.

Se nella fase amministrativa sono previste commissioni ad hoc che, con indirizzi ed aggiornamenti (che dovrebbero ricevere dalla Commissione nazionale), svolgono il lavoro di valutazione delle richieste di asilo, nella fase giudiziaria non sono previste indicazioni per affrontare la particolare materia. Alcuni tribunali negli ultimi anni, dopo l'esponenziale aumento dei ricorsi proposti e le numerose cause in materia di immigrazione, si sono organizzati ad affrontare con più pertinenza l'argomento, o prevedendo all'interno della sezione civile, un'area dedicata all'immigrazione, con giudici che si occupano di tale materia come al Tribunale di Milano, oppure, come a Roma, con l'incarico a giudici onorari (alcuni a tempo pieno e altri a tempo parziale) di dedicarsi esclusivamente alla materia. Ma nella maggioranza dei dieci tribunali che si trovano nei capoluoghi sede di Corte di appello nel cui territorio è stata istituita una Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale, i giudici, già oberati di grossi carichi di lavoro, si sono trovati ad occuparsi dei ricorsi dei richiedenti asilo insieme ad altre cause con riferimenti normativi totalmente diversi. I tribunali si sono visti caricati di questo compito che nell'arco di poco tempo è aumentato considerevolmente, trovandosi impreparati sia a livello organizzativo che a livello di preparazione e formazione dei giudici incaricati di volta in volta a decidere in merito.

Per conoscere le modalità di lavoro e valutazione dei giudici ho intervistato alcuni magistrati presso il Tribunale di Trieste: la dott.ssa Annalisa Barzazi, il dott. Daniele Venier e il dott. Mauro Sonego, e il Presidente della 1^a sezione civile del Tribunale di Roma, dott. Massimo Crescenzi, a cui da due anni è stata affidata l'organizzazione delle udienze in merito ai ricorsi avverso la CT di Roma. Le testimonianze hanno messo in risalto modalità di approccio diverse tra le due sedi, diverse percentuali di accoglimento. A Trieste si è stimato l'accoglimento del 25-30% mentre a Roma superiore al 50%, e si è rilevata un'attenzione maggiore rispetto alle CCTT in merito all'applicabilità della protezione sussidiaria e della protezione umanitaria con riferimenti a sentenze e talvolta considerazioni e letture diverse sui conflitti e sul concetto di violenza diffusa nei paesi di origine.

In entrambi i tribunali non sono riuscita a raccogliere dati particolareggiati dei casi affrontati, solo il numero delle decisioni prese dai singoli giudici intervistati a Trieste e il numero complessivo dei casi al Tribunale di Roma¹⁷⁴. Questo a causa della mancanza concreta di personale che archivi con metodo, e di un sistema di

¹⁷⁴ Si rimanda al capitolo 3 per l'analisi dei dati raccolti

raccolta dati che permetta di avere informazioni più dettagliate in merito alla provenienza, l'età, il sesso e alle decisioni prese.

Ciò che ho potuto constatare dai giudici intervistati è che l'esperienza affina la competenza in materia, che la personale attenzione e sensibilizzazione al problema dei rifugiati favorisce un approfondimento alla materia che ha ambito meta-giuridico, che non si ferma all'applicazione della norma ma implica che il giudice, a cui è attribuito l'onere probatorio come definito dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 27310 del 21-10-2008¹⁷⁵, debba ricercare approfondimenti in merito ai paesi di origine, al fattivo rispetto dei diritti umani e civili in paesi stranieri per i quali non è sempre sufficiente affidarsi alle richieste di informazioni tramite il ministero degli Affari Esteri (prassi spesso utilizzata).

Come hanno precisato i giudici dott. Venier e dott.ssa Barzazzi di Trieste, le fonti a cui attingere informazioni sono molto spesso scritte in inglese o francese ma molti giudici non sono in grado di leggere agevolmente in tali lingue. Documentarsi impegna molto tempo e può accadere che si decida frettolosamente avvalendosi di limitate fonti informative, soprattutto se il ricorso presentato dagli avvocati non fornisce elementi che aiutino l'analisi probatoria.

I giudici intervistati a Trieste procedono alla valutazione per la decisione dopo l'udienza. All'udienza ritengono positiva la presenza del ricorrente, che nella maggior parte dei casi conferma le dichiarazioni e le informazioni date dagli avvocati, per poter porre domande al fine di comprendere meglio la situazione individuale nel Paese di origine. In merito alla valutazione sulla credibilità del richiedente hanno rilevato di procedere con una certa diversità nel metodo di valutazione rispetto alla CT di Gorizia. Dai verbali delle audizioni presso la CT di Gorizia i giudici hanno notato, negli ultimi tempi, un miglioramento negli approfondimenti e nella modalità di conduzione delle interviste, ma sempre con delle diversità a seconda del relatore del caso; hanno evidenziato che la CT valuta la credibilità del richiedente concentrandosi spesso su elementi di secondaria importanza, soffermandosi molto sull'itinerario di viaggio e ponendo domande non sempre consone (ad esempio

¹⁷⁵ Con la sentenza n. 27310 del 21 ottobre 2008, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno definitivamente affermato che in materia di diritto di asilo sussiste un'attenuazione dell'onere della prova a carico del richiedente asilo, con conseguente attribuzione di onere probatorio a carico dell'organo competente a decidere, dal momento che non è possibile per chi fugge fornire piena prova della persecuzione subita, nonchè dei pericoli alla propria incolumità a cui sarebbe esposto nell'ipotesi in cui fosse costretto a tornare nel Paese d'origine. La sentenza è consultabile al sito internet: <http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=2256&l=it>.

verificare la provenienza o i paesi attraversati mostrando foto turistiche di certe località, oppure verificando l'appartenenza alla religione cristiana ponendo domande sul Vangelo). I giudici hanno dichiarato di valutare sotto un altro profilo, concentrandosi sul contenuto della vicenda, valutando la credibilità sulla base della coerenza delle dichiarazioni rilasciate nei quattro passaggi della procedura (dal modello C3, all'audizione in CT, alle dichiarazioni tramite ricorso presentato dall'avvocato e in fine all'udienza) dando però importanza alle contraddizioni rilevanti per la storia, non sui dettagli secondari come ritengono abbia spesso fatto la CT di Gorizia. Ciò che reputano sia prioritario verificare è il rischio che la persona può avere nel caso di rientro in patria.

Il dott. Crescenzi di Roma ha invece sostenuto che a suo avviso la CT di Roma valuta in modo attendibile ed esaustivo la credibilità del richiedente (verificando la veridicità della provenienza geografica con bravi interpreti che comprendono anche i dialetti), il giudice quindi non approfondisce ulteriormente la credibilità del richiedente, anche perché le audizioni si svolgono dopo molto tempo dall'accaduto, mesi ma anche anni, dopo il contatto con l'avvocato e diventano poco significative al fine di verificare credibilità e veridicità. Pertanto al Tribunale di Roma durante le udienze, nella maggior parte dei casi, non si richiede la presenza del ricorrente, anche perché, non potendo utilizzare interpreti nominati dal Tribunale, interrogare la persona solleverebbe rilevanti problemi di comprensione corretta; la presenza del ricorrente viene richiesta nei casi di omosessualità o trans-sessualità per cui il dott. Crescenzi ritiene che vedere la persona possa essere utile.

In entrambi i tribunali esiste il problema dell'impossibilità di poter avere interpreti alle audizioni, i rimborsi a tali professionisti sono esageratamente bassi (al netto circa 6-7 euro all'ora) e i tempi di pagamento molto lunghi, pertanto nessuno è più disponibile a tale incarico. In entrambe le sedi, seppure a Roma sia richiesta la presenza per un numero limitato di casi, sopperiscono attualmente a tale mancanza chiedendo al ricorrente di presentarsi con un interprete, che spesso sono amici, connazionali, oppure, se la lingua parlata è fra le più diffuse e conosciute (inglese o francese), provvede a portare qualcuno l'avvocato.

In entrambi i tribunali i giudici intervistati hanno dichiarato fondamentale ricercare informazioni sui paesi di origine per poter valutare la congruenza con le storie narrate dai richiedenti, il riesame si basa sui rapporti sugli Stati di provenienza che possono confermare o meno le vicende particolari. Con attenzione valutano quei

casi che provengono da aree geografiche in cui vi è violenza diffusa, situazione di grave corruzione delle forze dell'ordine, lesione dei diritti da parte del sistema giudiziario e lesione dei diritti verso le donne, gli omosessuali o particolari gruppi etnici o sociali. Le prove prodotte per avvalorare situazioni individuali sono valutate solo se verificabili, vengono scartati gli articoli di giornale che nella maggioranza dei casi reputano falsi, gli *affidavit* da parte di parenti ed amici in patria non sono ritenuti prove affidabili. Invece certificazioni mediche, testimonianze verificabili in Italia possono essere utili per chiarire la situazione. Come ha evidenziato il dott. Sonogo, giudice a Trieste, valutare tali situazioni è difficile in particolare perché si riferiscono a situazioni, culture, modi di relazionarsi, pensare e agire assai diverse dalla nostra, che pongono le situazioni a rischio secondo prospettive da noi non contemplate; con gli strumenti in possesso ai giudici si possono solo recuperare gli aspetti formali e basarsi sulla normativa e sui dossier redatti da organizzazioni internazionali che risentono comunque degli orientamenti politici e la lettura della realtà ne è filtrata.

I giudici di Trieste hanno sottolineato come vi sia difformità nel segnalare i casi a cui concedere la protezione umanitaria: non esistono precise indicazioni normative in merito. Ritengono che il fatto che la normativa italiana preveda la protezione umanitaria, la rende maggiormente esaustiva rispetto alla normativa in materia di altri Stati europei perché consente di concedere una protezione per quei casi non contemplati nella definizione di status di rifugiato o di protezione sussidiaria¹⁷⁶. A Trieste i giudici intervistati sono ricorsi alla protezione umanitaria per quei casi di cittadini non libici, in fuga dalla guerra in Libia (i cosiddetti ENA: emergenza nord africa) che da anni vivevano in quello Stato, che non avevano più legami con il Paese di origine, ma che non potevano essere considerati rifugiati perché la normativa prevede il possesso della cittadinanza dal Paese da cui si fugge per persecuzioni e violenze (vedasi l'Ordinanza n°51 del 31 maggio 2012 della Corte di Appello di

¹⁷⁶ Vedasi, a sostegno di tale interpretazione, l'Ordinanza del 12-02-2012 del Tribunale di Torino che, nella valutazione della richiesta di protezione umanitaria, ha interpretato l'art.5 comma 6 del d.lgs. 1998/286 richiamando l'art. 32 del d.lgs 2008 n.25 che prevede "il rilascio di un permesso di soggiorno quando ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato", sottolineando come "l'uso della disgiuntiva evidenzia che i motivi umanitari non devono necessariamente trovare un preciso riscontro in disposizioni costituzionali o internazionali, ma possono anche rispondere all'esigenza di tutela dei diritti umani imposti in via generale dall'art. 2 della Costituzione. L'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari costituisce quindi una sorta di clausola di salvaguardia del sistema che consente l'autorizzazione al soggiorno in tutte quelle fattispecie concrete che non trovano una compiuta corrispondenza in fattispecie astratte previste dalla normativa ma nelle quali ricorrono situazioni meritevoli di tutela per motivi umanitari, eventualmente connessi alla necessità di adeguare la disciplina alle previsioni costituzionali o internazionali rilevanti in materia di diritti dell'uomo". (Fonte http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2066&l=it)

Cagliari¹⁷⁷); vi ricorrono nel caso di donne sole con minori, nel caso di persone con familiari regolarmente soggiornanti in Italia, per mantenere l'unità familiare, in caso di persone con problemi di salute e in alcuni casi di persone ben integrate nel territorio italiano per le quali un rientro nel Paese di origine provocherebbe gravi disagi.

Il dott. Crescenzi ha rilevato come l'alta percentuale di accoglimento dei ricorsi da parte del Tribunale di Roma sia dovuto al fatto che il lavoro della CT si concentra sulla verifica dei requisiti per la concessione dello status di rifugiato o della protezione umanitaria, con esami competenti, grazie anche alla preparazione dei membri dell'Unhcr che ne garantisce attendibilità, ma molte valutazioni non concentrano altrettanta attenzione nel riconoscere la protezione sussidiaria a cui ricorrono solo per chi proviene da determinati paesi, che variano nel tempo, basandosi su una lettura di conflitto e violenza diffusa restrittiva. Con il riferimento anche ad altre sentenze i giudici di Roma hanno riconosciuto la protezione sussidiaria alle donne vittime di tratta, a cittadini della Nigeria, Paese in cui è stata riconosciuta in molti report (ad es. Amnesty International) una situazione di corruzione e violenza diffusa¹⁷⁸. L'esame dei giudici di Roma si concentra più sulla situazione dei paesi di origine che sulla situazione individuale che reputano già ben approfondita dalla CT.

Il riconoscimento alla protezione sussidiaria e umanitaria è pertanto l'elemento di maggior difformità tra giudici e CCTT.

Il lavoro dell'avvocato ha una grande importanza per porre elementi alla decisione, ma è stato rilevato dai giudici la diffusa incompetenza dei legali, pur evidenziando un miglioramento negli ultimi anni.

Un ricorso che fornisce pertinenti riferimenti a fonti informative in merito alla situazione del Paese di origine del richiedente, con attinenze allo specifico caso, e testimonianze attendibili che supportino il caso individuale sono di grande aiuto all'analisi del giudice. Come hanno rilevato gli Avvocati di strada di Trieste, che ho intervistato presso lo studio del dott. Raffaele Leo, spesso gli avvocati si disperdono a descrivere la situazione generale di un Paese senza concentrarsi con pertinenza alle

¹⁷⁷ Corte d'Appello di Cagliari I sezione civile, Ordinanza 51 del 31 maggio 2012, consultabile al sito internet: <<http://www.immigrazione.biz/sentenza.php?id=1703>>.

¹⁷⁸ Cfr Lucia Fanti, *La protezione ai cittadini nigeriani*, relazione dell'intervento al convegno "Diritto di asilo e tutela giurisdizionale: temi e sviluppi" organizzato da ASGI, A buon diritto onlus e Associazione SenzaConfine, a Roma il 18 ottobre 2013, disponibile al sito internet: <http://www.vocisospese.org/wp-content/uploads/2013/10/La-protezione-ai-cittadini-nigeriani-Dott.ssa-Lucia-Fanti.pdf>

vicende legate al caso individuale. Molti ricorsi sono copiati e uguali per tanti casi, stesi in velocità senza entrare nel merito della situazione individuale.

Spesso il compito del legale si concentra sul prendere tempo¹⁷⁹, proporre rinvii per permettere al richiedente di prorogare la sua presenza regolare nel territorio italiano, dal momento che poi nella quasi totalità dei casi diniegati, la persona non lascia il territorio italiano e non viene espulsa, ma si trova a vivere come un “senza dimora, senza documento, senza diritti”.

In caso di esito negativo al ricorso al Tribunale di primo grado, è possibile ricorrere in appello, come prevede l’art. 702-quater del codice di procedura civile, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione dell’ordinanza che definisce la decisione del primo grado, tale ricorso non sospende automaticamente l’efficacia della sentenza impugnata, ma il richiedente può chiederla comunque in presenza di gravi e circostanziate ragioni. Il giudice di Corte d’appello è giudice di merito e pertanto anch’egli valuta e decide su tutti gli aspetti del ricorso, confermando la decisione di primo grado oppure riformulandola. Una bassa percentuale dei richiedenti diniegati dopo il ricorso in primo grado ricorre in appello (circa il 15% a Trieste¹⁸⁰), sia perché sfuggono le scadenze, la notifica non viene spesso comunicata in tempo all’interessato, sia per i costi.

Dopo il secondo grado della Corte d’appello, contro una eventuale nuova decisione negativa, il richiedente può proporre ricorso alla Corte Suprema di Cassazione, che richiede l’ausilio di un avvocato abilitato al patrocinio verso le supreme giurisdizioni, e può essere proposto entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza. Tale ricorso non ha efficacia sospensiva che può comunque essere richiesta, anche in questo grado, in caso di particolari situazioni. Il giudice della Corte di cassazione, è giudice di legittimità e decide sulle questioni di diritto, verificando la corretta applicazione delle norme da parte del giudice che ha pronunciato la decisione che è stata impugnata. In caso di accoglimento del ricorso, il caso viene rinviato alla Corte di appello per una nuova decisione. I ricorsi alla Cassazione sono molto pochi circa lo 0,78% (dato sul contenzioso con la CT di Gorizia¹⁸¹) ma in molti casi le decisioni di tale corte hanno chiarito situazioni controverse e ampliato la

¹⁷⁹ cfr. Enzo Rossi e Luca Vitali, “I rifugiati in Italia e in Europa. Procedure di asilo fra controllo e diritti umani”, G. Giappichelli editore, Torino 2011, capitolo 4.

¹⁸⁰ Come rilevato dalla citata ricerca “Il diritto alla protezione: studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione” (effettuata, nell’ambito di un progetto finanziato dal Fondo Europeo per i Rifugiati 2008-2013, dalle associazioni ASGI, AICCRE, Caritas, Communitas Onlus e CeSPI), pag.282.

¹⁸¹ ibidem

giurisprudenza in merito¹⁸².

2.7 Il ruolo della Commissione Nazionale e la valutazione della revoca dello status di rifugiato: il punto di vista del membro dell'UNHCR

Ultimo organismo con funzioni valutative nei confronti del riconoscimento dello status di rifugiato, è la Commissione Nazionale (di seguito CN), che ha il compito di revocare gli status della protezione internazionale e di dettare le linee di indirizzo alle Commissioni territoriali per le loro decisioni. Tale Commissione, organo del ministero dell'Interno presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, opera in base a quanto delineato dall'art. 5 del Decreto Legislativo 25/2008¹⁸³. Suo principale compito, come sopra accennato, è l'indirizzo e il coordinamento delle Commissioni territoriali, la tenuta della banca dati informatica sulle richieste di asilo, la costituzione e l'aggiornamento di un centro di

¹⁸² Si cita ad esempio la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione Sesta Civile, Sentenza decisa il 25 gennaio 2012, n. 2294, dd. del 16 febbraio 2012 che evidenzia come la normativa italiana non abbia recepito l'art. 8 della direttiva 2004/83/CE e pertanto non è applicabile in Italia la disposizione che prevede che la CT possa rifiutare il riconoscimento della protezione ad un richiedente se in una parte del territorio del paese d'origine egli non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato o non corra rischi effettivi di subire danni gravi e se è ragionevole attendere che si possa stabilire in quella parte del paese. Oppure la sentenza della Corte di Cassazione, Sezione prima, n. 18940 del 2006, che attribuisce al diritto d'asilo costituzionale "l'esclusiva funzione di consentire la permanenza temporanea dello straniero al solo fine di procedere all'accertamento giurisdizionale delle condizioni per il rifugio". (fonte: <http://www.asgi.it/>)

¹⁸³ Art. 5 del D.lgs 25/2008 recita: «Commissione nazionale per il diritto di asilo 1. La Commissione nazionale per il diritto di asilo ha competenza in materia di revoca e cessazione degli status di protezione internazionale riconosciuti, nelle ipotesi previste dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, oltre che compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni, di costituzione e aggiornamento di una banca dati informatica contenente le informazioni utili al monitoraggio delle richieste di asilo, di costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti, di monitoraggio dei flussi di richiedenti asilo, anche al fine di proporre l'istituzione di nuove Commissioni territoriali e di fornire, ove necessario, informazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri per l'adozione del provvedimento di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 25 luglio 1988, n. 286. La Commissione mantiene rapporti di collaborazione con il Ministero degli affari esteri ed i collegamenti di carattere internazionale relativi all'attività svolta. 2. La Commissione nazionale è nominata, nel rispetto del principio di equilibrio di genere, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta congiunta dei Ministri dell'interno e degli affari esteri. La Commissione è presieduta da un prefetto ed è composta da un dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e da un dirigente del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno. Ciascuna amministrazione designa un supplente. L'incarico ha durata triennale ed è rinnovabile. La Commissione è validamente costituita con la presenza della maggioranza dei componenti e delibera con il voto favorevole di almeno tre componenti. Alle riunioni partecipa senza diritto di voto un rappresentante del delegato in Italia dell'ACNUR. La Commissione nazionale si avvale del supporto organizzativo e logistico del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. 3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri dell'interno e degli affari esteri, possono essere istituite una o più sezioni della Commissione nazionale. I componenti di ciascuna sezione sono individuati e nominati secondo quanto previsto al comma 2. Le sezioni della Commissione nazionale sono validamente costituite e deliberano con le medesime modalità previste per la Commissione nazionale».

documentazione sulle situazioni dei paesi di origine dei richiedenti; ma in questa analisi si vuole prendere in considerazione, *in primis*, il metodo di valutazione che la Commissione adotta per revocare la protezione internazionale.

Alla scadenza dei permessi di soggiorno per asilo politico, ovvero per status di rifugiato, rilasciato per la durata di 5 anni, la Questura competente avvia automaticamente il rinnovo, mentre per i permessi per protezione sussidiaria e per motivi umanitari (3 anni fino allo scorso marzo 2014, ora 5 anni, e 1 anno) il rinnovo è subordinato ad un nuovo parere favorevole della CT che precedentemente aveva riconosciuto il diritto a tale protezione. Nel caso la CT ritenga che non sussistono più le condizioni che avevano determinato la precedente decisione, l'interessato può convertire il permesso per lavoro, studio o famiglia, se ha i presupposti di legge, altrimenti si vedrà notificare dalla Questura un decreto di espulsione.

Nel caso sia rilevato dalle questure che i titolari di permesso di soggiorno, in seguito al riconoscimento dello status di rifugiato o di status di protezione sussidiaria, abbiano commesso uno dei reati previsti dall'art. 12 e art. 16¹⁸⁴ del Decreto Legislativo 251/2007, oppure sia emerso che il riconoscimento dello status sia stato determinato, in modo esclusivo, «da fatti presentati in modo erroneo o dalla loro omissione, o dal ricorso ad una falsa documentazione dei medesimi fatti»¹⁸⁵, la Questura competente, o l'organo giudiziario che ha rilevato l'incongruenza, invia richiesta di esame di revoca dello status alla Commissione nazionale.

Per comprendere meglio come lavora la Commissione nazionale ho incontrato la dott.ssa Elena Behr, membro dell'Unhcr all'interno della CN.

Nel merito delle revoche degli status, la dott.ssa Behr mi ha spiegato che nella maggior parte dei casi l'avvio della procedura avviene su segnalazione della Questura che, al momento del rinnovo del permesso, rileva che la persona interessata ha commesso uno dei reati previsti dalla normativa come ostativi allo status, oppure

¹⁸⁴ art. 16 D.Lgs 251/2007 come modificato dal D.Lgs 18/2014 recita: «1. Lo status di protezione sussidiaria è escluso quando sussistono fondati motivi per ritenere che lo straniero: a) abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini; b) abbia commesso, al di fuori del territorio nazionale, prima di esservi ammesso in qualità di richiedente, un reato grave. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena, non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni, prevista dalla legge italiana per il reato; c) si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite; d) costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato. d-bis) costituisca un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale. 2. Il comma 1 si applica anche alle persone che istigano o altrimenti concorrono alla commissione dei crimini, reati o atti in esso menzionati».

¹⁸⁵ cfr art. 13 e 18 del Decreto Legislativo n° 251 del 19-11-2007

avviene in seguito a richiesta di estradizione da parte del Paese di origine. Le estradizioni sono quasi sempre richieste per le motivazioni che hanno comportato il riconoscimento dello status in Italia. Le revoche sono comunque in numero assai esiguo, in media 20 all'anno, nella quasi totalità dei casi per persone condannate per reati ostativi alla protezione (art.12 e 13 d.lgs 251/2007), e nel 98% dei casi revocati viene riconosciuto il diritto ad una protezione umanitaria.

La valutazione viene fatta basandosi sulla normativa che esclude lo status in presenza di condanne definitive (accertate sino all'ultimo grado di giudizio). L'esame è fatto in maniera individuale; la Commissione deve informare per iscritto il rifugiato dell'avvio del riesame della sua condizione giuridica specificandone i motivi, deve poi convocare ad un'audizione l'interessato che in quella sede può produrre documentazione scritta. La durata della procedura è assai lunga, da 1 a 3 anni, a causa molto spesso dei tempi burocratici dei passaggi tra uffici ed enti delle notifiche e delle richieste. La CN dichiara poi la sua decisione con decreto, che può essere impugnato con un ricorso che l'interessato può presentare al Tribunale competente in relazione alla Commissione territoriale che aveva riconosciuto lo status.

La cessazione dello status di protezione internazionale secondo le ipotesi previste all'art. 9 lettere e) ed f) del D.lgs. n. 251/2007, come modificato dal D.lgs 18/2014¹⁸⁶, prevede che sia accertato un cambiamento delle circostanze oggettive nel Paese di origine, tale che non giustifichi più la necessità di una protezione all'estero. La Commissione nazionale dovrebbe in questo caso dare informazioni alle Commissioni territoriali sulle condizioni dei paesi, sui cambiamenti delle circostanze politiche, sociali, civili. La Convenzione di Ginevra non definisce criteri per la valutazione dei cambiamenti rilevanti ai fini di una cessazione dello status di rifugiato, mentre il diritto europeo e nazionale prevedono che la cessazione possa avvenire solamente se le circostanze, che avevano determinato il riconoscimento dello status, siano cambiate in modo effettivo e duraturo; il decreto 251/2007

¹⁸⁶ articolo 9 lettere e) e f) del D.Lgs 251/2007 come modificato dal D.Lgs 18/2014 recita: «1. Uno straniero cessa di essere rifugiato quando (...) e) non possa più rinunciare alla protezione del Paese di cui ha la cittadinanza, perchè sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato; f) se trattasi di un apolide, sia in grado di tornare nel Paese nel quale aveva la dimora abituale, perchè sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato. 2. Per l'applicazione delle lettere e) ed f) del comma 1, il cambiamento delle circostanze deve avere una natura non temporanea e tale da eliminare il fondato timore di persecuzioni e non devono sussistere gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine. 2-bis. Le disposizioni di cui alle lettere e) e f) del comma 1 non si applicano quando il rifugiato può addurre motivi imperativi derivanti da precedenti persecuzioni tali da rifiutare di avvalersi della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza ovvero, se si tratta di apolide, del Paese nel quale aveva la dimora abituale.

stabilisce che «il cambiamento delle circostanze deve avere natura non temporanea e tale da eliminare il fondato timore di persecuzione», quindi, ad esempio, un semplice miglioramento delle condizioni del Paese di origine non è sufficiente a determinare la cessazione della protezione internazionale. Il mutamento deve essere fondamentale, significativo, con prove oggettive che siano state rimosse completamente le cause del timore di persecuzioni, e che vi possa essere la reale tutela degli organi di quel Paese. In merito a questo la Corte di Giustizia dell'Unione europea, con sentenza n. 16 del 2010¹⁸⁷, ha precisato che «ai fini della valutazione di un cambiamento delle circostanze, le autorità competenti dello Stato membro devono verificare, tenuto conto della situazione individuale del rifugiato, che il soggetto o i soggetti che offrono protezione (...) abbiano adottato adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori, che quindi dispongano, in particolare, di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione e che il cittadino interessato, in caso di cessazione dello status di rifugiato, abbia accesso a detta protezione.» Si evidenzia che la decisione di cessazione dello status deve comunque essere presa sulla base del caso individuale, ogni situazione va esaminata per verificare se nel Paese di origine, che si ritiene sia diventato sicuro e capace di garantire sicurezza ai propri cittadini, sia eventualmente ancora insicuro in relazione alla situazione particolare del singolo caso, come precisa la modifica apportata dal nuovo D.lgs 18/2014 all'articolo 9 comma 2bis del D.lgs 251/2007¹⁸⁸. Inoltre si precisa che l'onere probatorio della sussistenza di un cambiamento significativo e non temporaneo è sempre solo a carico dello Stato che ha riconosciuto lo status, e in Italia chi approfondisce e assume informazioni per valutare la sicurezza dei paesi è (dovrebbe essere) la Commissione nazionale. Infatti uno dei suoi compiti, previsti dalla normativa, è la «costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei paesi di origine dei richiedenti»¹⁸⁹, con informazioni che la CN dovrebbe elaborare sulla base dei dati forniti dall'Unhcr e dal Ministero degli affari esteri e che dovrebbe fornire, oltre alle CCTT, anche agli organi giurisdizionali

¹⁸⁷ Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 2 marzo 2010, n. 16, *Salahadin Abdulla*, cause riunite 175/08-176/08-178/08 179/08 (fonte: <http://www.asgi.it/>)

¹⁸⁸ articolo 9 comma 2bis del D.Lgs 251/2007 come modificato dal D.Lgs 18/2014, ibidem

¹⁸⁹ vedasi art. 5 comma 1 Decreto legislativo 25/2008

chiamati a pronunciarsi sull'impugnazione di decisioni negative, in base ad un regolamento attuativo che non risulta essere mai stato emanato.¹⁹⁰

I componenti della CN, come prevede la normativa, sono nominati con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del ministro dell'Interno di concerto col ministro degli Affari Esteri; ne fanno parte un prefetto, che la presiede, un dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un funzionario diplomatico, un funzionario della carriera prefettizia e un dirigente della pubblica sicurezza del ministero degli Interni. E' previsto che agli incontri partecipi un incaricato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (che in questo periodo è la dott.ssa Behr) che non ha però diritto di voto. La normativa non ha previsto competenze e neppure modalità di selezione dei componenti della CN, che svolgono la delicata attività di indirizzo, coordinamento e valutazione. La composizione di soli funzionari dello Stato, poiché al rappresentate dell'Unhcr è riconosciuto solo un ruolo consultivo senza diritto di voto, evidenzia la volontà che la CN operi comunque in linea con gli indirizzi in materia del governo in carica. Solo la presenza, tra i componenti effettivi della commissione, di esperti esterni all'amministrazione con competenze e conoscenze di geopolitica, di interculturalità e di diritto internazionale potrebbe assicurare, come necessario, un carattere indipendente dell'operato di una commissione che deve svolgere un compito il più oggettivo possibile.

Come si evince dalle competenze assegnate dalla normativa, la CN dovrebbe svolgere un ruolo chiave nell'indirizzo e nella gestione dei riconoscimenti della protezione internazionale in Italia, ma di fatto, come rilevato dalla dott.ssa Behr, l'operatività della commissione è ridotta per le limitate risorse stanziare: dovrebbe organizzare corsi di formazione per i membri delle CCTT, ma di fatto gli incontri sono pochi e spesso la loro organizzazione è delegata all'Unhcr o ad altri organismi; l'organizzazione della formazione risulta comunque difficile perché i membri delle CCTT sono più di 120 persone, dislocate in tutto il territorio nazionale e che svolgono prevalentemente altri incarichi. La Commissione nazionale, al fine di cercare di

¹⁹⁰ Il Decreto.lgs. 25/2008 all'art. 8 comma 3 recita: «Ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'ACNUR, dal Ministero degli affari esteri, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali, secondo le modalità indicate dal regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 38 e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative».

uniformare i criteri di valutazione delle CCTT, ha redatto nel 2005 delle linee guida, ma ad oggi non sono ancora state aggiornate; inoltre nel caso di mutamenti rilevanti in alcuni paesi, spesso segnalati dall'Unhcr, per cui sia necessario il riconoscimento di una tutela, la CN emana circolari per indirizzare le CCTT al riconoscimento di protezione per i cittadini provenienti da quegli Stati¹⁹¹. In questo modo sopperisce alla mancanza di un team di studio che dovrebbe redigere guide, indicazioni e permettere una formazione continua dei membri delle CCTT. Per svolgere i compiti che le sono affidati la Commissione Nazionale dovrebbe disporre di più risorse, che permettessero l'organizzazione di una struttura con personale ed uffici di supporto che si occupino solo di questa materia.

2.8 Osservazioni conclusive

L'analisi del metodo valutativo degli organi che intervengono nell'iter della procedura di riconoscimento dei rifugiati, porta ad evidenziare diversi criteri di giudizio tra le distinte fasi del procedimento, che potrebbe tradursi in opportunità di garanzia di maggior tutela, ma spesso sono rilevate discrepanze nelle stesse fasi fra diverse questure o fra diverse Commissioni territoriali o fra diversi giudici. Tale realtà comporta situazioni di disuguaglianze e spesso l'inaffidabilità dell'adozione di decisioni eque.

Emerge che in ogni ambito non vi è particolare attenzione alle competenze e all'esperienza nel nominare ed incaricare gli operatori che devono valutare e riconoscere i rifugiati, vi è inoltre un carente investimento di risorse per la formazione.

E' altresì evidente che l'indirizzo politico principale dell'intera procedura è quello del controllo: infatti l'organo che detiene l'organizzazione dell'intera procedura di riconoscimento del diritto alla protezione internazionale, ad eccezione della fase del ricorso giudiziario, è il ministero dell'Interno, non il ministero degli Esteri o il ministero del Welfare (minimamente coinvolto il primo e mai considerato il secondo), e minimamente sono coinvolti negli aspetti decisionali le organizzazioni non governative, a sottolineare che di fatto l'obiettivo prioritario dello Stato non è il

¹⁹¹ Vedasi ad esempio la circolare n°4369 del 15 giugno 2012 per la situazione del Mali. (al sito: http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/MinInterno-Commissione%20nazionale%20su%20Mali%20-%202015_06_2012.pdf)

riconoscimento delle situazioni che necessitano di reale tutela e protezione dalla mancanza di diritti nel Paese di provenienza, non è la creazione di una terra di asilo accogliente ed ospitale, ma il controllo, la limitazione dell'immigrazione o la convenienza in base a questioni politiche, economiche o di consenso che comportano spesso scelte contraddittorie.

A questo punto si rileva la maggior contraddizione del sistema: se l'obiettivo è in maniera abbastanza chiara quello del controllo dell'immigrazione, nella pratica le inefficienze e le debolezze dell'applicazione della normativa vanificano molto spesso il risultato. L'abuso al ricorso della richiesta di asilo, che potrebbe forse essere evitato con una più attenta attività di informazione e con tempi meno dilatati nella definizione della risposta, la frequente mancanza di coerenza tra le decisioni stesse (in particolare rispetto alla protezione sussidiaria ed umanitaria), e le diffuse sanatorie che seguono a situazioni emergenziali, sono sicuramente aspetti negativi della procedura, ma paradossalmente permettono ad un numero maggiore di persone, rispetto ad altri paesi europei, di accedere ad una qualche forma di riconoscimento del diritto ad una protezione. Questo esito invece di limitare l'immigrazione la può attirare e far sì che molte più persone corrano il rischio di affrontare viaggi pericolosi, rischiando con più leggerezza la propria vita, per raggiungere il nostro Paese.

CAPITOLO III

LE INFORMAZIONI DEI PAESI DI ORIGINE (COI) PER VERIFICARE E CREDERE ALLA STORIE RACCONTATE

3.1 Premessa

Nella procedura di valutazione dei richiedenti asilo sono di fondamentale importanza le informazioni relative ai paesi di origine. Per comprendere e verificare la situazione che la persona può aver vissuto, e per accertare l'eventuale rischio di persecuzioni e violenze in cui potrebbe incorrere in caso di rimpatrio, in particolare quando l'interessata non è in possesso di prove documentate, è necessario poter accedere a informazioni attendibili della zona di provenienza.

Oggi, grazie alle tecnologie informatiche e all'accesso a internet quasi in tutto il mondo, migliaia di notizie e rapporti sono a disposizione nella rete. Si possono trovare informazioni su fatti accaduti poche ore prima in zone lontane. In questi ultimi anni sono pertanto aumentate le possibilità di utilizzare le informazioni trovate su internet per reperire prove concrete a sostegno dei richiedenti la protezione internazionale. I valutatori delle Commissioni territoriali e i giudici dei Tribunali utilizzano le informazioni che rinvencono su internet per controllare, in modo più pertinente rispetto al passato, le dichiarazioni dei richiedenti.

3.2 Il ruolo delle COI nelle Direttive europee e il lavoro dell'EASO

L'importante ruolo nella procedura di asilo delle informazioni sui paesi di origine, dette COI, acronimo delle parole inglesi "Country of Origin Informations", è riconosciuto dalla normativa dell'Unione europea, e recepito anche dalla normativa italiana. Le COI sono ritenute uno strumento per permettere esami più congrui delle domande di protezione internazionale e un metro di valutazione della credibilità dei richiedenti, in special modo in caso di carenza di prove.

Infatti all'art. 4 la nuova Direttiva Qualifiche 2011/95/UE¹⁹² stabilisce che l'esame della domanda di protezione internazionale deve prevedere «la valutazione di

¹⁹² Consultabile, insieme anche a tutte le altre direttive europee citate, al sito internet: <<http://eur-lex.europa.eu/>>.

tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese di origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese le disposizioni legislative e regolamentari del Paese di origine e le relative modalità di applicazione», e che le informazioni generali attinenti allo specifico caso individuale possono servire a corroborare eventuali dichiarazioni del richiedente non supportate da prove.

La stessa Direttiva prevede che le COI devono essere considerate per stabilire il grado di protezione che il richiedente asilo potrebbe ricevere all'interno del suo stesso Paese (art.8).

La Direttiva Procedure (sia la 2005/85/CE che la nuova 2013/32/UE) prevede che le COI devono essere messe a disposizione del personale incaricato ad esaminare le domande e a decidere in merito. Anche in riferimento al concetto di "Paese sicuro" la Direttiva stabilisce che l'applicazione corretta di tale concetto deve basarsi su informazioni aggiornate, e che gli SM «dovrebbero condurre riesami periodici sulla situazione in tali paesi sulla base di una serie di fonti» e che quando vengono a conoscenza di un cambiamento significativo della situazione relativa ai diritti umani in un Paese da essi già definito come sicuro, dovrebbero provvedere a rivedere tale designazione. In particolare la nuova Direttiva del 2013 individua come una prioritaria fonte di informazioni pertinenti l'EASO, l'Ufficio Europeo di Supporto per l'Asilo. Questo organo è un'agenzia dell'Unione europea istituito, secondo il Regolamento UE 439/2010, con la finalità di coordinare e rafforzare la cooperazione pratica fra gli SM in materia di asilo, per contribuire a realizzare il Sistema Europeo Comune di Asilo (CEAS).

I compiti dell'Easo¹⁹³, individuati per raggiungere l'obiettivo affidatogli, sono: la promozione di attività «che consentano lo scambio di informazioni e l'individuazione e la condivisione delle migliori prassi fra SM», il sostegno e l'organizzazione della formazione destinata a tutti gli organismi giurisdizionali nazionali e a qualsiasi tipo di servizio responsabile in materia di asilo, il «sostegno alla ricollocazione all'interno dell'Unione dei beneficiari di protezione internazionale», cioè l'appoggio nei trasferimenti da zone sottoposte a sproporzionati afflussi di richiedenti asilo, il sostegno anche della dimensione esterna della politica di asilo della Ue, ovvero contribuire alla realizzazione di accordi con i paesi extra-europei di transito e di origine dei richiedenti asilo, «con l'obiettivo di far fronte alle

¹⁹³ Vedasi articoli 3 – 4 – 5 – 6 – 7 del Regolamento UE 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 che istituisce l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo

esigenze di protezione internazionale dei rifugiati nei paesi terzi e di dar prova di solidarietà ai paesi di accoglienza».

Ma in particolare, per l'aspetto che qui si vuole affrontare, l'Easo «promuove e coordina attività relative alle informazioni sui paesi di origine» effettuando, con modalità trasparente ed imparziale, la raccolta d'informazioni «pertinenti, affidabili, accurate ed aggiornate sui paesi di origine delle persone che fanno domanda di protezione internazionale, avvalendosi di ogni fonte pertinente», l'elaborazione di relazioni sui paesi di origine in base alle informazioni raccolte, la creazione e lo sviluppo di un portale web in modo da rendere trasparente l'accesso alle informazioni sui Paesi. Il regolamento affida a questo ente anche il compito di elaborare «un formato e una metodologia comuni per la presentazione, la verifica e l'utilizzo delle informazioni sui paesi di origine», e di svolgere analisi delle informazioni con l'intento «di promuovere la convergenza tra criteri di valutazione»¹⁹⁴ senza però impartire istruzioni agli SM sulla valutazione delle domande di protezione internazionale.

3.3 Le regole e le linee guida per una corretta ricerca e consultazione delle COI

Se le COI sono oggi utilizzate come elemento decisivo nella valutazione e decisione delle domande di asilo, è molto importante definire delle regole rispetto alla ricerca, alla documentazione e al loro utilizzo al fine di evitare decisioni ingiustificate sulla base di informazioni insufficienti o errate, o in base ad una lettura non appropriata rispetto ai casi individuali. Deve sempre essere tenuto presente che in ogni caso le COI possono solo integrare, non sostituire, le dichiarazioni dei richiedenti protezione riguardo ai fatti narrati e, nel valutare la loro credibilità, la testimonianza e gli elementi di prova circa il rischio di persecuzione nel proprio Paese dovrebbero essere considerati secondo il criterio del “ragionevolmente possibile”.

La ricerca sulle COI è pertanto un compito complesso; la quantità di materiale disponibile rende più laboriosa l'attività: è necessario sapere cosa cercare e saper

¹⁹⁴ Ad oggi l'EASO, in merito all'attività di promozione e coordinamento sulle informazioni dei Paesi di origine, ha redatto una ricerca COI sull'Afganistan (nel 2012), un rapporto sui richiedenti asilo provenienti dall'area balcanica (nel 2013), in aumento in questi ultimi anni, e un documento sulla metodologia da utilizzare per realizzare le ricerche sulle COI (nel 2012).

scegliere fra i documenti disponibili¹⁹⁵. Bisogna avere il tempo di leggere e comprendere le informazioni (nella maggior parte dei casi in lingua inglese, francese e se specifiche anche in altre lingue). Per rispondere al bisogno di una metodologia di utilizzo delle COI negli ultimi anni sono aumentate le agenzie, governative e non, che hanno istituito uffici dedicati a questo argomento e che hanno predisposto delle linee guida per la ricerca delle COI al fine di individuare standard qualitativi per il metodo di ricerca.

Hanno predisposto manuali con linee guida l'Unhcr nel 2004 (aggiornate poi nel 2011)¹⁹⁶, la Croce Rossa Austriaca/ACCORD insieme alla rete COI Training Network nel 2006 (aggiornate nel 2013)¹⁹⁷, l'Associazione Internazionale dei Giudici del Diritto del Rifugiato (IARLJ) nel 2006¹⁹⁸, la Commissione europea con il progetto Argo nel 2008 (aggiornate nel 2010)¹⁹⁹, il Comitato Helsinki Ungherese nel 2011²⁰⁰ e l'Easo nel 2012²⁰¹, con l'obiettivo, come sopraddetto, di ridurre le divergenze interpretative fra gli SM.

I documenti sopra citati non si discostano nel contenuto degli standards di qualità individuati, le differenze si rilevano solo nell'approfondimento e non su approcci diversi.

Il documento dell'Unhcr, nell'indirizzare l'attività di ricerca, individua i temi più rilevanti per analizzare la situazione di provenienza del richiedente asilo, per cui è importante disporre di informazioni in merito alle politiche e alle pratiche di persecuzione, in particolare verso persone che si trovano in una situazione simile a quella del richiedente. Indica come temi di ricerca, consigliando anche le fonti di informazione: la geografia di provenienza, le caratteristiche della popolazione (lingua, gruppi, religioni), il contesto politico e amministrativo, le condizioni sociali,

¹⁹⁵ Cfr. Alessandro Fiorini (a cura di), "Asilo in Europa – Le informazioni sui Paesi di origine nella procedura di asilo – Il primo rapporto dell'EASO (Aghanistan)", 11 luglio 2011, articolo disponibile al sito: <http://www.meltingpot.org/stampa17932.html>

¹⁹⁶ UNHCR, "La ricerca di informazioni sui Paesi di origine dei rifugiati", Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Roma giugno 2011;

¹⁹⁷ AA.VV. "Ricerca delle informazioni sui Paesi di origine. Manuale di formazione", Austrian Red Cross e ACCORD (Austrian Center for Country of Origin and Asylum Research and Documentation), aprile 2006

¹⁹⁸ IARLJ (International Association of Refugee Law Judges) "Judicial criteria for assessing country of origin information (COI): a checklist" Paper for 7th Biennial IARLJ World Conference, Mexico City, 6-9 November 2006 by members of the COI-CG Working Party;

¹⁹⁹ ARGO project "Common EU guidelines for processing Country of Origin Information (COI)", aprile 2008, progetto istituito dall'European Commission, project leader: Office for Country Information and Language Analysis Immigration and Naturalisation Service, Den Haag

²⁰⁰ Gabor Gyulai "Le informazioni sui Paesi di origine nella procedura di asilo. La qualità come requisito di legge nell'UE", Comitato Helsinki Ungherese., 2011

²⁰¹ EASO, "Metodologia relativa alla stesura della relazione sulle informazioni sui Paesi d'origine", European Asylum Support Office, luglio 2012.

umanitarie e la situazione economica, l'adesione alle principali convenzioni internazionali in materia di diritti umani e la loro attuazione, la legislazione interna e la sua concreta applicazione.

In merito alla ricerca delle informazioni e alla loro valutazione per i casi individuali i manuali di guida analizzano gli standard di qualità, individuati sia con disposizioni di legge sia da prassi giudiziarie. I prioritari standard sono quattro:

- **Pertinenza:** le informazioni devono essere collegate alla sostanza giuridica della domanda, devono cioè riguardare i rischi di persecuzione o di subire gravi danni e la mancanza di protezione; devono poi essere collegate ai fatti narrati dal richiedente asilo. Vanno valutate le prassi legali effettive senza fermarsi alla sola consultazione della legge vigente nel Paese di origine. In merito a questo standard il documento della Croce Rossa austriaca ACCORD, oltre a spiegare dettagliatamente i riferimenti e a fornire esempi legati a casi pratici, fornisce indicazioni alla ricerca con “alberi di ricerca”, con domande strutturate che conducono alle informazioni pertinenti e che aiutano nel valutare i documenti presentati dal richiedente.
- **Attendibilità ed equilibrio:** inevitabilmente le fonti non sono imparziali, è pertanto importante che le informazioni sui paesi di origine siano reperite da più fonti, «tenendo conto del loro contesto politico ed ideologico, così come dei limiti, della metodologia e delle intenzioni alla base della loro pubblicazione»²⁰²; la legislazione e la giurisprudenza europea rimarkano l'importanza di questo criterio, la stessa Direttiva Procedure prevede l'obbligo di utilizzare una pluralità di fonti. Il documento Croce Rossa/ACROSS fornisce indicazioni dei criteri per l'accertamento delle fonti e dà informazioni delle principali organizzazioni (ne considera 27) che redigono rapporti sui paesi di origine, ne indica la specializzazione, le analizza individuando la loro missione/mandato, la categoria dei destinatari, gli obiettivi della pubblicazione, i finanziamenti ricevuti, l'ampiezza della documentazione, la metodologia e la frequenza della pubblicazione. La documentazione scritta in rapporti redatti da varie fonti e da mass media locali è importante ma sono da considerare anche le fonti orali quali esperti dei paesi a livello universitario,

²⁰² Gabor Gyulai “Le informazioni sui Paesi di origine nella procedura di asilo. La qualità come requisito di legge nell'UE” Comitato Helsinki Ungherese edizione 2011, pag. 8

impiegati del settore, difensori dei diritti umani, giornalisti e rifugiati nei paesi di accoglienza.²⁰³

- Accuratezza e attualità: una COI si può dire accurata se si verifica conforme alla realtà dei fatti, ciò è strettamente legato all'affidabilità delle fonti, al bilanciamento di informazioni reperite da diverse fonti. La corroborazione e il confronto delle informazioni possono garantire accuratezza che è legata all'attualità delle informazioni, al fatto che esse siano aggiornate, cioè le più recenti a disposizione, rispetto alle quali i fatti in questione non sono cambiati dalla pubblicazione della notizia²⁰⁴.
- Trasparenza e verificabilità: quando le COI assumono un ruolo decisivo di prova nella determinazione dello status di rifugiato, esse devono essere disponibili a tutti e devono essere citate. Le fonti e i rapporti considerati devono essere accessibili e il loro contenuto e significato non deve essere distorto nell'essere riportato o nella traduzione.

E' ormai chiaro che la ricerca delle COI è un compito non semplice, che per essere svolto correttamente, secondo gli standard sopra descritti, richiede tempo e preparazione; è diventata una professione autonoma, svolta da esperti all'interno di organizzazioni governative e non, per rendere fruibili tramite portali web le informazioni agli addetti ai lavori delle Commissioni e dei giudici che valutano le domande di asilo. L'Unhcr raccoglie le fonti nel sito www.refworld.org, la Croce rossa austriaca/ACCORD, con i finanziamenti del Fondo Europeo per i rifugiati, il ministero degli Interni austriaco, Caritas Austria e l'Irish Legal Aid Board, ha sviluppato il portale www.ecoi.net, il Tribunale amministrativo indipendente del Canada ha realizzato invece il portale www.irb-cisr.gc.ca/, come pure l'Home Office del Ministero dell'interno britannico al portale www.gov.uk/government/collections/country-information-and-guidance, pubblica periodicamente aggiornamenti in merito alle informazioni dei paesi di origine, come pure l'United States department of State al sito www.state.gov/interntl/.

Inoltre nei siti web delle maggiori organizzazioni che si occupano di diritti umani e civili, sono pubblicati rapporti che informano in merito allo stato di rispetto e attuazione di libertà civili, diritti umani e in merito alla loro violazione. Anche

²⁰³ cfr. Austrian Red Cross/ACCORD "Manuale di formazione COI", pag. 64.

²⁰⁴ cfr EASO "Metologia relativa alla stesura della relazione sulle informazioni sui Paesi d'origine" luglio 2012, pag 12

agenzie informative raccolgono notizie provenienti da Stati del mondo di cui i mezzi di informazione più diffusi non danno diffusione, in Italia cito ad esempio Misna, Internazionale, Peacelink, Nigrizia, Asianews.

3.4 La consultazione delle COI da parte dei commissari delle Commissioni territoriali

Nelle interviste che ho rivolto ai membri delle Commissioni territoriali di Gorizia e Roma, e ai giudici dei Tribunali di Trieste e Roma, nominati nel precedente capitolo, ho cercato di capire come reperiscono le informazioni sui paesi di origine, come le utilizzano.

Il Presidente della Commissione territoriale di Gorizia ha affermato che i membri della Commissione, nella valutazione collegiale dei singoli casi, si avvalgono prevalentemente della preparazione e delle conoscenze del membro dell'Unhcr per avere informazioni aggiornate ed accurate sui paesi di origine, per avvalorare le dichiarazioni del richiedente ed avere conferme sulle situazioni socio-politiche emerse dal colloquio individuale. Se il richiedente fornisce preliminarmente alla Commissione della documentazione sul suo caso, cioè informazioni aggiuntive rispetto ai dati raccolti presso la Questura con il modello C3, il relatore, con il supporto del membro dell'Unhcr, ricerca, nei siti internet sulle COI, conferme in merito ad eventi e situazioni narrate, ricerca informazioni della zona di provenienza, individuando magari foto o dettagli geografici per poter porre domande al fine di verificare la reale provenienza. Ma nella maggior parte dei casi le informazioni preventive sono molto poche e quindi durante le audizioni il relatore che intervista, verbalizza e contemporaneamente ricerca in internet conferme degli eventi che in quel mentre vengono narrati (manifestazioni, scontri, bombardamenti).

Gli intervistati delle CCTT hanno comunque evidenziato che se le informazioni reperite sul Paese di origine contrastano con quanto il richiedente racconta, non concludono di conseguenza con una valutazione di non credibilità della persona, ma chiedono spiegazioni ed approfondiscono il caso individuale al fine di comprendere se è "ragionevolmente possibile" la situazione narrata nel contesto di provenienza.

Facendo riferimento alla mia personale esperienza, ho evidenziato negli ultimi anni un miglioramento delle spiegazioni date nelle decisioni della CT di Gorizia in

merito alle valutazioni effettuate durante le audizioni: non mancano i riferimenti alle fonti di informazioni dei paesi di origine utilizzate, che sono specificate assolvendo al criterio della trasparenza e della verificabilità delle fonti, e più frequentemente viene motivato il giudizio di non credibilità in base alla incongruenza con le informazioni raccolte sui paesi di origine. Questa evoluzione, seppur richiesta esplicitamente dalla Direttiva e dal Decreto Procedure, è stata forse motivata (così ho colto da quanto accennato sia dal Presidente della CT di Gorizia, sia da alcuni giudici di Trieste) dal fatto che i giudici del Tribunale di Trieste hanno accolto un buon numero di ricorsi contro il diniego della protezione internazionale da parte della CT, a causa della carenza, nelle motivazioni di rigetto, di elementi e chiarezza delle fonti utilizzate e dei criteri di giudizio. Questi elementi hanno in molti casi portato i giudici a riconoscere una protezione in base ad informazioni sui paesi di origine ricavate da fonti da loro utilizzate, senza poter avere il confronto con le fonti utilizzate dalla CT.

Sui paesi di origine le Commissioni non ricevono informazioni dal Ministero degli Esteri, né il Ministero dell'Interno fornisce istruzioni in merito alla valutazione delle situazioni dei paesi di origine, non dà neppure indicazioni su paesi da considerare sicuri, in cui i propri cittadini possano avere adeguata protezione. Questo fatto può essere ritenuto un elemento positivo, come una non ingerenza nei giudizi e nelle valutazioni dei commissari. La Commissione nazionale dovrebbe però fornire alcune informazioni sui paesi di origine, cosa che fa di rado, inviando alle CCTT indicazioni per la valutazione di cittadini provenienti da paesi in cui la situazione di sicurezza è cambiata a causa di conflitti, come è accaduto per nel 2012 per il Mali²⁰⁵. In questo caso la decisione della Commissione nazionale è stata sollecitata anche dall'Unhcr, al fine di riesaminare molti casi a cui le CCTT avevano negato la protezione, in seguito al colpo di stato avvenuto in quel periodo.

I membri delle CCTT nominati dall'Unhcr che ho intervistato, mi hanno confermato di essere gli unici, all'interno delle Commissioni, a svolgere come unica professione il ruolo di valutatori dei richiedenti asilo, hanno pertanto la preparazione per effettuare ricerche e ricevono le informazioni, dal proprio organismo, sulle situazioni dei paesi di origine.

²⁰⁵ Con circolare del 15 giugno 2012 la Commissione Nazionale suggerisce alle Commissioni territoriali di riconoscere la protezione sussidiaria "in linea di principio", agli stranieri richiedenti protezione e provenienti dal Mali, vista la grave crisi umanitaria segnalata dall'Ufficio Affari Internazionali e Comunitari.

La Commissione nazionale nel 2010 ha organizzato un corso di formazione per i membri delle CCTT sulla ricerca delle COI in collaborazione con l'EAC²⁰⁶, ma nella pratica ai commissari manca il tempo per fare approfondimenti e ricerca come si dovrebbe, per verificare meglio le informazioni che emergono nei colloqui, per confrontare diverse fonti. Prevalentemente sono consultati siti indicati dal membro dell'Unhcr, fonti e dossier che considerano più attendibili. Ad eccezione dei membri dell'Unhcr, i componenti delle CCTT svolgono anche altri lavori e non hanno il tempo per approfondire la ricerca delle fonti; le richieste del ministero sono spesso di svolgere la procedura più velocemente possibile, per non prolungare troppo le accoglienze, ma a queste condizioni scade la professionalità, dato che non si eseguono in maniera adeguata le ricerche sulle COI. Gli intervistati evidenziano che i membri delle commissioni dovrebbero essere dei professionisti dedicati prevalentemente a questo incarico per avere la possibilità di approfondire e verificare la ricerca sulle COI.

Non essendo contemplata dalla normativa una previsione di spesa per lo svolgimento da parte delle CCTT di un'attività istruttoria, soprattutto nelle frequenti situazioni di carenza di prove, è praticamente impossibile per tale organismo effettuare la valutazione del richiedente e accordare la protezione internazionale secondo i criteri e le indicazioni date dalla norma di legge, se non utilizzando sistemi informali e sovraccaricando di responsabilità il componente dell'Unhcr, considerato la principale, se non l'unica, fonte documentale.

3.5 La consultazione delle COI da parte dei giudici dei tribunali

I giudici dei tribunali di Trieste e Gorizia che ho interpellato hanno tutti confermato il ruolo chiave delle COI. Il riesame da loro effettuato si basa prevalentemente sui rapporti degli Stati di provenienza che confermano o meno le vicende particolari ed individuali narrate dai richiedenti. Ritengono importante valutare i riscontri individualizzati (come certificati medici, documenti) ma sostengono che la maggior parte dei documenti dei Paesi di origine non sono affidabili. Infatti in molti paesi mancano sistemi anagrafici e le autorità del luogo avvalorano qualsiasi tipo di certificazione; gli articoli di giornali locali vanno

²⁰⁶ European Asylum Curriculum è un organismo che si occupa di formazione per i funzionari che si occupano di asilo all'interno della UE.

attentamente verificati perchè spesso si rivelano fasulli. I giudici hanno affermato che il lavoro più grosso per loro è il riscontro della vicenda con quanto emerge dai rapporti. Il lavoro dell'avvocato dovrebbe aiutare in questo senso e il ricorso dovrebbe essere incentrato nel focalizzare gli elementi essenziali, riconducendo la vicenda individuale a COI e rapporti di supporto validi. Nella realtà la maggior parte dei ricorsi è superficiale, gli avvocati molto spesso non svolgono questo lavoro di ricerca e non forniscono elementi utili per la valutazione del caso. I giudici devono pertanto consultare le fonti delle COI e la giurisprudenza di riferimento per formulare una decisione.

Anche tutti i giudici hanno evidenziato il problema del tempo, soprattutto in seguito al forte incremento dei ricorsi (nel 2012 a Trieste vi è stato un aumento dei ricorsi del 400%): svolgere un'attenta ricerca delle COI, con consultazione di più fonti, richiede tempo, spesso la conoscenza dell'inglese o di altra lingua straniera per consultare informazioni sul sistema giuridico del Paese di origine o per altra documentazione. Dopo l'udienza i giudici si riservano nel dare una decisione e possono passare anche molti mesi, per permettere di svolgere la ricerca sulle COI, la consultazione di altre decisioni e soprattutto per scrivere, con riferimenti dettagliati delle fonti e della normativa, la decisione. Personalmente rilevo che le decisioni dei giudici di Trieste sono sempre articolate e ricche di riferimenti, seppure a volte discutibili. I giudici di Trieste hanno segnalato la necessità della specializzazione di chi si occupa di queste cause: lamentano il fatto che si trovano a doversi occupare di cause inerenti a materie assai diverse, non ricevono formazione specifica per la valutazione dei richiedenti asilo e tutto è lasciato alla loro buona volontà nel prepararsi e svolgere ricerche sulle COI. Presso il Tribunale di Roma è stato in parte affrontato questo problema assegnando a 3 giudici l'incarico di occuparsi solo di questa materia, ma la maggior parte dei ricorsi anche qui è affidato a 11 giudici che si occupano, come a Trieste, soprattutto di altre materie.

Il dott. Crescenzi di Roma evidenzia come le numerose accoglienze dei ricorsi in contrasto con le decisioni della CT, siano in merito all'interpretazione e alla lettura del rischio nei paesi di origine, alla valutazione delle situazioni di violenza diffusa e di conflitto, per concedere la protezione sussidiaria. Valutazioni che ritiene debbano essere fatte sostanzialmente ricercando conferme sulle COI. In merito a queste valutazioni egli ritiene che spesso le decisioni delle CT di Roma si basino su una

lettura troppo ristretta del concetto di conflitto che portano, in certe situazioni, a sottostimare il rischio grave che potrebbe vivere la persona rientrando nel suo Paese.

Un confronto fra i valutatori delle CCTT e dei Tribunali sulle fonti di reperimento delle COI potrebbe essere molto importante. Si tratta di un'esigenza sentita anche dagli intervistati che hanno infatti iniziato ad incontrarsi, in mancanza della formazione e degli orientamenti che dovrebbe fornire la Commissione nazionale, sia a Roma che a Gorizia, per un confronto sulle modalità di valutazione e sulle fonti a cui fanno riferimento.

La modalità di decisione è diversa fra CCTT e giudici, ma entrambi dovrebbero utilizzare le COI con gli stessi standard; il lavoro dell'Easo in merito dovrebbe proprio puntare su questo all'interno dei paesi UE. Le CCTT assumono le loro decisioni collegialmente, pur intervistando i richiedenti individualmente, mentre i giudici decidono autonomamente, molto spesso senza neppure congrui riferimenti da parte degli avvocati, le ricerche sulle COI le svolgono in base alla individuale capacità di consultazione dei siti internet, anche in lingua diversa dall'italiano, molto è lasciato alla sensibilità e all'impegno personale dei singoli giudici.

3.6 I limiti delle COI

La dott.ssa Barzazzi di Trieste spiega che l'esperienza aiuta ad individuare con maggior pertinenza le fonti delle COI; sia lei che il dott Venier segnalano come loro principali fonti di riferimento il sito internet ecoin.net, quello di Amnesty International, quello dell'Unhcr e i report del UK border; essi evidenziano però che devono porre attenzione all'obiettività dei report governativi, come quello dell'US Department, e pertanto ritengono importante confrontare diverse fonti per comprendere alcune situazioni specifiche sulla situazione del sistema giudiziario e politico.

Il dott. Sonogo di Trieste ha fatto notare il limite delle informazioni: la materia è di carattere politico e amministrativo e risente degli orientamenti politici del momento; in tale contesto è pertanto difficile reperire fonti obiettive sulle situazioni di sicurezza di certe zone, le decisioni si devono pertanto riferire a più fonti, ma le informazioni su determinati eventi o le informazioni sulla situazione della sicurezza e del rispetto dei diritti civili ed umani che si reperiscono nei dossier sono aspetti dati comunque in generale, che non sono del tutto sufficienti per comprendere la vicenda

individuale dei richiedenti asilo. In particolare risulta difficile comprendere come culturalmente sono vissute le relazioni, come è applicato ad esempio il diritto di famiglia e come sono percepite le situazioni a rischio. Si tocca con mano l'alterità culturale, ovvero la difficoltà a compendere la realtà dei modi di vivere di culture diverse. Le COI non descrivono questi aspetti e sarebbero necessari altri approfondimenti per comprendere meglio le situazioni di partenza dei richiedenti asilo. Ma non c'è tempo...non ci sono le risorse: questo è una sorta di *refrain*.

CAPITOLO IV

ANALISI DEGLI ESITI DELLE VALUTAZIONI DA GORIZIA A ROMA, TRA ITALIA ED EUROPA DAL 2010 AL 2013

4.1 Premessa

Analizzando i dati fornitimi dalle Commissioni di Gorizia e di Roma e dai giudici dei Tribunali di Trieste e Roma, si possono evidenziare alcune importanti riflessioni del fenomeno e rilevare le diversità di giudizio emerse nelle interviste, nonostante la limitatezza e la diversità di informazioni. Si sono analizzati i dati riferiti agli ultimi quattro anni, dal 2010 al 2013, per poter cogliere l'evoluzione e le variazioni delle valutazioni effettuate dagli organi decisionali e cercare di capire l'evoluzione del fenomeno delle richieste di protezione internazionale in questo periodo in cui sono accaduti particolari eventi: la caduta del regime di Gheddafi in Libia (con cui il governo italiano aveva stretto accordi per la limitazione degli ingressi), la guerra in Siria, nel Mali e in altri Stati dell'Africa sub-sahariana, e la crisi economica nei paesi dell'Europa meridionale che ha comportato cambiamenti nelle politiche dei governi degli Stati.

La Commissione di Gorizia, grazie alla precisione e organizzazione degli operatori dell'ufficio di segreteria, mi ha potuto fornire dati dettagliati in merito allo Stato di provenienza di ogni richiedente, con specificato il sesso, l'età e gli esiti distinti. Si è pertanto potuto fare una analisi attenta delle domande esaminate in prima istanza per il Nord-est d'Italia. La Commissione di Roma, non ha un sistema di raccolta dati come la CT di Gorizia (la mole di domande è anche molto più alta), i dati forniti sono stati solo il numero di domande esaminate, gli esiti, e gli Stati di provenienza maggiormente rappresentati.

La Commissione Nazionale ha reso noti i dati di tutt'Italia (pubblicati anche nel loro sito internet) in merito alle domande presentate ed esaminate, e agli esiti distinti per Paese di provenienza sino al 2012.

I giudici dei Tribunali di Trieste e Roma hanno purtroppo potuto fornire solo il dato complessivo dei ricorsi iscritti per ogni anno e l'indicazione approssimativa della percentuale di accoglimenti (senza distinzione fra le tre possibilità di protezione) e dei principali Stati di provenienza.

Di particolare interesse sarà poi confrontare tali dati con quelli europei reperiti

al sito della Commissione Europea “eurostat”. Solo per l’anno 2012 si potranno raffrontare anche alcuni dati degli esiti delle istanze di secondo grado con gli altri Stati europei, reperiti al sito dell’Asylum Information Database dell’ECRE.

4.2 Analisi delle domande

Le domande esaminate presso le due CT considerate differiscono per il numero e anche per alcuni maggiori paesi di provenienza dei richiedenti.

Tabella 4

	2010	2011	2012	2013
esaminate CT Roma	2403	2964	3186	3932
esaminate CT Gorizia	610	1681	1147	625

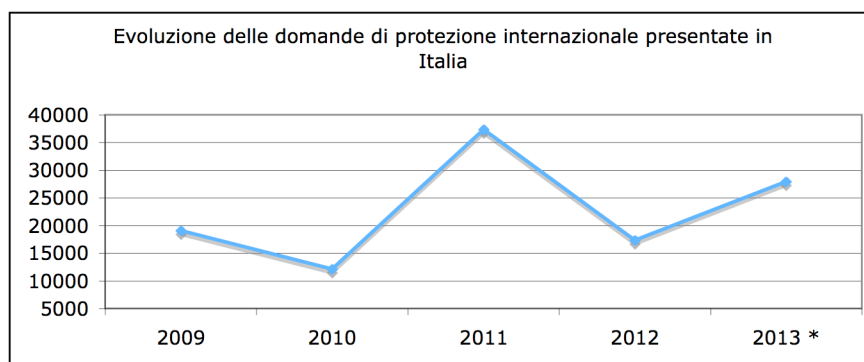


figura 5

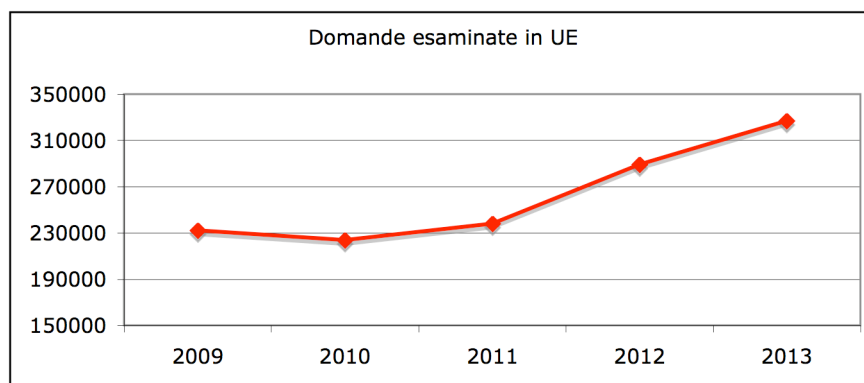


figura 6

Tabella 5

	2009	2010	2011	2012	2013 *
Domande asilo presentate in Italia	19090	12121	37350	17352	27930
Domande asilo presentate in Stati UE	266395	260835	309820	336015	436.610
% domande presentate in Italia rispetto a UE	6,63%	4,70%	12,40%	5,40%	6,42%

* dato non definitivo

L’elevato numero delle richieste di asilo presentate e esaminate nel 2011 in Italia è dovuto alle istanze presentate dalle persone arrivate dal Nord Africa in seguito

alla crisi in Tunisia e alla guerra in Libia. Tra 2011 e 2012 gli esiti delle valutazioni delle CCTT hanno rilevato un notevole numero di richieste di protezione internazionale improprie. Come evidenziato anche nei precedenti capitoli, le persone arrivate dalla Libia, nella quasi totalità dei casi cittadini non libici, giunte in Italia tra aprile e luglio 2011, sono state accolte con modalità emergenziale e avviate automaticamente alla procedura di richiesta di protezione internazionale, in molti casi impropriamente. Molti di loro hanno pertanto ricevuto esito negativo da tale procedura e per loro solo a fine 2012 il governo italiano ha deciso di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari, arrivando dopo molti mesi alla soluzione che la normativa già poteva consentire senza ricorrere alla procedura di asilo.²⁰⁷

4.3 I paesi di provenienza: i principali *push factors* e le risposte alle richieste di protezione

Anche i dati relativi ai maggiori paesi di provenienza evidenziano il fenomeno tra il 2011 e il 2012: in questi anni si è registrato l'aumento di richieste da parte di persone provenienti dalla Tunisia, ma in particolare da cittadini di Stati africani e asiatici che si trovavano in Libia per lavoro da anni: persone provenienti dal Pakistan, dal Ghana, dalla Costa d'Avorio, dal Bangladesh.

Tra 2012 e 2013 si evidenzia in Italia il forte aumento delle richieste di asilo da parte di cittadini del Pakistan e dell'Afghanistan, in aumento inoltre i richiedenti dal Bangladesh, e, soprattutto su Roma, richiedenti asilo dal Senegal. Risulta sempre presente negli ultimi anni una buona percentuale di richiedenti asilo dal Corno d'Africa (Somalia ed Eritrea) e da Costa d'Avorio e Mali. Il forte aumento delle richieste di asilo da parte delle persone che hanno dichiarato di essere in fuga dalla guerra in Siria si è avuto principalmente in altri Stati europei, in Italia l'arrivo di questi richiedenti si è registrato in più bassa percentuale tra 2012 e 2013, ma dalle segnalazioni del Ministero dell'Interno e dalle organizzazioni che seguono i recenti sbarchi dal Canale di Sicilia, è registrato un aumento tra la fine del 2013 e i primi mesi del 2014.

²⁰⁷ Il Decreto Lgs 286/1998 all'art.20 prevede “ Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, per la solidarietà sociale e con gli altri Ministri eventualmente interessati, sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo di cui all'articolo 45, le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Tabella 6. Maggiori Stati di provenienza dal 2010 al 2013:

2010			
CT Gorizia	CT Roma	Italia	Europa
Nigeria	Nigeria	Nigeria	StatiExYU
StatiExYU	Eritrea	StatiExYU	Afghanistan
Afghanistan	Somalia	Pakistan	Russia
Turchia	Turchia	Afghanistan	Iraq
Pakistan	Afghanistan	Turchia	Somalia

2011			
CT Gorizia	CT Roma	Italia	Europa
Nigeria	Nigeria	Tunisia	StatiExYU
Mali	Senegal	Nigeria	Afghanistan
Ghana	Costa d'Avorio	Pakistan	Russia
Somalia	Turchia	Ghana	Pakistan
Bangladesh	Afghanistan	Costa d'Avorio	Iraq
Costa D'avorio	Ghana	Afghanistan	Somalia
Afghanistan	Pakistan	Mali	Iran
Niger	Tunisia	Bangladesh	Nigeria

2012			
CT Gorizia	CT Roma	Italia	Europa
Pakistan	Nigeria	Pakistan	StatiExYU
Afghanistan	Senegal	Nigeria	Afghanistan
Nigeria	Costa d'Avorio	Afghanistan	Siria
Stati exYugo	Turchia	Senegal	Russia
Turchia	Afghanistan	Tunisia	Pakistan
Ghana	Ghana	Ghana	Somalia
Siria		Somalia	Iran
Tunisia		Mali	Iraq

2013			
CT Gorizia	CT Roma	Italia	Europa
Pakistan	Nigeria	Nigeria	Stati ExYugo
Afghanistan	Mali	Pakistan	Siria
Nigeria	Afghanistan	Somalia	Russia
Eritrea	Egitto	Eritrea	Afghanistan
Siria	Gambia	Afghanistan	Pakistan
Bangladesh		Mali	Somalia
Turchia		Senegal	Eritrea
Iran		Siria	Iran

Con Stati exYugo si sono voluti sommare i dati relativi ai richiedenti provenienti da Serbia, Kosovo, Bosnia-Erzegovina e Macedonia, gli Stati cioè che costituivano la Jugoslavia, esclusi Croazia e Slovenia

In questa sezione si cerca di capire quali possano essere i fattori principali che spingono i migranti dei paesi più rappresentati a lasciare il loro Paese per chiedere asilo in Italia ed in Europa, e quali siano gli esiti delle valutazioni di prima istanza in riferimento al Paese di origine. Molto spesso le motivazioni che spingono le persone a lasciare il loro Paese in cerca di asilo, come si è evidenziato anche nei precedenti capitoli, non soddisfano le condizioni che la normativa prevede per riconoscere lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria. Le situazioni rilevate nei maggiori paesi di origine evidenziano condizioni di conflitti con violenza diffusa, paesi in cui i diritti civili e umani sono violati, in cui le forze di sicurezza non tutelano i cittadini o abusano del loro potere e sono minate dalla corruzione, paesi in cui le condizioni economiche e sociali non permettono di vivere dignitosamente, di accedere a servizi sanitari e sociali come nei paesi occidentali. La povertà, il desiderio di poter cambiare la propria vita e accedere a quel benessere, a quei diritti e a quelle opportunità che i paesi occidentali ostentano sono spesso il principale motore di fuga anche da questi paesi, (sebbene chi parte da Africa e Asia e riesce ad arrivare in Europa non siano i più poveri ma chi è in grado di pagare molti soldi per raggiungere la meta in Occidente). A volte chi lascia il proprio Paese non ha consapevolezza di essere vittima di violazione di diritti civili e spesso la persona che chiede asilo non sempre rischierebbe al rientro in patria di subire una individuale grave minaccia. Per decidere, gli organi valutatori, come abbiamo visto nei precedenti capitoli, analizzano le situazioni individuali riferite alle informazioni dei paesi di origine (COI) e valutano la sussistenza delle condizioni previste dalla normativa per concedere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria o, come soluzione residuale, la protezione umanitaria. La valutazione non è facile, soprattutto per quei richiedenti che provengono da paesi in cui le motivazioni possono essere molteplici e spesso difficilmente verificabili a livello individuale. Gli esiti spesso si differenziano, in particolare, come già evidenziato nel capitolo 2, in merito alle decisioni di concessione della protezione sussidiaria e umanitaria.

Qui si è cercato di capire perché tante persone di certi paesi migrano e chiedono asilo in Italia, in Europa, privilegiando spesso alcuni Stati europei rispetto ad altri. Non si vuole certo sostenere che situazioni di conflitti, carenza nella tutela dei diritti civili e umani nei paesi di origine siano la motivazione sufficiente per riconoscere tout court la protezione internazionale, vi deve sempre essere pertinenza con il caso individuale. Certo è che le discrepanze tra organi valutatori, che i dati mettono in molti casi in evidenza, in particolare in merito alla protezione sussidiaria e

umanitaria (che riconosce il diritto ad una protezione per motivazioni che non rientrano nelle condizioni della protezione internazionale, ma molto a discrezione del valutatore) concessa a richiedenti di determinati paesi, evidenziano che vi è diffomità di lettura del rischio al rientro in tali paesi per il richiedente.

4.3.1 Dai paesi della ex-Yugoslavia

Dai dati riportati nel precedente paragrafo si evidenzia come nel Nord-Est d'Italia siano registrati nel 2010 e 2012 ancora molti richiedenti asilo provenienti dagli Stati che un tempo formavano la ex Jugoslavia, dato che si avvicina a quello europeo, dove i richiedenti provenienti da quest'area sono aumentati dal 2010 al 2013, in particolare cittadini della Serbia e del Kosovo (nel 2013 il 16% dei richiedenti asilo negli Stati UE proveniva da questa zona d'Europa). Secondo il report annuale dell'UNHCR nel 2010 i cittadini serbi erano addirittura al primo posto per numero di richiedenti asilo nei paesi industrializzati (con 28.901 richieste). Questa tendenza farebbe pensare ad una nuova emergenza balcanica, ma il fenomeno viene associato all'apertura delle frontiere: dal dicembre 2009 l'UE ha tolto la necessità di visto alla circolazione nell'area Schengen per brevi periodi per i cittadini di Serbia, Montenegro e Macedonia e successivamente dal dicembre 2010 anche per i cittadini di Albania e Bosnia Erzegovina. Questa possibilità, legata alla forte crisi economica, spiegherebbe, secondo le agenzie europee, in particolare secondo quanto pubblicato dal report dell'Easo "Asylum applicants from the western balkans"²⁰⁸, il gran numero di richiedenti protezione internazionale in Europa, in primis in Germania, Francia, Svezia e Belgio (anche verso l'Italia ma al nono posto come scelta rispetto ad altri paesi europei). Ricorrendo a tale procedura, otterrebbero accoglienza, sussidi economici ed accesso ai servizi socio-sanitari almeno per qualche mese, sino alla decisione della domanda di asilo, che, tra 2008 e 2013, solo nel 5,9% dei casi è risultata positiva. Ma il fenomeno necessita di una lettura più attenta: l'apertura delle frontiere ha agevolato la migrazione, nella più alta percentuale, di persone e di intere famiglie con minori di etnia rom²⁰⁹, provenienti dalla Serbia e dalla Macedonia, dove

²⁰⁸ Cfr EASO "Asylum applicants from the western balkans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses, 19 novembre 2013, < <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final-version.pdf>>.

²⁰⁹ cfr. Elspeth Guild e Jean Monnet, "The right to leave a country" Paper del Council of Europe - Commissioner for Human Rights, ottobre 2013, pag. 49, sito internet: http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems150813_GBR_1700_TheRightToLeaveACountry_web.pdf

vivono in condizioni di povertà, di forte discriminazione, talvolta vittime di maltrattamenti, e comunque emarginati ed esclusi dall'accesso ai servizi e al lavoro. Gregoire Goodstein, dell'International Office of Migration (IOM), spiega che la maggior parte di queste persone parte spinta da motivi economici non politici ma che è una realtà che la popolazione rom subisce in Serbia ancora forti discriminazioni. Secondo il citato report dell'Easo l'impossibilità di accedere al lavoro e ai servizi socio-sanitari spinge queste persone ad uscire dal loro Paese. La zona di maggior provenienza dei migranti dalla Serbia è il sud del Paese, l'area più povera e colpita da tensioni etniche, dove forte è il controllo della gendarmeria serba a causa di un'alta criminalità legata a traffici illegali e alla presenza di gruppi separatisti legati all'Uck²¹⁰; di fatto la motivazione principale per partire non è di tipo etnico, bensì economico, ma le condizioni di tensione e privazione spingono le persone a partire²¹¹. Si deve inoltre tenere presente, come riporta il "World Report 2014" di Human Right Watch, che i governi delle nazioni dei Balcani occidentali non hanno ancora affrontato le responsabilità relative ai crimini di guerra, i cui colpevoli non sono ancora indagati e i testimoni non sono protetti; altresì non affrontano il problema delle discriminazioni, oltre che contro la minoranza rom, contro le comunità Lgbt²¹², come sostiene anche la Commissione europea nel rapporto COMM(2013)-700 final2 del novembre 2013²¹³.

Pertanto i richiedenti protezione di questa zona non possono essere considerati complessivamente "finti richiedenti asilo" e genericamente definiti migranti economici.

Una discreta percentuale di persone provenienti dall'area balcanica presso la CT di Gorizia ha ottenuto la protezione umanitaria: per la maggioranza di loro è stato valutato non concedibile il titolo per la protezione internazionale, ma nel 43% dei casi nel 2010 e nel 64% nel 2012, la CT di Gorizia ha consigliato il rilascio di un

²¹⁰ Cecilia Ferrara "Chiedo asilo", Osservatorio Balani e Caucaso, 2011 (www.balcanicaucaso.org)

²¹¹ cfr. Elspeth Guild e Jean Monnet, *ibidem*

²¹² Lgbt è l'acronimo utilizzato come termine collettivo per riferirsi a persone Lesbiche, Gay, Bisessuali e Transgender

²¹³ "L'omofobia, la discriminazione e i reati generati dall'odio contro orientamenti sessuali o identità di genere sono fenomeni purtroppo ancora diffusi, tanto nei Balcani occidentali che in Turchia, in parte a causa di quadri legislativi incompleti e in parte perché le norme in vigore non vengono applicate in modo coerente. Le violazioni dei diritti della comunità LGBTI vanno dalle discriminazioni sul lavoro e a scuola, all'incapacità di alcune autorità di far rispettare la libertà di espressione e di riunione, fino all'incitamento all'odio, all'intimidazione, alla violenza fisica e all'omicidio" pag. 11 della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2013-2014*" Bruxelles 8 novembre 2013, COMM(2013) 700 final/2. Tratto dal sito : www.ec.europa.eu, in italiano al sito: www.senato.it.

permesso di soggiorno per motivi umanitari. Criterio che si discosta comunque dalle scelte prese in Europa, dove le decisioni per una protezione per i richiedenti provenienti dagli Stati della ex Jugoslavia, non superano tra il 2010 e il 2012 il 2,7%.

4.3.2 Dalla Nigeria

Una costante dal 2010 ad oggi, sia a Roma che a Gorizia, come nel complesso in tutta Italia, è l'alto numero di richiedenti asilo provenienti dalla Nigeria, in percentuale assai maggiore rispetto ad altri Stati UE. I dati di Gorizia evidenziano anche che le donne richiedenti asilo sono, per la maggiore percentuale, provenienti dalla Nigeria. Dalla Nigeria hanno richiesto asilo in Europa circa 38.830 persone tra 2010 e 2013 e il 37% di loro ha presentato istanza in Italia (una simile percentuale, ma inferiore, nel Regno Unito, seguita da Francia e Germania).

Tabella 7

Domande di PI da nigeriani	2010	2011	2012	2013
Rar nigeriani in UE	6805	13075	7520	11430
Rar nigeriani in Italia	1385	7760	1615	3580
Valore % in Italia su UE	20,35%	59,34%	21,47%	31,32%

Dati tratti da: Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 7-3-2014

Il luogo comune ha associato le migrazioni nigeriane a traffici illegali, alla prostituzione e al crimine organizzato (molte sono le ricerche e gli approfondimenti giornalistici che hanno dato risalto a questo²¹⁴), aspetto che facilmente ha fatto e fa considerare in toto i richiedenti asilo nigeriani dei “finti richiedenti”, che utilizzano la procedura di asilo per ottenere permessi e accoglienza. La Nigeria per lungo tempo è stata considerata una nazione prevalentemente sicura, dove gli abitanti trovano comunque una zona dove vivere bene senza pericoli. Solo negli ultimi due anni gli scontri e gli attentati terroristici negli Stati del nord, per mano di estremisti islamici contro comunità cristiane, ha smosso l'attenzione verso la grave instabilità in cui si trova questo Paese. La Nigeria è ricca di petrolio, è l'ottavo Paese esportatore di petrolio al mondo, molti sono gli interessi del mondo occidentale per lo sfruttamento

²¹⁴ si cita fra i tanti: “Il traffico di esseri umani dalla Nigeria all'Italia” da L'Internazionale 6 febbraio 2014, “La criminalità nigeriana in Italia” dal Rapporto sulla criminalità in Italia, Ministero dell'Interno 2007, “MafiAfrica” Inchiesta del Corriere della Sera, maggio 2010, “Dossier: La camorra nera” di Giorgio Mottola in Il Ducato, giornale online dell'Istituto per la Formazione al giornalismo dell'Università di Urbino, 2010, “La mafia nigeriana fra woodoo e computer” Rapporto pubblicato su l'Espresso marzo 2011, numerosi gli articoli pubblicati su “Il Mattino” di Padova fra 2011 e 2013.

di tale risorsa; qui il nuovo colonialismo economico dei paesi del Nord intesse accordi per garantirsi l'approvvigionamento dell'oro nero: solo gli Stati Uniti importano un quinto del petrolio nigeriano e qui hanno fortemente investito²¹⁵. E' stato sin'ora un vantaggio per gli Stati occidentali che il Paese sia stato governato sino al 1999 da dittature corrotte, successivamente da Governi eletti ma anch'essi caratterizzati da un alto tasso di corruzione, da incapacità nel gestire l'economia e risollevare uno dei paesi con i peggiori indicatori sociali al mondo (più del 60% della popolazione vive sotto la soglia di povertà e l'aspettativa di vita non supera i 52 anni)²¹⁶. Questa situazione ha garantito lo sfruttamento da parte delle multinazionali occidentali delle risorse petrolifere nel delta del Niger (fra cui l'ENI e la Shell) e ha però innescato forti conflitti nella zona: da anni gruppi di guerriglia hanno fatto sabotaggi e sequestri di persona in segno di ribellione allo sfruttamento della regione, violenze contro le ditte straniere ma anche fra gruppi etnici per il possesso della terra. La tensione nella zona meridionale è alta come alto è il degrado ambientale e il tasso di inquinamento, provocato non solo dai sabotaggi ma in larga parte dalle estrazioni che le multinazionali effettuano in condizioni di scarsa manutenzione delle strutture e poca attenzione all'impatto ambientale²¹⁷. Le conflittualità etniche, sempre più spesso in molte zone violente e di grave ostacolo alla tutela delle libertà civili, il degrado ambientale e la povertà delle zone rurali, la crescita della criminalità urbana, le ingiustizie sociali che non consentono un equo accesso al benessere e la corruzione negli organi dell'amministrazione pubblica²¹⁸ sono le cause che spingono all'emigrazione o alla fuga molti cittadini nigeriani, attratti anche dal consumismo, dallo stile di vita e dall'ostentazione della ricchezza dei paesi occidentali. Molti hanno avuto come prima meta la Libia da dove poi tanti sono partiti per raggiungere l'Europa via mare. Con la caduta di Gheddafi e la guerra civile, l'esodo dei nigeriani dalla Libia è stato accelerato, insieme ad altri migranti dell'Africa subshariana, e questo spiega l'aumento del dato relativo al loro ingresso in Italia nel 2011. La situazione della Nigeria è complessa ed è un errore considerare la migrazione nigeriana di natura prettamente economica, o pensare che la vastità del Paese consentirebbe una ricollocazione interna per chi si trovi nelle condizioni di dover

²¹⁵ William Engdahl "Nigeria: Thrown into chaos and a State of civil war: the role of the IMF" Global Reserch, Canada 27 gennaio 2012, <<http://www.globalresearch.ca>>.

²¹⁶ "Nigeria 2013" in Atlante geopolitico Treccani al sito internet: <www.treccani.it/enciclopedia/nigeria>;

²¹⁷ Manes Luca e Elena Gerebizza "Il Delta dei veleni. Gli impatti delle attività dell'ENI e delle altre multinazionali del petrolio in Nigeria", edizioni Altraeconomia 2011

²¹⁸ Human Right Watch "World report 2013" e "World report 2014" consultabili al sito internet www.hrw.org

lasciare la propria terra. La Nigeria è uno Stato federale che accorpa molti gruppi etnici, il trasferimento da una zona ad un'altra comporta diventare minoranza e molto spesso vivere ai margini con l'impossibilità di accedere ad eguali diritti del gruppo maggioritario²¹⁹. Considerare pertanto genericamente fasulli i richiedenti asilo provenienti dalla Nigeria è un giudizio spesso avventato, perché in Nigeria vi è una grave violazione dei diritti umani e civili e situazioni di diffusa violenza sociale, etnica, regionale e religiosa come relazionano anche i recenti rapporti dell'Unhcr²²⁰, dell'United States Department of States²²¹ e dell'UK Border Agency²²²

La Nigeria è uno dei maggiori partner commerciali dell'Italia nell'Africa subshariana, da anni sono in essere accordi bilaterali per la promozione e la protezione degli investimenti; le società italiane hanno investito fortemente: attualmente sono presenti in Nigeria 157 società, di cui 22 di grandi dimensioni, le importazioni italiane nel 2012 erano pari a 855,5 milioni di euro mentre le esportazioni a 475 milioni²²³. Oltre ad investimenti ed accordi legali, tra Italia e Nigeria si sono sviluppati anche interessi e investimenti illegali e criminali, in particolare nell'ambito della prostituzione con la conseguente tratta delle donne nigeriane. Queste fitte reti di interessi ed investimenti caricano di responsabilità anche l'Italia e gli altri paesi occidentali (ma da qualche anno anche la Cina che sta intessendo grossi investimenti in Nigeria come in altre parti dell'Africa) per non aver contrastato e osteggiato la corruzione, l'instabilità politica, le ingiustizie, la violazione dei diritti civili e umani, la povertà, ma per aver invece tratto vantaggio da accordi con governi corrotti ed incapaci.

La valutazione dei richiedenti asilo provenienti dalla Nigeria deve pertanto considerare la complessità del Paese di origine, le situazioni individuali possono differenziarsi molto; c'è chi è fuggito da zone dove vi è conflitto contro i cristiani e agisce il gruppo estremista di Boko Haram, chi è scappato da faide familiari e violenti contese per il diritto di proprietà; chi fugge dalla zona del Delta del Niger per violenza diffusa ed estremo degrado socio-ambientale e chi scappa per evitare trattamenti carcerari disumani per reati comuni. Ci sono poi le donne vittime di tratta

²¹⁹ Cfr. Luciano Lagamba e Katia Scannavini "Migrazioni nigeriane: dati analisi ed esperienze per nuove prospettive di riflessione", in Caritas-Migrantes "Africa-Italia. Scenari migratori", pubblicato da Centro Studi e Ricerche IDOS, progetto co-finanziato dall'Unione Europea e Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'Immigrazione, giugno 2010;

²²⁰ Vedasi "Nigeria: no ai rimpatri forzati nel nord-est del paese" comunicato UNHCR del 29 ottobre 2013.

²²¹ Vedasi "2013 Country reports on Human rights practices – Nigeria" United States Department of State, 27 febbraio 2014

²²² Vedasi "Nigeria – Country of origin information (COI) report", Home Office, UK Border Agency, 14 giugno 2013.

²²³ Dati tratti dal sito dell'ambasciata italiana in Nigeria - Ministero degli Affari Esteri

per prostituzione, di violenze e prevaricazioni maschili, mutilazioni, stupri e discriminazioni e violenze contro le persone LGBT. Da non escludere poi chi sfrutta motivazioni, storie inventate e che utilizza la procedura di asilo per regolarizzare la propria presenza; spesso discernere non è facile. Il dato di fatto è che l'esito positivo delle domande di protezione internazionale dei nigeriani è stato negli anni scorsi molto basso.

Come si desume però dai dati sotto riportati tra il 2010 e il 2013 si nota un aumento della percentuale di riconoscimento di protezione per i richiedenti asilo nigeriani. I dati della CT di Gorizia, che, ufficiosamente, si avvicinano ai dati delle CT di Roma (dati non rilevati ma descritti informalmente dai commissari intervistati) evidenziano una variazione dal 3 al 13% di riconoscimento di un tipo di protezione nel periodo, più bassa rispetto al dato complessivo riferito a tutte le CCTT d'Italia, con l'evidente alta percentuale di protezione umanitaria nel 2012 dovuto alla disposizione del Ministero dell'Interno che nel dicembre 2012 ha sanato la posizione dei richiedenti asilo accolti in base alle disposizione dell'Emergenza Nord Africa, concedendo anche a chi aveva ricevuto diniego dalla CT, la protezione umanitaria.

I dati evidenziano inoltre come in Italia i cittadini nigeriani ottengano percentualmente più riconoscimenti positivi rispetto alla media europea: in altri Stati europei molti esiti negativi alle richieste di asilo di nigeriani sono motivate dal fatto che la persona potrebbe trasferirsi in un'altra parte del proprio Paese come previsto dalla Direttiva 2004/83/CE, mentre in Italia tale motivazione non può essere utilizzata perché il legislatore italiano non ha trasposto tale disposizione nel Decreto legislativo 251/2007 di recepimento della direttiva europea (cfr. sentenza della Corte di cassazione 2294/2012²²⁴)

Tabella 8

Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei cittadini nigeriani				
	status	prot. suss.	prot uman.	tot. Protezione
Gorizia 2010	0,0%	1,0%	2,0%	3,0%
Gorizia 2011	0,6%	0,6%	10,0%	11,2%
Gorizia 2012	5,6%	1,8%	37,7%*	45,1%*
Gorizia 2013	0,0%	3,2%	14,5%	17,7%
Italia 2010	1,0%	1,5%	13,8%	16,3%
Italia 2011	1,1%	1,4%	23%	25,5%
Italia 2012	1,3%	2,3%	76,0%*	79,6%*
Italia 2013	1,8%	5,8%	40,2%	47,8%

²²⁴ Sentenza consultabile al sito < http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2059&l=it>.

Europa Ue 2010	1,4%	1,1%	3,7%	6,2%
Europa Ue 2011	1,6%	1,4%	7,0%	10,0%
Europa Ue 2012	2,4%	2,1%	44,6%*	49,1%*
Europa Ue 2013	3,7%	3,2%	17,5%	24,4%
* dato "falsato" dalla decisione del governo italiano di concedere protezione umanitaria a tutti i provenienti dal Nord Africa nel 2011 con il progetto ENA				
Dati per Ue e Italia 2013 tratti da Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014				

In riferimento poi alle decisioni prese dai giudici in seguito ai ricorsi presentati dai richiedenti asilo nigeriani, si deve evidenziare che i giudici del Tribunale di Roma hanno dichiarato che negli ultimi anni circa il 50% dei ricorrenti hanno avuto esito positivo con il riconoscimento della protezione sussidiaria o della protezione umanitaria. Anche nella mia personale esperienza, i richiedenti asilo nigeriani che ho seguito nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale, nel 33% dei casi ha ottenuto la protezione umanitaria presso la CT e poi il 44,5% dei ricorrenti ha ottenuto presso i giudici del Tribunale di Trieste il riconoscimento dello status di rifugiato o la protezione sussidiaria (il 26,7% ha ottenuto la protezione sussidiaria e il 17,8% lo status di rifugiato).

Proprio in riferimento alla valutazione dei richiedenti asilo nigeriani si deve evidenziare una maggiore diversità nelle decisioni prese fra membri delle CT e giudici. Come dichiarato dal dott. Crescenzi nell'intervista a me rilasciata, e dalla dott.ssa Fanti al Convegno tenutosi a Roma nell'ottobre scorso²²⁵, per valutare i richiedenti asilo nigeriani i giudici del Tribunale di Roma hanno approfondito le informazioni sul Paese e le zone di origine, e, verificata la provenienza dell'interessato, hanno concesso la protezione sussidiaria a chi proveniva dalle zone teatro di scontri e violenze per mano dei terroristi islamici e per chi proveniva dalle aree del delta del Niger, precisando che «nella nozione di *conflitto* rientrano non soltanto situazioni di belligeranza conclamata, ma anche i cosiddetti conflitti a bassa intensità, ove caratterizzati dalla reiterazione di comportamenti violenti, mirati nei confronti di ben individuate categorie di persone, nell'ambito di specifiche aree geopolitiche»²²⁶. I giudici ritengono che la diversità di valutazione rispetto alla CT di Roma sia prevalentemente in merito ad una più ristretta interpretazione del concetto di conflitto. Hanno inoltre riconosciuto la protezione sussidiaria alle donne nel caso in cui hanno ravvisato che il pericolo di persecuzione fosse legato al timore di incorrere

²²⁵ vedasi testo dell'intervento al sito: <http://www.vocisospese.org/wp-content/uploads/2013/10/La-protezione-ai-cittadini-nigeriani-Dott.ssa-Lucia-Fanti.pdf>

²²⁶ Fanti Lucia, *ibidem* pag. 10

in violenze reiterate da parte dei maschi della famiglia, e hanno preso in considerazione la mancanza di protezione offerta dagli organi statali nei confronti delle donne, ma anche in altre diatribe e violenze a carattere familiare.

4.3.3 Dal Pakistan

Nell'analisi dei dati riferiti ai maggiori paesi dei richiedenti asilo è significativo l'aumento delle persone provenienti dal Pakistan: nel 2012 e 2013 il Pakistan è stato il primo Paese dei richiedenti asilo in Italia, un testa a testa con i nigeriani, con cui si possono in un certo senso notare delle similitudini per la provenienza da un Paese dove è registrato un alto tasso di corruzione, conflitti, discriminazioni, violazioni di diritti civili e umani, e con cui i ricchi Stati occidentali intessono accordi finalizzati ad interessi economici e commerciali. Seppure siano evidenziati impegni di democratizzazione da parte di istituzioni di governo, è segnalato ancora un alto tasso di corruzione in tutti i rami dell'amministrazione e nelle forze di sicurezza, che non contrastano adeguatamente la criminalità e il traffico di stupefacenti²²⁷ che, proveniente dall'Afghanistan; da qui si irraggia verso Usa, Inghilterra, Cina e Australia²²⁸. Cruenti conflitti continuano in alcune aree del Paese: le regioni del nord sono luoghi di addestramento militare dei terroristi islamici e area di attacchi aerei da parte di droni statunitensi²²⁹⁻²³⁰; al confine con l'Afghanistan gli attentati e la guerriglia sono una costante, attentanti e violenze sono frequenti nelle Province di Balochistan, Khyber Pakhtunkhwa e FATA e in città come Quetta, Karachi, Peshawar e in diverse località del Punjab²³¹. Vi sono inoltre conflitti di matrice religiosa ed etnica, acuiti da discriminazioni, verso minoranze religiose²³², non contrastate con forza dal governo che mantiene una controversa legge contro la blasfemia, (utilizzata ad esempio contro il gruppo Ahmadyja)²³³. Donne, ragazze e omosessuali continuano a rischiare di essere vittime di violenze e discriminazioni familiari e pubbliche, non adeguatamente contrastate dal sistema giudiziario, e si

²²⁷ cfr Piero Innocenti "Corruzione e narcotraffico in Pakistan" in *Internazionale*, 12 aprile 2013

²²⁸ cfr. "Pakistan 2013" in *Atlante geopolitico Treccani* al sito internet: www.treccani.it/enciclopedia/pakistan e "Pakistan: Police corruption; the authorities responsible for receiving complaints against the police, include their effectiveness; the procedure to submit a complaint; police training programs" rapporto dell'Immigration and Refugee Board of Canada, 30 novembre 2011. Vedasi inoltre "2013 Country Reports on Human Rights Practices – Pakistan" report dell'United States Department of State, 27 febbraio 2014;

²²⁹ cfr. ADNKRONOS "Pakistan: raid drone USA nel nord-ovest, 4 morti" 1 novembre 2013.

²³⁰ Amnesty International "Will I be next? US drone strikes in Pakistan" report pubblicato il 22 ottobre 2013.

²³¹ Informazione reperita al sito <www.viaggiasesicuri.it> del Ministero degli Affari Esteri.

²³² Informazione tratta da "Pakistan – 2013 Annual reports" dell'USCIRF (United States Commission on International Religious Freedom).

²³³ cfr "UNHCR eligibility guidelines for assessing the international protection needs of members of religious minorities from Pakistan" United Nations High Commissioner for Refugees, 14 maggio 2012

trovano spesso privi di adeguata tutela da parte delle forze dell'ordine²³⁴, anche se sono stati presi alcuni importanti impegni e decisioni da parte del governo e di alcuni organi giudiziari per avviare un'azione di tutela dei diritti civili²³⁵. Anche con il Pakistan i paesi occidentali, Stati Uniti e UE in testa, hanno in essere accordi per il contrasto al terrorismo talebano²³⁶, accordi economici e commerciali instaurati a seguito dell'impegno del governo pakistano ad avviare azioni politiche di democratizzazione, azioni che sono però solo di facciata perché il terrorismo politico interno favorisce l'instabilità e non avvia il cambiamento di una società altamente conflittuale.

E' da evidenziare che il Pakistan ha accolto ed accoglie la più alta percentuale di profughi dall'Afghanistan, fonte di instabilità nella zona di confine a nord del Paese. Dal 2010, con l'intervento dell'Unhcr, si sono incrementati programmi di rimpatrio assistito (83 mila nel 2012) ed il governo pakistano ha rinnovato l'impegno di fornire protezione sino al 2015 per coloro per cui è ancora rischioso un ritorno a casa (circa 1,6 milioni di persone)²³⁷.

L'Italia è considerata un partner privilegiato per il Pakistan, con cui ha instaurato accordi e scambi economici e commerciali, facilitati da relazioni bilaterali definite "eccellenti"²³⁸; l'Italia è il terzo importatore fra i paesi della UE e diciottesimo esportatore a livello mondiale con un giro di affari di centinaia di milioni di dollari; anche in Pakistan uno dei maggiori investitori nel Paese è l'ENI, seguita da Finmeccanica nel settore delle difese. Per le relazioni economiche e gli interessi in essere ed in programma, il Pakistan è considerato dalle autorità un Paese sicuro, mentre, sempre autorità di governo, informano, tramite il sito Viaggiasesicuri del ministero degli Affari Esteri, che la sicurezza per chi si reca nel Paese è particolarmente precaria per frequenti attacchi terroristici che colpiscono in luoghi pubblici e locali frequentati da occidentali, in particolare in alcune zone, per il dilagare della criminalità comune ed episodi di violenza nelle grandi città. Un esodo così massiccio di migranti forzati e non, è il risultato di un Paese in cui i cittadini non

²³⁴ United States Department of State, "2013 Country Reports on Human Rights Practices – Pakistan", 27 Febbraio 2014.

²³⁵ Si segnala la decisione della Corte suprema del 23 settembre 2013, che ha stabilito, ai sensi della costituzione pakistana, che i membri della comunità transgender godono degli stessi diritti degli altri cittadini, e la decisione dell'Alta corte di Islamabad di prosciogliere dall'accusa di blasfemia una ragazza cristiana. Fonte Amnesty International "Rapporto 2013 – Pakistan".

²³⁶ Tra questi accordi si citano gli accordi segreti svelati dal The Washington Post nell'ottobre 2013 per l'utilizzo di aerei senza pilota (droni) per raid nelle zone del Pakistan e dello Yemen nelle zone dove si ritiene siano insediati i terroristi islamici.

²³⁷ Vedasi: "Volrep and border monitoring monthly update" UNHCR, marzo 2014

²³⁸ vedasi informazioni pubblicate al sito del Ministero degli Affari Esteri www.infomercatiesteri.it

vivono in sicurezza, i giovani, spesso i più istruiti, non vedono prospettive di benessere per il loro futuro come nei paesi occidentali. L'investimento della loro vita o la via di salvezza resta la migrazione, spesso affidandosi a organizzazioni illegali, che hanno fatto del traffico di esseri umani il loro grande business, e pagando cifre tra i 5 e i 12 mila euro affrontano viaggi in condizioni spesso molto rischiose, sottoposti a maltrattamenti e violenze²³⁹. La richiesta di asilo è spesso la chiave di ingresso per l'Europa anche per chi non ne ha i presupposti, che tenta ugualmente di ottenere il riconoscimento ad una protezione utilizzando racconti e vicende assai frequenti e credibili. Valutare le domande di protezione dal Pakistan non è semplice, anche per la difformità di informazioni sul Paese che si possono reperire dai report governativi e non governativi.

Tabella 9

	2010	2011	2012	2013
% Rich asilo pakistani in Italia rispetto a UE	10.0%	15,70%	13,10%	15,90%

Nel 2013 le domande di asilo presentate da persone provenienti dal Pakistan in Europa sono state circa 20725, di cui il 15,9% presentate in Italia, parecchi dopo essere passati da altri paesi europei (Bulgaria, Ungheria, Croazia, in diminuzione dalla Grecia) comportando, in caso di fermo e registrazione da parte delle polizie di frontiera, l'avvio della procedura di esame per la competenza in base al Regolamento Dublino. Come si visualizza nel grafico sottostante, dal 2010 al 2013 vi è stato un aumento e un cambiamento delle rotte di migrazione dal Pakistan. In precedenza i cittadini Pakistani arrivavano in Turchia e nella Ue in Grecia come primo Paese, a seguire Regno Unito e Germania, nel 2013 le mete sono state nell'ordine Regno Unito, Germania, Italia, Ungheria e Francia²⁴⁰. La politica greca di chiusura all'immigrazione, gli episodi di discriminazione e violenza contro i richiedenti asilo, legata alla bassa qualità dell'accoglienza e dell'intera procedura per la valutazione della protezione internazionale in Grecia, sembra abbia dirottato molti migranti forzati e non dalla Grecia all'Italia e all'Ungheria.

²³⁹ vedasi A. Di Nicola e G. Musumeci “ Confessioni di un trafficante di uomini” ed chiarelettere 2014

²⁴⁰ fonte dati Eurostat

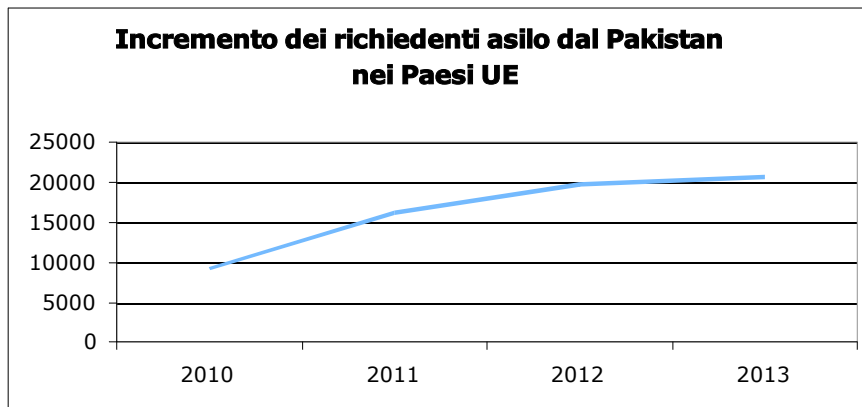


figura 7

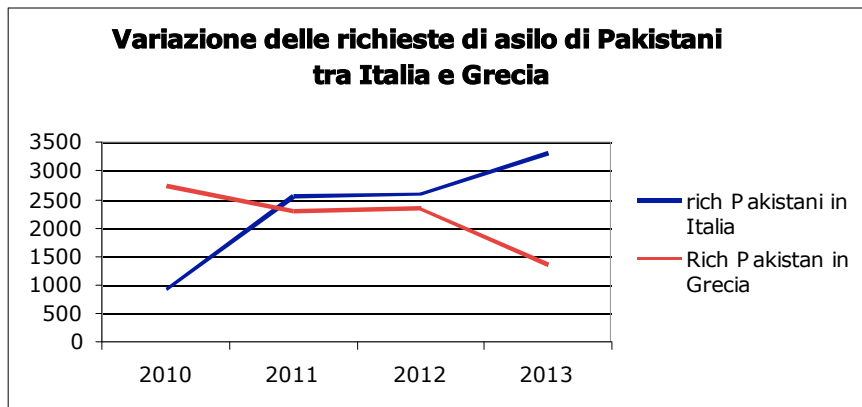


figura 8

Il riconoscimento della protezione internazionale o della protezione umanitaria per i richiedenti asilo dal Pakistan, differisce significativamente fra l'Italia e la media nei paesi europei. In Europa la percentuale delle risposte che hanno riconosciuto una protezione ai richiedenti asilo pakistani varia dall'11% del 2010 al 18,8% del 2013, mentre in Italia dal 46,1 al 49,4%, seppure a Gorizia vi sia una flessione più bassa, e in riduzione, rispetto alla media italiana. Anche presso la CT di Roma la percentuale di riconoscimento è più bassa, non si è riusciti ad avere i numeri delle decisioni per Paese di provenienza, ma dalle informazioni divulgate alla stampa risulta esserci stato, in riferimento alle decisioni del 2013, una maggior severità nell'esame delle domande: in media un solo esito positivo ogni dieci richiedenti, tale da spingere un gruppo di richiedenti asilo di Roma, sentitisi incompresi, ad inoltrare una lettera aperta alla Presidente della camera dei deputati Boldrini, portavoce in passato per l'Unhcr, per sapere a quali fonti attinge informazioni la CT di Roma per decidere, e per chiedere che i membri delle Commissioni giudicanti siano adeguatamente informati della situazione del loro Paese²⁴¹.

²⁴¹ La "lettera a Laura Boldrini dei richiedenti asilo pakistani" dello scorso settembre 2013 può essere scaricata dal sito <http://www.laboratorio53.it>

Tabella 10

Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei cittadini pakistani				
	status	prot. suss.	prot uman.	tot. Protezione
Gorizia 2010	8,8%	11,1%	13,3%	33,2%
Gorizia 2011	3,7%	17,0%	13,2%	33,9%
Gorizia 2012	5,9%	18,4%	16,4%*	40,7%*
Gorizia 2013	3,9%	22,7%	11,0%	37,6%
Italia 2010	5,6%	24,0%	16,5%	46,1%
Italia 2011	5,0%	19,3%	25,7%	50,0%
Italia 2012	6,4%	7,5%	38,8%*	52,77%*
Italia 2013	9,0%	13,9%	26,5%	49,4%
Europa Ue 2010	5,6%	4,0%	1,8%	11,4%
Europa Ue 2011	6,4%	2,8%	2,8%	12,0%
Europa Ue 2012	7,6%	1,5%	6,3%	15,4%
Europa Ue 2013	12,0%	2,3%	4,5%	18,8%

per UE e Italia 2013 i dati sono tratti da: First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asydcfsta] al 12-3-2014

* dato "falsato" dalla decisione di concedere protezione umanitaria a tutti i provenienti dal Nord Africa nel 2011 con il progetto ENA

In merito agli esiti dei ricorsi in Tribunale dei richiedenti asilo dal Pakistan che hanno ricevuto diniego dalle CT non si hanno dati, seppure a Trieste vi siano stati più di un accoglimento con riconoscimento dello status di rifugiato. In particolare si cita una decisione del maggio 2013, del giudice dott. Venier, di riconoscimento dello status in base alla Convenzione di Ginevra per un uomo pakistano perseguitato per motivi religiosi da membri della famiglia della moglie, a cui gli organi statali competenti “non vogliono o non possono fornire adeguata protezione”.

4.3.4 Dall’Afghanistan

I dati evidenziano una continua forte presenza di richiedenti asilo dall’Afghanistan, in aumento in Italia in particolare nel 2013.

Tabella 11

	Richiedenti asilo dall’Afghanistan			
	2010	2011	2012	2013
Europa	20600	28160	28020	26290
Italia	875	1425	1495	2175
% domande in Italia	4,2%	5,0%	5,3%	8,2%

i dati sono tratti da: First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asydcfsta] al 12-3-2014

Dall’Afghanistan continua un esodo silenzioso da anni, un Paese martoriato da guerre, terrorismo e fondamentalismo, dove anche gli interventi militari di Russia prima e stati Nato poi hanno contribuito all’instabilità e alla povertà del Paese. Secondo l’Unhcr l’Afghanistan continua ad essere il Paese nel mondo da cui

provengono più richiedenti asilo, nel 2012 il numero degli afgani in uscita dal loro Paese è raddoppiato. Con visti quasi impossibili da ottenere per Usa e altri paesi occidentali, gli afgani che migrano illegalmente verso l'Occidente ricorrono a trafficanti di esseri umani per raggiungere questi paesi pagando fino a 15 mila dollari. La maggior parte, sino ad oggi, migra in Iran o in Pakistan, da dove si sono però intensificati negli ultimi anni rimpatri volontari e forzati²⁴² che secondo l'agenzia Frontex hanno contribuito all'aumento delle migrazioni degli afgani verso la Grecia e l'Europa²⁴³. Sempre secondo l'Unhcr, il Pakistan è il Paese che accoglie il maggior numero di rifugiati al mondo. Dal 2010 l'Unhcr, come sopraccitato, ha intensificato programmi di rimpatrio volontario assistito dei profughi afgani dal Pakistan e dall'Iran (programmi in essere già dal 2002), dato che molti ritengono che non sia più pericolosa la situazione nella zona di origine, e che sia economicamente svantaggioso rimanere dove erano e più a rischio la permanenza in zone dove frequentemente subiscono attacchi e discriminazioni²⁴⁴.

In Iran i profughi afgani subiscono spesso maltrattamenti²⁴⁵ ed è testimoniato che alle frontiere la polizia per impedire il loro ingresso abbia sparato uccidendo²⁴⁶. Numerosi sono gli afgani incarcerati che rischiano la pena capitale, accusati prevalentemente di spaccio di droga²⁴⁷; droga che in Afghanistan è il prodotto che porta al Paese un giro di affari che corrisponde al 4% del pil nazionale. La coltivazione dell'oppio in questo Paese è aumentata molto negli ultimi anni, nonostante la presenza delle truppe della Nato; qui si produce il 90% dell'oppio mondiale, la sua vendita finanzia i talebani per la guerra civile e qui si stima che il 5,3% della popolazione sia tossicodipendente²⁴⁸, con conseguenti ulteriori problemi

²⁴² cfr EASO "Relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione Europea 2012" Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea 2013 pag.13.

²⁴³ cfr Frontex "FRAN quarterly. Issue 2, april-june 2012", Varsavia ottobre 2012, pag. 21.

²⁴⁴ Vedasi: "Volrep and border monitoring monthly update" UNHCR, marzo 2014

²⁴⁵ cfr Human Rights Watch "Unwelcome guests. Iran's violation of Afghan refugee and migrant rights" Report pubblicato in novembre 2013 al sito http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/iran1113_forUpload_0.pdf

²⁴⁶ notizia riportata anche da BBC, Associated Press e France Press, Rights reporter, nel maggio 2013;

²⁴⁷ Informazioni tratte da:

- sito Iran Human Right: <http://www.iranhr.it/tag/afgani/>,
- associazione "Nessuno tocchi Caino. Contro la pena di morte", scheda stato Iran al sito <http://www.nessunotocchicaino.it/bancadati/schedastato.php?idcontinente=8&nome=iran>,
- Human Rights Watch "Unwelcome guests. Iran's violation of Afghan refugee and migrant rights" Report pubblicato in novembre 2013, pag.75
- Tiziana Ciavadrini "Iran, la guerra al narcotraffico ha provocato solo in un anno 500 impiccagioni" quotidiano Repubblica.it 25 marzo 2014, al sito: <http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2014/03/27/news/iran-82072988/>

²⁴⁸ fonte Azam Ahmed, *The other big afghan crisis, the growing army of addicts*, in «The New York Times» del 3 novembre 2013, disponibile al sito internet: <http://www.nytimes.com/2013/11/03/>

sanitari e di criminalità.

Secondo i più recenti report dell'Unhcr, in Afghanistan la situazione continua ad essere complessa,

Afghanistan continues to face significant humanitarian challenges, which are exacerbated by the security situation, economic insecurity and the limited capacity of the Government to provide access to basic services. National and international NGOs, which have been providing basic services to the most vulnerable communities, may be limited in the transition period. Moreover, continued conflict, recurrent drought and other natural disasters, rapid urbanization, and a disproportionately high number of young people in the country, pose formidable challenges to efforts to encourage return and create an enabling environment for sustainable reintegration. A fall in refugee returns may also be associated with increased uncertainty about security in view of the 2014 elections and the withdrawal of international security forces. Afghanistan continues to be the world's largest repatriation operation, and over 5.7 million Afghan refugees (representing a quarter of the country's population) have voluntarily returned home since 2002. Yet, a substantial number of returnees have not fully reintegrated in the absence of socio-economic opportunities, and still need assistance.

The unstable socio-economic and security situation is further exacerbated by increasing urbanization, with many returning Afghans having migrated to towns and cities, thus contributing to rising poverty and unemployment in urban centres. The complex challenges related to urbanization and displacement require attention within broader management and planning frameworks.²⁴⁹

Giudicare i richiedenti asilo provenienti da questo Paese non è pertanto semplice: le motivazioni economiche sono ora spesso prevalenti, e non permettono il riconoscimento dello status di rifugiato, ma può esservi il dubbio che la persona in caso di rientro risieda in una zona a rischio per la sua vita. La difficoltà nel giudicare è stata affrontata da Unhcr²⁵⁰ ed Easo²⁵¹ che hanno pubblicato linee guida ad hoc per

²⁴⁹ tratto da “2014 UNHCR country operations profile – Afghanistan” dal sito: <www.unhcr.org/pages/49e486eb6.html>.

²⁵⁰ “UNHCR eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum seekers from Afghanistan”, United Nations High Commissioner for Refugees, 6 agosto 2013

la valutazione dei richiedenti asilo provenienti dall'Afghanistan.

Più del 40% degli afgani richiedenti asilo in Europa tra il 2010 e il 2013 era minorenne, quasi sempre non accompagnato da familiari. Il 36% dei richiedenti afgani valutati dalla CT di Gorizia nel 2013 aveva meno di 18 anni, il gruppo di minorenni più rappresentato (il 44% dei minorenni esaminati).

La migrazione di minori non accompagnati dall'Afghanistan sembra essere aumentata in seguito ai respingimenti che avvengono dall'Iran e dal Pakistan (come evidenzia l'Easo nel report sopraccitato). La migrazione verso questi stati è stata storicamente vissuta per i giovani afgani (come anche per i minori di altri stati di forte migrazione), come un rito di passaggio alla vita adulta; è sentita come una prova di coraggio affrontare pericoli e difficoltà dell'illegalità e una dimostrazione di virilità la capacità di inviare soldi alla famiglia dall'estero. La meta si è spostata verso l'Europa, una meta più perigliosa e lontana dalla famiglia, che ha investito sul figlio per ricevere rimesse in denaro. Per questo molto spesso i migranti afgani preferiscono rimanere nell'illegalità per poter lavorare in nero, in particolare in paesi dove vi sono più possibilità di impiego (Germania e Regno Unito soprattutto) che chiedere asilo e rientrare in programmi di assistenza che non permettono di entrare subito nel mercato del lavoro seppur illegale. Molti afgani hanno dunque come meta la Germania (come anche i giovani iraqueni), per cui l'Italia è un luogo di transito dove cercano di passare senza essere registrati; si hanno informazioni che spesso, se fermati dalle forze dell'ordine, nascosti in camion o scaricati da questi lungo le strade, non vogliono presentare domanda di asilo, e cercano di fuggire per proseguire nel loro viaggio verso il nord Europa, dove si sono stabilite le maggiori comunità di connazionali e dove ritengono di trovare una migliore accoglienza e opportunità. Non è inoltre escluso che spesso le forze dell'ordine non ostacolino il loro allontanamento; è invece appurato che negli anni scorsi molti afgani arrivati nei porti dell'Adriatico dalla Grecia, in buona percentuale anche minorenni, siano stati respinti verso la Grecia, senza prima fornire servizi informativi e di supporto. In merito a questo l'ASGI ha presentato ricorso alla Corte Europea per i diritti dell'uomo, e la Commissione Diritti Umani del Senato sta procedendo ad un'inchiesta²⁵².

²⁵¹ EASO "Country of Origin Information Report Afghanistan: Insurgent strategies – Intimidation and targeted violence against Afghans", dicembre 2012, dal sito: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf>.

²⁵² vedasi resoconto del 29-1-2014 della "Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani", *Indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani*, al sito <www.senato.it>.

In Italia, in prima istanza, ai cittadini afghani richiedenti asilo è stata riconosciuta in maggior percentuale la protezione sussidiaria, perché giudicati provenienti da zona di conflitto e di violenza indiscriminata, mentre nella Ue si registra che il riconoscimento è stato dato in percentuale assai minore.

Tabella 12

Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione dei cittadini afghani in prima istanza					
	status	prot. suss.	prot uman.	tot. Protezione	
Gorizia 2010	11,7%	58,8%	19,6%	90,1%	
Gorizia 2011	24,6%	46,0%	23,0%	93,4%	
Gorizia 2012	32,1%	35,7%	14,2%	82,1%	
Gorizia 2013	4,7%	76,3%	8,7%	89,7%	
Italia 2010	24,0%	60,8%	2,9%	75,4%	
Italia 2011	13,5%	46,4%	21,8%	81,7%	
Italia 2012	15,4%	45,5%	18,0%	78,9%	
Italia 2013	16,0%	65,7%	10,4%	92,1%	
Europa Ue 2010	11,8%	18,8%	13,8%	44,4%	
Europa Ue 2011	11,6%	21,3%	12,4%	45,3%	
Europa Ue 2012	15,7%	21,0%	9,9%	46,6%	
Europa Ue 2013	20,1%	21,5%	11,0%	52,6%	

per UE e Italia 2013 i dati sono tratti da: First instance decisions on applications by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asydefsta] al 12-3-2014

In seconda istanza, presso i Tribunali, la percentuale di esito positivo ai ricorsi si ritiene sia alta, non si hanno dati che possano avvallare l'ipotesi, ma le sentenze pubblicate e le informazioni datemi sembrano confermare che i ricorrenti afgani, in seguito a diniego, ottengono molto spesso la protezione sussidiaria. L'alta difformità delle valutazioni fra Italia e EU in merito alla protezione sussidiaria ritengo sia da imputare ad una differente valutazione di rischio di "danno grave" e ad una diversa interpretazione di "violenza indiscriminata", meno legata forse a prove di incorrere in rischi individuali.

4.3.5 Dai paesi del Corno d'Africa: Eritrea, Somalia, Etiopia

Sempre alta negli ultimi quattro anni è stata la richiesta di protezione da parte dei cittadini provenienti dal Corno d'Africa: Somalia, Eritrea ed Etiopia, in particolare dalla Somalia e dall'Eritrea, da dove nel 2013 la richiesta nei paesi UE è aumentata del 235% ed in Italia più del 300%, in arrivo dalla Libia, che dopo la caduta di Gheddafi non contiene più le partenze dalle sue coste verso l'Europa.

Dall'Eritrea la fuga è spesso l'unica alternativa per vivere, e il rischio della vita per raggiungere la meta è altissimo. Secondo il rapporto 2013 di Amnesty

International²⁵³, in Eritrea l'arruolamento militare nazionale continua ad essere obbligatorio e a tempo indeterminato con l'utilizzo delle reclute per lavori forzati, per donne e uomini e con l'estensione dell'addestramento militare per i minori. La società eritrea ha subito un processo crescente e pervasivo di militarizzazione, che ha radici dai tempi del dominio italiano, quando le truppe coloniali erano la principale risorsa della colonia, e che si è alimentato in trent'anni di lotta per la liberazione dall'Etiopia, forgiando un nazionalismo militare ed aggressivo. Gli oppositori al regime non sono tollerati e sono incarcerati in condizioni inumane, sottoposti a torture e maltrattamenti, il dittatore Isaias Afewerki mantiene il potere attraverso un clima di terrore; non vi è libertà di professione religiosa se non per le fedi autorizzate dallo Stato. L'unica forma di opposizione al regime è la diaspora: la fuga dal Paese è ritenuta espressione del dissenso contro il governo, ed i familiari di chi fugge spesso ricevono minacce e discriminazioni²⁵⁴. I richiedenti asilo eritrei dal 2010 al 2013 hanno ottenuto in Europa nella maggior parte una protezione (la Norvegia e la Svizzera gli Stati che maggiormente hanno riconosciuto lo status di rifugiato, che però non sono paesi della Ue e pertanto non figurano nelle statistiche sotto riportate), come pure i richiedenti asilo della Somalia.

In Somalia dagli anni '90 vi è guerra civile, in particolare nelle regioni meridionali e nella capitale Mogadiscio, che vede in contrapposizione fazioni su base clanica (i clan, basati sull'appartenenza a genealogie familiari, sono l'elemento di base della società somala). L'Italia come ex potenza coloniale in Somalia, ha sostenuto inizialmente il regime di Siad Barre ed è poi intervenuta nella fallimentare azione militare dell'Onu "Restore hope"; continua ora ad avere un ruolo di primo piano nei negoziati per sostenere la stabilizzazione del Paese²⁵⁵. In Somalia la popolazione vive in condizioni di grande mobilità a causa del conflitto, i giovani crescono in un clima di violenza e grave instabilità, con scarse possibilità di istruzione ed assistenza²⁵⁶ (anche le Ong non riescono a fornire aiuto per i rischi e gli

²⁵³ Amnesty International "Rapporto 2013. La situazione dei diritti umani nel mondo. – Africa sub-sahariana. Eritrea", edizioni Fandango libri, maggio 2013

²⁵⁴ Atlante geopolitica – Eritrea, Treccani 2013, al sito: <http://www.treccani.it/geopolitico/paesi/eritrea.html>

²⁵⁵ vedasi "Somalia. Bonino, accordo di Addis Abeba tappa importante per la stabilizzazione" articolo su «Internazionale», 29 agosto 2013 e "Italia-Somalia. Bonino, superamento crisi somala è essenziale" articolo su «Internazionale», 18 settembre 2013

²⁵⁶ Per i giovani somali il fatto di essere cresciuti privi di istruzione, se non nelle scuole coraniche, e in un clima di guerra, nell'incapacità di vedere risolvere i conflitti con modalità diverse dalla violenza, incontrano poi in molti casi difficoltà, nei Paesi di migrazione, ad integrarsi, a trovare impiego lavorativo e a trovare un equilibrio psicologico in particolare per il forte legame culturale che mantengono con il paese di origine.

attacchi, come ha subito Medici senza Frontiere lo scorso anno²⁵⁷), per loro non resta che la fuga dal Paese: più di un milione sono i somali che hanno cercato salvezza all'estero, la diaspora somala è una delle più grandi al mondo, soprattutto dopo la carestia che ha colpito il Corno d'Africa nel 2011. Circa 800.000 persone si sono rifugiate nei campi profughi in Etiopia e in Kenya, altri migrano verso i paesi del Golfo persico, il Sud Africa e l'Egitto, e in pratica una minoranza riesce a raggiungere l'Europa o il Nord America. I somali che migrano mantengono un forte legame con la famiglia, il clan, la terra di origine; nei paesi di accoglienza con difficoltà si inseriscono nella vita sociale, e creano comunità fra di loro. Chi migra in Europa ha la responsabilità di sostenere con le rimesse la famiglia, spesso l'intera famiglia allargata che si trova in Somalia ma non solo, anche nei campi profughi o in altri Stati, con la possibilità di foraggiare indirettamente la guerra civile. Non sempre è stato ritenuto positivo per loro chiedere asilo in Europa: ad esempio in Gran Bretagna tra il 2002 e il 2009 i migranti somali nel 50% circa dei casi, non chiedevano asilo per evitare di essere obbligati ad essere accolti in località lontane dalle loro comunità, in centri di accoglienza che chiedevano loro l'impegno di avviarsi ad una integrazione, e non li metteva in condizione di lavorare subito per inviare denaro alla famiglia. Per questo motivo in Gran Bretagna molti migranti somali hanno chiesto asilo solo se fermati dalle forze dell'ordine²⁵⁸.

Personalmente per lavoro, ho incontrato negli ultimi 2 anni circa 30 ragazzi somali e anch'io ho potuto verificare il forte legame con la loro comunità, qui in Italia o in altri paesi europei, con la famiglia in Somalia o nei campi in Kenya, e le difficoltà nell'integrazione. Ma rimanere nell'irregolarità in Italia, o anche negli altri paesi europei, non è per loro conveniente, pure il lavoro nero con la crisi economica è diminuito, sono diminuite le possibilità di accoglienza abitativa insieme a connazionali, e il rischio di essere fermati e denunciati per immigrazione irregolare è diventato maggiore. Un comportamento assai diffuso è stato, negli ultimi anni, quello di ottenere la protezione in Italia e poi spostarsi in altri Stati del nord Europa dove, se non riescono a trovare una sistemazione da connazionali e un lavoro irregolare, cercano di ottenere assistenza, seppur temporanea, presentando spesso una nuova domanda di asilo. Prendono tempo per poi essere rinviiati in Italia, cosa che in molti

²⁵⁷ Vedasi comunicato "Perché MSF ha deciso di lasciare la Somalia" 23-08-2013 al sito: <http://www.medici senzafrontiere.it/notizie/>.

²⁵⁸ Bruce Leimsidor "Conflict in Somalia: International migration ramification" in DEP Rivista telematica sulla memoria femminile dell'Università Ca' Foscari, Venezia, 2010

casi viene effettuata senza l'attivazione della procedura in base al regolamento Dublino.

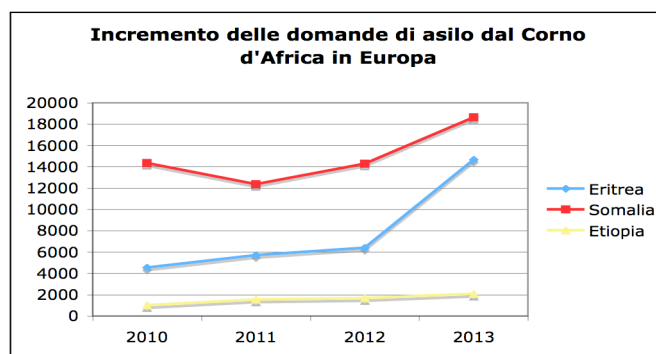


figura 9

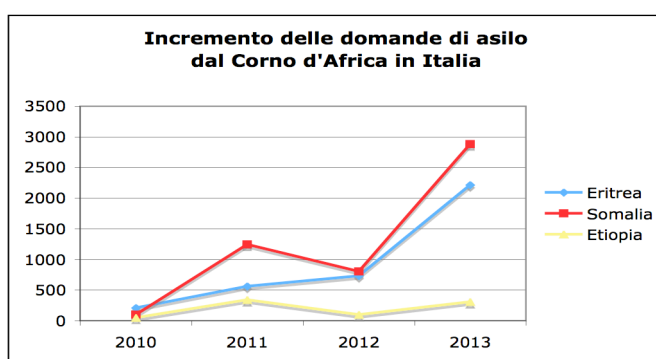


figura 10

Tabella 13

Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei cittadini eritrei				
	status	prot. suss.	prot uman.	tot. Protezione
Gorizia 2010	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Gorizia 2011	54,5%	9,0%	27,2%	90,7%
Gorizia 2012	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Gorizia 2013	52,2%	2,2%	2,2%	?? 56,6%
Italia 2010	61,0%	24,2%	1,1%	86,3%
Italia 2011	59,4%	24,5%	5,1%	89,0%
Italia 2012	39,5%	30,4%	5,7%	80,3%
Italia 2013	62,0%	27,7%	4,0%	93,7%
Europa Ue 2010	37,0%	27,4%	2,3%	66,7%
Europa Ue 2011	34,4%	33,1%	2,7%	70,2%
Europa Ue 2012	28,5%	33,5%	1,3%	63,3%
Europa Ue 2013	34,7%	38,2%	2,7%	75,6%

Per Ue e Italia 2013 dati tratti da Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014

Tabella 13bis

Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei cittadini somali				
	status	prot. suss.	prot uman.	tot. Protezione
Gorizia 2010	42,8%	42,8%	14,4%	100,0%
Gorizia 2011	19,8%	78,2%	2,0%	100,0%

Gorizia 2012	12,5%	87,5%	0,0%	100,0%
Gorizia 2013	80,0%	20,0%	0,0%	100,0%
Italia 2010	30,2%	58,0%	3,0%	91,2%
Italia 2011	36,8%	56,3%	2,2%	95,3%
Italia 2012	27,0%	56,5%	1,4%	84,9%
Italia 2013	20,6%	75,6%	0,9%	97,1%
Europa Ue 2010	11,3%	44,0%	11,5%	66,8%
Europa Ue 2011	16,3%	46,1%	5,5%	67,9%
Europa Ue 2012	14,2%	44,4%	2,4%	61,0%
Europa Ue 2013	16,6%	26,2%	19,2%	62,0%
Per Ue e Italia 2013 dati tratti da Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014				

Analizzando gli esiti delle valutazioni delle domande di asilo degli eritrei e dei somali, risulta evidente come ai cittadini dell'Eritrea sia riconosciuto più frequentemente lo status di rifugiato in base alla convenzione di Ginevra del '51. Lo stato dittatoriale e persecutorio nei confronti di coloro che disobbediscono alle ferree e militaresche regole di vita civile, creano situazioni per cui molte persone fuggono dopo aver subito persecuzioni e maltrattamenti, o temono a ragione di essere perseguitati, per motivi di opinione politica o religione, essendo privati della libertà di professare una religione diversa da quelle autorizzate o di obiettare al servizio militare indeterminato, o comunque di esprimere diverse idee dal regime²⁵⁹.

Ai cittadini somali invece viene facilmente riconosciuta la protezione sussidiaria, poiché in Somalia si vive in un clima di guerra civile dove gli abitanti rischiano danni gravi e individuali alla vita a causa della violenza indiscriminata²⁶⁰. Le CCTT, dalla lettura di alcuni verbali di audizione, nel valutare i somali si concentrano prevalentemente nell'accertamento della reale provenienza dal Paese e dalle zone di conflitto, in alcuni casi approfondiscono il ruolo svolto in patria e le vicende vissute: fuggono i civili ma anche, ritengo però una minoranza, miliziani, persone che hanno finanziato o sostenuto una fazione contro un'altra e che possono essere stati attivi in azioni terroristiche.

L'Italia rispetto ai paesi della Ue, concede protezione a questi richiedenti in percentuale molto più alta in prima istanza, il legame storico a questi paesi ex-colonie italiane predispone forse ad un più facile riconoscimento?

4.3.6 Dalla Siria

²⁵⁹ cfr UNHCR "Linee guida dell'Unhcr sull'eleggibilità per la valutazione della necessità di protezione internazionale dei richiedenti asilo provenienti dall'Eritrea" 20 aprile 2011 al sito www.unhcr.it/.

²⁶⁰ cfr le ultime linee guida dell' UNHCR, "International protection considerations with regard to people fleeing Souther and Central Somalia", gennaio 2014.

Il conflitto in Siria iniziato nel 2011 ha spinto moltissime persone a fuggire dal Paese, in Europa le richieste di asilo di cittadini siriani sono cresciute nell'ultimo anno in modo esponenziale.

Nella primavera del 2011 anche in Siria iniziarono proteste e rivolte nelle piazze contro il governo di Bassar Al-Hassad che utilizzò l'esercito per reprimere le manifestazioni. Gli scontri, inizialmente asimmetrici per la disparità di forze, si sono sviluppati in una vera e propria guerra civile, con forze armate contrapposte ma anche con una progressiva diversificazione della stessa opposizione al regime: milizie e gruppi diversi caratterizzati da appartenenze politiche, etniche e religiose. La situazione si è resa molto complessa e soprattutto violenta: quotidiani sono i rapporti di indiscriminate violenze, uccisioni di civili, maltrattamenti e torture che hanno comportato una situazione di estrema gravità umanitaria. Dall'inizio del conflitto il numero di persone in fuga è cresciuto enormemente: su una popolazione di 20 milioni di persone si calcolano circa 6 milioni di sfollati interni, 2,4 milioni di profughi e 140 mila morti con 50 mila vittime civili, 7 mila dei quali bambini²⁶¹. La maggior parte delle persone in fuga dalla Siria, soprattutto donne e bambini, rimane nei paesi vicini, per la volontà di restare vicino al proprio Paese, dove padri e mariti combattono, o nella speranza di un rientro a breve, ma anche perché vi è l'impossibilità di lasciare i campi profughi allestiti nei paesi di confine e intraprendere viaggi costosi verso l'Europa, dove i controlli ai confini, in particolare fra Turchia e Grecia e fra Turchia e Bulgaria, rafforzati dall'agenzia Frontex, rendono sempre più difficile l'accesso ai territori della Ue per chiedere asilo. Questa situazione comporta un'estrema pressione sui paesi confinanti, crisi umanitaria nella regione e difficoltà nel reperire risorse per fornire adeguata assistenza socio-sanitaria e di accesso ai servizi. L'Unhcr ha calcolato che in gennaio 2014 864 mila profughi siriani si trovavano in Libano, 576 mila in Giordania, 565 mila in Turchia, 211 mila in Iraq e 132 mila in Egitto²⁶². Un fenomeno destinato a crescere, con arrivi più massicci anche in Europa che fin'ora ha accolto solo il 2,2% del totale dei profughi.

²⁶¹ Dati forniti dall'Osservatorio nazionale per i diritti umani in Siria e pubblicati sull'Avvenire, edizione del 15 febbraio 2014.

²⁶² Distribuzione dei rifugiati siriani nei Paesi della regione medio-orientale aggiornata al 20 gennaio 2014 - Fonte dei dati: Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (UNHCR)

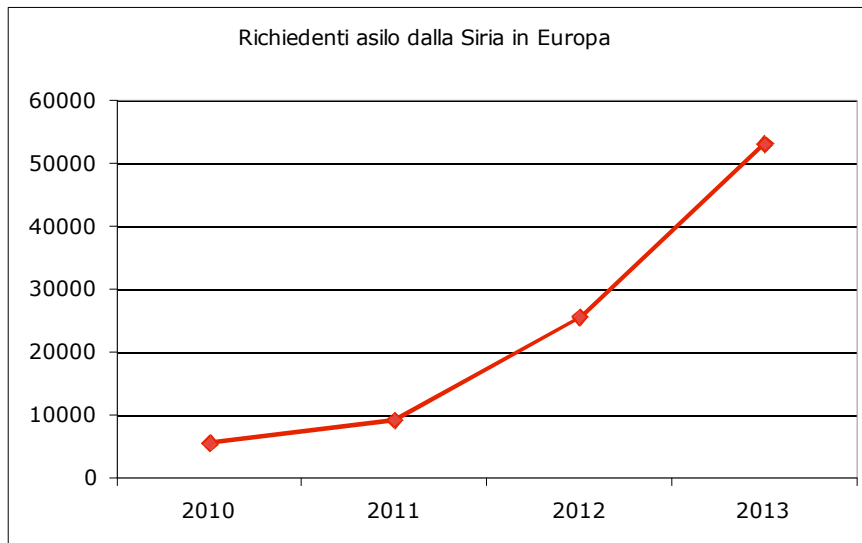


figura 11

Nel 2013 i richiedenti asilo siriani in Europa risultano essere stati 53.235, il 31% sono stati accolti in Svezia e il 24% in Germania. Ma il numero dei profughi potrebbe essere molto superiore, come segnala ad esempio il rapporto 2012-2013 dell’AIDA (Asylum Information Database) che riporta il fatto che in Grecia nel 2012 solo 275 siriani avevano presentato richiesta di asilo mentre erano stati registrati quasi 8 mila arresti di cittadini siriani per immigrazione illegale. L’accesso alla procedura di asilo in Grecia è difficile e il sistema di accoglienza deficitario, pertanto è molto probabile che la maggior parte dei siriani in Grecia abbia scelto di non chiedere asilo, come pure in altri paesi europei. Ad esempio in Italia l’IOM nel settembre 2013 riportava che nei primi sei mesi del 2013 sulle coste meridionali erano sbarcati circa 2800 siriani, nel gennaio 2014 ha aggiornato il dato a 11300, mentre da fonte Eurostat solo 700 hanno chiesto asilo nel nostro Paese. I dati vanno comunque verificati quando tra maggio e giugno la Commissione Nazionale pubblicherà il resoconto completo per il 2013. L’Italia è considerata un Paese di transito, dove passare per raggiungere la meta verso altri Stati europei: è ad esempio significativa la notizia divulgata dalla stampa nell’ottobre scorso, che riportava la presenza di centinaia di cittadini siriani alla Stazione di Catania alla ricerca di trasferimento verso i paesi del nord Europa²⁶³. Secondo l’Easo inoltre molti siriani già presenti in Europa hanno presentato domanda di asilo come richiedenti “sur place”.

La risposta dei paesi della Ue alle richieste di asilo dei cittadini siriani è stata difforme: tra 2011 e 2013 alcuni Stati hanno inizialmente “congelato” le loro richieste a causa della situazione instabile ed incerta, altri hanno invece concesso alti tassi di

²⁶³ cfr La Repubblica, Milano.it, 13 ottobre 2013.

protezione, prevalentemente la protezione sussidiaria, dopo l'inasprirsi del conflitto. Da notare che sia Germania che Svezia concedono, secondo una loro normativa interna, una protezione temporanea ai siriani, e la protezione internazionale viene concessa solo in casi accertati di circostanze di persecuzioni, violenze e discriminazioni individuali. Anche il Regno Unito concede permessi di permanenza temporanei piuttosto che incoraggiare la richiesta di asilo²⁶⁴. Non si è stati in però grado di reperire il dato effettivo degli ingressi dei cittadini siriani nei vari Stati per raffrontare il dato con le richieste di asilo.

Il CEAS è messo alla prova in questa situazione: ha criticato le discrepanze tra gli Stati e ha sollecitato un miglior accesso alle procedure di asilo, il miglioramento dell'accoglienza e un aumento dei tassi di protezione per i siriani.

L'Unhcr nelle ultime linee guida invita gli Stati ospitanti i richiedenti asilo siriani a non rinviare in patria le persone di questo Paese che sono stati diniegati, e consiglia di rivedere comunque le decisioni di diniego alla luce delle ultime indicazioni ed evoluzioni del conflitto²⁶⁵.

Tabella 14

	2010	2011	2012	2013
Richiedenti asilo dalla Siria in UE	5010	8145	24115	50470
Richiedenti asilo dalla Siria in Italia	50	540	355	695
% rich in Italia	1,0%	6,6%	1,4%	1,3%

In Italia i numeri dei richiedenti asilo siriani tra 2012 e 2013 sono stati contenuti, ma il numero è destinato ad aumentare.

Tabella 15

Variazione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei cittadini siriani				
	status	prot. suss.	prot uman.	tot. Protezione
Gorizia 2010	50,0%	50,0%	0,0%	100,0%
Gorizia 2011	20,0%	60,0%	0,0%	80,0%
Gorizia 2012	25,0%	55,0%	0,0%	80,0%
Gorizia 2013	57,7%	23,0%	0,0%	80,7%
Italia 2010	41,6%	33,3%	8,3%	83,2%
Italia 2011	24,0%	33,3%	12,0%	69,3%
Italia 2012	44,1%	46,5%	2,3%	92,9%
Italia 2013	33,3%	19,2%	? %	?
Europa Ue 2010	21,7%	1,6%	2,5%	25,8%

²⁶⁴ fonte EASO "Relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione Europea 2012", giugno 2013, pagg. 30-33

²⁶⁵ UNHCR "International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II" 22 ottobre 2013, pagg.10-11

Europa Ue 2011	37,0%	5,4%	3,0%	45,4%
Europa Ue 2012	32,0%	58,0%	1,0%	91,0%
Europa Ue 2013	26,8%	61,6%	1,2%	89,6%
Per Ue e Italia 2013 dati tratti da Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014				

Tabella 16

Percentuali di riconoscimento di protezione ai cittadini siriani nei maggiori paesi di accoglienza della UE					
	2010	2011	2012	2013	
GERMANIA	domande	2035	3435	7930	12855
	decisioni	98,00%	28,60%	97,80%	71,50%
	status	16,30%	39,60%	25,60%	31,50%
	sussidiaria	1,00%	2,50%	70,60%	63,00%
	prot. uman.	1,50%	1,50%	0,06%	0%
	tot. Protezione	18,80%	43,60%	96,26%	94,50%
SVEZIA	domande	450	640	7920	16540
	decisioni	92,20%	82,80%	56,40%	77,80%
	status	10,80%	17%	25,20%	14,80%
	sussidiaria	2,40%	8,50%	66,20%	73,60%
	prot. uman.	8,40%	1,80%	0,10%	0,03%
	tot. Protezione	21,60%	27,30%	91,50%	88,43%
REGNO UNITO	domande	165	515	1305	2040
	decisioni	115%	69%	88,10%	82,80%
	status	18,40%	39,40%	75,60%	85,20%
	sussidiaria	0	0	3%	0,60%
	prot. uman.	2,60%	1,40%	1,30%	0,30%
	tot. Protezione	21,00%	40,80%	79,90%	86,10%
La percentuale in azzurro delle decisioni prese rispetto alle domande presentate evidenzia che una percentuale delle domande ha ottenuto una diversa soluzione: in Germania e Svezia i cittadini siriani possono ottenere protezione temporanea in base a una normativa interna					

Per completare l'analisi delle provenienze maggiormente rappresentate dei richiedenti asilo in Italia ed in Europa, non si possono tralasciare i turchi, i senegalesi, i bengalesi e per l'Europa i richiedenti dalla Russia.

4.3.7 Dalla Turchia

Dalla Turchia i richiedenti asilo su Roma sono stati prevalentemente curdi, ma per loro il riconoscimento della protezione internazionale è stata bassa da parte della CT di Roma, come quella di Gorizia, mentre più alto è il tasso di riconoscimento della protezione umanitaria. E' stato però segnalato che alcuni casi ricorrenti al Tribunale di Roma hanno poi ottenuto lo status di rifugiato²⁶⁶ (per incarcerazioni improprie e maltrattamenti, obiezione al servizio militare, ad esempio).

²⁶⁶ Vedasi la ricerca "Voci sospese" dell'Associazione Senza Confine di Roma, 2013

Tabella 17

Variatione della percentuale di riconoscimento di protezione in prima istanza dei cittadini turchi				
	status	prot. suss.	prot uman.	tot. Protezione
Gorizia 2010	11,3%	6,8%	11,3%	29,4%
Gorizia 2011	14,7%	8,8%	11,7%	35,2%
Gorizia 2012	0,0%	13,3%	60,0%	73,3%
Gorizia 2013	0,0%	4,5%	40,9%	45,4%
Italia 2010	29,0%	20,0%	29,3%	78,3%
Italia 2011	16,8%	5,1%	50,1%	72,0%
Italia 2012	11,9%	8,4%	48,5%	68,8%
Italia 2013	7,2%	12,1%	36,7%	56,0%
Europa 2010	11,3%	1,5%	2,7%	15,5%
Europa 2011	8,3%	1,2%	4,5%	14,0%
Europa 2012	10,7%	1,6%	6,3%	18,6%
Europa 2013	10,5%	1,9%	6,9%	19,3%

Per Ue e Italia 2013 dati tratti da Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014

4.3.8 Dal Senegal

I richiedenti asilo provenienti dal Senegal hanno registrato un forte aumento della loro presenza fra 2011 e 2012, più a Roma che a Gorizia, dopo la caduta di Gheddafi in Libia. Come spiegato dai commissari della CT che ho intervistato, i senegalesi esaminati provenivano prevalentemente dalla regione della Casamance²⁶⁷, regione meridionale del Senegal, staccata geograficamente dal Gambia come deciso dai colonizzatori inglesi, dove le forze governative si scontrano spesso con i movimenti separatisti, e temevano l'arruolamento forzato del MFDC (Movimento delle Forze Democratiche della Casamance)²⁶⁸, altri hanno dichiarato discriminazione per l'orientamento sessuale: in Senegal l'omosessualità è ritenuta un reato. Tra il 2011 e il 2013 i richiedenti asilo senegalesi hanno ottenuto nel 20% dei casi protezione sussidiaria a Gorizia, mentre nella media Italiana è stato più alto il riconoscimento della protezione umanitaria (circa il 45%). Presso i Tribunali i senegalesi, provenienti dalla Casamance, ricorrono in seguito a diniego, hanno in alcuni casi ottenuto riconoscimento della protezione sussidiaria²⁶⁹.

²⁶⁷ informazioni sulla situazione nella zona anche al sito della Comunità di S. Egidio di Roma, che è impegnata nella zona e collabora in trattative di pace. Forse per questa presenza della comunità nella zona, a Roma è molto elevata rispetto alle altre zone d'Italia la presenza di richiedenti asilo dal Senegal.

²⁶⁸ cfr. Amnesty International "Rapporto 2013 – Senegal".

²⁶⁹ vedasi ad esempio Sentenza n°1339/13 del 22-10-2013 della Corte di Appello di Bari.

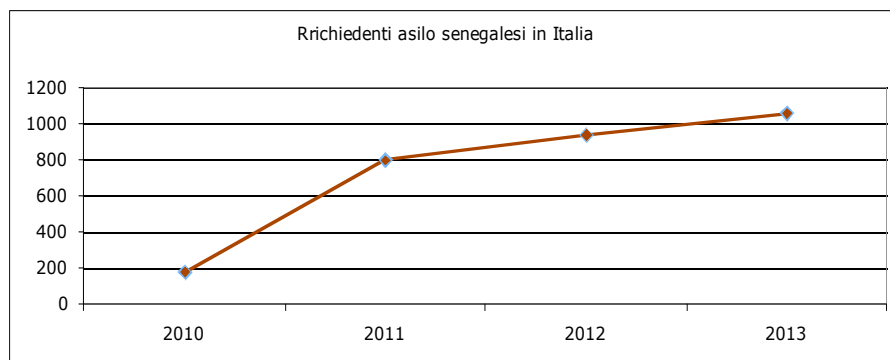


figura 12

Tabella 18

	status	prot. suss.	prot uman.	tot. Protezione
Gorizia 2010	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Gorizia 2011	0,0%	13,5%	16,2%	29,7%
Gorizia 2012	0,0%	25,0%	0,0%	25,0%
Gorizia 2013	0,0%	20,0%	20,0%	40,0%
Italia 2010	6,9%	6,9%	17,2%	31,0%
Italia 2011	10,3%	5,7%	17,8%	33,8%
Italia 2012	3,7%	3,8%	54,6%	62,1%
Italia 2013	4,8%	3,6%	33,0%	41,4%
Europa UE 2010	15,3%	10,7%	4,6%	30,6%
Europa UE 2011	13,7%	6,4%	3,8%	23,9%
Europa UE 2012	6,6%	4,7%	27,2%	38,5%
Europa UE 2013	8,7%	1,8%	11,4%	21,9%

Per Ue e Italia 2010 e 2013 dati tratti da Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014

4.3.9 Dal Bangladesh

Dal Bangladesh si sono registrate numerose domande nel 2011. Si è trattato di persone provenienti dalla Libia, dove lì lavoravano e che sono state costrette ad uscire durante la guerra. Ma giovani bengalesi continuano ad entrare in Europa e in Italia; molti sono giovanissimi e dichiarano di essere minorenni, partono dal loro Paese con l'aiuto delle loro famiglie, che investono tutti i loro averi o si indebitano per far migrare i figli maggiori all'estero, molto spesso al compimento dei 16, 17 anni perché così sono consigliati dagli "organizzatori dei viaggi" e perché, come detto per i giovani afgani, la migrazione è ritenuta un rito di passaggio verso la vita adulta²⁷⁰. I trafficanti di esseri umani pubblicizzano i viaggi della speranza e incrementano l'illusione di offrire un futuro migliore ai figli. Qui il traffico di esseri umani è un

²⁷⁰ Francesco Della Puppa, "Uomini in movimento. Il lavoro della maschilità fra Bangladesh e Italia" edizioni Rosenberg & Sellier, 2014.

problema rilevante, ed è punito legalmente fino alla pena di morte, ma non è fermato; secondo “Mani tese”, che ha in essere progetti di istruzione e salute nel Paese per il contrasto a tale problema, circa 20mila persone ogni anno migrano affidandosi agli smugglers²⁷¹. Molti minori vengono fatti migrare prevalentemente verso il Medio Oriente, dove vengono impiegati come fantini di cammelli. Ma sempre più giovani e adolescenti raggiungono l’Europa illegalmente e spesso impropriamente richiedono la protezione internazionale. Il motivo della loro migrazione è prevalentemente economica, ma non si può tacere che in Bangladesh la maggior parte della popolazione vive al di sotto della soglia della povertà. L’economia del Paese è prevalentemente agricola, per la produzione del tè e del riso, da cui il ricavo è comunque basso risentendo molto di problemi ambientali (siccità nella stagione calda e sempre più frequenti devastanti inondazioni), ma è in crescita l’industria dell’abbigliamento con la proliferazione di piccole e medie imprese che lavorano per i maggiori marchi delle ditte straniere occidentali, che delocalizzano la produzione qui dove il lavoro è sottopagato, dove i lavoratori non hanno diritti, lavorano a ritmi pesantissimi senza sicurezza. Lo scorso anno, prima delle elezioni politiche del gennaio 2014, molte sono state le manifestazioni di protesta dei lavoratori per chiedere giusta paga e tutela, ma molti, privi di speranza nel proprio Paese hanno intrapreso la migrazione anche se illegale. Le rimesse dei migranti, ad oggi circa 4 milioni, generano un afflusso costante: nel 2011 circa 11 miliardi di dollari, superiori al 10% del pil bengalese²⁷². La migrazione ad ogni costo è vista per molti l’unica salvezza per i propri figli che spesso sono costretti a lasciare il loro Paese per le pressioni della famiglia.

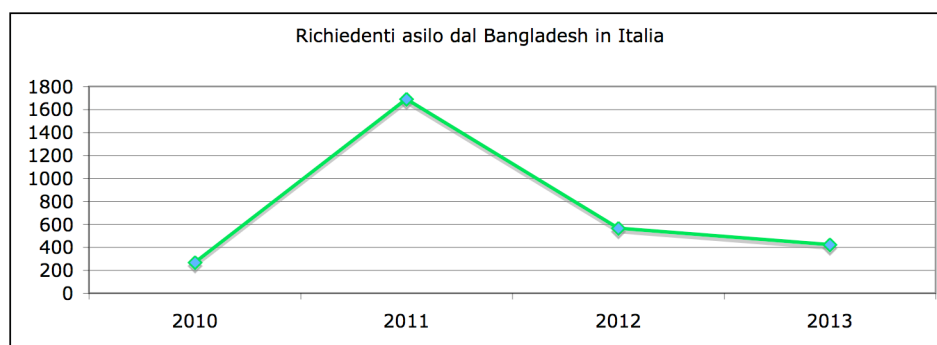


figura 13

²⁷¹ Vedasi i dettagli del Progetto “Istruzione e salute per contrastare il traffico di esseri umani dal Bangladesh” al sito: <<http://www.manitese.it>>.

²⁷² fonte: Treccani, “Atlante geopolitico – Bangladesh” al sito: <<http://www.treccani.it/geopolitico/paesi/bangladesh.html>>.

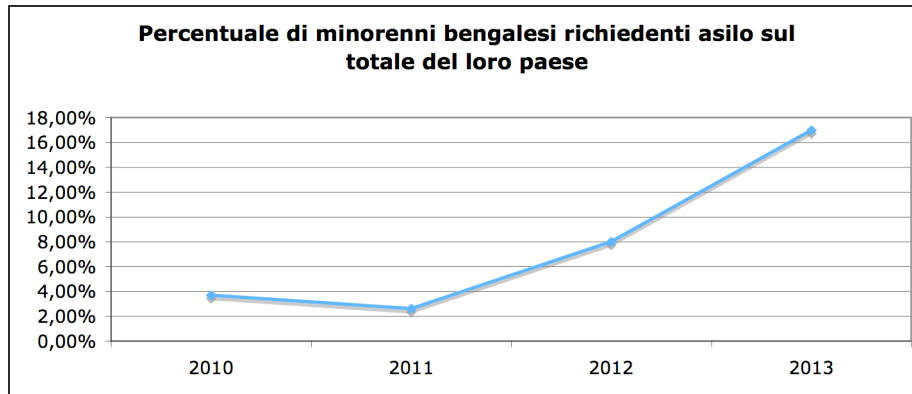


figura 14

Fonte dati: Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014

I trafficanti di esseri umani consigliano la migrazione per i minorenni assicurando loro che, non essendo accompagnati, per le leggi di tutela in Europa, non verranno respinti. Quindi molti ragazzi vengono fatti partire all'età di 16 -17 anni, oppure dichiarano di essere minorenni anche se effettivamente non lo sono. Ma la registrazione anagrafica in Bangladesh non è un sistema attendibile e nella maggior parte dei casi i ragazzi arrivano nei paesi di destinazione senza documento valido che attesti la minore età. Le questure per accertare l'età si affidano semplicemente all'esame radiografico del polso, sistema che la comunità scientifica internazionale ritiene comunque inidoneo ad accertare l'età di una persona e che è destinato ad essere modificato, in base al Decreto Lgs 24/2014 che ha recepito la Direttiva europea 2011/36/UE²⁷³. Pertanto i numeri sopra riportati potrebbero sottostimare il fenomeno dell'ingresso dei minori non accompagnati, che fra l'altro si riferiscono solo ai minori richiedenti asilo. Il ricorso alla richiesta di asilo è spesso consigliata dagli operatori delle questure per poter più facilmente far accedere i ragazzi ad un sistema di accoglienza e protezione ed evitare l'espulsione per i "forse" maggiorenni. Ma il fenomeno potrebbe essere affrontato con altra modalità, come ad esempio ha fatto la Procura della Repubblica di Bologna che per alcuni stranieri, sia minori che adulti, coinvolti nell'indagine penale sul traffico di minori non accompagnati (MSNA) provenienti dal Bangladesh, ha utilizzato l'articolo 18 del Testo Unico per l'immigrazione, legge 286/98, ed in caso di collaborazione dei ragazzi ha rilasciato un permesso di soggiorno, evitando l'utilizzo improprio della richiesta di protezione

²⁷³ In base al nuovo Decreto Lgs n°24 del 4 marzo 2014 "Attuazione della Direttiva 2011/36/UE prevenzione e repressione tratta di esseri umani e protezione delle vittime" (G.U. n°60 del 13 marzo 2014) l'accertamento dell'età dovrà essere effettuato diversamente. L'articolo 4 comma 2 precisa che "si procede alla determinazione dell'età dei minori non accompagnati vittime di tratta anche attraverso una procedura multidisciplinare di determinazione dell'età, condotta da personale specializzato e secondo procedure appropriate che tengano conto anche delle specificità relative all'origine etnica e culturale del minore, nonché, se del caso, all'identificazione dei minori mediante il coinvolgimento delle autorità diplomatiche".

internazionale²⁷⁴.

4.3.10 Dalla Russia

Un doveroso accenno va fatto all'elevatissimo numero di richieste asilo a livello europeo da parte di cittadini russi, seppure in Italia il fenomeno non sia presente. Il numero dei richiedenti asilo dalla Russia, in gran parte ceceni, di cui molti minorenni con le loro famiglie, è in crescita, i paesi di destinazione maggiori sono Germania, Francia e Polonia. Ma il riconoscimento ad una protezione non supera il 20%.

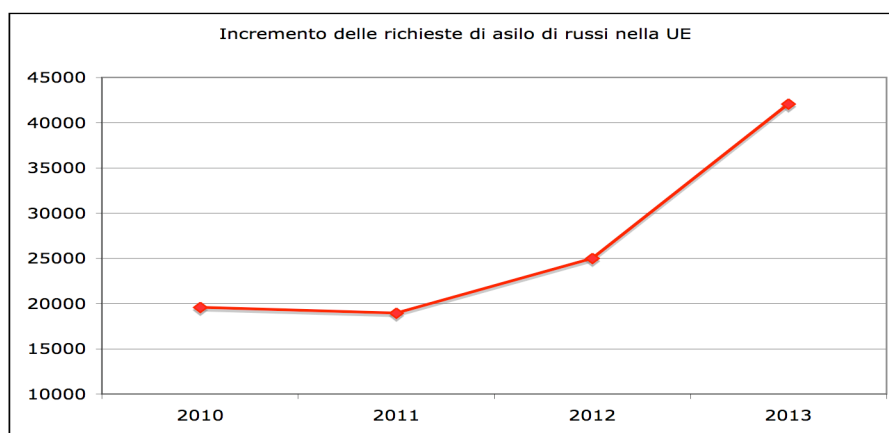


figura 15

Tabella 19

Richiedenti asilo dalla Russia	2010	2011	2012	2013
Totale richieste in UE	19600	18955	25010	42065
Germania	1410	1880	3415	15475
Polonia	4795	4305	6085	12760
Francia	4695	4480	6015	5010

Fonte dati: Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014

Ma dalla Russia cercano rifugio anche leader di opposizione al governo di Putin, persone vittime di maltrattamenti in carcere, discriminati per l'orientamento sessuale. Nel corso del 2013 le libertà civili in Russia hanno subito una restrizione particolarmente grave; come rileva l'ultimo report di Human Right Watch²⁷⁵, nell'ultimo anno sono state emanate leggi e norme introdotte per limitare le libertà e reprimere la società civile, come la legge che punisce la promozione di "orientamenti sessuali non tradizionali" o la legge "Foreign Agent" che impone a tutte le Ong russe di registrarsi come agenti stranieri se ricevono finanziamenti dall'estero. Inoltre un

²⁷⁴ Cfr. Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione "Questioni maggiormente rilevanti in ordine alla legislazione italiana a tutela delle vittime di tratta" ASGI, 30 settembre 2013, pag.8.

²⁷⁵ Human Rights Watch "World Report 2014 on events 2013", gennaio 2014, pagg. 471- 482

dato preoccupante è riportato da un dossier dell'associazione inglese IRR (Institute of race relation) che denuncia come alcuni richiedenti asilo in Europa non siano stati accolti in sicurezza, senza adottare misure di tutela per la loro incolumità da interventi di servizi segreti russi. E' citata la misteriosa uccisione di Alexander Dolmatov, trovato morto in un centro di espulsione a Rotterdam dopo aver ricevuto il diniego della richiesta di protezione internazionale, e altre situazioni in Inghilterra a Glasgow. Nei paesi europei in questi anni pare sia stata sottovalutata l'impostazione repressiva del governo di Putin. La maggior parte dei richiedenti asilo russi in Europa, pare provenga dalla Cecenia e dalle regioni del Caucaso settentrionale, dove vi è una forte instabilità ed insicurezza, dove chi viene incarcerato può subire torture e maltrattamenti: nella zona si hanno notizie di rapimenti, sparizioni forzate ed esecuzioni extragiudiziali²⁷⁶.

I clamorosi arresti dei militanti di Greenpeace e delle cantanti Pussy-riot, le immagini di discriminazioni pubbliche nei confronti delle persone LGBT, hanno palesato il pericolo per tanti russi impegnati in Ong, per chi si oppone o semplicemente esprime pubblicamente la propria idea, il proprio orientamento non "allineato".

4.4 Analisi delle valutazioni a confronto

Dopo aver analizzato i dati riferiti ai paesi di provenienza dei richiedenti la protezione internazionale, significativo è osservare come gli organi presi in considerazione abbiano nel complesso valutato le richieste esaminate.

Ovviamente le decisioni sono collegate ai casi valutati. I prevalenti paesi di provenienza dei richiedenti esaminati possono differire da CT a CT e motivare le differenze nelle percentuali di protezioni o dinieghi, ma, come si è evidenziato sopra nell'analisi delle valutazioni in base ai paesi di provenienza (purtroppo non per la CT di Roma), le divergenze possono esserci anche nella valutazione di situazioni simili, nell'applicazione della normativa o nella lettura delle condizioni dei paesi di origine.

Tra CT di Gorizia e CT di Roma si pone subito in evidenza un maggior riconoscimento dello status di rifugiato a Roma, maggiore anche della media

²⁷⁶ Aisha Maniar "The fear that stalks asylum seekers from the Russian Federation", Institute of Race Relations, London, May 16, 2013, consultabile al sito: < <http://www.irr.org.uk/news/the-fear-that-stalks-asylum-seekers-from-the-russian-federation/>>.

nazionale sino al 2012, e una differenza in merito alla decisione di riconoscere la protezione sussidiaria: in entrambe le CCTT vi è stato dal 2010 al 2013 un incremento della percentuale di riconoscimento di questo tipo di protezione, ma più bassa a Roma, dove sembra si sia preferito optare per la protezione umanitaria. La bassa percentuale di riconoscimento della protezione sussidiaria, più bassa anche della media italiana, sembra confermare quanto i giudici del Tribunale di Roma hanno segnalato: cioè che i commissari della CT di Roma diano una limitata interpretazione del concetto di conflitto, e di rischio per la persona in situazioni di violenza diffusa, e questo fatto potrebbe aver comportato un limitato utilizzo della protezione sussidiaria da parte loro, e il conseguente esito positivo del 50% dei ricorsi.

Tabella 20

Valutazioni delle CCTT nel 2010				
	Gorizia	Roma	Italia	Europa
status CG	9,7%	20,9%	14,9%	12,1%
Prot. sussidiaria	11,8%	4,0%	12,7%	9,1%
Prot umanitaria	15,9%	31,6%	26,1%	3,4%
Tot. Protezione	37,4%	56,5%	53,8%	24,8%
Valutazioni delle CCTT nel 2011				
	Gorizia	Roma	Italia	Europa
status CG	6,0%	11,7%	8,0%	12,2%
Prot. sussidiaria	13,3%	5,2%	10,0%	9,0%
Prot umanitaria	11,5%	25,3%	22,1%	3,8%
Tot. Protezione	30,9%	42,2%	40,1%	25,0%
Valutazioni delle CCTT nel 2012				
	Gorizia	Roma	Italia	Europa
status CG	8,7%	15,7%	6,8%	13,8%
Prot. sussidiaria	24,3%	11,8%	15,0%	10,4%
Prot umanitaria	27,2%	30,4%	51,6%	2,4%
Tot. Protezione	60,3%	57,9%	73,4%	26,6%
Valutazioni delle CCTT nel 2013				
	Gorizia	Roma	Italia	Europa
status CG	11,8%	15,4%	12,3%	15,5%
Prot. sussidiaria	29,4%	13,5%	21,9%	12,9%
Prot umanitaria	14,1%	21,9%	29,8%	5,5%
Tot. Protezione	55,3%	50,9%	64,0%	33,9%

Per Europa e Italia 2013 dati tratti da Asylum and new asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded) [migr_asyappctza] al 14-3-2014

Il confronto dei dati della tabella evidenzia quanto differiscano nel complesso gli esiti delle valutazioni delle richieste di asilo fra Italia e media europea, in particolare in merito alla protezione umanitaria, anche se la fonte da cui si sono tratti i dati rileva il numero delle protezioni umanitarie solo in pochi Stati.

In Italia il ricorso a questo tipo di protezione si ha, nel caso di diniego alla

protezione internazionale²⁷⁷, per quelle situazioni che evidenziano “la sussistenza di gravi motivi di carattere umanitario” o “risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”²⁷⁸. La normativa non precisa quali possano essere i gravi motivi di carattere umanitario, pertanto l’interpretazione può essere assai ampia, come hanno dichiarato i giudici di Trieste: motivi di salute o di età, ma anche per una grave instabilità politica del Paese di origine, episodi di violenza o scarso rispetto dei diritti umani nello Stato di provenienza, carestie, disastri naturali o ambientali. Gli obblighi costituzionali o internazionali possono inoltre riguardare il principio di *non refoulement*, nei confronti quindi di persone per cui vi è un concreto pericolo di subire torture o pene o trattamenti inumani o degradanti in caso di rientro nel Paese di origine.

Come affrontato al capitolo 1, il governo italiano è però ricorso al rilascio di protezione umanitaria nel 2011 nei confronti dei migranti tunisini arrivati in gran numero, con motivazioni prettamente economiche, per sanare una situazione di difficile gestione con rimpatri forzati ed espulsioni. E forse anche in altri casi la protezione umanitaria è stata ed è un escamotage per evitare i costi elevati di un programma di rimpatri assistiti.

La possibilità di ricorrere alla protezione umanitaria, rende comunque la normativa italiana maggiormente tutelante nei confronti di chi è migrante forzato. L’elevata percentuale di decisioni delle CT che hanno richiesto al questore il rilascio di permesso di soggiorno per motivi umanitari, evidenzia come la protezione internazionale non contempli tante altre forme di rischio o di necessità di asilo, mentre la protezione umanitaria è forse oggi quella forma di tutela che può realizzare il diritto di asilo costituzionale, se anch’essa non viene svuotata di senso da un ricorso improprio.

La protezione umanitaria, consigliata dalla CT per i richiedenti asilo che non possono ottenere la protezione internazionale, consente l’accesso ai servizi di accoglienza ed integrazione del sistema Sprar, ma il permesso di soggiorno rilasciato, della durata di un anno, non consente il ricongiungimento familiare, né la

²⁷⁷ Decreto Legislativo 25/2008 all’articolo 32 recita: “Nei casi in cui (la CT) non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione trasmette gli atti al Questore per l’eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell’art. 5, c. 6, del D.Lgs. n. 286/98”

²⁷⁸ Decreto Legislativo 286/98 all’articolo 5 comma 6 recita: “Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”.

parificazione ai cittadini italiani nell'accesso al lavoro e alla casa; è però convertibile in permesso di soggiorno per lavoro. Si tratta in un certo senso di una protezione "meno impegnativa" per lo Stato, perché non impegna al rilascio di alcuni servizi, come invece prevede la protezione internazionale con obblighi e standard definiti a livello di Ue.

Gli Stati europei che utilizzano maggiormente la protezione umanitaria, in base a normative interne e con standard di accoglienza e assistenza diversi, sono nell'ordine la Polonia, l'Olanda, l'Italia e la Finlandia, oltre alla Svizzera. Nella tabella sottostante si possono vedere a che nazionalità appartengono le persone che maggiormente hanno ottenuto il riconoscimento al diritto a tale protezione nel l'ultimo quadrimestre del 2013.

Tabella 21

EU+ country Citizenship	Positive decisions	Humanitarian protection	Proportion of hum. prot. in pos. dcs.
Poland	205	105	51%
Georgia	10	10	100%
Kyrgyzstan	5	5	100%
Russia	115	80	70%
Other	190	90	47%
Netherlands	2 375	1 290	54%
Somalia	790	740	94%
Iraq	165	105	64%
Afghanistan	205	100	49%
Other	1 215	345	28%
Italy	3 090	1 265	41%
Mali	270	210	78%
Nigeria	240	170	71%
Pakistan	260	125	48%
Other	2 320	760	33%
Switzerland	1 400	520	37%
Afghanistan	165	150	91%
Somalia	110	75	68%
Syria	135	80	59%
Other	1 125	295	26%
Finland	420	100	24%
Somalia	65	20	31%
Iraq	185	25	14%
Afghanistan	55	15	27%
Other	180	60	33%

Table 3: Positive decisions issued in selected EU+ countries, granting Humanitarian Status, by country of origin of asylum applicants; Source: Eurostat login: 21.01.2014

Fonte: EASO "Quarterly Asylum Report, Quarter 3, 2013"²⁷⁹

²⁷⁹ Rapporto Easo consultabile al sito: < <http://www.enaro.eu/download/18.7c00d8e6143101d166d21c8/1392201234317/Quarterly+Asylum+Report+Q3+2013.pdf>>.

Le decisioni di riconoscimento dello status di rifugiato in Italia, in prima istanza, sono state tra il 7 e il 15% negli ultimi quattro anni, una percentuale leggermente inferiore rispetto all'Europa. E' stata utilizzata prevalentemente per i cittadini eritrei, iraniani, somali e sudanesi. In Europa lo status in base alla CG, nel 2013 è stato percentualmente più riconosciuto dal Regno Unito, Francia e Norvegia, e per cittadini iraniani, eritrei, siriani, iraqueni e cingalesi. (Fonte dati Eurostat).

Le decisioni di riconoscimento della protezione sussidiaria in Italia, sempre in prima istanza, sono state tra il 10 e il 22% negli ultimi quattro anni, una percentuale superiore rispetto all'Europa che non ha superato nel 2013 il 13%, nonostante l'aumentata presenza di siriani in fuga dalla guerra. In Italia è stata utilizzata maggiormente per cittadini di Mali, Somalia, Afghanistan e Sudan. In Europa la protezione sussidiaria, nel 2013 è stata percentualmente più riconosciuta in Bulgaria, Malta, Svezia e Finlandia, e per cittadini siriani, apolidi, eritrei, maliani e somali.

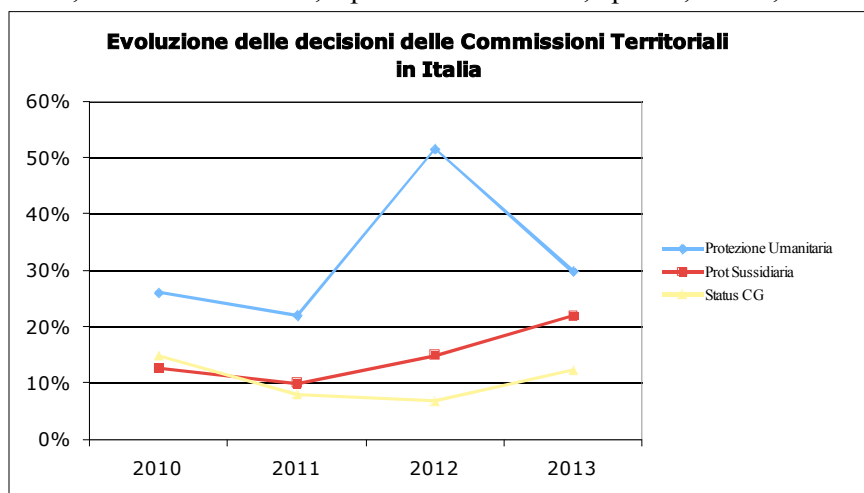


figura 16

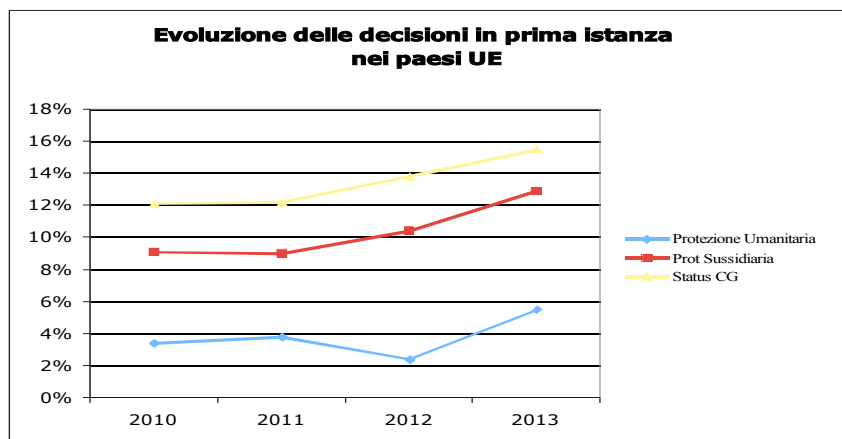


figura 17

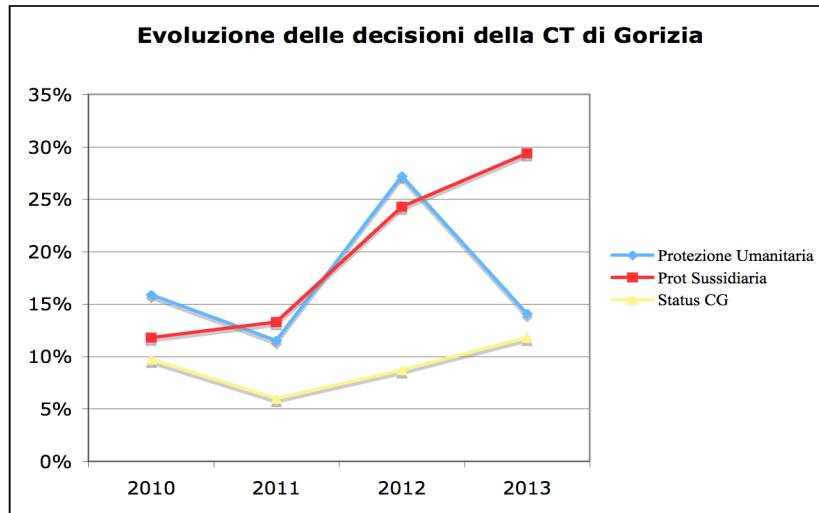


figura 18

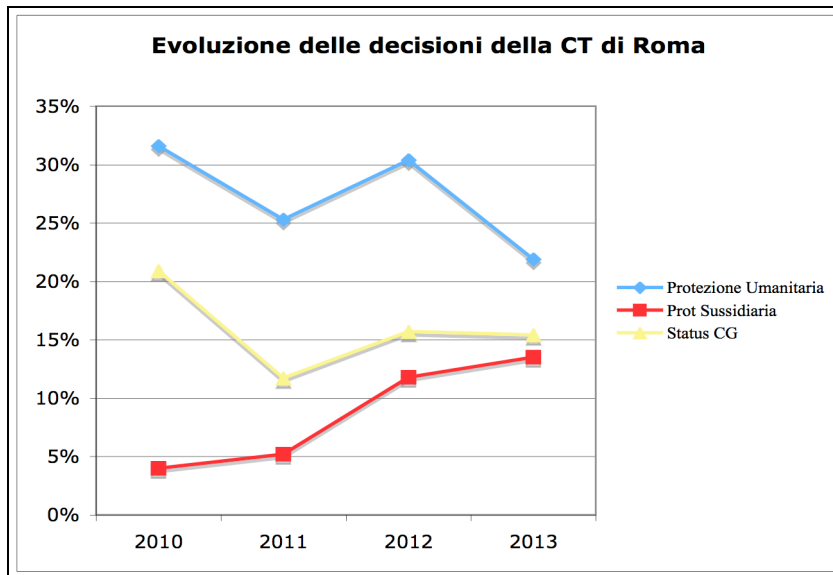


figura 19

Complessivamente in Italia nel 2013 il 64% delle domande di asilo esaminate dalle CCTT hanno ottenuto una forma di protezione, contro il 34% della media della UE.

Se si potessero avere dati più dettagliati anche dai Tribunali, per analizzare le decisioni sui ricorsi presentati dai richiedenti asilo in seguito al diniego alla protezione internazionale, si potrebbe avere un quadro più realistico sugli esiti della procedura. E' presumibile credere che più di un terzo dei ricorsi presentati ai Tribunali per la seconda istanza ottengono esito positivo, pertanto è realistico dedurre che più del 75% dei richiedenti asilo esaminati in Italia ottiene un esito positivo.

Secondo i dati elaborati nel report 2012/2013 dell'AIDA "Not there Yet: An NGO Prospective on challenger to a fair and effective common european asylum

system”, in Italia nel 2012 il 64% dei ricorsi ha ottenuto esito positivo presso i giudici dei Tribunali (il 25,8% ha ottenuto la protezione internazionale e il 38,2% la protezione umanitaria), mentre in Europa solo il 19,1% dei ricorsi ha ottenuto esito positivo. Mancano dati per avere un quadro esaustivo sulle decisioni che vengono prese in base al Paese di provenienza presso i giudici dei Tribunali.

Tabella 22

Table 3: Recognition Rates in the EU in 2012

	First instance positive decisions				Final positive decisions on appeal			
	Number	Rate of recognition (%)*			Number	Rate of recognition (%)*		
	Total	Total	Refugee and subsidiary protection status	Humanitarian status	Total	Total	Refugee and subsidiary protection status	Humanitarian status
EU27	77 295	28.2	25.3	2.9	25 410	19.1	14.4	4.7
BE	5 555	22.6	22.6	-	325	2.6	2.6	-
BG	170	26.6	26.6	-	25	95.8	95.8	-
CZ	175	24.6	24.2	0.4	25	5.5	5.5	0.0
DK	1 695	36.2	33.7	2.5	410	27.5	27.4	0.1
DE	17 140	29.2	26.8	2.4	5 025	17.1	11.0	6.0
EE	20	32.8	17.9	14.9	0	25.0	25.0	0.0
IE	95	10.2	10.2	-	45	6.8	6.8	-
EL	95	0.9	0.7	0.2	530	32.2	16.8	15.4
ES	525	20.2	19.8	0.5	40	3.6	1.0	-
FR	8 645	14.4	14.4	-	5 680	15.7	15.7	-
IT	8 480	61.7	47.6	14.1	790	64.0	25.8	38.2
CY	105	7.9	6.7	1.1	45	3.0	1.4	1.7
LV	25	17.8	17.8	-	5	12.5	12.5	-
LT	55	13.9	13.9	-	0	0.9	0.9	-
LU	40	2.5	2.5	-	5	0.6	0.6	-
HU	350	31.8	28.0	3.8	110	27.8	26.6	1.2
MT	1 435	90.1	79.9	10.2	20	5.0	4.1	0.9
NL**	5 505	41.1	29.5	11.6	415	39.0	33.9	5.1
AT	4 455	28.0	28.0	-	1 540	19.4	19.4	-
PL	475	19.5	9.3	10.2	70	7.2	4.4	2.8
PT	100	43.9	43.9	-	0	0.0	0.0	-
RO	230	14.3	14.3	0.0	275	12.4	12.4	0.0
SI	35	15.6	15.6	-	0	0.0	0.0	-
SK	190	43.4	24.8	18.6	10	12.5	12.5	0.0
FI	1 555	50.4	42.7	7.7	280	84.6	70.8	13.9
SE	12 400	39.3	36.0	3.4	2 890	18.1	13.6	4.5
UK	7 735	35.4	30.5	4.9	6 835	43.7	25.5	18.2
IS	10	18.0	16.0	2.0	0	0.0	0.0	0.0
NO	5 180	48.8	45.8	3.0	945	11.6	7.1	4.5
CH	4 280	25.7	17.8	7.9	300	7.8	2.1	5.7
LI	5	5.6	5.6	0.0	20	26.1	26.1	0.0

Data are rounded to the nearest five. 0 means less than 3. (-) Not available (-) Not applicable

** Rate of recognition is the share of positive decisions (first instance or final on appeal) in the total number of decisions at the given stage. In this calculation, the exact number of decisions has been used instead of the rounded numbers presented in this table.*

*** Data for the Netherlands are provisional and do not include resettled refugees from 2012.*

Source: Table initially published in Eurostat, Asylum decisions in the EU27: EU Member States granted protection to more than 100 000 asylum seekers in 2012, 9/6/2013, 18 June 2013.

Fonte: AIDA “Not there Yet: An NGO Perspective on challenger to a fair and effective common european asylum system”, 2013, su dati Eurostat .

Facendo riferimento solo ai dati tratti dalla mia esperienza di lavoro presso il

progetto Sprar del Comune di Rovigo, posso dire che il 20% dei casi valutati dai giudici del Tribunale, prima di Gorizia e poi di Trieste, tra il 2007 al 2013 ha ottenuto esito positivo come dallo schema seguente, e le persone che hanno ottenuto tali esiti erano cittadini del Camerun, Nigeria, Togo e Afghanistan.

Tabella 23

ESITI PROCEDURA ASILO SPRAR ROVIGO								
	STATUS	SUSS	UMAN.	attesa	DINEGO	DINvinto	attesa	DINperso
AFGHANISTAN			1			1		
CAMERUN	2	2	0		6	5	1	1
EGITTO				2				
ERITREA	2							
GUINEA EQ					1			1
MALI			1					
NIGERIA			5	3	9	4		5
PAKISTAN	1			2	2		1	1
REP.DEM.CONGO	3	1						
RUSSIA					4			4
SIERRA LEONE			2					
SOMALIA		1						
TOGO	2				4	3		1
	10	4	9	7	26	13	2	13

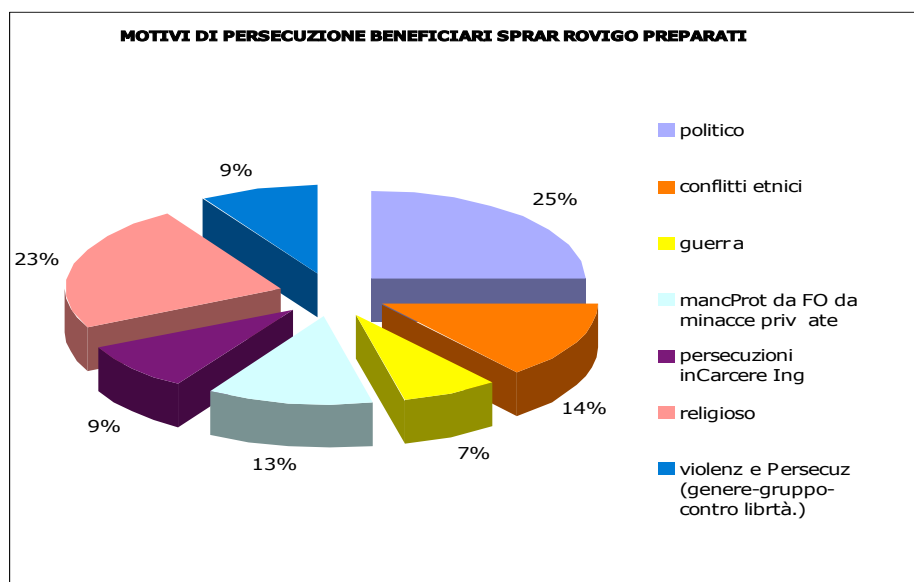


figura 20

Tabella 24

MOTIVI PERSECUZIONE	ESITO FINALE PROC. SPRAR ROVIGO					N°
	Status CG	Suss	Umanit	Dinieghi	attesa	
politico	3 + 4	3 + 1	1	2		14
conflitti etnici	1	1	2	2	2	8
guerra		1	3			4
manProt da Forze Ordine da minacce private		1		6		7
persecuzioni inCarcere Ing	1 + 1	1		1	1	5
religioso	1 + 1	3	2	2	3 + 1	13
violenze Persecuz (genere-gruppo- contro libertà.)	5					5

In rosso sono gli esiti decisi dai giudici del Tribunale

56

I giudici del Tribunale in caso di accoglimento del ricorso hanno riconosciuto per 7 casi su 28 (25%) lo status di rifugiato, in particolare per situazioni che riferivano discriminazioni e persecuzioni per motivi politici (da Camerun e Togo); per 4 casi (14%) hanno riconosciuto la protezione sussidiaria (da Nigeria e Afghanistan) e per 1 caso (3,5%) la protezione umanitaria (dal Camerun).

I dati confermano che in Italia il sistema consente un alta percentuale di riconoscimento della protezione ai richiedenti asilo.

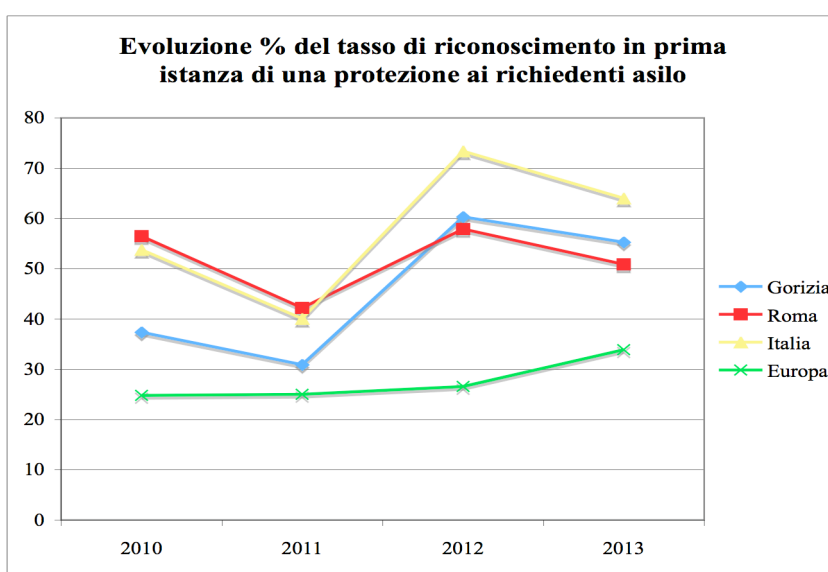


Figura 21

Le chances di ottenere una delle tre forme di protezione previste dalla normativa è quindi molto alta, rispetto ad altri Stati, per chi riesce a mettere piede sul suolo italiano, a queste chances si sommano quelle di restare in Italia anche in caso di diniego a qualsiasi forma di protezione per la difficoltà a procedere all'effettiva espulsione. Tutto questo fa sì che valga la pena affrontare il rischio di un viaggio in mare, anche stipati su barche sgangherate, anche se non si sa nuotare, mettendo a rischio la propria vita.

Conclusioni

Accingendomi a trarre le conclusioni del mio lavoro e un bilancio della situazione attuale in materia di diritto d'asilo e di protezione, mi sembra doveroso riassumere elencando una serie di contraddizioni e paradossi a cui ci troviamo di fronte.

Le persone che riescono a raggiungere l'Europa, l'Italia per chiedere protezione, affrontando spesso viaggi pericolosi e costosi, sono sottoposte, come abbiamo visto, ad un iter di valutazione in più passaggi.

Il riconoscimento della protezione internazionale è gestito in Italia, come nella maggior parte dei paesi Europei, dal ministero dell'Interno e nella seconda fase, in caso di esito negativo della procedura amministrativa, dagli organi giudiziari. Le norme e i trattati di riferimento per la disciplina della materia, nazionali ed internazionali, tradotti in decreti e direttive, esprimono la tensione fra l'esigenza del rispetto dei diritti umani e delle Convenzioni internazionali che sanciscono il diritto alla protezione, e il bisogno di controllare e limitare il fenomeno dell'immigrazione, anche dei richiedenti asilo.

Sempre più in questi ultimi anni in Italia si è rilevata la prevalenza di politiche volte al controllo e alla limitazione del fenomeno dell'immigrazione in generale; tale indirizzo ha condizionato in alcuni casi il ricorso da parte dei migranti alla richiesta di asilo come unica possibilità di regolarizzazione nel Paese, talvolta indotta anche dalle autorità (come ad esempio il ricorso improprio alla richiesta di asilo nel 2011 per i migranti in fuga dalla Libia), ma ha comportato anche l'evoluzione di un clima di ostilità sociale nei confronti di tutti gli immigrati, compresi i richiedenti asilo, ed ha sostenuto un impoverimento nell'opinione pubblica del sentimento di solidarietà verso chi fugge da pericoli e persecuzioni.

Il riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria, oppure di una protezione umanitaria, avviene dopo il vaglio di più istituzioni: polizia di frontiera, Questura, Unità dublino, Commissioni territoriali, avvocati, giudici, che, come abbiamo analizzato, utilizzano criteri spesso diversi.

La procedura è stata negli anni spesso molto lunga, ultimamente più rapida, ma i lunghi tempi di definizione hanno spesso prorogato situazioni di precarietà, seppure in condizioni di regolarità nella presenza nel territorio nazionale, con il diritto di

accesso ai servizi sanitari, al lavoro e all'accoglienza, anche se non per tutti e in condizioni non sempre consone.

Il sistema di valutazione in Italia, carente di un effettivo coordinamento, di attenzione alla formazione dei valutatori e di risorse, dimostra però di consentire una maggior possibilità di riconoscimento del diritto ad una protezione rispetto ad altri paesi europei. I dati statistici evidenziano una percentuale di esiti positivi assai più alta rispetto alla media dei paesi della UE, sia nella prima fase amministrativa che nella seconda giudiziaria.

Il superamento delle frontiere europee è l'ostacolo principale per accedere alla procedura di asilo. E' nel controllo delle frontiere che la politica europea sta principalmente puntando per limitare il fenomeno dell'immigrazione, ma in questo modo colpisce prevalentemente chi fugge in cerca di protezione. L'immigrazione irregolare in Europa accede principalmente in altro modo, con visti per turismo, permessi temporanei che poi scadono. La costruzione di muri, l'azione di strutture pseudo-militarizzate come Frontex per i controlli, l'azione di esternalizzazione delle frontiere con accordi di riammissione con i paesi di passaggio e di origine, sono tutti interventi che cercano di esternalizzare anche la responsabilità in materia di rispetto dei diritti umani degli Stati europei.

Superate le frontiere esterne della fortezza Europa, le regole dettate dalla Convenzione di Dublino e dal relativo Regolamento, che assegna la competenza dell'esame della domanda di protezione internazionale al primo Paese di ingresso, impongono al richiedente asilo di accedere alla procedura di riconoscimento di protezione nel primo Paese europeo valicato, limitando di fatto la sua libertà di scelta del Paese europeo in cui potersi stabilire. I paesi europei non garantiscono gli stessi standard di accoglienza e le stesse modalità e possibilità di valutazione; si parla di un Sistema europeo comune di asilo riferendosi a direttive e regolamenti comunitari, ma un vero sistema di asilo che garantisca la parità di diritti e standards in tutta la Ue, e che preveda la possibilità di accedere alla protezione in modo sicuro, è ancora da costruire. Intanto fra gli SM esistono rilevanti divergenze nella procedura, in merito ai tempi delle diverse fasi, al contenuto delle decisioni e alla qualità delle prassi di esame, diversità anche nell'interpretare il concetto di Paese terzo sicuro, e nel riconoscimento delle garanzie previste dalle norme europee. Pertanto uno Stato Ue non è uguale ad un altro e le possibilità di accesso alle garanzie di tutela non sono le medesime. Non esiste inoltre la concreta possibilità di ottenere un riconoscimento di

status di rifugiato valido per tutta la Ue: chi ottiene riconoscimento in Italia, con conseguente rilascio di permesso di soggiorno, non può poi facilmente stabilirsi in un altro Paese europeo, dovendo attenersi alle norme di ingresso come per tutti i migranti. Il “sistema Dublino” vincola pertanto fortemente la libertà dei richiedenti asilo, anche per il loro futuro.

Le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, sono l’organo centrale della procedura di esame e riconoscimento dei richiedenti asilo. E’ in questa sede che la persona vede esaminata nel dettaglio la propria vicenda, viene vagliata la sua credibilità e la rispondenza della storia personale con le definizioni normative per il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

L’analisi della procedura di valutazione delle CCTT ha portato ad evidenziare un metodo di esame della credibilità e della pertinenza allo status che si basa sul colloquio con la persona richiedente. Di grande importanza è la capacità di condurre il colloquio, una delle principali necessità di formazione dei commissari è quella sulle tecniche di intervista, sulle modalità di colloquio in particolare nei confronti di chi può aver vissuto traumi, violenze e torture, associata anche all’utilizzo di interpreti capaci e formati. La competenza nel gestire il colloquio si deve poi accompagnare alla corretta informazione sui paesi di origine del richiedente, le cosiddette COI. Ma nella pratica ai commissari manca il tempo per fare approfondimenti e ricerca come si dovrebbe, per verificare meglio le informazioni che emergono nei colloqui, per confrontare diverse fonti; prevalentemente sono consultati siti indicati dal membro della CT dell’Unhcr, fonti e dossier che considerano più attendibili. Il compito è delicato e il personale dovrebbe essere dedicato esclusivamente a questa mansione. Ma così non è, solo il membro nominato dall’Unhcr svolge esclusivamente questo lavoro. I commissari dovrebbero essere formati appositamente e reclutati con criteri di esperienza in merito, mantenendo i diversi approcci alla materia (esperti provenienti dai servizi sociali, dalla polizia, dall’Unhcr, dal ministero dell’Interno e degli Esteri) per salvaguardare l’elemento positivo delle attuali Commissioni territoriali che è dato dalla diversità delle esperienze dei componenti, che può permettere di garantire maggior imparzialità nelle decisioni. Sarebbe necessaria una struttura dedicata specifica, con uffici di supporto, per attività istruttoria dei casi, per l’approfondimento sulle COI, con uno staff per la formazione che si occupi solo di richiedenti asilo.

Nel prendere una decisione a volte i commissari, con le sole informazioni avute nel colloquio, non ritengono di avere prove sufficienti per sostenere o meno la credibilità del richiedente, così nel dubbio riconoscono una protezione inferiore, non riferita ad una situazione di persecuzione individuale.

Nel 2013 le CCTT hanno riconosciuto in Italia la protezione internazionale al 34,2% dei casi esaminati, di cui al 21,9% la protezione sussidiaria, una percentuale in aumento, per l'aumento delle persone provenienti da zone di conflitto e di violenza generalizzata, ma forse anche per il motivo sopraddetto. Al 29,8% hanno riconosciuto la protezione umanitaria, mentre al 40% circa dei casi hanno negato una protezione, o perché i fatti narrati non sono stati ritenuti credibili o perché il caso non è stato ritenuto riconducibile alla normativa per il riconoscimento della protezione internazionale.

I richiedenti asilo negati possono accedere al ricorso alla magistratura, ma tale diritto, sancito dalla normativa, non può comunque dirsi nella pratica effettivamente salvaguardato in quanto prevede tempi ristretti per l'impugnazione ed oggettive difficoltà di accesso alla tutela legale di un avvocato a spese dello Stato. Le persone ospitate in qualche centro di accoglienza possono ricevere con facilità informazioni ed indirizzi in merito alla possibilità di ricorrere alla via giudiziaria, mentre chi non ha questa assistenza rischia molto spesso di perdere questo diritto.

I giudici per valutare le situazioni e la credibilità della vicenda non utilizzano il colloquio in udienza, ma si concentrano prevalentemente sulla verifica della situazione dei paesi di origine, considerano il più delle volte approfondita la vicenda individuale dalle CCTT e decidono in base alla giurisprudenza associata alle informazioni sui paesi di origine. Ma anche i giudici che decidono in merito ad una richiesta di asilo, non si occupano solo di questa materia, hanno poca disponibilità di tempo per fare ricerca sulle COI, il rischio è che si avvalgano di limitate fonti informative, a volte richieste al ministero degli Affari Esteri per avere aggiornamenti sulla sicurezza dei paesi di origine, ma più frequentemente reperite autonomamente su internet.

La percentuale di accoglimento dei ricorsi può variare molto da un Tribunale ad un altro, nella ricerca svolta tra Trieste e Roma si è rilevato una percentuale di accoglimenti del 25-30% a Trieste e del 50% a Roma. I dati differiscono molto anche rispetto alle decisioni di secondo grado in Europa. Nel 2012, secondo Eurostat, più del 60% dei ricorrenti ha ottenuto in Italia accoglimento, contro il 19% della media

nei 27 paesi della UE.

Le valutazioni dei giudici molto spesso differiscono da quelle delle CCTT, in merito al riconoscimento della protezione sussidiaria (in particolare a Roma), per una lettura diversa del concetto di violenza diffusa e di conflitto nei paesi di origine, o al riconoscimento della protezione umanitaria, per un ricorso più ampio al diritto ad una protezione diverso da quello previsto per lo status di rifugiato o per chi proviene da zone dove la persona rischia individualmente per conflitti e violenza diffusa.

La modalità di decisione differisce fra commissari delle CCTT e Giudici, ma entrambi dovrebbero utilizzare le COI con gli stessi standard, in Italia non è ancora attivo un sistema di consultazione delle COI curato dalla Commissione nazionale; uno dei compiti dell'Easo (l'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo) dovrebbe proprio puntare a questo all'interno dei Paesi UE. Le ricerche sulle COI sono svolte in base alla propria capacità di consultazione dei siti internet, anche in lingua diversa dall'italiano, molto è lasciato alla sensibilità e all'impegno personale.

L'analisi dei dati italiani confrontati con i dati europei ha messo in luce diversità di valutazione fra Stati europei sia nelle percentuali di riconoscimento in generale sia nel giudizio espresso in base al Paese di provenienza.

La stessa Commissione europea nel settembre 2010 evidenziò le carenze della normativa per le grosse divergenze fra gli SM nell'intera procedura: in merito ai tempi di formalizzazione della domanda, al contenuto delle decisioni e alla qualità della procedura di esame, diversità nell'interpretare il concetto di Paese terzo sicuro, divergenze anche nel riconoscimento di garanzie, come ad esempio la possibilità che l'interprete e l'esaminatore siano dello stesso sesso del richiedente o il riconoscimento del diritto all'assistenza legale a spese dello Stato. La normativa europea in materia, ha contribuito a sviluppare divergenze fra gli SM, non è riuscita sino ad oggi ad armonizzare, e prova di ciò può essere che un significativo numero di decisioni in prima istanza sono poi ribaltate in fase di ricorso. La revisione delle Direttive europee e del Regolamento Dublino approvate recentemente, ha l'obiettivo dell'armonizzazione delle politiche di asilo in Europa, ma le modifiche non sembrano comunque tali da costruire un vero sistema di asilo che garantisca la parità di diritti e standard in tutta la Ue e che preveda l'accesso alla protezione con uguali sicure modalità.

I dati hanno evidenziato anche che i paesi di provenienza dei richiedenti asilo variano da Stato a Stato europeo, le persone in fuga da guerre e violenze fuggono

prevalentemente in Stati più limitrofi, altre provengono da paesi con cui lo Stato di arrivo ha o ha avuto relazioni di interesse economico, commerciale, culturale.

I richiedenti asilo aumentano in Italia come aumentano in Europa, seppur in numero inferiore. Nel 2013 in Italia hanno presentato domanda di asilo circa 28.000 persone, il 6% dei richiedenti nella UE, ma è stato registrato l'arrivo di 43.000 profughi via mare. Molte sono le persone che non vogliono fermarsi in Italia, che è spesso considerata terra di passaggio, non la meta, in particolare da siriani, afgani e iraqueni. La meta principale è la Germania (che ha accolto il 29% dei richiedenti asilo della Ue nel 2013), seguita dalla Svezia, paesi dove le opportunità lavorative e sociali sono ritenute migliori, dove migliori sono le condizioni di accoglienza. Eppure l'Italia concede protezione in percentuale maggiore e difficilmente le autorità procedono all'effettiva espulsione.

In Italia le carenze nel sistema di accoglienza e di integrazione, la mancanza di una reale progettualità ma di una modalità emergenziale nel gestire il fenomeno dell'arrivo dei profughi, sono forse state mantenute come deterrente all'incremento delle richieste di asilo, mentre sul piano del riconoscimento si è sviluppata, seppur in un sistema farraginoso e scarsamente coordinato, una tutela del diritto di asilo che porta ad una elevata salvaguardia, elemento forse di inconsapevole attrazione.

Se la situazione dei migranti in cerca di protezione appare sempre più spinosa ed esplosiva, con una moltiplicazione delle problematiche, è chiara invece la linea di tendenza: la globalizzazione, così come stata concepita dalle potenze occidentali, presenta il conto, ed è un conto amaro. Non ci troviamo di fronte ad un'emergenza di questa o quella guerra, ma a qualcosa che sta diventando costante. E lo strumento giuridico dell'asilo, pensato dalle Nazioni Unite alla fine della II guerra mondiale come mezzo per sanare le difficoltà di coloro che si trovano costretti da nuove frontiere a vivere fuori dal loro Paese, è ormai difficile da normare e da applicare a causa della situazione per cui era stato pensato.

Le normative di chiusura e di controllo degli Stati europei non potranno fermare i movimenti delle persone, di chi fugge da guerre, discriminazioni, privazioni di diritti umani e civili rispetto ai quali gli Stati occidentali non possono esimersi da responsabilità storiche e contemporanee, economiche e politiche. Le normative repressive e le politiche di controllo e chiusura delle frontiere permettono il proliferare di organizzazioni criminali che sfruttano l'inevitabile esigenza migratoria verso l'Europa; per raggiungerla aumentano i rischi e i costi, dando vita a una

discriminazione nella discriminazione: solo chi ha soldi o solo chi cade nella trappola del traffico di nuove schiavitù raggiunge la fortezza Europa. La maggior parte dei rifugiati nel mondo rimane in Africa e in Asia, in Stati confinanti con il proprio Paese, in condizioni precarie che si protraggono spesso per molto tempo, in campi dove le persone sono private della possibilità di costruire il proprio futuro, private di quei diritti civili considerati essenziali nei paesi occidentali ma che fuori dai loro confini possono essere derogati. La responsabilità della loro tutela è ritenuta un dovere solo nei propri confini fortificati; invece solo se la politica internazionale fosse tesa alla globalizzazione dei diritti civili e umani, e non imprigionata nella logica dell'interesse economico, si potrebbe parlare di politica e di interventi volti ad evitare o limitare la fuga delle persone dalla propria terra.

ALLEGATI

ALLEGATO A

SCHEMA DI INTERVISTA A MEMBRI DELLE COMMISSIONI TERRITORIALI

Da quale ente è stato nominato come membro della commissione (Ministero Interno, Ente locale, Unhcr):

Che ruolo, che professione, svolge presso il suo ente di appartenenza?

Quale è il suo titolo di studio?

Ha specializzazioni ulteriori?

Le è stato chiesto di partecipare a corsi di formazione-aggiornamento per far parte della Commissione?

Da quanto tempo è membro della Commissione?

A quante audizioni ha partecipato?

Come si svolge un'audizione?

Come ritiene sia necessario impostare l'intervista per valutare la credibilità di un richiedente la protezione internazionale?

Quali informazioni sono importanti per valutare se il richiedente ha vissuto le persecuzioni / vicende narrate?

Come sono preparati gli interpreti nominati dalla Commissione? Cosa viene loro richiesto e/o raccomandato ?

Voi membri della Commissione ricevete informazioni, direttive sui paesi di origine dal Ministero dell'interno e degli esteri?

Se si quali fonti, linee guida vi sono trasmesse?

Vi sono elementi e informazioni che dovete approfondire per escludere il richiedente dal riconoscimento di protezione per motivi di sicurezza? (ad es rischio terrorismo)

In percentuale quante sono le persone che intervistate che sono state preventivamente informate e preparate all'audizione?

In percentuale quante sono le persone che intervistate che sono assistite da un legale di fiducia?

In percentuale quante sono le persone che intervistate che sono assistite da operatori sanitari o sociali?

In percentuale quanti sono i minori che avete intervisto in un anno?

Sono molte le richieste improprie che ha valutato?

Quale ritiene sia la motivazione prevalente per la presentazione di richieste improprie?

Secondo Lei cosa dovrebbe essere cambiato nella procedura di richiesta e riconoscimento della protezione?

ALLEGATO B

SCHEMA DI INTERVISTA A GIUDICI DEI TRIBUNALI

Quanti ricorsi avverso la Commissione Territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato ha seguito nell'ultimo anno?

Quanti hanno avuto un esito positivo?

Che idea si è fatto, in base ai casi giudicati, del metodo di giudizio della Commissione Territoriale di _____?

La normativa italiana in merito alla protezione dei richiedenti asilo la ritiene esaustiva ed idonea nel giungere ad una reale protezione dei perseguitati e di coloro che rischiano la violazione dei diritti civili ed umani nel loro Paese?

Cosa ritiene sia necessario sapere per valutare la credibilità della storia narrata dal richiedente la protezione internazionale?

Quali informazioni sono importanti per valutare se il richiedente ha vissuto le persecuzioni / vicende narrate?

Vi avvalete di interpreti del Tribunale? Con che preparazione?

Quali fonti utilizza per avere informazioni della situazione dei paesi di origine?

Come sono valutate le prove prodotte dai ricorrenti (documenti dei paesi di origine, certificati medici) che con difficoltà riescono a reperire documentazione delle violenze o persecuzioni subite?

Se il ricorrente non produce prove di quanto dichiara come si applica l'art.3 comma 5 del Dlgs 251/2007? *(5. Qualora taluni elementi o aspetti delle dichiarazioni del richiedente la protezione internazionale non siano suffragati da prove, essi sono considerati veritieri se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che:*

a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda; b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi; c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone; d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla; e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile.)

Rispetto alla valutazione della Commissione Territoriale, che si avvale della normativa in merito al riconoscimento della protezione internazionale (ovvero Dlgs 251/2007) il giudice valuta anche tenendo presente l'intera giurisprudenza in merito all'argomento e considerando anche il diritto d'asilo costituzionale? Ovvero il giudizio in sede di ricorso ha maggiori riferimenti normativi per riconoscere una protezione?

In media quali sono i tempi per la conclusione del giudizio ?

Come viene comunicata la decisione?

Come viene valutata la possibilità di sospensione del provvedimento impugnato (per i casi previsti dall'art.35 commi 7 – 8 e 12), al fine di permettere che il ricorrente possa avere un permesso di soggiorno che gli consenta una regolare permanenza nel territorio italiano?

Secondo Lei cosa dovrebbe essere cambiato nella procedura dei ricorsi dei richiedenti la protezione internazionale? E nella normativa?

BIBLIOGRAFIA

- AMNESTY INTERNATIONAL *Will I be next? US drone strikes in Pakistan*, 22 ottobre 2013, disponibile al sito internet: <http://www.amnestyusa.org/sites/default/files/asa_330132013en.pdf>;
- AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapporto 2013 – Pakistan*, 23 maggio 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.amnesty.it/Rapporto-Annuale-2013/Pakistan>>;
- AMNESTY INTERNATIONAL, *Rapporto 2013. La situazione dei diritti umani nel mondo. – Africa sub-sahariana. Eritrea*”, edizioni Fandango libri, Roma maggio 2013;
- AMNESTY INTERNATIONAL, *Scapegoats of fear. Rights of refugees asylum-seekers and migrants abused in Libya*, Amnesty.org, Londra, giugno 2013, disponibile all’indirizzo internet: <<http://www.amnesty.org/fr/library/asset/MDE19/007/2013/en/5310f0f7-1ff4-4acd-bfd8-e3e2c082d7d3/mde190072013en.pdf>>;
- ARGO PROJECT, *Common EU guideliness for processing Country of Origin Information (COI)*, aprile 2008, progetto istituito dall’European Commission, project leader: Office for Country Information and Language Analysis Immigration and Naturalisation Service, Den Haag, disponibile al sito internet: <https://www.ecoi.net/blog/wp-content/uploads/2012/07/coi_common_guidelines-2008-04-en.pdf>;
- ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL’IMMIGRAZIONE (ASGI), *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia, quale futuro? Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione*, Progetto co-finanziato dall’Unione Europea e dal Fondo Europeo per i rifugiati 2008-2013 e dal Ministero dell’Interno, Programma annuale 2009 – Azione 2.1.A, stampato da Impressioni Grafiche Onlus, Aqui Terme (AL), giugno 2011;
- ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI GIURIDICI SULL’IMMIGRAZIONE (ASGI), *Questioni maggiormente rilevanti in ordine alla legislazione italiana a tutela delle vittime di tratta*, 30 settembre 2013, disponibile al sito internet: <http://www.asgi.it/public/parser_download/save/1_0013_tratta_onu_it_asgid>

- ocumenti.pdf>;
- ASYLUM INFORMATION DATABASE (AIDA), *Not there Yet: An NGO Prospective on challenger to a fair and effective common european asylum system. Annual Report 2012-2013*, ECRE, Forum réfugiés-Cosi, Hungarian Helsinki Committee e Irish Refugee Council, Brussels 31 July 2013, disponibile al sito internet: <http://www.asylumineurope.org/files/shadow-reports/not_there_yet_02102013.pdf>.
 - AZAM AHMED, *The other big afghan crisis, the growing army of addicts*, in «The New York Times» del 3 novembre 2013, disponibile al sito internet: <http://www.nytimes.com/2013/11/03/world/asia/that-other-big-afghan-crisis-the-growing-army-of-addicts.html?_r=0>;
 - BASSANINI FRANCO e TIBERI GIULIA (a cura di) *Le nuove istituzioni europee, commento al Trattato di Lisbona*, Società editrice Il Mulino, Bologna 2010;
 - BASSO PIETRO, *Sviluppo diseguale, migrazioni, politiche migratorie*, in P. Basso e F. Perocco (a cura di) *Gli immigrati in Europa. Disuguaglianze, razzismo, lotte*, ed. Franco Angeli, Milano 2003;
 - BAUMAN ZYGMUNT, *Vite di scarto*, edizioni Laterza, Roma-Bari 2005;
 - BENEDETTI EZIO, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, ed. CEDAM, Padova 2010;
 - BERNARD SARA, *L'immigrazione in Italia: un'indagine sulle politiche emergenziali*, «Storicamente», 3 (2007), disponibile al sito internet: <http://www.storicamente.org/05_studi_ricerche/03bernard.htm>;
 - BONZANO LUCE, *La protezione del rifugiato nel diritto internazionale*, ISPI (Istituto per gli Studi di Politica Internazionale), Milano, 20 luglio 2013, disponibile al sito internet: <http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/commentary_bonzano_19.06.2013_0.pdf>;
 - BONZANO LUCE, *Uno studio-giuridico sul diritto d'asilo: Italia e Inghilterra a confronto nei racconti dei rifugiati del Darfur*, tesi di dottorato di ricerca in filosofia del diritto, Facoltà di giurisprudenza, Dipartimento Cesare Beccarla – Università degli studi di Milano, Anno Accademico 2010-2011;
 - CHIMNI BHUPINDER SINGH, *The Geopolitics of refugee studies: a view from the south*, in *Journal of Refugee Studies* n°11/4, Oxford 1998

- CIAVADRINI TIZIANA, *Iran, la guerra al narcotraffico ha provocato solo in un anno 500 impiccagioni*, in quotidiano «Repubblica.it», 25 marzo 2014, disponibile al sito: <<http://www.repubblica.it/solidarieta/diritti-umani/2014/03/27/news/iran-82072988/>>;
- COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Manuale pratico per le guardie di frontiera (Manuale Shengen)*, Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles 6 novembre 2006, disponibile al sito internet: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=IT&f=ST%2015010%202006%20INIT>>;
- CUCE' PAOLA, *Internally Displaced People in Azerbaijan e protezione dei diritti umani*, 7 maggio 2013, disponibile al sito internet in: <<http://www.geopolitica.info/internally-displaced-people-in-azerbaigian-e-protezione-dei-diritti-umani/>>;
- D'AGOSTINO MARIA FRANCESCA, *Legalità e territorio. I confini mutevoli della legalità. L'esperienza dei rifugiati in Calabria tra politiche di esclusione e nuove forme di reciprocità*, relazione al Convegno "Politica, mercato e costruzione sociale della legalità", organizzato dall'Associazione Italiana di Sociologia, in collaborazione con l'Università della Calabria, Cosenza 19-20 settembre 2011, disponibile al sito internet: <http://scienzepolitiche.unical.it/bacheca/archivio/materiale/1530/Soc%20del%20territorio%202011_12/AIS%202011dagostinoPDF.pdf>;
- DELLA PUPPA FRANCESCO, *Uomini in movimento. Il lavoro della maschilità fra Bangladesh e Italia*, edizioni Rosenberg & Sellier, Torino 2014;
- DI NICOLA ANDREA e MUSUMECI GIANPAOLO, *Confessioni di un trafficante di uomini*, edizione Chiarelettere, Milano gennaio 2014;
- ENGDAHL WILLIAM, *Nigeria: Thrown into chaos and a State of civil war: the role of the IMF*, Global Reserce, Canada 27 gennaio 2012, disponibile al sito internet: <<http://www.globalresearch.ca/nigeria-thrown-into-chaos-and-a-state-of-civil-war-the-role-of-the-imf/28900>>;
- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Asylum applicants from the western balcans. Comparative analysis of trends, push-pull factors and responses*, European Aylum Support Office, 19 novembre 2013, disponibile al sito internet: <<http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/WB-report-final>>

- version.pdf>;
- EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Country of Origin Information Report Afghanistan: Insurgent strategies – Intimidation and targeted violence against Afghans*, dicembre 2012, disponibile al sito: <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143%20_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf>;
 - EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Metodologia relativa alla stesura della relazione sulle informazioni sui paesi d'origine*, European Asylum Support Office, luglio 2012, disponibile al sito internet: <http://www.ecoi.net/file_upload/90_1354203960_easo-2012-07-methodologia-it.pdf>;
 - EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE (EASO), *Relazione annuale sulla situazione dell'asilo nell'Unione Europea 2012*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea 2013, disponibile al sito internet: <http://bookshop.europa.eu/it/relazione-annuale-sulla-situazione-dell-asilo-nell-unione-europea-2012-pbBZAB13001/downloads/BZ-AB-13-001-IT-C/BZAB13001ITC_002.pdf;pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAIMEUUsWb00006WN3S458;sid=ZS2aPBo9TkuaPUinCQoEm3gYKE6ETrj-GX0=?FileName=BZAB13001ITC_002.pdf&SKU=BZAB13001ITC_PDF&CatalogueNumber=BZ-AB-13-001-IT-C>;
 - FANTI LUCIA, *La protezione ai cittadini nigeriani*, relazione dell'intervento al convegno "Diritto di asilo e tutela giurisdizionale: temi e sviluppi" organizzato da ASGI, A buon diritto onlus e Associazione SenzaConfine, a Roma il 18 ottobre 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.vocisospese.org/wp-content/uploads/2013/10/La-protezione-ai-cittadini-nigeriani-Dott.ssa-Lucia-Fanti.pdf>>;
 - FERRARA CECILIA, *Chiedo asilo*, Osservatorio Balcani e Caucaso, 2011 disponibile al sito internet: <http://www.balcanicaucaso.org/aree/Serbia/Chiedo-asilo-92221>;
 - FERRI ELISABETTA, *Asilo, ecco il nuovo Regolamento Dublino III*, Progetto Melting Pot Europa, 19 luglio 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.meltingpot.org/Asilo-Ecco-il-nuovo-Regolamento-Dublino-III.html#.U2Q7GBw2ojI>>;
 - FIORINI ALESSANDRO (a cura di), *Asilo in Europa – Le informazioni sui*

- Paesi di origine nella procedura di asilo – Il primo rapporto dell'EASO (Aghanistan)*, 11 luglio 2011, articolo disponibile al sito internet: <<http://www.meltingpot.org/stampa17932.html>>;
- AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI (FRA), *Manuale sul diritto europeo in materia di asilo, frontiere e immigrazione*, 2013 Consiglio d'Europa, 2013, disponibile al sito: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders_it.pdf>;
 - FRONTEX, *FRAN quarterly. Issue 2, april-june 2012*, Varsavia ottobre 2012, disponibile al sito internet: <http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q2_2012_.pdf>;
 - GALASSI LUCA, *Italia, il diritto negato*, Peace Reporter, 26 novembre 2009, disponibile al sito internet: <<http://it.peacereporter.net/articolo/19134/Italia,+il+diritto+negato>>;
 - GUILD ELISPETH e MONNET JEAN, *The right to leave a country*, Paper del Council of Europe - Commissioner for Human Rights, ottobre 2013, disponibile al sito internet: <http://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems150813_GBR_1700_TheRightToLeaveACountry_web.pdf>;
 - GYULAI GABOR, *Le informazioni sui paesi di origine nella procedura di asilo. La qualità come requisito di legge nell'UE*, Comitato Helsinki Ungherese, 2011, disponibile al sito internet: <http://www.iarlj.org/general/images/stories/news/COI2012/IT_COI_in_Asylum.pdf>;
 - HEIN CRISTOPHER, a cura di, *Rifugiati: Vent'anni di storia del diritto di asilo in Italia*, edizioni Donzelli, Roma 2010;
 - HENNING SABINE, *Migration levels and trends: global assesment and policy implication*, Dipartimento degli affari economici e sociali (DESA) delle Nazioni Unite, New York 10 febbraio 2012, disponibile all'indirizzo internet: <<http://www.un.org/esa/population/meetings/tenthcoord2012/V.%20Sabine%20Henning%20-%20Migration%20trends.pdf>>;
 - HOME OFFICE UK BORDER AGENCY, *Nigeria – Country of origin information (COI) report*”, 14 giugno 2013, disponibile al sito internet: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/277257/NGA_report_revision_v2_14_1_31.pdf>;
 - HUMAN RIGHT WATCH, *World Report 2014 on events 2013*, gennaio 2014,

- disponibile al sito internet: <http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf>;
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Unwelcome guests. Iran's violation of Afghan refugee and migrant right*, novembre 2013, disponibile al sito <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/iran_1113_forUpload_0.pdf>;
 - IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA, *Pakistan: Police corruption; the authorities responsible for receiving complaints against the police, including their effectiveness; the procedure to submit a complaint; police training programs*, 30 novembre 2011, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/docid/5072d1ec2.html>>;
 - INNOCENTI PIERO, *Corruzione e narcotraffico in Pakistan*, in Internazionale del 12 aprile 2013;
 - INTERNATIONAL ASSOCIATION OF REFUGEE LAW JUDGES (IARLJ) *Judicial criteria for assessing country of origin information (COI): a checklist*, Paper for 7th Biennial IARLJ World Conference, Mexico City, 6-9 November 2006 by members of the COI-CG Working Party, disponibile al sito internet: <http://www.iarlj.org/general/images/stories/working_parties/guidelines/udicial_Criteria_a_checklist_COI_2006.pdf>;
 - INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (ICJ), *L'immigrazione e la normativa dei diritti umani – Guida per operatori del diritto n° 6*, Ginevra, traduzione in italiano 2012, disponibile al sito internet: <<http://icj.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2012/08/migration-and-international-human-rights-law-practitioners-guide-2011-ita.pdf>>;
 - INTERNAZIONALE, *Italia-Somalia. Bonino, superamento crisi somala è essenziale*, 18 settembre 2013;
 - INTERNAZIONALE, *Somalia. Bonino, accordo di Addis Abeba tappa importante per la stabilizzazione*, 29 agosto 2013;
 - LAGAMBA LUCIANO e SCANNAVINI KATIA, *Migrazioni nigeriane: dati, analisi ed esperienze per nuove prospettive di riflessione*, in Caritas-Migrantes “Africa-Italia. Scenari migratori”, pubblicato da Centro Studi e Ricerche IDOS, progetto co-finanziato dall’Unione Europea e Ministero dell’Interno – Dipartimento per le libertà civili e l’Immigrazione, giugno 2010, disponibile al sito internet: <<http://www.seiugl.it/documenti/caritas/africalagamba.pdf>>;

- LEIMSIDOR BRUCE, *Conflict in Somalia: International migration ramifications* in «DEP Rivista telematica sulla memoria femminile» dell'Università Ca' Foscari, Venezia, n° 12/2010, disponibile al sito internet: <http://www.unive.it/media/allegato/dep/n12-2010/Dep_12_2010.pdf>;
- LEIMSIDOR BRUCE, *The concept of “safe third country” in asylum legislation, regulation, and practice: political humanitarian, and practical consideration*, in Lauso Zagato (a cura di), “Verso una politica comune del diritto di asilo” ed. Cedam, Padova 2006
- LOBELLO TIZIANA, *La politica dell'immigrazione*, in Mangiameli Stelio (a cura di) “L'ordinamento europeo, volume 3”, Giuffrè editore, Teramo 2008, pagg. 1009-1035.
- LOESCHER GIL, *Unhcr and world politics: a perilous path*, Oxford University Press, Oxford 2001;
- LOFRESE SILVIA, *La Grecia è riuscita a ridurre l'ingresso di immigrati irregolari*, edito da Meridiani Relazioni Internazionali, Firenze 14 gennaio 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.altd.it/2013/01/14/la-grecia-e-riuscita-a-ridurre-l'ingresso-di-immigrati-irregolari/>>;
- LOTTO ADRIANA, recensione del libro di Federico Rahola *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, ed. Ombre Corte, Verona 2003, in «DEP Rivista telematica sulla memoria femminile» dell'Università Ca' Foscari, Venezia, n° 4/2006, disponibile al sito internet: <http://www.unive.it/media/allegato/dep/Recensioni/24_Rahola.pdf>;
- MANCONI LUIGI e ANASTASIA STEFANO, a cura di, *Lampedusa non è un'isola. Profughi e migranti alle porte dell'Italia. Rapporto sullo stato dei diritti in Italia*, A Buon Diritto onlus, Roma, giugno 2012, disponibile al sito internet: <http://www.protezionecivile.gov.it/resources/cms/documents/Lampedusa_non_e_isola.pdf>;
- MANES LUCA e GEREBIZZA ELENA, *Il Delta dei veleni. Gli impatti delle attività dell'ENI e delle altre multinazionali del petrolio in Nigeria*, edizioni Altraeconomia, Milano 2011;
- MANIAR AISHA, *The fear that stalks asylum seekers from the russian federation*, Institute of Race Relations, Londra, 16 maggio 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.irr.org.uk/news/the-fear-that-stalks-asylum-seekers-from-the-russian-federation/>>;

- MANOCCHI MICHELE, *Richiedenti asilo e rifugiati politici. Percorsi di ricostruzione identitaria: il caso torinese*, edizioni Franco Angeli, Milano 2012.
- MERLO ANNA MARIA, *Frontex, il braccio armato dell'Unione europea*, pubblicato ne Il Manifesto del 14 ottobre 2012, disponibile al sito internet: <www.ilmanifesto.it>;
- MEZZADRA SANDRO (a cura di), *I confini della libertà. Per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, edizioni Derive Approdi, Roma 2004;
- MORGESE GIUSEPPE, *La Direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *La Comunità Internazionale* n° 2/2012, Editoriale Scientifica srl, Napoli, disponibile al sito internet: <<http://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/scienze-politiche/docenti/dott.-giuseppe-morgese-2/diritto-dasilo-e-dei-rifugiati-entrambi-i-moduli-2012-2013-a-z/226-articolo-nuova-direttiva-qualifiche.pdf>>;
- MOSCA GIORGIO, *Immigrati in fuga da Catania alla stazione per andare in Svezia. Dopo aver lasciato il Palaspedini aspettano il treno per Milano. Sono siriani e palestinesi, tra loro 79 minori e alcuni neonati. La protesta scattata dopo il rifiuto di farsi identificare*, in «la Repubblica» del 13 ottobre 2013, disponibile al sito internet: <http://palermo.repubblica.it/cronaca/2013/10/13/news/immigrati_in_fuga_da_catania_alla_stazione_per_andare_in_svezia-68509715/?ref=search>;
- MOTTOLA GIORGIO, *Dossier: La camorra nera*, in *Il Ducato*, giornale online dell'Istituto per la Formazione al giornalismo dell'Università di Urbino, 2010, disponibile al sito internet: <<http://www.uniurb.it/giornalismo/lavori2010/mottola/finale.pdf>>;
- NERI LIVIO e BONETTI PAOLO (a cura di), *Determinazione dello stato competente all'esame delle domande di asilo*, ASGI Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione, ottobre 2009, disponibile al sito internet: <http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=1464&l=it>;
- NGALIKPIMA MATIADA e HENNESSY MARIA (a cura di) *Dublin in regulation. Lives on hold. European comparative report*, progetto finanziato da European Refugee Fund, febbraio 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/701.html>>;

- PETROVIC NADAN, *Rifugiati, profughi, sfollati: breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*, edizioni Franco Angeli, Milano 2011;
- ROSSI ENZO e VITALI LUCA, *I rifugiati in Italia e in Europa. Procedure di asilo fra controllo e diritti umani*, G. Giappichelli editore, Torino 2011
- RUGGERO MASSIMO, *Migrazioni inter-africane – L'Europa non è l'unica meta*, in rivista *Afriche* n°1/2009
- SASSEN SASKIA, *Migranti, coloni, rifugiati: dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, edizioni Feltrinelli, Milano 1999;
- SAVE THE CHILDREN, *Analisi del quadro giuridico dei rinvii in Libia dei migranti rintracciati in acque internazionali*, Roma novembre 2009, disponibile al sito internet: <http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img137_b.pdf>;
- SCIURBA ALESSANDRA, *I limiti dei diritti umani: l'esempio emblematico del diritto di asilo*, 19 giugno 2007 in «Progetto Melting Pot Europa», disponibile al sito internet: <<http://www.meltingpot.org/stampa10728.html>>;
- SCOLDAN BETTINA et al., *Ricerca delle informazioni sui paesi di origine. Manuale di formazione*, Austrian Red Cross e ACCORD (Austrian Center for Country of Origin and Asylum Research and Documentation), aprile 2006, disponibile al sito internet: <http://www.coi-training.net/content/doc/it-COI-MANUALE_RIPO.pdf>;
- SERVIZIO CENTRALE DEL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI, *Raccolta normativa in materia di asilo*, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, Roma 2008
- SERVIZIO CENTRALE, ANCI, *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2009-2008*, Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Roma, dicembre 2009;
- SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI (SPRAR) (a cura di), *Raccolta normativa in materia di asilo*, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Roma, 2007.
- SONNINO SIMONETTA e DENOZZA MAURO (a cura di), *Linee guida per la valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato*, Ministero dell'Interno – Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, Roma

- 2005, disponibile al sito internet: <<http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/linee-guida-commissione-2005.pdf>>;
- THE WASHINGTON POST, *Tracking America's drone war*, (2013) database disponibile al sito internet: <<http://apps.washingtonpost.com/foreign/drones/>>;
 - TRECCANI, *Atlante geopolitico*, ultima modifica 2014, disponibile al sito internet: <www.treccani.it/enciclopedia/>;
 - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA, *Dossier di documentazione sul Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere – EUROSUR*, Camera dei deputati XVI legislatura, 12 dicembre 2011, disponibile al sito internet <<http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/Es123.htm>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *International Protection Considerations with Regard to people fleeing Southern and Central Somalia*, 17 gennaio 2014, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/docid/52d7fc5f4.html>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Linee guida dell'Unhcr sull'eleggibilità per la valutazione della necessità di protezione internazionale dei richiedenti asilo provenienti dall'Eritrea*, 20 aprile 2011, disponibile al sito internet: <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/2012-01%20UNHCR%20ERITREA_DEF_ITA.pdf>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *2014 UNHCR country operations profile – Afghanistan*” disponibile al sito internet: <www.unhcr.org/pages/49e486eb6.html>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Displacement: the new 21st century Challenge*, Global trends 2012, Ginevra, 19 giugno 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.unhcr.org/51bacb0f9.html>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update II*, 22 October 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/docid/5265184f4.html>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Intervistare i richiedenti asilo*, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, disponibile al sito internet: <<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/PDF/>>

- intervistare-i-richiedenti-asilo.pdf>;
- UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *La ricerca di informazioni sui paesi di origine dei rifugiati*, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Roma giugno 2011, disponibile al sito internet: <<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/Scheda%20COI%207%206%202011.pdf>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Nigeria: no ai rimpatri forzati nel nord-est del Paese*” comunicato del 29 ottobre 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.unhcr.it/news/dir/24/view/1598/nigeria-no-ai-rimpatri-forzati-nel-nord-est-del-paese-159800.html>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e del suo Protocollo del 1967*, 26 gennaio 2007, disponibile al sito internet: <http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/ITA-Extraterritorialita.pdf>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Posizione dell'UNHCR sul rinvio di richiedenti asilo verso la Grecia in attuazione del Regolamento Dublino*, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, 15 aprile 2008, disponibile al sito internet: <<http://www.unhcr.it/cms/attach/editor/ITA-Dublino-Grecia.pdf>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Members of Religious Minorities from Pakistan*, 14 Maggio 2012, HCR/EG/PAK/12/02, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/docid/4fb0ec662.html>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan*, 6 agosto 2013, HCR/EG/AFG/13/01, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/docid/51ffdca34.html>>;
 - UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Volrep and Border Monitoring - Monthly Update*, March 2014, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/docid/534d43ac4.html>>;
 - UNHCR, ASGI, SERVIZIO CENTRALE DEL SISTEMA DI PROTEZIONE PER RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI, *La tutela dei richiedenti asilo.*

- Manuale giuridico per l'operatore*, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno, Roma 2012;
- UNITED NATIONS – Department of Economic and Social Affairs – Population Division, *International migration 2013: Migrants by origin and destination*, tratto da «Population Facts» n° 2013/3 Rev.1 Aprile 2014, disponibile al sito: <http://esa.un.org/unmigration/documents/PF_South-South_migration_2013.pdf>;
 - UNITED STATES COMMISSION ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM, *USCIRF Annual report 2013 – Countries of particular concern: Pakistan*, 30 aprile 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/docid/51826ef842.html>>;
 - UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *2013 Country reports on human rights practices – Nigeria*, 27 febbraio 2014, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&docid=53284a92b&skip=0&publisher=USDOS&querysi=nigeria&searchin=title&sort=date>>;
 - UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *2013 Country Reports on Human Rights Practices - Pakistan*, 27 Febbraio 2014, disponibile al sito internet: <<http://www.refworld.org/docid/53284a8e21.html>>.
 - VASSALLO PALEOLOGO FULVIO, *Esternalizzazione dei controlli di frontiera e diritti fondamentali dei migranti*, L'altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità del Dipartimento di Teoria e storia del diritto dell'Università di Firenze, 2013, disponibile al sito internet: <<http://www.altrodiritto.unifi.it/frontier/prassi/vassallo.htm>>;
 - YONETANI MICHELLE e altri, *Global estimates 2012: People displaced by disasters*, IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) e NRC (Norwegian Refugee Council), Ginevra, maggio 2013, disponibile al sito: <http://www.nrc.no/arch/_img/9675115.pdf>;
 - ZAGATO LAUSO, *Le competenze della UE in materia di asilo dopo i trattati di Amsterdam e di Nizza e nella prospettiva del Trattato su una Costituzione per l'Europa*, in L. Zagato, a cura di, *Verso una politica comune del diritto di asilo*, edizioni Cedam, Padova 2006.
 - ZUPI MARCO (a cura di), *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, in Osservatorio di politica internazionale n° 54 –

luglio 2012, a cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), disponibile al sito internet: <<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/PI0059App.pdf>>.

SITOLOGIA

- <http://asiloineuropa.blogspot.it/>
- <http://associazioneasmira.wordpress.com/>
- <http://easo.europa.eu/>
- <http://ec.europa.eu/>
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/publications/migration_asylum
- <http://hub.coe.int/>
- <http://it.peacereporter.net/> poi <http://www.eilmensile.it/>
- <http://meridianionline.org>
- <http://nessunotocchicaino.it/bancadati/schedastato.php?idcontinente=8&nome=iran>
- <http://unipd-centrodirittiumani.it/>
- <http://viedifuga.org>
- <http://www.adnkronos.com>
- <http://www.asgi.it>
- <http://www.avvenire.it/Mondo/Pagine/Siria-oltre-140-mila-morti-in-tre-anni.aspx>
- <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it>
- <http://www.ecre.org/>
- <http://www.globalresearch.ca>
- <http://www.hrw.org/>
- <http://www.iarlj.org>
- <http://www.immigrazioneoggi.it>
- <http://www.infomercatiesteri.it/>
- <http://www.internazionale.it/news/diritti-umani/2014/02/06/il-traffico-di-esseri-umani-dalla-nigeria-allitalia/>
- http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/27/2013_10_14_Quaderno_statistico_per_gli_anni_1990_-_2012.pdf
- <http://www.iranhr.it/tag/afgani/>
- <http://www.irr.org.uk/>
- <http://www.laboratorio53.it>

- <http://www.magistraturademocratica.it>
- <http://www.manitese.it/>
- <http://www.medicisenzafrontiere.it/>
- <http://www.meltingpot.org>
- <http://www.ohchr.org>
- <http://www.osservatorioantigone.it/>
- <http://www.protezionecivile.gov.it/>
- <http://www.refworld.org/>
- <http://www.savethechildren.it>
- <http://www.serviziocentrale.it>
- <http://www.stranieriinitalia.it>
- <http://www.treccani.it/geopolitico/>
- <http://www.unhcr.it>
- <http://www.viaggiasesicuri.it>
- <https://www.ecoi.net>

Le normative, le leggi, i disegni di legge, le sentenze italiane ed europee sono state consultate ai siti:

- <http://eur-lex.europa.eu/>
- <http://europa.eu/legislation>
- <http://www.asgi.it>
- <http://www.cortedicassazione.it/>
- <http://www.europarl.europa.eu/>
- <http://www.gazzettaufficiale.it/>
- <http://www.giustizia.it>
- <http://www.interno.gov.it>
- <http://www.senato.it>

