



**Dossier sul  
Diritto di Asilo a Napoli  
Anno 2008**

a cura di L.E.S.S. onlus  
Ente Gestore progetto I.A.R.A.  
del Comune di Napoli



PER DIVENTARE RIFUGIATI IN ITALIA  
OCCORRONO DEI REQUISITI PRECISI



INNANZITUTTO SAPERE NUOTARE

Dossier a cura dell'Associazione L.E.S.S. onlus  
*Centro Studi e Iniziative di Lotta all'Esclusione Sociale per lo Sviluppo*

Realizzato a Napoli nei mesi di aprile e maggio 2008

Coordinamento redazione Dossier: Marco Ehlardo

Hanno collaborato alla stesura del dossier:

Alessia Alvino, Eleonora Aversa, Silvia Boscarelli, Antonia Capogrosso,  
Carmine D'Angelo, Emiliano Di Marco, Marco Ehlardo, Roberta Galeano,  
Abukar Mohamed Iman Ente, Bettina Möller, Omar Rahman Mahmoud  
Omar, Thomas Vladimir Santangelo, Marika Visconti.

Foto di copertina: Carlo Hermann

## INDICE

Prefazione di Giulio Riccio e Isadora D’Aimmo	pag. 5
Introduzione di Marika Visconti	“ 7
<b>Capitolo I: Brevi cenni sulla normativa internazionale ed italiana e recenti modifiche</b>	
• Rifugio e asilo, una lunga storia	pag. 11
• Legislazione internazionale: la Convenzione di Ginevra del 1951	“ 16
• Legislazione europea: la Convenzione Dublino ed il Trattato di Amsterdam	“ 18
• Legislazione italiana	“ 20
• <i>Focus. Gianfranco Schiavone: Un cambio di paradigma - La normativa italiana in materia di asilo a seguito dei decreti di recepimento delle direttive europee</i>	“ 23
<b>Capitolo II: L’evoluzione della migrazione umanitaria in provincia di Napoli</b>	
• L’esperienza del 2003	pag. 41
• Dati del monitoraggio 2003	“ 42
• <i>Focus: il caso Liberia</i>	“ 45
<b>Capitolo III: Il progetto I.A.R.A. – La genesi, le attività e la rete nazionale e locale</b>	
• La rete nazionale: dal PNA allo SPRAR	pag. 47
• Il Servizio Centrale	“ 47
• Nascita e sviluppo del progetto I.A.R.A.	“ 49
• La rete ed i rapporti col territorio	“ 52
• Le attività dello Sportello di Integrazione e Monitoraggio	“ 54
• <i>Focus. Marco Ehlardo: la “questione passaporti” e la mancanza di una legge organica sul diritto di asilo in Italia</i>	“ 57

#### Capitolo IV: Dati del monitoraggio 2004-2008

- Confronto tra i dati in Europa ed in Italia: 2003-2007 pag. 61
- I dati del monitoraggio I.A.R.A. “ 63
- I RARU accolti “ 76
- *Focus. Crisi regionali: Costa D’Avorio e Burkina Faso* “ 78

#### Capitolo V: Interventi

- Abukar Mohamed Iman Ente - *La questione somala: perché tanti richiedenti asilo arrivano in Italia* “ 87
- Roberta Galeano - *Storie di donne rifugiate e violenza di genere* “ 93
- Emiliano Di Marco - *Un incidente di percorso :i migranti umanitari a Napoli, tra diritto di fuga e sfruttamento* “ 97
- Luca Barilà - *La centralità della formazione per l’integrazione dei RARU* “ 103
- Nicola Quatrano - *Rapporto sulla missione a Marrakech ed in Sahara Occidentale dal 20 aprile al 28 aprile 2008 (bruscamente interrotta con due giorni di anticipo* “ 107
- Fulvio Vassallo Paleologo - *La frontiera del Mediterraneo e le migrazioni irregolari* “ 119

Ringraziamenti “ 135

Prefazione

**Giulio Riccio**

*Assessore alle Politiche Sociali del Comune di Napoli*

**Isadora D'Aimmo**

*Assessore alla Pace, Immigrazione e Cooperazione Internazionale della Provincia di Napoli*

Il ruolo centrale degli Enti Locali nelle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, ha richiesto a Napoli, in questi anni, un forte impegno congiunto di Provincia e Comune per programmare ed implementare politiche ed interventi innovativi per il nostro territorio. Una sfida che crediamo si stia vincendo.

L'avvio del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, ha permesso la costruzione di un insieme unico, a livello locale e nazionale, che ha consentito di superare logiche di tipo emergenziale e programmare attività stabili e continuative per l'accoglienza e l'integrazione dei RARU; inoltre, ha permesso di avvalerci della collaborazione stabile di associazioni del territorio di provata esperienza nella tutela dei RARU, creando una triangolazione efficace tra istituzioni nazionali, locali ed enti di tutela.

Abbiamo condiviso dall'inizio questo scopo: dare uniformità agli interventi sul territorio nazionale, e garantire ovunque quegli standard minimi di accoglienza previsti dalle normative europee sul diritto di asilo, e crediamo e sosteniamo fortemente questa impostazione, contro ogni spinta al fai da te delocalizzato ed eccessivamente autonomo. Su questo va riconosciuto il lavoro svolto in questi anni dal Servizio Centrale dello SPRAR.

Il Comune di Napoli, che da quattro anni promuove il progetto I.A.R.A., assieme all'Associazione L.E.S.S. onlus, che è l'ente gestore delle attività, l'Assopace Napoli e l'Associazione della Comunità Palestinese della Campania, sta progressivamente intervenendo nel settore dell'accoglienza, prima attraverso la struttura di vico Santa Maria a Vertecoeli, nel pieno centro della città, che ha consentito un allargamento provvisorio dei beneficiari accolti, sia attraverso un progetto di ristrutturazione di un'altra struttura nella VI Municipalità, che permetterà di avere a disposizione stabilmente oltre 40 posti, il che consentirà

anche forme di accoglienza temporanea necessarie data la costante crescita anno per anno delle richieste di asilo a Napoli.

La Provincia di Napoli, entrata stabilmente nel progetto I.A.R.A. dal 2006, sta investendo le sue risorse e le sue competenze nel campo della formazione professionale e le sue strutture provinciali di assistenza ed orientamento dei migranti, conscia della diffusione capillare dei RARU sul suo vasto territorio. Capofila del progetto Equal M.I.L.A. da cui tutta questa esperienza ha avuto inizio, la Provincia ha creduto ed è convinta che la presenza dei rifugiati e richiedenti asilo, con le loro storie e la loro particolare sensibilità, può apportare solo un arricchimento ad un territorio a volte socialmente sfibrato come il nostro.

Fenomeni recenti come l'assalto ai campi Rom, con la loro carica di insofferenza verso lo straniero, contro il diverso, vanno combattuti con iniziative come queste, che restituiscano alla città la sua storica cultura della solidarietà e dell'accoglienza, che vedano nei migranti una fonte di crescita culturale per tutta la società, ed una risorsa indispensabile per il nostro territorio.

Per raggiungere questo fine, sono estremamente necessarie iniziative come la campagna "Io accolgo un Rifugiato" promossa da L.E.S.S. e da noi patrocinata con convinzione, e pubblicazioni come questa, che raggiungano il numero maggiore possibile di cittadini, associazioni, istituzioni, che spieghino le motivazioni di chi arriva fuggendo da persecuzioni terribili, e come sia un obbligo morale, per noi, per la città e per l'area metropolitana, garantire loro un rifugio sicuro ed una prospettiva di vita normale.

Le ultime modifiche alla normativa nazionale sono state un aiuto ed un sostegno, pur con qualche limite permanente, a questa volontà degli Enti Locali e degli Enti di tutela che ci sostengono.

Ci auguriamo e vigileremo affinché il clima politico nazionale di questi giorni, foriero di nuovi vincoli e ritorni al passato, non comprometta il lavoro svolto con passione e dedizione in questi anni.



## Introduzione

### **Marika Visconti**

*Presidente Associazione L.E.S.S. onlus*

L'idea di raccogliere le esperienze di quattro anni di lavoro sul tema della tutela dei diritti umani e sulla pratica della protezione dei migranti umanitari è il frutto di una riflessione condivisa sulla necessità di analizzare il percorso finora compiuto e al tempo stesso fissare i cardini sui quali articolare quello ancora da compiere.

La fase storica nella quale viviamo è attraversata da continui richiami a politiche securitarie, panacee per l'insicurezza esistenziale diffusa, che sempre più perdono la fattezze di proclami per diventare vere e proprie modalità di approccio alla complessità del sistema mondo contemporaneo. D'altro canto anche la sensibilità comune rischia di assecondare l'invettiva politica e mediatica producendo una regressione in termini di civiltà e di tenuta democratica. Questa evidenza, tanto più forte proprio nei giorni in cui mandiamo alle stampe questo lavoro, ci impone un dovere di testimonianza e denuncia, proprio a partire dal lavoro svolto in questi anni che rappresenta una sorta di cornice all'interno della quale sono maturate sperimentazioni coraggiose, collaborazioni autentiche, approcci innovativi, sfide e sconfitte che hanno caratterizzato la passione e la fatica di una lotta che spesso pareva fatta contro i mulini a vento.

Dalla *scoperta* della modificazione in senso stanziale del fenomeno delle migrazioni umanitarie sul nostro territorio, all'amara cognizione dell'esistenza di condizioni di vita al limite dell'umana tollerabilità, accompagnata allo stesso tempo dal riscontrare che l'Italia, suo malgrado, è una meta d'asilo e che quindi l'assetto normativo utilizzato fino ad allora non bastava più a garantire il rispetto del diritto universale alla fuga e all'accoglienza.

L'evolversi in seguito delle normative e delle procedure, assunte sempre al traino della Comunità Europea, senza che mai, d'altronde, fosse data applicazione al mandato costituzionale attraverso l'emanazione di una legge complessiva sul diritto d'asilo. Fino al flebile sospiro di sollievo di fronte all'emanazione degli ultimi decreti legislativi che prevedono norme più favorevoli rispetto alle norme minime indicate dalle Direttive UE, immediatamente seguito dal ripiombare nel timore della cancellazione delle aperture approvate, riviste in chiave restrittiva, tale da presupporre un reale rischio d'impossibilità di accesso al diritto d'asilo.

E sullo sfondo, nel corso degli anni, così come l'Italia, anche la Campania e Napoli diventavano un luogo di approdo per progetti migratori dal carattere stabile e non estemporaneo: il luogo, un pò per scelta, un pò per necessità, nel quale i migranti umanitari decidevano di rimanere, di costruire un pezzo della propria vita, dove le comunità crescevano e rendevano cogenti le proprie rappresentazioni di sé.

Ma quanto e cosa una città come Napoli, metropoli famelica, poteva offrire a coloro che fuggivano dalla distruzione della guerra, dalla barbarie delle persecuzioni e dei conflitti? Che tipo di accoglienza e quali prospettive?

Nulla era ed è scontato su tale fronte, come del resto nel lavoro che giorno per giorno si andava costruendo.

Abbiamo incontrato Istituzioni disposte a mettersi in gioco, senza le quali tutto questo non sarebbe stato possibile. L'avvio del progetto I.A.R.A., l'ingresso della città di Napoli in un sistema di protezione complessivo, all'avanguardia per l'innovazione degli strumenti messi in campo e per le ambizioni di integrazione ed inclusione sociale, obiettivo ultimo di ogni percorso di accoglienza.

Abbiamo accettato la sfida, noi, da un lato, piccola realtà animata più da temerarietà e passione che da sostanziali risorse, e l'Amministrazione Comunale, dall'altro, che ha avviato una prassi di accoglienza nuova, modello per successive sperimentazioni; rimbeccandoci costantemente nello sforzo di migliorare ed ampliare i risultati di volta in volta raggiunti. La disponibilità e l'appoggio dell'Amministrazione Provinciale di Napoli, con la competenza e la sensibilità sui diritti dei migranti, il suo supporto agli interventi per l'integrazione, la sua attenzione alle iniziative di sensibilizzazione della cittadinanza locale.

Abbiamo intrecciato il nostro impegno con la competenza e l'esperienza di altri soggetti, in primo luogo i nostri compagni di viaggio, l'Assopace Napoli e l'associazione della Comunità Palestinese della Campania, insieme poi con le altre realtà che sul territorio lavorano alla tutela e protezione dei migranti umanitari, costruendo con esse una rete autentica di rapporti, di scambi e di solidarietà, che ha funzionato nel corso di questi anni come osservatorio per monitorare, denunciare e cooperare affinché i richiedenti asilo, i rifugiati e i titolari di protezione umanitaria non siano soggetti "invisibili", ma individui la cui protezione sia un dovere etico di ognuno.

Abbiamo conosciuto persone uniche e straordinarie, ci siamo mischiati alle loro storie e per un pò ne abbiamo fatto parte, condividendo con loro la drammaticità del distacco dal passato e l'incertezza per il futuro: Job, il ragazzo dal nome che significa Lavoro e che sognava di diventare un giorno un giocatore di calcio; i "ragazzi della tonnara" per giorni e giorni aggrappati in mare alle reti da pesca in attesa che qualcuno li andasse a salvare; la madre somala con cinque figli fuggita perché non voleva che le sue bambine fossero iniziate alla femminilità attraverso la violenza di un rito; Melyar, l'afgano, che nel timore per la sorte dei suoi cari

ancora in patria vi vuole far ritorno, rinunciando al suo diritto d'asilo; e poi gli uomini e le donne di via Trecia e via dell'Avvenire, di Lago Patria e di Varcaturò, dei terribili bipiani di Ponticelli e della Stazione Centrale.

Abbiamo visto l'evoluzione del terrore e delle persecuzioni, che nella stessa terra non si riescono a cancellare ma si "scambiano" da una comunità ad un'altra.

È il caso di A. e dei suoi due bambini, kosovari albanesi accolti nel 2006, e poi di V. e S. con la loro bimba, kosovari serbi, accolti nel 2007.

E di A. G., giovane irakeno sunnita, in fuga sia da chi gli contestava di appartenere alla comunità al potere nel passato, sia proprio da quella parte della sua comunità che gli voleva imporre di combattere

Persone, facce, storie che richiamano territori lontani in cui non è più possibile vivere, che fuggono intraprendendo viaggi dall'esito mai certo, che diventano a volte clandestini macchiandosi della condizione di illegittimità, come se poi un'altra via fosse possibile, alla ricerca di un futuro e di una speranza. E noi, alle prese con il contributo a questo futuro e a questa speranza.



## Capitolo I

### Brevi cenni sulla normativa internazionale ed italiana e recenti modifiche

#### *Rifugio e asilo, una lunga storia\**

*“Sia maledetto chi lede il diritto del forestiero, dell’orfano o della vedova” (Deuteronomio 27,19)*

Durante tutto il corso della storia e in ogni regione del mondo, individui soli, comunità e interi popoli sono stati costretti ad abbandonare la propria terra per fuggire da guerre, persecuzioni, invasioni straniere. In questo senso, la storia dell’esilio è inevitabilmente legata ad eventi drammatici, sia individuali che collettivi.

Le origini dell’asilo, inteso quale forma di protezione dello straniero in fuga, si ritrovano nel mito e nella letteratura veterotestamentaria.

Edipo, perseguitato nella città di Tebe, giunto cieco e supplice ad Atene insieme alla figlia Antigone trovò asilo e protezione presso il re Teseo. Teseo rifiutò la richiesta di rimpatrio formulata da Creonte, consapevole della crudeltà del tiranno e della condanna cui avrebbe destinato il vecchio Edipo.

Ai tempi dell’esodo, presso le tribù ebraiche nomadi vigeva il dovere dell’ospitalità grazie al quale lo straniero aveva diritto alla protezione per almeno tre giorni. Nel caso si trattasse di un individuo perseguitato, gli si offriva una sorta di affiliazione in base alla quale questi entrava a far parte della comunità che si assumeva il compito di proteggerlo.

Nel Pentateuco (Numeri, cap. 34) viene riportata la volontà di Mosè riguardo alla necessità di costruire sei città destinate al rifugio. Le città rifugio costituivano luogo di protezione per chiunque fosse stato perseguitato e condannato a morte per omicidio involontario. Al rifugiato si garantiva protezione e libertà di rimpatrio come uomo libero dopo la morte del giudice (la condanna stabilita dall’alto sacerdote entrava in “prescrizione” con la sua morte).

Nella Grecia Omerica, in cui dominavano forme di “giustizia” cittadina, l’esilio costituiva l’unica soluzione dell’omicida per fuggire la vendetta privata dei congiunti.

Con la Legge di Dracone (VII sec a.C.) l’esilio divenne una pena regolata dal diritto, assumendo le caratteristiche di “confinamento”, allontanamento forzato, e fu molto usato con finalità politiche; tra i primi ad esserne oggetto, il letterato Teognide, (VII sec. a.C.) condannato all’esilio e alla confisca di tutti i beni a causa delle sue elegie contro Teagene, tiranno di Megara. Teognide ci ha lasciato una dolorosa testimonianza del suo esilio (trascorso nella colonia siciliana di Nisea): *“Andai anch’io, andai nella terra di Sicilia, nella pianura coltivata a viti di Euba e*

*tutti accoglievano di cuore me che arrivavo. Ma nessuna gioia mi venne dal loro affetto. Così nient'altro è più dolce della terra dei padri".*

Anche Saffo e Alceo - tra i massimi poeti greci - furono condannati all'esilio per aver "tramato" con la loro poetica contro il tiranno Mirsilio (VI sec. a.C.). Solone - saggio legislatore ateniese - fu "invitato" a scegliere l'esilio quando sulla scena politica si impose la tirannia di Pisistrato nel 551 a.C.

La legge ateniese codificò l'esilio nell'istituto del cosiddetto 'ostracismo' (il nome deriva dagli *óstraka*, cocci di ceramica su cui veniva inciso il nome del cittadino da esiliare), che venne formalizzato sul finire del VI secolo da Clistene. Il meccanismo si prestava a distorsioni di ogni sorta: campagne denigratorie, acquisto dei voti, falsificazioni (non si deve dimenticare che la maggioranza dei cittadini di Atene fosse analfabeta) confermate dai ritrovamenti archeologici degli *óstraka* su cui i nomi dei potenziali esiliati venivano scritti con anticipo per essere poi distribuiti ai votanti. Oltre all'esilio, gli ostracizzati perdevano il diritto di cittadinanza.

Natura e finalità diverse assunse l'istituzione dell'*asylon*.

Con il termine *asylon* (da *asylos*: non posto a sacco, inviolabile), ci si riferisce, infatti, ad un'istituzione religiosa, al di fuori di qualsiasi influenza giuridica. Dunque l'*asylon* greco configurò una forma di protezione sacra elargita dagli dei a cui poteva accedere qualsiasi perseguitato, indipendentemente dal motivo della persecuzione e senza discriminazioni di sorta.

Tra i più famosi luoghi sacri dell'*asylon* possiamo annoverare il tempio di Artemide ad Efeso, quello di Atena a Tegea, quello di Poseidone nell'isola di Calauria e di Esculapio nella città di Pergamo. Essendo l'asilo un diritto elargito dalle divinità, fu considerato grave crimine portarne via un rifugiato. A riprova di ciò ricordiamo due episodi celebri.

Diogene racconta che intorno al 630 a.C. Epimenide di Creta fu chiamato da Solone per purificare Atene in quanto la famiglia degli Alcmeonidi si era macchiata di grave sacrilegio verso le divinità avendo ucciso Cilone ed i suoi seguaci, rifugiati presso gli altari delle divinità. Violando la protezione divina, gli Alcmeonidi avevano attirato la maledizione degli dei sulla città (la pestilenza che in quei tempi imperversava nell'Attica).

Euripide racconta che quando Aiace strappò Cassandra dall'altare di Atena, la vendetta degli dei colpì tutti i greci di ritorno da Troia.

Nella Roma delle origini, l'asilo fu istituito da Romolo presso il colle capitolino. Lì potevano trovare rifugio e protezione esiliati, perseguitati, assassini, schiavi, senza alcuna discriminazione di sorta. L'istituzione di Romolo non fu certo mossa da fattori umanitari quanto dall'esigenza di popolare la città (progetto ultimato con il Ratto delle Sabine).

Con l'*asylum*, le tradizioni greche in materia di asilo furono mantenute dai romani che considerarono il rifugio presso un luogo sacro come inviolabile. Tra luoghi di asilo più famosi vi è il Tempio di Giulio Cesare che l'imperatore Augusto destinò a tale uso nel 42 a.c.

L'asilo era largamente impiegato soprattutto nei territori greci soggetti all'impero. Con il *per fugium*, l'asilo veniva regolato non più dalle divinità ma dalla giurisprudenza. Si trattava dell'esilio presente nei processi penali che consentiva all'imputato di evitare la pena di morte scegliendo di stabilirsi definitivamente al di fuori dei confini di Roma.

Come in Grecia, anche a Roma veniva praticato l'esilio forzato o *l'exilium* ( da ex, fuori, e solum, suolo) con finalità politiche. Un celebre esiliato fu il poeta Publio Ovidio Nasone. Nell' 8 d.C. cadde in disgrazia presso Augusto per i suoi rapporti con Caio Giulio Cesare detto il Germanico.

Nell'ultima fase della Repubblica Romana, l'esilio divenne un metodo di eliminazione di massa di rivali politici attraverso la proscrizione. Nel corso del primo secolo d.C. ci furono due gradi proscrizioni: contro gli equites che avevano sostenuto Lucio Corneo Silla e contro gli avversari del Triunvirato di Ottaviano, Antonio e Lepido; Cicerone rientrò in quelle liste.

Dalla condanna all'esilio non erano risparmiate le donne. Indimenticabile per l'intreccio di potere, viltà e morte, quello di Lucilla, figlia dell'imperatore Marco Aurelio, voluto dal fratello Commodo . Come in molti altri casi, l'esilio fu solo un allontanamento grazie al quale l'assassino di Lucilla restò un evento oscuro ed impunito (databile intorno al 183 d.C.).

Nonostante le famigerate persecuzioni, già intorno 248 d.C., la Chiesa Cristiana costituiva un potere economico, culturale e politico capace di pretendere un ordinamento autonomo da quello dell'impero.

Così, nel 311 d.C. Galerio concesse la libertà di culto ai cristiani e, due anni dopo, con l'Editto di Milano, Costantino equiparò il culto cristiano a quello pagano.

La fine del paganesimo fu decretata da Teodosio II intorno al 438, quando la pubblicazione del suo codice mise al bando i culti pagani.

Nel IV sec. d.C. comparve l'asilo canonico caratterizzato dalla perifrasi *ad ecclesiam confugere* (rifugiarsi in una chiesa). Non diversamente da quanto accadeva in Grecia, la Chiesa Cristiana si riconosce il diritto di ospitare e proteggere chiunque chieda rifugio presso i luoghi sacri. Le similitudini, però, si fermano qui. L'efficacia dell'asilo non scaturiva dalla sacralità del luogo quanto dal potere esercitato nel luogo. Per questo la Chiesa si scontrò con le autorità secolari quando si verificavano arresti su suoli sacri. A seconda degli equilibri e degli accordi, gli esiti per i catturati potevano prevedere la revisione dei motivi e il ripristino dell'asilo. In altri casi, l'irrevocabilità della sentenza comportava la scomunica al magistrato. Nella Chiesa, il potere dell'asilo non era sempre dettato dall'etica della misericordia. L'asilo, infatti, oltre ad accogliere poveri, diseredati e perseguitati, costituiva una protezione per gli stessi religiosi sospettati di cospirare contro i poteri secolari.

Nel tempo, nell'asilo canonico divenne sempre più netta la distinzione tra protezione offerta a chi fuggiva dalle autorità magistratuali e protezione offerta a chi, perseguitato, era in pericolo di vita. Nel primo caso, la Chiesa conservò il potere d'intercessione, nel secondo mantenne il potere di elargire l'asilo.

Naturalmente, la pratica dell'esilio religioso si estinse con la nascita gli Stati Nazionali che abolirono il "privilegio del santuario" ed istituirono l'asilo diplomatico. Nel corso del Medioevo, i colpevoli di reati politici venivano estradati nello Stato di origine, in nome della solidarietà fra i principi nella lotta contro gli elementi sovversivi. Durante le guerre di religione si fece nuovamente ricorso al diritto d'asilo per motivi di culto ma era lo Stato, non più la Chiesa, a concedere asilo ai perseguitati per motivi religiosi, come avvenne per i protestanti francesi rifugiati in Italia, Inghilterra ed in Prussia. Lentamente, l'asilo religioso veniva ad essere sostituito dall' asilo diplomatico o interno, in base al quale i cittadini di uno Stato chiedevano asilo presso le rappresentanze diplomatiche straniere che avevano sede in quello Stato. L'asilo diplomatico veniva fondato sul carattere di extra-territorialità della missione diplomatica, e lo Stato presso il quale aveva sede tale missione o rappresentanza diplomatica aveva l'obbligo di concedere alla persona il lasciapassare per poter uscire dalla sede e raggiungere il suo Stato di accoglienza e di asilo.

Quando, nella Francia del XVI e del XVII secolo, gli Ugonotti e i Valdesi furono perseguitati a causa della loro fede, migliaia di loro fuggirono in Svizzera e trovarono accoglienza nei cantoni riformati, in modo particolare a Ginevra. Si racconta che il Re Sole, Luigi XIV, reagì in modo irritato alla generosa procedura d'asilo della Svizzera.

Eppure dopo il 1792 ad essere accolti in Svizzera furono proprio i monarchici, nel mirino dei rivoluzionari francesi. Così a partire dal XIX secolo la Svizzera fu considerata "terra d'asilo". Anche i potenti e i politici perseguitati dopo la Restaurazione del 1813 vi trovarono asilo e protezione.

Liberali tedeschi, socialisti e anarchici provenienti da tutta Europa, dissidenti polacchi in contrasto con la politica russa, trovarono rifugio in terra elvetica, dove furono tollerati a patto di rispettare l'ordinamento dello Stato e di non svolgere attività compromettenti gli equilibri delle relazioni internazionali.

La Rivoluzione Francese fece assurgere a principio giuridico e costituzionale il concetto dell'asilo per i perseguitati politici; infatti, consacrato nella Costituzione francese del 1793, troviamo il diritto di ottenere l'asilo per coloro che esiliavano in nome della libertà, così come per coloro che lottavano contro la tirannia.

La protezione per motivi politici comparve per la prima volta nel 1833 nella legge Belga sull'extradizione.

Ciononostante, l'asilo era essenzialmente uno strumento politico, per la lotta contro i tiranni a favore del costituzionalismo; concedere l'asilo era un atto di interesse politico da parte dello Stato di accoglienza, ma non esisteva ancora un formale diritto d'asilo.

È a partire dal 1900 che nasce la convinzione che debba essere la Comunità Internazionale degli Stati a provvedere alla protezione dei rifugiati, all'interno della prima vera struttura sovranazionale mondiale, la Società delle Nazioni, creata il 28 aprile 1919.



Il problema della tutela internazionale dei rifugiati si impose all'opinione pubblica alla fine della Prima Guerra Mondiale. La Società delle Nazioni istituì nel 1921 l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Rifugiati, la cui direzione fu affidata al diplomatico norvegese Nansen, il cui primo compito fu di occuparsi del rimpatrio dei rifugiati dalla Russia centrale e dalla Siberia. Di fatto egli però estese il suo mandato occupandosi del rimpatrio di circa un milione e mezzo di prigionieri di guerra austriaci e tedeschi, ed introdusse un documento, il *Passaporto Nansen*, destinato a dare ai rifugiati russi uno status giuridico nel paese consentendo loro di viaggiare sul territorio degli Stati che in quel periodo lo riconobbero. Il passaporto Nansen era difatti necessario per lo più a profughi ed apolidi che non avevano documenti né carta d'identità. Era un primo passo per dare ai rifugiati la possibilità di intraprendere una nuova vita, spostarsi e trovare una nuova sistemazione.

Prendendo atto delle finalità dell'Ufficio, nel 1929 la Società delle Nazioni lo trasformò in Ufficio Internazionale Nansen per i Rifugiati, anche in seguito al fatto che ben 54 Stati riconobbero il *Passaporto* e ne concessero l'utilizzo come un documento d'identità internazionale.

La Società delle Nazioni nominò un Alto Commissario per i Profughi della Germania nel 1933, per dare una sistemazione ad una nuova ondata di profughi causata anche dalle disposizioni dei Trattati di Pace imposti alla Germania dopo la Prima Guerra Mondiale, ma cessò le sue funzioni nel 1938. In quello stesso anno l'Austria cadde sotto il controllo nazista e una nuova ondata di profughi si riversò in Europa. Nello stesso anno, il Presidente degli Stati Uniti F. D. Roosevelt indisse una conferenza internazionale per trattare l'argomento, la "Conferenza di Evian", dalla quale emerse la creazione di un Comitato Intergovernativo per i Rifugiati, allo scopo di facilitare l'emigrazione a quanti volessero lasciare i territori occupati dalla Germania. Nel periodo bellico, infatti, l'Alto Commissariato si trovava nell'impossibilità di operare soprattutto nei territori occupati dalla Germania.

La fine della II Guerra Mondiale ha determinato il notevole spostamento di popolazioni in seguito ai trattati di pace conclusi o da concludersi, così da far divenire il problema dei rifugiati di portata universale.

Durante il corso della guerra, nel novembre del 1943, prima dell'istituzione formale delle Nazioni Unite, era stata creata l'UNRRA (United Nation Relief and Rehabilitation Administration), l'Amministrazione delle Nazioni Unite per i soccorsi e la ricostruzione. Dotata di un ampio mandato, assisteva tutti coloro i quali erano costretti dalla guerra ad abbandonare le loro case, i rifugiati fuggiti dai loro paesi, collaborava ai soccorsi e alla ricostruzione delle regioni devastate. In un primo momento operò nelle zone controllate dagli Alleati, che gli fornivano anche l'appoggio logistico, materiale, nonché finanziario.

Finita la guerra, l'UNRRA si concentrò in larga misura sul rimpatrio dei profughi. Tra il maggio ed il settembre del 1945 si calcola che tale organismo abbia collaborato al rimpatrio di 7 milioni di persone. Si apriva proprio in quegli anni un vivace dibattito sull'operazione "rimpatrio", a causa del fatto che molti, soprattutto abitanti dell'Europa dell'Est, non desideravano essere rimpatriati; dibattito che

rispecchiava il profondo conflitto ideologico che stava dividendo l'Est e l'Ovest. Dunque si trattava di decidere se ognuno dovesse avere il diritto di scegliere il proprio paese di residenza, di fuggire l'oppressione, e di esprimere le proprie opinioni.

Gli Stati Uniti, che costituivano buona parte del bilancio e dei dirigenti dell'UNRRA, decisero di non prorogare il mandato al di là del 1947 e di creare una nuova organizzazione per i rifugiati ma con un diverso orientamento, l'IRO.

L'IRO (International Refugee Organization) fu istituita nel luglio 1947 come istituto specializzato non permanente delle Nazioni Unite. Sebbene la sua principale attività fosse legata all'assistenza di profughi europei, specialmente in Austria, Germania ed Italia, fu il primo organismo internazionale ad occuparsi in modo completo di tutti gli aspetti del fenomeno dei rifugiati, promuovendo soprattutto un chiaro cambiamento di indirizzo: da una politica di rimpatrio ad una di reinsediamento.

Nel 1948, con la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo si formula il primo atto giuridico internazionale per il quale *“ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni (art. 14)”*.

Nel 1951, la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati pone i cardini fondamentali di un percorso ancora in atto: il riconoscimento universale del diritto d'asilo e di protezione per ogni individuo appartenente ad un dato gruppo, etnia o Stato fosse vittima di persecuzione, oggetto di violenze quali torture, trattamenti disumani e degradanti, qualsiasi tipo di violenze sessuali e di genere, senza alcuna discriminazione di razza, sesso, credo religioso, politico. Il diritto all'asilo non deve limitarsi solo alle persecuzioni nei contesti di guerra ma estendersi a qualsiasi contesto in cui si verificano condizioni incompatibili con i diritti universali dell'uomo.

\*A cura di Antonia Capogrosso (Psicanalista, Stagista I.A.R.A. Università Roma 3)

### *Legislazione internazionale: la Convenzione di Ginevra del 1951*

La normativa internazionale per i rifugiati ed i richiedenti asilo è disciplinata dalla Convenzione di Ginevra, firmata nell'omonima città nel 1951. All'articolo 1 A la Convenzione definisce Rifugiato colui che:

*“nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a 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 oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”*.

A sua volta, la Convenzione di Ginevra ha un altro principio ispiratore, l'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, che afferma: "*Ogni individuo ha il diritto di cercare e godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni.*"

All'epoca della sua adozione, il 28 luglio del 1951, la Convenzione mirava ad affrontare i problemi dell'immediato dopoguerra in Europa, nel momento stesso in cui iniziava la Guerra Fredda. La Convenzione era ispirata dal forte impegno della comunità internazionale ad assicurare che lo sfollamento ed i traumi provocati dalle persecuzioni e dalle distruzioni degli anni della guerra non si sarebbero mai più ripetuti. Tuttavia, nel corso dei decenni seguenti, i movimenti di popolazioni si sono moltiplicati, rendendo necessario il Protocollo del 1967 che ha ampliato il raggio d'azione della Convenzione, mentre il problema dello sfollamento si diffondeva in tutto il mondo. In queste origini risiede il carattere eminentemente umanitario della Convenzione, a garanzia della solidità intrinseca dei suoi concetti fondamentali.

Non si può non riconoscere, tuttavia, che in oltre cinquant'anni il mondo ha subito delle trasformazioni profonde che pongono sfide enormi alla capacità degli Stati di rispondere adeguatamente alle situazioni contemporanee di sfollamento delle popolazioni. I cicli ricorrenti di violenza e le violazioni sistematiche dei diritti umani in numerose regioni nel mondo generano situazioni di sfollamento sempre meno gestibili. La mutata natura dei conflitti armati e dei processi di sfollamento, così come le profonde inquietudini riguardo i flussi migratori "incontrollati" nell'era della globalizzazione, sono sempre più parte integrante del contesto all'interno del quale la protezione dei rifugiati deve essere realizzata. Il traffico e la tratta degli esseri umani, gli abusi nel ricorso alle procedure di asilo e le difficoltà nel gestire i richiedenti asilo respinti, costituiscono dei fattori aggravanti aggiuntivi. In molte parti del mondo i paesi d'asilo esprimono preoccupazione di fronte alla mancata soluzione dei problemi dei rifugiati che si protraggono negli anni, alle questioni attinenti ai rifugiati urbani e all'immigrazione clandestina, alla percezione dell'esistenza di uno squilibrio nell'assunzione delle responsabilità e degli oneri relativi ai rifugiati, ai costi crescenti dell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo.

Se la Convenzione è messa in discussione sotto diversi importanti aspetti, essa ha tuttavia dimostrato la sua validità nel tempo. Il significato giuridico, politico ed etico della Convenzione del 1951 va ben al di là dei termini specifici in essa contenuti: giuridico nel senso che essa fornisce gli standard di base per un'azione fondata su principi; politico poiché essa costituisce una struttura veramente universale all'interno della quale gli Stati possono cooperare e condividere le responsabilità risultanti dai movimenti forzati di popolazioni; ed etica, poiché essa è una dichiarazione, che non ha equivalenti, dell'impegno preso dai 145 Stati attualmente aderenti a sostenere e proteggere i diritti di persone tra le più vulnerabili e svantaggiate al mondo.

Gli Stati membri dell'Unione Europea hanno sottoscritto, il 15 giugno del 1990, la Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione Europea. La Convenzione si propone di risolvere il problema costituito dai cosiddetti "rifugiati in orbita", ossia dei richiedenti asilo rinviati da uno Stato membro ad un altro senza che nessuno di questi Stati si riconosca competente per l'esame della loro domanda di asilo, nonché di evitare quel fenomeno che, in altri settori del diritto, è definito "forum shopping" e cioè la libera scelta, da parte dell'interessato, sulla base di valutazioni di convenienza personale, di uno Stato, del suo sistema amministrativo o giudiziario, delle misure di integrazione previste da una specifica normativa nazionale.

La Convenzione di Dublino, che sostituisce, mutandone il contenuto, il capitolo VII degli accordi di Schengen, ha il limitato scopo di individuare i parametri in base ai quali lo straniero o l'apolide che chiedi l'asilo in uno dei Paesi dell'Unione Europea, può essere affidato, per l'esame nel merito di tale richiesta, per la decisione finale e per gli effetti che ne discendono, ad un altro Stato.

I parametri individuati dalla Convenzione di Dublino per radicare la competenza di uno Stato hanno carattere oggettivo e possono essere considerati i portati di un unico principio: lo Stato che permette l'ingresso, regolare o meno, del richiedente asilo nell'ambito del territorio dell'Unione, è quello responsabile dell'esame dell'istanza, indipendentemente da dove la stessa sia stata presentata.

Tale impostazione presenta eccezioni solo in ipotesi marginali: qualora ad un membro della famiglia del richiedente asilo (solo il coniuge o i figli minori) sia già stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, da parte di uno Stato membro ove risiede legalmente, questo Stato sarà competente anche per l'esame della domanda del suo congiunto, purché quest'ultimo lo desideri.

Inoltre, ogni Stato membro, anche se non competente per l'esame in base ai criteri previsti dalla Convenzione, può esaminare, per motivi umanitari, in particolare di carattere familiare o culturale, a richiesta dello Stato membro che l'abbia ricevuta, una domanda di asilo, a condizione che il richiedente asilo lo desideri.

Infine, con riguardo alle istanze presentate sul suo territorio, ogni Paese conserva il potere discrezionale di ritenersi competente anche in ordine a casi che, in base alla Convenzione non gli spetterebbero (articolo 3, comma 4).

Le circostanze di maggior rilievo idonee a radicare la competenza di uno Stato a provvedere sono: l'aver concesso un permesso di soggiorno o un visto di ingresso all'interessato (articolo 5) o l'aver subito l'ingresso irregolare dello stesso, in provenienza da uno Stato non membro dell'Unione Europea (articolo 6) nonché la mancata risposta alla richiesta di presa in carico nel termine perentorio di tre mesi (articolo 11).

Le Unità Dublino degli Stati membri operano una selezione dei casi in cui inviare ad un altro Stato la richiesta di presa in carico di un richiedente asilo, decidendo di inoltrare una tale richiesta solo ove vi siano ragionevoli possibilità che la stessa sia accolta. Ciò anche al fine di evitare inutili lunghe attese ai richiedenti asilo nonché spese all'erario connesse alla prolungata assistenza in favore di persone che potrebbero essere esaminate velocemente ed eventualmente allontanate.

Lo Stato che riceve la richiesta può rifiutarla ove non ritenga provato il passaggio dell'interessato attraverso il suo territorio. A fronte di un rifiuto è sempre possibile richiedere allo Stato che non ha accettato di rivedere la sua posizione, purché sussistano elementi di prova che rendano immotivato il rifiuto. In ogni caso non sussiste un'autorità sovraordinata che possa dirimere un disaccordo su casi specifici.

Il Regolamento 343/2003, il cosiddetto Regolamento Dublino II, traspone nella legislazione comunitaria - seppur con alcune modifiche - la Convenzione di Dublino del 1990. Tra le conseguenze di tale processo di armonizzazione si è registrata però una maggior ristrettezza delle politiche di ammissione dei richiedenti asilo alla frontiera. Inoltre, poiché la determinazione dello status di rifugiato - ai sensi della Convenzione di Ginevra - viene attuata su base individuale, nei casi di grandi afflussi di richiedenti asilo in fuga da conflitti o gravi disordini, per evitare un sovraccarico della normale procedura d'asilo, i paesi dell'UE hanno previsto forme di cosiddetta protezione temporanea, che garantisce protezione a tutti coloro che provengono da una determinata regione.

Il Trattato di Amsterdam, ratificato dall'Italia con la legge n. 209 del 16 giugno 1998, ed entrato in vigore l'1 maggio 1999, si propone di armonizzare le procedure di attribuzione della qualifica di rifugiato, di accoglienza dei richiedenti asilo, di concessione e revoca dello status, di concessione della protezione temporanea. In sostanza viene prevista, in un termine di 5 anni, l'emanazione di direttive europee che stabiliscano norme minime in materia di asilo e migrazioni. Sulle due direttive relative a qualifiche e procedure, ed i decreti di recepimento del Governo Italiano, si veda il focus alla fine del capitolo.

Allegato al Trattato di Amsterdam è stato siglato il "Protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea" nel quale *“gli Stati membri dell'Unione europea, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente paesi d'origine sicura a tutti i fini giuridici e pratici connessi a questioni inerenti l'asilo”*.

Il Protocollo prevede, dunque, che la richiesta di asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea ad un altro Stato membro sia da considerarsi sostanzialmente infondata in partenza, tranne che per casi estremamente limitati.

A tutt'oggi l'Italia rimane l'unico paese membro dell'Unione Europea a essere privo di una legge organica che disciplini il diritto d'asilo, sebbene la Costituzione del 1948, all'articolo 10, abbia sancito tale diritto e abbia disposto la riserva di legge per la disciplina della materia:

*“L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha il diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici”.*

La definizione della Convenzione di Ginevra costituisce la base giuridica per stabilire se vi è l'obbligo, per lo Stato italiano, di concedere protezione ad un richiedente asilo, ovvero ad una persona che riporta di essere vittima di persecuzione nel proprio paese di origine.

In Italia le questioni relative al diritto di asilo ed alla presenza (e tutela) dei richiedenti asilo e rifugiati hanno avuto uno sviluppo nel corso degli anni Novanta, quando vi sono stati alcuni cambiamenti - sul piano normativo (nazionale ed europeo) e sul piano dei conflitti in aree vicine - che hanno costretto il Paese a cambiare configurazione e quindi a trasformarsi da paese di transito a paese di permanenza dei migranti umanitari.

Nel 1990, la cosiddetta “legge Martelli” sull'immigrazione (L. 39/90) ha eliminato definitivamente la riserva geografica in merito all'accoglienza dei richiedenti asilo, i quali - prima di allora - erano accettati solo se provenienti dall'Europa dell'Est.

Nel settembre 1997 è entrata in vigore anche in Italia la Convenzione di Dublino relativa allo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri dell'Unione Europea.

Il D. Lgs. 286 del 25 luglio 1998, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (Legge Turco-Napolitano), all'articolo 19 - in ottemperanza al principio di *non refoulement* (non respingimento) sancito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra - stabilisce che:

*“In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione”.*

L'articolo 20 introduce inoltre la possibilità del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie:

*“sono stabilite, nei limiti delle risorse preordinate allo scopo nell'ambito del Fondo<sup>1</sup> 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”.*

La nuova legge in materia di immigrazione, la Bossi-Fini (Legge 30 luglio 2002, n. 189) interviene apportando alcune modifiche alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato.

La procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato, definita in parte dall'articolo 1 della Legge n. 39/90 e in parte da norme consuetudinarie, prevedeva i seguenti passaggi:

- Domanda di asilo. La richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato va presentata alla polizia di frontiera o alla Questura territoriale entro 8 giorni dall'ingresso in Italia. Al richiedente asilo viene rilasciato un invito a presentarsi in Questura successivamente per la verbalizzazione della sua domanda.
- Verbalizzazione e fotosegnalazione. Il richiedente asilo viene fotosegnalato e rilascia due verbali: verbale Ginevra per motivare la sua domanda, verbale Dublino per la descrizione del tragitto per arrivare in Italia.
- Rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo.
- Invio del dossier alla Commissione centrale.
- Audizione presso la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato.
- Notifica della decisione della Commissione centrale.
- Ricorso contro eventuale diniego.

La Commissione poteva decidere in tre direzioni:

- Riconoscere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra.
- Non riconoscere lo status di rifugiato.
- Non riconoscere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra ma, in ottemperanza al rispetto del principio di 'non refoulement', richiedere alla Questura un permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

La legge n.189/ 2002 ha apportato alla procedura i seguenti cambiamenti:

- Possibilità di trattenimento coatto all'interno dei centri di identificazione dei richiedenti asilo.

---

<sup>1</sup> Fondo nazionale per le politiche migratorie

- Istituzione di una procedura semplificata per i richiedenti asilo trattenuti.
- Istituzione delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Il richiedente che non venga riconosciuto rifugiato viene immediatamente raggiunto da un provvedimento di espulsione. Il ricorso contro la decisione negativa della Commissione territoriale non sospendeva l'esecuzione dell'espulsione (norma che appariva in piena violazione del principio di 'non refoulement', sancito dalla Convenzione di Ginevra).

Quest'ultimo punto è stato modificato dai decreti di recepimento delle normative europee illustrati di seguito.

Le ultime notizie riguardo nuove modifiche previste dal Governo italiano fanno però pensare ad un ritorno a procedure molto più restrittive.



Gianfranco Schiavone\*

*Un cambio di paradigma: la normativa italiana in materia di asilo  
a seguito dei decreti di recepimento delle direttive europee*

Il diritto d'asilo in Italia è sempre stato un diritto fatto di singole disposizioni disorganiche, frammentarie e poco coerenti, contenute, come corpi estranei, dentro leggi sull'immigrazione, nonché assunte spesso con il carattere di norme urgenti in ragione di presunte emergenze. Il quadro è quindi all'insegna di molte ombre, poiché scarsa è stata per lunghi anni la certezza del diritto in questa materia e di conseguenza fragili e precari i diritti di coloro che, in fuga da persecuzioni o da situazioni di guerra, conflitti e violenza generalizzata arrivano nel nostro Paese.

Dopo anni di una stagnazione che sembrava eterna, il 2008 potrebbe rappresentare per il diritto d'asilo in Italia l'anno della svolta. Le novità non derivano tuttavia dall'entrata in vigore di una legge organica sull'asilo che continua purtroppo a mancare, ma dall'emanazione di due decreti legislativi che recepiscono nell'ordinamento italiano due importantissime direttive dell'Unione Europea: la cosiddetta direttiva sulle qualifiche di rifugiato e di titolare della protezione sussidiaria (D.Lgs 251/07) e la cosiddetta direttiva sulle procedure di esame delle domande di asilo (D.Lgs 25/08).

Esaminerò di seguito, in maniera succinta, le principali novità relative al D.Lgs 25/08. In relazione al D.Lgs 251/07 mi limito in questa sede a sottolineare che le principali novità relative al decreto legislativo sulle qualifiche possono essere così sintetizzate:

- a) la protezione sussidiaria (che sostituisce l'attuale protezione umanitaria) diviene uno status giuridico di protezione specifico, con stabilizzazione dei diritti dei titolari dello status medesimo, anche in relazione alla durata dei permessi di soggiorno (da annuale a triennale)
- b) l'accertamento dei fatti e delle circostanze in relazione al riconoscimento dello status di rifugiato e di titolare della protezione sussidiaria e la stessa nozione di persecuzione viene ancorata a principi e criteri maggiormente definiti
- c) vengono modificate le norme in materia di ricongiungimento familiare per i titolari della protezione sussidiaria
- d) viene esteso ai rifugiati il diritto di accesso al pubblico impiego, alle medesime condizioni dei cittadini comunitari

Nonostante la forte impronta innovativa data dalle nuove normative, permangono diversi punti critici, che si esamineranno di seguito, relativi soprattutto alle disposizioni relative all'organizzazione dei sistemi di accoglienza per i richiedenti asilo.

Per rilevanza (e direi per drammaticità), sopra ogni altra problematica, permane la mancanza di un percorso certo di accoglienza e di integrazione sociale nei confronti dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria. Per mettere mano a tutto ciò (e per dare unità e coerenza ad un corpus normativo assai disomogeneo) serve quella legge organica che ancora si attende.

#### *Considerazioni introduttive sul D.Lgs 25/08*

La norma segna un deciso cambio di orientamento rispetto alla procedura introdotta dalla L. 189/02, prevedendo una maggiore tutela del richiedente asilo. Le previsioni più restrittive contenute nella Direttiva 2005/85/CE, ove non vincolanti, non sono state recepite nell'ordinamento italiano. Inoltre, in diversi aspetti, che si esamineranno di seguito, la scelta operata è stata quella di disporre di norme più favorevoli rispetto alle norme minime indicate dalla direttiva

E' possibile evidenziare i seguenti principali punti di rilievo

1. Si prevede un'unica procedura di esame delle domande (v'è pertanto un'abrogazione delle due procedure previgenti: procedura semplificata e procedura ordinaria)
2. Vengono abrogate le clausole ostative alla presentazione della domanda, contenute nella previgente legislazione. La domanda è sempre esaminata nel merito dalle commissioni territoriali, anche al fine di accertarne l'eventuale inammissibilità
3. Vengono fortemente ridotte le ipotesi di trattenimento nei CPT
4. Viene abrogato il discusso istituto giuridico del "trattenimento" nei CID
5. E' introdotto, quale principio generale, l'effetto sospensivo a seguito di presentazione di ricorso giurisdizionale, nel primo grado di giudizio
6. Viene garantito l'accesso al gratuito patrocinio, prescindendo dal precedente possesso di un titolo di soggiorno.
7. E' introdotta una disposizione finalizzata a dare garanzia di accesso al gratuito patrocinio
8. Viene chiarito (diversamente dalla normativa pre-vigente, che su tale aspetto risultava particolarmente carente) che non vi può essere contestualità tra la notifica della decisione negativa assunta dall'organo amministrativo ed emanazione di un provvedimento di allontanamento dal territorio nazionale. Il richiedente asilo dispone di un "periodo finestra" durante il quale può presentare ricorso avverso la decisione negativa o

optare per un rimpatrio volontario. Resta fermo il trattamento meno favorevole nei confronti del richiedente asilo trattenuto nel cpt, o che, anche se non trattenuto, sia stato già destinatario di un provvedimento di espulsione. Tuttavia anche in tali casi è garantito l'accesso alla tutela giurisdizionale e la misura di allontanamento può essere adottata solo in caso di rigetto della sospensiva.

9. Lo straniero in pendenza di ricorso è considerato a tutti gli effetti un richiedente asilo ed è previsto di conseguenza il rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta di asilo e si prevede l'accesso alle misure di accoglienza

#### *Abrogazione o continuità?*

Di fronte ad una normativa che innova profondamente la procedura di riconoscimento del diritto d'asilo è utile subito verificare se e quali siano le misure transitorie tra la vecchia e la nuova disciplina.

Ai sensi dell'art. 40 del d.lgs 25/08 vengono abrogati gli art. 1 bis, 1 ter, 1 quater, 1 quinquies della L. 39/90 a partire dalla data dell'entrata in vigore del decreto. La disposizione appare pertanto chiara e non è soggetta a possibili difformi letture interpretative; il nuovo corpus normativo va subito applicato. Tuttavia si prevede (art. 40 c.2 lettera b) che il DPR 303/04 sia abrogato a decorrere della data di entrata in vigore del nuovo regolamento di cui all'art. 38. Nelle more, le norme vigenti del DPR 303/04 si applicano solo se compatibili con la nuova procedura. Anche se in caso di dubbio, per valutare la compatibilità di talune disposizioni del DPR 303/04 il criterio di riferimento da seguire è necessariamente quello di esaminare la *ratio* della norma primaria, ritengo che il Legislatore avrebbe potuto prestare a questa tematica una maggiore attenzione. La complessità della materia e l'eterogeneità delle situazioni avrebbero suggerito infatti l'opportunità di introdurre una disposizione transitoria maggiormente dettagliata.

#### *Abrogazione delle clausole ostative all'esame della domanda*

Come si è detto è abrogato l'art. 1 comma 4 della L. 39/90. Ne consegue che tutte le istanze sono esaminate nel merito dalle commissioni, anche al fine di accertare la sussistenza delle eventuali condizioni di esclusione o inammissibilità della domanda

I casi di inammissibilità (art. 29) sono due:

- a) straniero già riconosciuto rifugiato in uno Stato firmatario di Ginevra e nel quale può godere protezione effettiva;
- b) reiterazione di domanda identica

Rispetto all'ipotesi di cui alla lettera (a) va richiamata l'attenzione sul fatto che la norma precisa che la protezione di cui lo straniero gode in uno stato estero debba essere effettiva e non solo formale.

#### *Alcune importanti innovazioni*

La nuova normativa chiarisce (art. 8) che le domande non possono essere escluse o respinte per il solo fatto di non essere state presentate tempestivamente. Non v'è quindi alcun termine di decadenza dalla possibilità di presentare l'istanza di asilo. Ciò non significa tuttavia che possa essere lasciato all'arbitrio dello straniero scegliere se e quando presentare la domanda di asilo senza che ciò non sia oggetto di un'attenta valutazione di merito il relazione alla credibilità della domanda. L'assenza, nel D.lgs 25/08, di alcun riferimento temporale va infatti letto in coordinato con quanto disposto dall'art. 3 c. 5 lettera d) del D.Lgs 251/07 (che, come si è detto, è il decreto di recepimento della cosiddetta direttiva europea sulle qualifiche) che impone al richiedente di motivare le ragioni del ritardo nella presentazione della domanda; l'analisi della fondatezza di tali ragioni costituisce elemento di valutazione di merito dell'istanza da parte della competente commissione territoriale. Le decisioni delle commissioni vanno assunte in modo individuale, imparziale, obiettivo, sulla base di un congruo esame, nonché sulla base di informazioni precise ed aggiornate sul paese di origine. Viene così introdotto per la prima volta nella legislazione italiana un esplicito riferimento all'obbligo, per le Commissioni, di dotarsi di strumenti precisi per disporre di informazioni quanto possibili dettagliate, derivanti da fonti attendibili sulla situazione dei paesi di origini dei richiedenti. La norma primaria si limita ad enunciare il principio, senza ulteriormente dettagliarlo, rinviando al Regolamento di attuazione l'individuazione delle concrete modalità organizzative attraverso le quali la Commissione nazionale (che ha compiti di coordinamento ed indirizzo) dovrà garantire la concreta organizzazione di un sistema di raccolta di informazioni utilizzabili dalle Commissioni territoriali.

#### *Presentazione della domanda*

In relazione alla presentazione della domanda vengono introdotte alcune norme finalizzate a garantire una maggiore tutela al richiedente. Lo straniero è un richiedente asilo dal momento della presentazione dell'istanza, la quale non è vincolata ad una forma precisa (art. 26 c.1) né va necessariamente presentata in forma scritta; l'unico criterio è che vi sia una chiara manifestazione di volontà da parte dello straniero di chiedere protezione.

Si prevede altresì come necessaria la partecipazione di personale femminile in presenza di richiedenti asilo di sesso femminile (art. 26 c.1)

Il verbale va redatto su modello uniforme predisposto dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo (tale modulistica dovrà quindi sostituire l'attuale cosiddetto

modulo C3, alquanto desueto). Va sottolineato come copia della domanda sia rilasciata al richiedente il quale ha altresì diritto di diritto ad essere informato sulla procedura (art. 10) da parte della P.S. nonché di ricevere copia di un opuscolo informativo predisposto anch'esso dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo.

Va richiamata l'attenzione su due disposizioni che rivestono una particolare rilevanza in relazione alla tutela del richiedente: la prima è relativa alla garanzia, disposta dall'art. 10 c.3, per il richiedente, di contattare l'ACNUR o altra organizzazione di fiducia in ogni fase del procedimento (viene chiaramente compresa pertanto anche la fase di accesso alla procedura). La seconda è relativa al diritto del richiedente di disporre dell'assistenza di un interprete della lingua del richiedente o di una lingua a lui comprensibile in tutte le fasi connesse alla presentazione e all'esame della domanda (art. 10 c.4). La norma distingue le generiche comunicazioni "*concernenti il procedimento di riconoscimento*", per le quali, nell'impossibilità di rispettare la lingua indicata dall'interessato, l'Amministrazione, in subordine, potrà avvalersi delle lingue di maggiore diffusione a livello internazionale, dalle comunicazioni "*connesse alla presentazione e all'esame della domanda*" in relazione alle quali il Legislatore ha previsto l'obbligo per l'Amministrazione di reperire un interprete o un mediatore linguistico che permetta di comunicare con il richiedente in una lingua a lui nota.

#### *Le condizioni ed i casi di applicazione della L. 241/90*

In relazione alla nota legge sulla trasparenza degli atti amministrativi la scelta del Legislatore è stata quella di indicare esplicitamente quali, della disciplina vigente, sono disposizioni che debbono ritenersi applicabili alla procedura di asilo. Sono applicabili: tutto il Cap. I (principi generali) tranne l'art. 2 co.2 (fissazione termini in via regolamentare); tutto il capo II (responsabile del procedimento); gli art. 7(avvio procedimento), 8(contenuti) e 10 (diritti) del Capo III; tutto il Capo IV-bis (efficacia, invalidità, revoca, recesso); tutto il capo V (accesso ai documenti)

Si deve ritenere che non sono invece applicabili: l'art. 9 (intervento di soggetti terzi); l'art. 11 (accordi sostitutivi); il Cap. IV (conferenze di servizi). La norma pare pertanto escludere anche l'applicabilità dell'art. 10 bis (comunicazione motivi ostativi). Tale esclusione desta perplessità: non si intravede infatti quale sia la ragione per escludere in ogni caso l'applicazione di un importante principio di portata generale quale quello contenuto nell'art. 10bis della L. 241/90 (che, giova sottolinearlo, se correttamente applicato, permette di operare in auto-tutela per l'amministrazione, evitando il ricorso alla giurisdizione, con reciproco interesse delle parti). Se l'esclusione dell'art. 10 bis può ragionevolmente essere compresa nel caso il richiedente sia trattenuto in un CPT in ragione del rispetto dei termini (da ritenersi perentori) di cui all'art. 28 c.2, ben diversa a mio avviso è la situazione

nella generalità dei casi nei quali il richiedente non sia sottoposto ad alcuna limitazione della propria libertà personale.

A parziale mitigazione della scelta legislativa sopra indicata, va tuttavia ricordato che (art. 31) il richiedente può inviare alla commissione territoriale memorie e documentazione in ogni fase del procedimento (anche dopo l'audizione, prima della decisione). Di tale documentazione, acquisita agli atti, la commissione deve tenere conto nell'assumere la propria decisione.

### *Colloquio personale*

La norma sancisce quale principio generale che tutti i richiedenti asilo hanno diritto al colloquio (art. 12 c.1) dinnanzi alla competente Commissione territoriale. Le eccezioni riguardano i casi nei quali la commissione ritenga sussistano motivi sufficienti per il riconoscimento del richiedente senza che si renda necessario un colloquio. La sussistenza di significativi motivi sanitari, debitamente certificati, ovvero la presenza di altri gravi motivi, costituiscono ragioni che giustificano il rinvio del colloquio.

La Commissione procede ad assumere la propria decisione in assenza di un colloquio qualora l'interessato non si sia presentato al colloquio stesso dopo regolare convocazione validamente effettuata presso l'ultimo domicilio (art. 11 c. 3 ed art. 12 c.4).

Il tema dell'audizione riveste una particolare importanza nella procedura di asilo: l'audizione dinnanzi alla commissione territoriale costituisce infatti elemento essenziale della procedura di accertamento del diritto soggettivo all'asilo, e, spesso, in assenza di prove documentali, costituisce l'elemento centrale e sostanzialmente unico di valutazione della fondatezza e della credibilità dell'asserito timore persecutorio del richiedente. In mancanza dell'audizione si rischia pertanto di non disporre di tutti gli elementi necessari per un'adeguata valutazione nel merito della domanda di asilo. Un'erronea decisione al riguardo, potrebbe esporre il richiedente, in caso di rimpatrio, a conseguenze gravi ed irreparabili e risultare quindi in violazione del principio internazionale del *non-refoulement*, nonché di quanto previsto, nell'ordinamento italiano, dall'art. 19, co. 1 del D.Lgs. 286/98<sup>2</sup>. La delicatezza della tematica sopra indicata è stata affrontata dal Legislatore predisponendo una normativa di particolare salvaguardia. Al c. 5 dell'art. 12 si prevede infatti che nel caso la convocazione, per qualunque ragione, non sia stata portata a conoscenza del richiedente non ospitato nelle strutture di accoglienza o di trattenimento, alla cessazione della causa che non ha consentito il colloquio la commissione territoriale dispone una nuova convocazione dell'interessato, per una

---

<sup>2</sup> Art. 19, co. 1 del D.Lgs. 286/98 “ *in nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.*”

sola volta, ed entro 10 giorni, riattivando la procedura di asilo. La *ratio* della norma sembra essere quella di garantire il colloquio in tutti i casi nei quali il richiedente non sia stato portato a conoscenza della convocazione, ivi comprese senza distinzione, le situazioni nelle quali la mancata convocazione sia dipesa da un comportamento arbitrario dello straniero che si è reso irreperibile allontanandosi dalle strutture di accoglienza o dal proprio domicilio.

#### *Diritto all'assistenza e criteri applicabili al colloquio*

La norma prevede il diritto del richiedente a farsi assistere da un avvocato di fiducia durante la fase amministrativa. Il legale è ammesso al colloquio dinnanzi all'audizione. Tutti gli oneri sono a carico del richiedente.

La presenza al colloquio dinnanzi alla Commissione, è altresì ammessa da parte di personale di sostegno, nel caso il richiedente asilo sia persona portatrice di particolari esigenze di cui al D.lgs 140/05 art. 8. La norma è di particolare importanza nei casi, non infrequenti, di richiedenti asilo vittime di tortura o di trattamenti disumani o degradanti. Nel caso di minori il colloquio avviene alla presenza dei genitori o del tutore. Nel caso di minori non accompagnati il colloquio avviene alla presenza del tutore.

Soffermandoci ancora sul colloquio personale è opportuno esaminare cosa prevede la norma rispetto ad una tematica più volte discussa anche durante la previgente normativa, relativamente alla collegialità dell'organo di valutazione. Il d.lgs 25/08 modifica anche in questa materia la normativa precedente prevedendo (art. 4 c.4) una distinzione tra il quorum costitutivo (3 componenti su 4) e un quorum deliberativo (3 voto favorevole di almeno 3 componenti, ovvero l'unanimità, in caso di composizione ridotta). Solo in caso di presenza di tutti i componenti la norma prevede che, in caso di parità, prevalga il voto del Presidente. Il Legislatore ha inteso così sottolineare che le commissioni territoriali, in ragione di motivi organizzativi, possano a volte operare anche in composizione incompleta, ma mai con soli due componenti, e comunque prevedendo, in tali casi, il requisito dell'unanimità delle decisioni.

Quanto sopra non va confuso con la possibilità che, solo su richiesta del richiedente asilo (art. 12 c.1) il colloquio possa svolgersi in presenza di un solo componente.

#### *Criteri applicabili alle decisioni*

La norma precisa che la decisione con cui viene respinta una domanda è corredata da motivazioni di fatto e di diritto (art. 9). La disposizione potrebbe apparire pleonastica, tenuto conto che tutti i provvedimenti amministrativi, e, in specie, quelli sfavorevoli agli interessi dei privati, devono essere sorretti da adeguata motivazione, contenente i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione.

L'esplicito richiamo all'obbligo di motivare in fatto ed in diritto è invece rilevante: il Legislatore ha infatti voluto rimarcare tali obblighi, in presenza di un procedimento amministrativo di particolare delicatezza, volto all'accertamento di un diritto soggettivo. L'obbligo di una congrua motivazione, nella decisione di rigetto, è posto a tutela delle ragioni dell'interessato, il quale, per mezzo delle giustificazioni contenute nell'atto, può disporre un ulteriore strumento di verifica sulla congruità e ragionevolezza dell'operato della P.A. anche al fine di un'eventuale impugnazione in sede giurisdizionale. Nel caso di rigetto dell'istanza la Commissione:

- ha l'obbligo di motivare le ragioni per le quali ritiene non ricorrano i presupposti della protezione internazionale (e non solo quelli relativi al riconoscimento dello status di rifugiato)
- deve indicare le ragioni specifiche della decisione, e l'iter logico seguito, alla luce delle dichiarazioni dell'interessato, alla eventuale documentazione acquisita agli atti e, non ultimo, alle informazioni sui paesi di origine

La trasparenza e correttezza del procedimento emergono altresì dalla stesura del verbale che deve comprendere le dichiarazioni del richiedente (e non già un semplice riassunto delle medesime) e tutta la documentazione depositata (art. 14). Al richiedente o al suo legale rappresentante nonché all'avvocato che lo assiste (art. 17) è garantito l'accesso a tutte le informazioni relative alla procedura che potrebbero formare oggetto di giudizio in sede di ricorso

#### *Raccolta di informazioni*

Opportunamente, la norma (art. 25) precisa che in nessun caso possono essere assunte informazioni dai presunti responsabili della persecuzione ai danni del richiedente. Parimenti, in nessun caso le commissioni possono fornire informazioni che possono nuocere all'incolumità del richiedente e dei suoi famigliari, anche residenti nel paese di origine

#### *Il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo*

Le disposizioni sull'accoglienza dei richiedenti asilo costituiscono uno degli aspetti più rilevanti e delicati della normativa; ciò sia in ragione della loro evidente importanza sul piano pratico, sia in ragione del fatto che, come si era già accennato, alcune disposizioni sulla materia appaiono confuse e carenti, anche alla luce delle normative comunitarie. Si tratta altresì di una materia che viene investita dalle proposte di cambiamento contenute nello schema di modifica del D.Lgs 25/08 approvato dal Consiglio dei Ministri il 22 maggio 08.

La materia è disciplinata dagli art. 20 e 21 del D.Lgs 25/08.



Il c. 1 dell'art. 20 sancisce il principio generale (già presente nella pre-vigente normativa) in base al quale il richiedente non può essere trattenuto per il solo fatto di esaminare la domanda. Coerentemente a tale impostazione la norma prevede la soppressione dell'istituto del trattenimento nei Centri di identificazione dei richiedenti asilo che era stato introdotto dalla L. 189/02. I centri di identificazione sono sostituiti con centri (detti CARA) ove inviare i richiedenti asilo qualora ricorrano alcune fattispecie. In ogni caso, in relazione a tali nuovi centri, non si può parlare di misure di trattenimento ma esclusivamente di ospitalità, secondo le condizioni e limitazioni previste dalla legge.

La residenza nel centro CARA (c. 4) non incide sulla sfera privata, fatte salve le regole di convivenza. La norma prevede che il richiedente asilo abbia diritto all'uscita nelle ore diurne senza che sia necessario richiedere alcuna autorizzazione.

Nei soli casi nei quali il richiedente debba allontanarsi per periodi di tempo superiori o diversi (es: ore notturne) è previsto l'obbligo di chiedere al Prefetto territorialmente competente l'autorizzazione all'allontanamento temporaneo

Esaminiamo ora quali sono le modifiche apportate dalla nuova normativa e quali invece i punti di continuità in relazione alle ipotesi di invio ai centri dei richiedenti asilo.

- a) Viene eliminata la differenza tra avvio obbligatorio ed avvio facoltativo. L'invio ai centri diviene sempre obbligatorio, in presenza delle ipotesi previste dalla legge;
- b) Vengono cassate alcune ipotesi che nella previgente normativa comportavano il trattenimento nei CID (verifica elementi su cui si basa la domanda di asilo, pendenza procedimento di essere ammessi nel territorio)
- c) I casi nei quali lo straniero abbia presentato domanda di asilo dopo essere stato oggetto di un precedente provvedimento di respingimento o di un provvedimento di espulsione amministrativa ai sensi dell'art. 13 comma 2 lettera a e b del T.U. Immigrazione non costituiscono più ipotesi di invio nei CPT (o permanenza della misura), bensì divengono ipotesi di invio ai CARA, a parità di condizioni e trattamento con gli altri richiedenti asilo
- d) L'allontanamento ingiustificato dai CARA non equivale più alla rinuncia della domanda di asilo, diversamente da quanto era previsto in relazione all'allontanamento dai CID nella normativa previgente

Lo schema di modifica del D.Lgs 25/08 approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 22 maggio 08 prevede di cassare la lettera d) secondo comma dell'art. 20, disponendo così il trattenimento nei CPT dei richiedenti asilo colpiti da

un provvedimento di respingimento o di espulsione emesso ai sensi dell'art. 13 c. 2 lettera a e b del D.Lgs 286/98. Pur dovendo considerare con attenzione la legittima preoccupazione da parte dell'Amministrazione ad evitare il possibile abuso della procedura di asilo derivante da domande di asilo presentate da uno straniero al solo fine di non incorrere in un trattenimento in un CPT, la proposta di modifica della norma vigente del D.Lgs 25/08 non può che suscitare preoccupazione. Numerosi risultano infatti i casi di richiedenti asilo, giunti nei centri di primo soccorso quali Lampedusa ed altri, ai quali è stato di fatto negato l'accesso alla procedura a causa della notifica di un provvedimento di espulsione e/o di respingimento. I provvedimenti, nella maggior parte dei casi, sono stati emessi a seguito degli accertamenti fotodattiloscopici e notificati direttamente nei centri stessi. Il mancato accesso alla procedura asilo e la conseguente notifica di provvedimenti di respingimento alla frontiera e di allontanamento dal territorio italiano determinano un'evidente violazione di legge, nonché una grave violazione dei diritti fondamentali della persona. Tali comportamenti vanificano sostanzialmente il diritto d'asilo che va comunque riconosciuto a tutti coloro che - pur non rientrando nella nozione di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 - rischiano tuttavia di subire gravi violazioni dei propri diritti fondamentali, a seguito di un eventuale rimpatrio forzato nei paesi di transito e/o di provenienza. I respingimenti del richiedente asilo, così come le espulsioni dal territorio nazionale, violano il principio di "*non refoulement*" sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, l'art. 3 della Convenzione Europea per i diritti dell'uomo e libertà fondamentali sul divieto di tortura e sottoposizione a trattamenti inumani e degradanti, l'art. 10 comma 3 della Costituzione (che riconosce allo straniero il diritto soggettivo perfetto all'asilo nel territorio della Repubblica qualora sia impedito, nel paese d'origine, l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana), nonché l'art. 19 del decreto legislativo n. 286/1998 che prevede espressamente il divieto di allontanamento dello straniero verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione. I richiedenti asilo che giungono nel nostro Paese dopo avere compiuto viaggi in condizioni materiali terribili, soggetti ad innumerevoli violenze fisiche e morali, possono entrare in un circolo vizioso infernale, trovandosi espulsi o respinti ancor prima di avere presentato la domanda di asilo.

Ritorniamo ora all'esame della normativa vigente per evidenziare delle rilevanti problematiche interpretative, alcune delle quali si erano già poste in relazione alle abrogate disposizioni di cui alla L. 189/02. In particolare:

1. L'ipotesi di invio ai CARA disciplinata dall'art. 20 c.2 lettera a) è finalizzata esclusivamente all'espletamento dell' identificazione del richiedente e non si configura quale esame prioritario della domanda. La lettura del combinato disposto con l'art. 28 non lascia dubbi sul punto. Ciò significa che tale fattispecie di invio ai CARA debba applicarsi solo per il

tempo strettamente necessario alle operazioni di identificazione (il cui limite massimo è di 20 giorni, ma che potrebbero anche durare poche ore), scaduto il quale il richiedente lascia il centro per fare rientro nel luogo di dimora in cui ha presentato la domanda (art. 26 c.1) e nel quale (e non già nel centro di identificazione) viene a radicarsi la competenza per l'esame della domanda. Una difforme lettura, in base alla quale il richiedente debba permanere nel centro di identificazione, cessata la fase identificativa, fino ad audizione, non mi sembra conforme alla norma. Se infatti così fosse, il Legislatore avrebbe diversamente disposto, inserendo, se non altro, la fattispecie di cui alla citata lettera a) tra quelle comprese nella procedura prioritaria di esame delle domande. Dell'ipotesi normativa di cui alla lettera a) va altresì data un'interpretazione doverosamente restrittiva per evitare violazioni della Direttiva 2003/9/CE. In particolare:

- non ricorre l'ipotesi prevista in caso di possesso da parte del richiedente di documenti che permettano comunque di accertarne l'identità;
- parimenti l'ipotesi non appare configurabile nel caso di tempestiva dichiarazione da parte dello straniero dell'utilizzo di documenti falsi per giungere in Italia (diversamente verrebbe a determinarsi una violazione dell'art. 31 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato

2. La fattispecie di cui alla lettera b) del medesimo comma va correttamente ricondotta alla situazione nella quale *“lo straniero sia stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera”*. E' pertanto necessario che la PS riscontri chiaramente nello straniero tale volontà elusiva dei controlli al fine di dare corretta applicazione all'ipotesi normativa. La medesima necessità del riscontro oggettivo di un comportamento elusivo dei controlli sussiste in riferimento all'applicazione della fattispecie di cui alla lettera c) in relazione ad uno straniero *“fermato in condizioni di soggiorno irregolare”*, escludendo pertanto in modo chiaro tutte le situazioni nelle quali il richiedente, ancorché irregolarmente presente nel territorio nazionale, si sia presentato alle Autorità manifestando l'intenzione di chiedere asilo. Un'attenta disamina del testo normativo va operata poiché la disposizione di cui all'art. 20 comma 2, se interpretata in maniera estensiva, verrebbe ad operare a mio avviso una illogica equiparazione tra la condizione dello straniero che volutamente omette o falsifica i documenti di identificazione, nonché di colui che mette in atto un comportamento teso ad eludere i controlli di frontiera, nonché persino di colui che presenta domanda di asilo dopo essere stato destinatario di un provvedimento di espulsione, con quella del richiedente asilo che si trova semplicemente privo di documenti

di viaggio o di identità, ancorché manifesti senza indugio alle Autorità la propria condizione.

3. La previsione di cui al comma 3 del citato art. 20 dispone una permanenza nei centri del richiedente asilo “ *negli altri casi.... per un periodo non superiore ai trentacinque giorni [nei casi di cui alle lettere b,c,d del medesimo comma 2]* Il termine tassativo di cessazione dell'accoglienza negli istituendi CARA appare coincidere con i tempi previsti per l'esame della domanda di asilo che, ai sensi dell'art. 27 c. 2 del decreto legislativo n. 25/2008, non dovrebbero superare i 30 giorni. Tuttavia mentre il termine di esame della domanda è di tipo ordinatorio, il termine di cessazione dell'accoglienza appare tassativo. I richiedenti asilo la cui domanda, allo scadere dei 35 giorni di accoglienza, non sia ancora stata esaminata dalla commissione competente (e ciò, oltre che a seguito della congestione dell'esame delle domande in alcuni periodi dell'anno può avvenire per ragioni tipizzate dalla stessa norma, quali il rinvio per motivi di salute ovvero la necessità da parte della commissione di assumere nuovi elementi di valutazione) potrebbero rimanere del tutto privi di assistenza, dovendo essere dimessi dai centri. Si evidenzia infatti che il decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140, attuativo della direttiva 2003/9/CE, non permette di risolvere appieno la problematica qui sollevata, in quanto nulla viene disposto in merito all'ipotesi di una garantita presa in carico del richiedente asilo, una volta decorsi i termini previsti per la permanenza nel centro di identificazione. La possibilità che il richiedente asilo possa essere accolto in un progetto del sistema di protezione per richiedenti asilo (SPRAR) rimane infatti, allo stato attuale della legislazione, solo una mera possibilità attuabile nell'ambito dei posti eventualmente disponibili. Tali posti, inoltre, sono reperibili in modo diffuso su tutto il territorio nazionale, anche in aree assai distanti dal centro CARA dal quale il richiedente viene allontanato decorso il periodo di accoglienza, determinando, anche in caso di teorico reperimento di un posto nella rete SPRAR, una situazione logistica poco razionale. La citata disposizione di cui al comma 3 potrebbe pertanto violare la Direttiva 2003/9/CE, in base alla quale *"gli stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza non siano revocate o ridotte prima che sia presa una decisione negativa"* (art. 16 comma 5)

L'art. 21 disciplina le ipotesi in cui si dà luogo ad un trattenimento del richiedente in un CPTA. Le ipotesi sono assai circoscritte, e riguardano i casi nei quali il richiedente asilo rientri nelle seguenti condizioni:

- a) siano riscontrabili le condizioni di cui all'art. 1 F della Convenzione Ginevra

- b) lo straniero sia stato condannato per delitti di cui all'art. 380 commi 1 e 2 c.p.p. ovvero reati stupefacenti, favoreggiamento immigrazione clandestina, tratta, sfruttamento di minori
- c) lo straniero sia stato già destinatario di provvedimenti di espulsione diversi da quelli di cui all'art. 13 co.2 lettera a e b T.U. (pericolosità sociale – art. 13 co.2 lettera c TU, espulsione del Ministro Interno per ordine pubblico o sicurezza dello Stato – art. 13 co.1 TU, sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione- art. 15 e 16 TU, espulsione antiterrorismo)

Se il trattenimento è in corso è chiesta la proroga di 30 giorni. L'audizione da parte della Commissione competente (individuata sulla base della localizzazione del centro) va condotta entro 7 giorni dalla data della domanda.

#### *Concetto di paese terzo sicuro e concetto di paese di origine sicuro*

Di tali aspetti, derivanti da due distinti concetti presenti nella Direttiva 2005/85/CE non varrebbe la pena in questa sede di occuparsi se non fosse per la ragione che, talvolta, si opera una confusione e si utilizzano questi concetti in maniera del tutto erronea.

Il concetto di “paese terzo sicuro (*third safe country*), pur contenuto nella direttiva, costituisce una nozione assai vaga che è stata oggetto di ampie critiche dall'UNHCR, e la cui applicazione è subordinata a norme nazionali che richiedono l'esistenza di “un legame” tra il richiedente e il paese terzo sicuro. Si tratta di una nozione del tutto assente nella normativa italiana poiché l'Italia non ha inserito nella sua normativa tale nozione dalla norma comunitaria, non essendo vincolata a farlo.

Diversamente, la nozione di paese di origine sicuro è norma presente nella nostra normativa poiché la direttiva comunitaria vincola gli stati membri ad adottare l'eventuale elenco dei paesi sicuri che verranno definiti a livello comunitario attraverso una determinata procedura (consiglio a maggioranza qualificata previa consultazione del parlamento). E' fatta salva la possibilità di indicare paesi di origine sicuri diversi da quelli della lista comunitaria solo se già previsti dalle normative nazionali in vigore prima della direttiva. L'Italia, non avendo adottato alcuna misura in materia prima dell'emanazione della direttiva non può più istituire una propria lista nazionale di paesi di origine sicuri ma deve solo adottare quella comunitaria, se esistente. Al momento non v'è alcuna lista comunitaria di paesi di origine sicuri, e tale nozione non trova applicazione concreta nella procedura di asilo.

La nozione di paese di origine sicuro (anche in presenza di una ipotetica futura lista comunitaria) è temperata dalla disposizione di cui all'art. 32 c.2 del D.Lgs 25/08 in base alla quale si procede all'esame di merito della domanda anche nel caso di richiedente proveniente da paese di origine sicuro se il richiedente ha detto “gravi

motivi” per non ritenere sicuro quel paese. La mera provenienza non può mai costituire pertanto un elemento di pre-valutazione della domanda né una ragione in se sufficiente per rigettarla o ritenerla non ammissibile, bensì rappresenta solo un serio elemento da considerare nella valutazione di merito

#### *La sussistenza di gravi motivi umanitari*

Il D.Lgs prevede (art. 32 c.3) che nei soli casi in cui non venga accolta la domanda di protezione internazionale ma si ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario che impediscono il rientro dell’interessato nel paese di origine, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l’eventuale rilascio del pds ai sensi dell’art. 5 comma 6 del TU immigrazione<sup>3</sup>. Ritengo che l’attenzione vada richiamata sui seguenti aspetti:

1. la protezione internazionale non è stata riconosciuta. Allo straniero non si applicano pertanto le condizioni e il trattamento assicurato al titolare di misure di protezione sussidiaria
2. La commissione opera tuttavia una valutazione di merito relativamente alla situazione del richiedente alla luce degli obblighi internazionali o costituzionali previsti dal nostro ordinamento. Non si tratta tuttavia di un beneficio caritatevole che può essere arbitrariamente negato, bensì di una misura di tutela prevista dalla norma primaria, in relazione agli obblighi internazionali o costituzionali cui l’Italia è vincolata
3. A seguito della decisione da parte della Commissione, la P.S. non può procedere ad una nuova, eventualmente difforme valutazione di merito della situazione dell’interessato in relazione ai bisogni di protezione; fatte salve le sole ipotesi di mancato rilascio del permesso nel caso ricorrano le ipotesi di esclusione previste dalla normativa vigente in materia di immigrazione, la P.S. provvede al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari
4. Il rilascio del pds avviene ai sensi della normativa vigente sull’immigrazione. La tutela fornita dal rilascio del pds per motivi umanitari (DPR 334/04 – art. 11 co.1 lettera c-ter) è da considerarsi una misura residuale.

---

<sup>3</sup> decreto legislativo 25 luglio 1998, n.286 (art. 5 co. 6) “*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*”

### *L'obbligo di lasciare il territorio del richiedente a seguito di diniego*

Sul punto il D.Lgs 28 gennaio 2008 n. 25. all'art. 32, comma 4 dispone che “ *la decisione di cui al comma 1 lettera b) ed il verificarsi delle ipotesi previste dagli articoli 23 e 29 comportano alla scadenza del termine per l'impugnazione l'obbligo per il richiedente di lasciare il territorio nazionale*”

La disposizione appare di particolare rilievo poiché esplicitamente esclude che vi possa essere contestualità tra diniego ed emanazione del provvedimento di espulsione (rimanendo ferme le ipotesi nelle quali lo straniero fosse già destinatario di un precedente provvedimento, che riprende esecutività).

Nelle more lo straniero ha pertanto diritto di rimanere nel territorio dello Stato allo scopo di potere esercitare con efficacia l'accesso alla tutela giurisdizionale, ovvero al fine di scegliere di accedere a un programma di rientro volontario e assistito non gravato da divieto di reingresso, ovvero chiedi il rilascio di un permesso di soggiorno ad altro titolo.

Il provvedimento espulsivo sanziona infatti solo un comportamento *contra legem* che si produce solo nei casi in cui, decorso il termine previsto per l'impugnazione che la norma fissa nei “*trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento*” (art. 35 comma 1) lo straniero non abbia impugnato la decisione negativa, ovvero non abbia fatto rientro volontario nel suo Paese, o non abbia richiesto avendone titolo, un altro titolo di soggiorno previsto dalla normativa.

La ragionevolezza della norma appare evidente (anche alla luce dell'interesse, da parte dello Stato, a non incentivare la clandestinità e a permettere l'opzione del rimpatrio volontario (ipotesi quest'ultima, che viene inibita alla radice in caso di contestualità tra diniego ed emanazione del provvedimento di espulsione). Non si comprende pertanto la ragione per la quale tra le modifiche al testo del D.Lgs 25/08 previste dallo schema di decreto assunto in prima lettura dal Consiglio dei Ministri del 22 maggio sia previsto di cassare le parole “ *alla scadenza del termine per l'impugnazione*”). Se questo orientamento verrà confermato, sorgerebbero rilevanti profili di legittimità della nuova disposizione in quanto verrebbe minata l'effettività della tutela giurisdizionale.

### *Diritto ad un ricorso effettivo*

L'ultimo, ma non certo meno rilevante punto di analisi, riguarda la materia della tutela giurisdizionale.

La normativa comunitaria va esaminata in relazione alle nozioni di efficacia e di effettività.

L'art. 39 della Direttiva 2005/85/CE prevede al comma 1 che “*Il richiedente asilo ha diritto ad un mezzo di impugnazione efficace dinanzi ad un giudice..*”

L'art. 13 della CEDU – Convenzione Europea per la difesa dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali- sancisce che “*ogni persona i cui diritti e le cui libertà*

*riconosciuti nella presente convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'autorità nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali”*

Cosa dobbiamo intendere con la nozione di effettività, posta la rilevanza del diritto d'asilo? In generale è da intendersi come effettivo quel ricorso che fornisce in concreto un'adeguata tutela alla persona il cui diritto sia stato violato. Nel caso del diritto d'asilo la concreta tutela consiste nel non esporre il richiedente al rischio della lamentata persecuzione o al rischio di subire un danno grave fino a quando non è stata assunta dall'autorità giudiziaria una decisione nel merito. La protezione del richiedente asilo non può infatti essere limitata al solo iter amministrativo di esame della domanda ma deve riguardare anche la fase giurisdizionale.

La giurisprudenza della Corte Europea sui diritti dell'Uomo di Strasburgo relativamente all'applicazione dell'art. 3 appare da tempo chiaramente orientata a ritenere che la nozione di effettività prevista dall'art. 13 debba trovare piena applicazione laddove, nel procedimento, sia ravvisabile la possibile violazione dell'art. 3 della Convenzione stessa, ovvero il ricorrente sia sottoposto al serio rischio di subire, in caso di rientro nel suo Paese, la tortura o un trattamento disumano e degradante.

La garanzia di un effetto sospensivo del ricorso, in materia di accertamento del diritto d'asilo, appare pertanto necessaria ad assicurare il pieno rispetto dell'art. 3. Tra i non molti precedenti giurisprudenziali della Corte in questa materia, ha assunto particolare importanza, per la chiarezza con la quale la Corte si è espressa, il caso “ *affaire Gebremedhin [Gaberamadhién] c. France (Requête no 25389/05)*. Nella lunga motivazione di accoglimento del ricorso, la Corte ricorda che:

*« compte tenu de l'importance que la Cour attache à l'article 3 de la Convention et de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, cela vaut évidemment aussi dans le cas où un Etat partie décide de renvoyer un étranger vers un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'il courrait un risque de cette nature : l'article 13 exige que l'intéressé ait accès à un recours de plein droit suspensif »*

L'art. 35 del D.Lgs 25/08 appare pienamente rispettoso dei principi di diritto sopra indicati poiché (c.6), innovando profondamente la normativa previgente, prevede che la proposizione del ricorso sospenda l'efficacia del provvedimento impugnato. La norma non prevede il prodursi di un effetto sospensivo automatico solo in caso di:

- domande ritenute inammissibili;
- ricorso presentato da un richiedente trattenuto in un cpt,
- ricorso presentato da un richiedente accolto nel CARA per precedenti espulsioni amministrative (art. 20 c.2 lettera d)



- ricorso presentato da un richiedente allontanatosi arbitrariamente dal centro di cui all'art. 20 del medesimo decreto, resosi irreperibile

La norma prevede comunque in tali casi che il richiedente possa, contestualmente al deposito del ricorso, chiedere al Tribunale la sospensiva; su tale richiesta il Tribunale decide con ordinanza entro 5 giorni. Nelle more il richiedente non può essere allontanato ed ha diritto di accoglienza nel centro ove si trovava (comma 8)

Il Tribunale competente all'esame del ricorso è il Tribunale ordinario in composizione monocratica del capoluogo di distretto di corte d'appello in cui ha sede la commissione territoriale. Nel solo caso di trattenimento in CPT, è competente il tribunale del capoluogo di distretto di corte d'appello in cui ha sede il centro. Il termine è di 30 giorni successivi alla comunicazione del provvedimento, per il deposito del ricorso, pena inammissibilità. Tale termine è portato a 15 giorni in caso di trattenimento del richiedente in un

Il tribunale, sentite le parti e assunti tutti i mezzi di prova decide con sentenza entro tre mesi. Nelle more il ricorrente (art. 36) ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per "richiesta di asilo" di validità di tre mesi ed ha altresì diritto all'accoglienza nei centri di cui all'art. 20 (CARA) o presso una struttura dello SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)

La norma, valutabile come pienamente garantista, presenta a mio avviso una rilevante criticità in relazione all'individuazione del Foro competente. Sia esigenze legate alla natura stessa del procedimento (di accertamento della sussistenza di un diritto soggettivo) che a ragioni di organizzazione della macchina giudiziaria finalizzate ad evitare l'intasamento di pochi tribunali, avrebbero suggerito l'opportunità di individuare nel domicilio del ricorrente il criterio di individuazione del Foro. Anche tralasciando ogni altra considerazione di natura strettamente giuridica, non si può non evidenziare come la concentrazione di tutte le cause in soli dieci tribunali (poiché è di dieci il numero massimo di Commissioni) comporta inevitabilmente un grande rallentamento dei tempi per giungere a sentenza, con rischi di veri e propri ingolfamenti in alcune sedi. Ciò ha ricadute a catena sul diritto di soggiorno del ricorrente e sulla durata delle misure di accoglienza.

In altre parole: una normativa pure orientata ad un giusto equilibrio tra esigenze di tutela del ricorrente ed esigenze di tutela della collettività può divenire di difficile applicazione per mancanza di avvedutezza.

Di fronte all'equilibrio della disposizione normativa in materia di impugnazioni contenuta nell'art. 35 del D.Lgs 25/08 colpisce che tale disposizione, appena emanata, sia stata oggetto anch'essa di una proposta di modifica. Nello schema di decreto votato dal Consiglio dei Ministri il 22 maggio 08 a Napoli si prevede infatti di modificare il comma 6 del citato articolo prevedendo che la proposizione del ricorso non sospenda l'efficacia del provvedimento impugnato. Si prevede altresì, introducendo una apposita previsione, che spetti al Prefetto valutare "*in presenza di*

*gravi motivi personali o di salute*” se il ricorrente possa permanere nel territorio nazionale, anche in pendenza di giudizio.

La modifica proposta desta sconcerto in quanto si pone in diretto contrasto con la nozione di effettività della tutela giurisdizionale di cui sopra.

Non rimane che auspicare che tale modifica del D.Lgs 25/08 venga subito accantonata, per non esporre la futura norma ad eccezioni di legittimità costituzionale, con particolare riferimento all'art. 10 c.3 e dell'art. 24 Cost. e di non conformità con le norme di diritto comunitario ed internazionale.

\*ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione)

## Capitolo II

### L'evoluzione della migrazione umanitaria in provincia di Napoli

#### *L'esperienza del 2003*

Nel 2003 la L.E.S.S. onlus è partner del progetto Equal "MILA – Migranti: Inserimento Lavoratori in Agricoltura" per l'inserimento lavorativo dei migranti in aziende agricole, promosso dalla Provincia di Napoli.

Il ruolo di L.E.S.S. è quello di attivare e coordinare sei sportelli informativi nelle province di Napoli e Caserta ed un'unità mobile che potesse raggiungere i luoghi di aggregazione dei migranti sui due territori. Grazie soprattutto al lavoro dell'unità mobile, vengono incontrati centinaia di migranti che risultano richiedenti asilo in attesa, anche da più di due anni, della convocazione presso la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, che deve decidere sulla loro richiesta di protezione.

È da poco in vigore la legge 189/2002, meglio nota come Bossi-Fini; un progetto nato per formare e regolarizzare la posizione dei migranti che lavoravano in campo agricolo, diviene improvvisamente impossibilitato a raggiungere il suo scopo, in quanto la nuova legge lega il rilascio del permesso di soggiorno a chi già lo aveva o alla preesistenza di un regolare rapporto lavorativo.

Attraverso l'interlocuzione con il Ministero del Lavoro si riesce ad estendere l'intervento progettato anche ai richiedenti asilo, che per legge non possono lavorare regolarmente fino alla definizione del loro status ma possono comunque essere formati professionalmente.

Attraverso la struttura dello Sportello Immigrati della Provincia di Napoli, gestito da L.E.S.S., ed in rete con altri enti ed associazioni di tutela, principalmente l'Assopace Napoli, con cui inizia una stretta ed efficace collaborazione, vengono monitorati oltre 1000 casi di richiedenti asilo, in gran parte nella provincia napoletana e nell'Alto Casertano, dove opera la struttura di tutela dell'Ex Canapificio di Caserta.

Questo capillare monitoraggio fa emergere un dato nuovo per il nostro territorio: il fenomeno delle migrazioni umanitarie, che in passato vedevano il territorio campano come una tappa di transito dal Sud Italia al Nord, è divenuto ormai stanziale, con forti aggregazioni nelle zone del Giuglianesse, dell'Alto Casertano, oltre che nei quartieri periferici di Napoli.

Si rileva, inoltre, che l'evoluzione strutturale del fenomeno non è in alcun modo registrato dagli Enti deputati a farlo: a fronte delle presenze effettivamente riscontrate, i dati ufficiali della Questura di Napoli parlavano di 23 richiedenti asilo presenti.

La spiegazione è da subito evidente: il rinnovo del permesso per richiesta asilo a Napoli, veniva legato alla dimostrazione di un contratto di affitto o di un'ospitalità formale, che nessun richiedente asilo poteva ottenere, stante il divieto in vigore di svolgere attività lavorativa fino alla definizione dello status. Ciò comportava che ogni tre mesi il richiedente asilo, pur risiedendo stabilmente nel Napoletano, era costretto a tornare nelle Questure dei luoghi di arrivo (Crotone, Siracusa, Foggia ed altre) per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno.

Questa discrasia tra residenza reale e formale era tutt'altro che un dettaglio. Moltissimi migranti, all'ennesimo ritorno nelle Questure dell'estremo Sud, si vedevano notificare un diniego allo status di rifugiato motivato per l'irreperibilità degli stessi al momento della convocazione per i colloqui con la Commissione Centrale di Roma: in sostanza le Questure, ricevuta da Roma la comunicazione sulla data del colloquio, non erano in grado di darne comunicazione al migrante che, semplicemente, viveva in tutt'altra zona d'Italia.

La rete di tutela che era nata grazie a questa attività riuscì, attraverso l'interlocuzione con la Prefettura di Napoli, ad ottenere dalla Commissione Centrale la riconvocazione di tutti i richiedenti asilo "diniegati" per irreperibilità, facendosi garante delle comunicazioni con gli stessi e diventando, così, interlocutore riconosciuto dalle istituzioni locali e nazionali.

L.E.S.S. ed Assopace nel Napoletano, ed ex Canapificio nel Casertano, hanno poi seguito l'iter della procedura di asilo sei migranti incontrati in quella fase, sia con incontri per stilare le memorie personali, sia nelle fasi di ricorso ai dinieghi dello status di rifugiato da parte della Commissione per alcuni dei richiedenti asilo ascoltati.

### *Dati del monitoraggio 2003*

La lista più completa alla fine del monitoraggio 2003 riporta 1009 richiedenti asilo. Va sicuramente sottolineato che, ogni volta che si attiva una vertenza volta a tutelare i diritti dei migranti, è naturale e comprensibile che si crei una "catena di richiamo" tra chi risiede in un territorio e chi, risiedendo in altre zone, ha lo stesso problema e spera di poterlo risolvere unendosi ai primi.

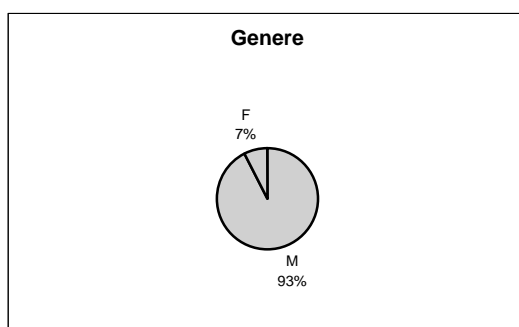
Questa premessa è necessaria per giustificare in parte un numero finale di richiedenti asilo così alto.

Va però segnalato che, solo i dati raccolti attraverso le attività dell'unità mobile di L.E.S.S. e dello Sportello Immigrati della Provincia, superavano ampiamente le 500 presenze riscontrate, salite subito ad oltre 800 incrociando i dati con quelli raccolti da altri enti di tutela (Assopace ed Ex Canapificio); alcuni dei dati incrociati risultavano coincidenti e sono stati unificati.

Alla fine la discrepanza tra le presenze reali e quelle aggiuntesi nel tempo è da considerarsi molto bassa e statisticamente poco significativa.

I dati completi riportano solo il genere e la nazionalità (oltre a data e luogo di sbarco che qui non si è ritenuto di riportare), in quanto il monitoraggio era finalizzato alla tutela del diritto dei richiedenti asilo ad ottenere la riconvocazione dalla Commissione Centrale per chi aveva ricevuto il diniego per irreperibilità, o la prima convocazione per chi attendeva da oltre due anni (in alcuni casi anche più di tre anni), e non era dunque un rilevamento in alcun modo di tipo statistico.

La differenziazione per genere riporta una netta prevalenza di uomini rispetto alle donne, dato costante negli anni successivi, per quanto col tempo si è riscontrata una progressiva crescita percentuale del numero delle donne richiedenti asilo, come si vedrà in seguito.



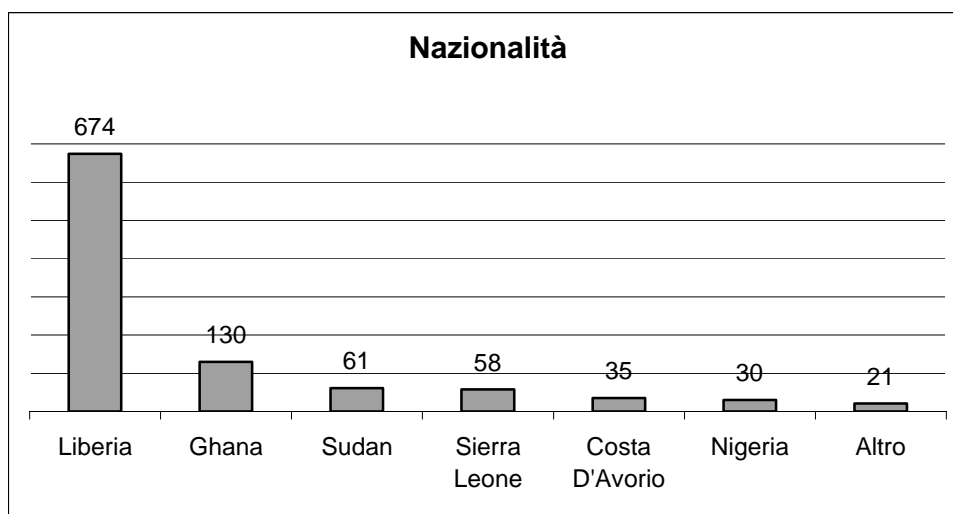
Le motivazioni delle richieste di asilo da parte delle donne sono spesso legate ad episodi di violenza molto gravi, alla perdita o alla scomparsa del coniuge, al tentativo di proteggere i figli. Sul tema si rimanda alla sezione "Interventi".

Va rilevata, nel frattempo, la particolare importanza dei progetti di accoglienza per donne rifugiate e richiedenti asilo, in considerazione della estrema vulnerabilità di questi soggetti e della grave difficoltà, rilevata negli anni successivi, a persuadere donne migranti vittime di gravi episodi di violenza dell'importanza della richiesta di asilo, andando spesso incontro a forme di rifiuto dello strumento per paure, vergogne, timore per i congiunti rimasti in Patria.

Il progetto di Napoli, negli anni successivi, ha rivolto la sua attenzione in particolare a donne sole con prole e donne incinte.

Per la fine del 2008, visto l'aumento deciso delle richieste di asilo a Napoli da parte di donne sole, il progetto si propone di riconfigurare uno degli appartamenti per l'accoglienza di questa categoria di RARU.

La differenziazione per nazionalità riporta una presenza straordinariamente significativa di liberiani, ed in generale di richiedenti asilo provenienti dal continente africano.



I flussi migratori di tipo umanitario sono strettamente legati alle variabili condizioni politiche e sociali di un paese, e negli anni possono variare radicalmente in presenza di crisi in determinate regioni del mondo. Ad esempio i richiedenti asilo liberiani in Italia costituivano la seconda popolazione sia nel 2002 che nel 2003, salvo poi ridursi drasticamente negli anni successivi. Si riportano come esempio i dati relativi alle principali nazionalità dei richiedenti asilo in Italia dal 2002 al 2004.

**2002**

Iraq 1.944	Liberia 1.660	Sri Lanka 1.526	Serbia Montenegro 1.418	Pakistan 1.256
---------------	------------------	--------------------	----------------------------	-------------------

**2003**

Somalia 1.743	Liberia 1.660	Serbia Montenegro 1.510	Eritrea 1.230	Pakistan 787
------------------	------------------	----------------------------	------------------	-----------------

**2004**

Serbia Montenegro 1.989	Romania 1.161	Nigeria 930	Eritrea 831	Sudan 486
----------------------------	------------------	----------------	----------------	--------------

Fonte: Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato (Commissione nazionale per il diritto d'asilo).

## *Focus*

### *Il caso Liberia\**

La Liberia, indipendente dal 1847, con capitale Monrovia, venne fondata da un consorzio di società filantropiche americane, nel 1822, che acquistarono un'area dipendente dalla colonia britannica della Sierra Leone, parte della cosiddetta Costa del Pepe, per gli schiavi emancipati dall'America. Questi si integrarono male con le popolazioni indigene creando un'élite liberoamericana che caratterizzerà la storia di questo paese fino ai giorni nostri.

La Liberia è uno stato nel quale infrastrutture chiave, strutturali e sociali, sono state completamente distrutte da anni di combattimenti e da una scellerata politica di appropriazione per uso personale o di clan delle principali risorse, perpetrata da leadership locali.

Dopo una lunga guerra civile precedente, il vero e proprio spartiacque relativo al precipitare della situazione è rappresentato dalle elezioni del 1997 dove, con il sostegno garantito da parte del governo degli Stati Uniti, il "signore della guerra" Charles Taylor viene eletto presidente della Liberia con il 75% dei suffragi; ciò ha consentito un incontestato controllo sulle istituzioni dello stato, cancellando ogni speranza di bilanciamento nella gestione del potere e soprattutto della giustizia. I tentativi, da parte del governo di Taylor, di mettere a tacere l'opposizione sono stati continui e brutali. I media indipendenti, gli attivisti per i diritti umani, i membri di gruppi etnici come i krahn e i mandingo, associati ai gruppi armati, e coloro che venivano percepiti come oppositori, sono stati arrestati e brutalmente torturati.

Dal 1999 il LURD (Liberians United for Reconciliation and Democracy) e dal 2003 il MODEL (Movement for Democracy in Liberia), organizzati e finanziati grazie ad una considerevole assistenza, rispettivamente dalla Guinea e dalla Costa D'Avorio, iniziano una seconda guerra civile che porterà, nell'agosto del 2003, alla caduta di Taylor. Nel totale le due guerre civili hanno causato oltre 200.000 morti e più di 800.000 rifugiati interni, oltre ad aver devastato il sistema economico e le infrastrutture del Paese.

Il governo viene affidato a un NTG (National Transitional Government) guidato dal presidente Gyude Bryant e che comprendeva esponenti della società civile, dei due gruppi ribelli e dei partiti politici. L'Unmil, la missione Onu nel paese, avvia in seguito il programma di disarmo che si conclude ufficialmente nel 2004, mentre l'ottobre 2005 si tengono le prime elezioni presidenziali del dopoguerra che vedono la vittoria di Ellen Johnson Sirleaf, la prima donna capo di stato nella storia africana. La Sirleaf ha battuto nel ballottaggio del novembre 2005 il grande

favorito George Weah, attestatosi al 40 per cento delle preferenze contro il 60 per cento della rivale.

Nonostante la svolta, restano molte le incognite che gravano sul futuro politico della Liberia. La corruzione continua a essere una delle principali piaghe del Paese, che la Sirleaf ha dimostrato di voler combattere quando ha deciso di licenziare tutto il personale del Ministero delle Finanze, sospettato di sottrazione di fondi e proprietà pubbliche. I membri del vecchio governo si sono dovuti sottoporre a una verifica finanziaria per accertare eventuali appropriazioni indebite, pena l'impossibilità di viaggiare all'estero.

Nonostante la firma degli accordi di pace è difficile credere che i problemi tra nativi e comunità afro-americana siano stati risolti. Questo resta uno dei maggiori problemi non solo degli ultimi anni, ma di tutta la storia del paese.

Non vi sono statistiche affidabili per quanto riguarda la condizione della popolazione civile, ma si calcola circa l'80 per cento della popolazione vive sotto la soglia di povertà, e l'85 per cento è disoccupato.

Questo purtroppo ha un risvolto paradossale, ossia che le mutate condizioni politiche del Paese rendono difficile attualmente vedersi riconoscere la protezione internazionale fuori dalla Liberia, mentre le condizioni sociali drammatiche continuano a costringere i liberiani a cercare migliori condizioni di vita all'estero, con poche possibilità di raggiungerle, stante le forti restrizioni alle migrazioni economiche che permangono nel nostro continente, Italia in testa.

\*Fonti:

UNHCR, Human Rights Watch, International Crisis Group, Amnesty International, Peacereporter



## Capitolo III

### Il progetto I.A.R.A. La genesi, le attività e la rete nazionale e locale

#### *La rete nazionale: dal PNA allo SPRAR*

Il Programma Nazionale Asilo (PNA) nasce a seguito di un Protocollo d'Intesa fra il Ministero dell'Interno, l'UNHCR e l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), siglato il 10 ottobre 2000, per l'attuazione di politiche innovative in materia d'asilo.

Il PNA aveva l'obiettivo di creare anche in Italia una rete di sistemi di accoglienza e integrazione per i RARU, assegnando ai Comuni un ruolo centrale ed affiancando agli stessi le associazioni e gli enti di tutela che lavorano in questo campo.

Il PNA viene originariamente finanziato da fondi straordinari 8x1000, con un cofinanziamento europeo attraverso il Fondo Europeo per i Rifugiati.

Con la Legge 189/2002, in continuità con l'esperienza del PNA, viene istituito il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati. In particolare, la legge istituisce il Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, al quale possono accedere, nei limiti delle risorse disponibili, gli Enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria.

Sono quindi gli Enti locali a costituire l'ossatura del Sistema per richiedenti asilo e rifugiati. Tale Sistema si basa su una gestione decentrata dei servizi di accoglienza e tutela in una logica di stretta collaborazione fra il centro, rappresentato dal Servizio Centrale, e i progetti territoriali diffusi in tutto il Paese.

Per la predisposizione e per l'attuazione dei progetti territoriali gli Enti locali possono avvalersi del sostegno di organizzazioni non governative, di organismi e di associazioni che hanno maturato una specifica esperienza nel settore ed hanno una dimostrata capacità operativa in relazione agli interventi a favore dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitarie.

#### *Il Servizio Centrale*

Al fine di razionalizzare e ottimizzare il Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo, dei Rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario e di facilitare il coordinamento, a livello nazionale, dei servizi di accoglienza territoriali, è stato attivato il Servizio Centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli Enti locali che prestano servizi d'accoglienza.

Il Servizio, attivato dal Ministero dell'Interno, è affidato all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI).

Secondo il dettato della legge, al Servizio Centrale spettano i compiti 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.

Il Servizio Centrale svolge un ruolo di coordinamento sul funzionamento complessivo del sistema nazionale, cui assicura il necessario supporto tecnico, e sull'andamento dei singoli progetti, curandone anche la messa in rete. Gestisce la Banca Dati degli interventi realizzati a livello locale e provvede alla formazione e all'aggiornamento degli operatori dei progetti attraverso convenzioni con organismi nazionali ed internazionali che operano nel settore dell'asilo. In una logica di relazione continua fra il centro e la periferia il Servizio Centrale opera affinché le pratiche migliori realizzate localmente diventino patrimonio comune e i servizi offerti garantiscano standard di qualità.

Il Servizio Centrale coordina inoltre l'ammissione dei beneficiari ai progetti territoriali fino ad esaurimento dei posti complessivamente disponibili a livello nazionale. Ciò avviene sia su segnalazione delle Prefetture – U.T.G. e di altri organismi (progetti territoriali stessi, Enti locali, Questure, Enti di tutela, ecc.), sia attraverso il raccordo con i Centri di identificazione.

Il Servizio Centrale e gli Enti locali finanziati dal Fondo Nazionale, attivano nei summenzionati Centri, servizi di insegnamento della lingua italiana, di informazione ed assistenza legale, di sostegno socio-psicologico nonché di informazione su programmi di rimpatrio volontario.

Oltre al coordinamento delle attività dei Comuni finanziati dal Fondo Nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, il Servizio Centrale ha sostenuto e coordinato durante il periodo 2004-2005 anche le attività dei Comuni che, per la realizzazione di progetti di accoglienza e integrazione per richiedenti asilo e rifugiati, hanno ricevuto un finanziamento da parte dell'ANCI, grazie ai fondi straordinari otto per mille Irpef, a diretta gestione statale. È il caso, ad esempio, del progetto I.A.R.A. del Comune di Napoli

A partire dal 1° gennaio 2006, il Servizio Centrale svolge un ruolo di coordinamento e consulenza anche verso servizi speciali di accoglienza, attivati nell'ambito del Sistema di Protezione e dedicati a beneficiari appartenenti a categorie più vulnerabili, quali minori non accompagnati, disabili anche temporanei, soggetti che richiedono assistenza domiciliare, sanitaria, specialistica e prolungata, anziani e vittime di tortura e/o di violenza.

Data la specificità di tali categorie, agli Enti locali è necessariamente richiesta una tipologia di interventi che tenga conto di misure assistenziali atte a soddisfare il rispetto delle esigenze di ogni persona, in ottemperanza alle linee guida emanate con decreto ministeriale del 5/12/2005 e alle disposizioni specifiche della direttiva 2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, recepita dallo Stato italiano con il Decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140.

#### *Nascita e sviluppo del progetto I.A.R.A.*

Nel 2004, a seguito del lavoro di monitoraggio svolto nel 2003 e del riscontro della nuova e diffusa presenza di migranti umanitari nel napoletano, la L.E.S.S., insieme ad Assopace Napoli ed alla Comunità Palestinese della Campania, con il supporto dell'ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà), si presenta assieme al Comune di Napoli, Assessorato alle Politiche Sociali, al bando del Ministero dell'Interno per l'ingresso nella rete nazionale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati.

Il successo dell'iniziativa porta, nell'ottobre del 2004, alla nascita del progetto I.A.R.A. – Integrazione e Accoglienza per Rifugiati e richiedenti Asilo – gestito da L.E.S.S. onlus.

Il progetto prevede 19 posti in accoglienza, suddivisi tra singoli, famiglie e donne sole con prole. Vengono reperiti 3 appartamenti sul mercato privato, e la scelta cade sul territorio di Giugliano, dove si era verificata una diffusa presenza di RARU ed una sufficiente attenzione al problema da parte delle strutture pubbliche del territorio. A seguito di questa scelta, il Comune di Giugliano in Campania entra nel partenariato istituzionale e vi resterà fino al 2007.

Nel 2006 al partenariato istituzionale aderisce anche la Provincia di Napoli, attraverso l'Assessorato alla Pace, Immigrazione e Cooperazione Internazionale, e diventa una collaborazione stabile che perdura anche nel 2008.

Il primo inserimento riguarda una donna somala con i suoi 5 figli, che da subito, per la delicatezza della sua situazione, mette alla prova le capacità del progetto e la necessità di attivare una rete locale di sostegno.

Perno dell'attività di integrazione diviene da subito la scuola, dove vengono inseriti le prime tre figlie. Analogamente l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, l'individuazione di un medico di base, la soluzione di un serio problema di salute

per una delle bambine, danno alla famiglia la sicurezza di essere ad una svolta verso una vita più “normale”, nonostante permanga lo strascico delle sofferenze patite in passato.

Nel frattempo continuano gli inserimenti, sia su segnalazione del Servizio Centrale sia a seguito del lavoro dello Sportello I.A.R.A. che incontra e propone l’inserimento di casi particolarmente sensibili.

Sono attivati i primi interventi relativi ai corsi di italiano ed alla formazione professionale, che si svolgono tra Giugliano e Napoli.

Mentre le attività di accoglienza cominciano ad andare a regime, si evidenziano i primi problemi con alcuni uffici pubblici, che faticano a comprendere la specificità dei migranti umanitari, anche riguardo le differenze normative ed alcuni diritti aggiuntivi riconosciuti, e condizionano a volte l’erogazione dei servizi a requisiti, quali quello classico dell’esibizione del passaporto, che non sono applicabili in questi casi.

Inizia dunque un’opera di sensibilizzazione ed un lavoro informativo che, grazie alla sensibilità della maggior parte dei dirigenti e degli operatori incontrati, consente di superare gli ostacoli frapposti e di rendere meno accidentato il percorso dei richiedenti asilo del territorio attraverso i vari gangli delle strutture burocratiche della Pubblica Amministrazione.

Sempre nel 2005, per avvicinare le attività dello Sportello ai migranti umanitari presenti nel giuglianese, viene stipulato un Protocollo d’Intesa tra il Comune di Napoli e la CGIL provinciale per garantire le attività dello Sportello I.A.R.A. nella sede CGIL di Lago Patria. Questa attività, durata circa due anni, ha consentito di potenziare le capacità di monitoraggio delle presenze e di tutela dei RARU, rendendo lo Sportello un punto di riferimento su una vasta parte della provincia.

Nel 2007 viene deciso di riportare finalmente tutte le attività del progetto nel territorio della città di Napoli, che nel frattempo ha visto una decisa crescita del numero di RARU stabilmente presenti. Gli appartamenti vengono locati nel quartiere di Pianura, che anche in questo caso è quello a maggiore densità di presenze di migranti umanitari, anche per la presenza di due grandi strutture occupate, dove i migranti vivono in condizioni di estremo degrado.

Lo spostamento delle attività di accoglienza a Napoli consente di rafforzare i rapporti costruiti nel tempo sul territorio; nel luglio del 2007, ad esempio, viene firmato un Protocollo d’Intesa tra il Comune di Napoli, la Provincia di Napoli, l’ASL Napoli 1 e la L.E.S.S. sulle questioni sanitarie, che ancora oggi costituisce un valido strumento per affrontare e risolvere piccole disfunzioni e fraintendimenti legati al diritto alla salute dei RARU.

Sempre nel 2007 un altro Assessorato della Provincia, quello al Lavoro, interviene per finanziare un’azione innovativa per il progetto, rappresentata da borse lavoro

con il coinvolgimento di aziende locali, a seguito del quale viene emanato un bando pubblico dal Comune di Napoli. L'iniziativa riscuote un buon successo, e viene ripresentata anche per il 2008 in fase progettuale.

A cavallo tra il 2007 ed il 2008, inoltre, attraverso l'utilizzo di fondi residui e di un finanziamento straordinario del Ministero dell'Interno ai progetti SPRAR per affrontare l'emergenza sbarchi, vengono provvisoriamente aggiunti a Napoli altri 14 posti, portando la capacità di accoglienza ad un totale di 33 posti. Il Comune di Napoli contribuisce mettendo a disposizione un'ala della propria struttura di accoglienza di Vico Santa Maria a Vertecoeli, nelle vicinanze del Duomo.

L'aumento dei posti consente l'accoglienza di un gruppo di eritrei, che rappresentano una delle nazionalità più presenti tra i richiedenti asilo in Italia negli anni precedenti e, da meno tempo, in aumento anche a Napoli. Tra il 2007 ed il 2008 le nazionalità dei richiedenti asilo più riscontrate a Napoli sono ivoriana e burkinabé, con una costante presenza di somali ed un ritorno alla procedura di asilo di molti pakistani, a seguito degli ultimi accadimenti in quel Paese.

Il 2007 è anche l'anno della decisa svolta nei rapporti istituzionali e del progetto con Prefettura e Questura di Napoli.

La Prefettura costituisce uno snodo centrale nella procedura che porta dalla richiesta di asilo all'accoglienza. Il limitato numero di richieste di asilo a Napoli negli anni precedenti aveva lasciato latenti i rapporti con il progetto; la crescita esponenziale delle richieste di asilo nel 2007 e nei primi mesi del 2008 ha spinto Comune, Prefettura e L.E.S.S. ad intensificare e strutturare i rapporti, fino ad arrivare ad un filo diretto per le richieste di accoglienza a Napoli e, cosa ancor più importante, garantire, attraverso l'ente gestore L.E.S.S., soluzioni temporanee di accoglienza per migranti che, in momenti di esaurimento posti nel progetto di Napoli, dovessero essere trasferiti in altri progetti della rete SPRAR. Si è anche deciso di ampliare, con il coinvolgimento della Prefettura, il Protocollo d'Intesa stipulato con l'ASL e descritto in precedenza, allo scopo di stabilizzare, armonizzare e coordinare gli interventi descritti, e si è in attesa della definizione formale dell'intesa.

La Questura di Napoli, come gran parte delle Questure italiane, si è mossa in questi anni con una certa dose di discrezionalità nelle procedure di richiesta asilo; ciò è anche, come sempre, dovuto alla mancanza di una legge organica sul diritto di asilo in Italia.

Su alcune questioni, quale ad esempio la conversione dei permessi di soggiorno per protezione umanitaria in permessi di soggiorno per lavoro, la Questura di Napoli è stata sempre molto disponibile, anche quando altrove non c'era sempre questo tipo di orientamento. Analogamente si è attivata quando le sono state fatte riscontrare le eccessive lungaggini tra la prima richiesta di asilo e la formalizzazione della stessa (si è passati da casi di oltre tre mesi ad una media di 15 giorni).

Resta sostanzialmente irrisolta una questione molto spinosa, relativa alla richiesta del passaporto come condizione per ottenere i rinnovi dei permessi per protezione umanitaria; questo problema, che è ormai divenuto un caso nazionale, verrà esposto alla fine del capitolo.

Rimane la considerazione che l'interlocuzione con la Questura di Napoli, in passato quasi assente quando non conflittuale, è divenuta di livello più che sufficiente e, soprattutto, bidirezionale, con grossi vantaggi per la procedura delle richieste di asilo e l'assistenza dei migranti umanitari a Napoli e provincia.

### *La rete ed i rapporti col territorio*

In questi quasi quattro anni di vita del progetto I.A.R.A., molte sono state le collaborazioni, stabili o intermittenti, con enti, istituzioni e associazioni di tutela.

Innanzitutto il progetto, nella prima fase progettuale e nelle fasi iniziali di start-up, ha avuto l'assistenza di una delle più grandi associazioni nazionali per il diritto di asilo, l'ICS (Consorzio Italiano di Solidarietà), di cui sia L.E.S.S. onlus che Assopace Napoli sono membri. L'ICS ha messo a disposizione la sua esperienza nella gestione di progetti analoghi, e fornito il necessario orientamento sulle prime questioni problematiche che si sono dovute affrontare.

Ancora oggi restano forti i rapporti di interscambio soprattutto con l'ICS di Trieste, attraverso Gianfranco Schiavone, autore, in questo dossier, del dettagliato focus al capitolo primo sui nuovi Decreti Legislativi su qualifiche e procedure.

La Provincia di Napoli, nella prima fase, ha finanziato gli interventi relativi ai corsi di italiano e di formazione professionale. Inoltre, sin dall'inizio del progetto, ha messo a disposizione le strutture e le attrezzature dello Sportello Immigrati, che ancora oggi funge da struttura di coordinamento del progetto e da sede dello Sportello per l'Integrazione e il Monitoraggio di I.A.R.A.. Il progetto si è spesso avvalso anche della collaborazione dei mediatori dello Sportello provinciale, nonché della rete degli Sportelli provinciali Migrà. Dal 2006, con il suo ingresso stabile nel partenariato istituzionale, ha garantito sia parte del cofinanziamento, sia, nello specifico, la progettazione degli interventi relativi alle borse lavoro, con il supporto della struttura provinciale dei Centri per l'Impiego.

Resta centrale, infine, il ruolo dell'Assessorato alla Pace, Immigrazione e Cooperazione Internazionale nella definizione di interventi innovativi e nella programmazione e supporto alle iniziative di sensibilizzazione.

La Prefettura di Napoli, già nella fase antecedente al progetto, si era posta come mediatore fra la Questura, la Commissione Centrale e le associazioni di tutela nella questione relativa l'emersione dei richiedenti asilo sul territorio nel 2003. In seguito, i rapporti di collaborazione sono andati via via strutturandosi, fino ad

arrivare, nel 2007, ad una interlocuzione costante relativa agli inserimenti dei beneficiari nel progetto di Napoli o al trasferimento in altri progetti della rete SPRAR, nonché all'accoglienza temporanea di questi ultimi nelle more del completamento della procedura di richiesta asilo presso la Questura. Entro la fine del 2008 dovrebbe, infine, essere formalizzato un Protocollo d'Intesa, alla firma di Prefettura, Comune, Provincia, ASL Napoli 1 ed ente gestore L.E.S.S., che ha come obiettivo una gestione coordinata degli interventi di accoglienza e integrazione dei RARU nel territorio provinciale, con un diretto coinvolgimento del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione nella programmazione e monitoraggio delle iniziative realizzate.

La Prefettura, infine, si pone continuamente come punto mediano tra le attività del progetto e quelle della Questura, promuovendo incontri per la risoluzione dei problemi che emergono di volta in volta.

Il sostegno della CGIL si è concretato, nella prima fase, nella messa a disposizione della sua sede di Lago Patria nel Giuglianese, a seguito di un Protocollo d'Intesa con il Comune di Napoli, che ha permesso di implementare una sede delocalizzata dello Sportello I.A.R.A. proprio in uno dei territori a più alta densità di RARU nel napoletano. Per il 2008 la CGIL è impegnata nell'orientamento ai diritti dei lavoratori per i beneficiari interni ed esterni del progetto.

Con l'Anolf Campania, l'Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere, è continua la collaborazione nel campo della formazione professionale. Grazie al progetto Equal "Integra 2004", del quale l'Anolf coordina le attività di formazione dei RARU, diverse decine di migranti umanitari, accolti dal progetto I.A.R.A. o orientati dallo Sportello del progetto, hanno completato un percorso formativo e, spesso, trovato in seguito un'opportunità lavorativa stabile. Questo intervento, integrato con la formazione e le borse lavoro di I.A.R.A., ha permesso di estendere le possibilità di occasioni formative e di tirocinio ad un numero complessivamente più elevato di RARU rispetto alle potenzialità dei singoli enti, dando dimostrazione delle capacità di una rete ben strutturata. Sulle attività di Equal Integra 2004 si rimanda alla sezione Interventi.

Con l'ASL Napoli 1, Servizio Attività Socio-sanitarie Cittadini Immigrati e Senza Fissa Dimora, è stato siglato un Protocollo d'Intesa per rendere più efficaci gli interventi a favore dei RARU e, soprattutto, consentire un'interlocuzione costante in grado di risolvere rapidamente ogni forma di ostacolo posto alla tutela del diritto alla salute dei migranti. Va assolutamente sottolineato come questa struttura, così come altri dipartimenti di strutture ospedaliere quali il Santobono, l'Ascalesi, il Pellegrini, il primo e il secondo Policlinico, l'Annunziata, il San Paolo, gli Incurabili, il Dipartimento di farmacodipendenze dell'ASL Napoli 1, hanno mostrato sempre grande attenzione ed estrema dedizione nella tutela di questo diritto, e qualche rara eccezione non può variare nella sostanza questa valutazione.

Il SASCI, in particolare, si dimostra una struttura di coordinamento e di pronto intervento nei casi di emergenze (di tipo amministrativo o sanitario) di assoluta eccellenza.

Con l'Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", esiste da anni una convenzione, stipulata con la L.E.S.S., per lo svolgimento di stage da parte di studenti in corso di laurea e post laurea. Questi ultimi, in particolare, effettuano lo stage presso lo Sportello I.A.R.A., un'esperienza estremamente utile sia per gli stagisti, che acquisiscono particolari competenze e conoscenze dall'esperienza quotidiana di front office, e che sempre più spesso continuano in seguito una collaborazione volontaria, sia per la struttura, che si avvale di un importante contributo di tipo accademico. Alcuni di loro sono anche tra i redattori di questo Dossier.

L'Orientale ha offerto spesso l'ospitalità per alcune iniziative di I.A.R.A., ad esempio la presentazione del II Rapporto sull'Asilo redatto dall'ICS nel 2006.

Lo Studio Legale Nesta, aderente all'ASGI (Associazione di Studi Giuridici sull'Immigrazione), garantisce dal 2006 l'orientamento legale per i RARU assistiti dal progetto, attraverso una consulenza settimanale nella sede dello Sportello. L'esperienza pluriennale maturata in questo campo dallo Studio è stata fonte di prezioso arricchimento e costante aggiornamento normativo per gli operatori del progetto I.A.R.A.

Il servizio di orientamento legale dello Sportello è divenuto uno dei punti di eccellenza delle attività ed è ormai riconosciuto come un importante riferimento per i RARU residenti a Napoli e provincia e per enti ed associazioni che incrociano i migranti umanitari nelle loro attività.

Va infine sottolineato, che la collaborazione dell'Avvocato Nesta e dei suoi collaboratori e collaboratrici è a titolo assolutamente volontario.

Altri enti con cui si è entrati in rete in questi quattro anni, e con i quali spesso continua una costante collaborazione, sono l'Ufficio Immigrati della Caritas, il Naga Har di Milano, il Dormitorio Pubblico Comunale di Napoli, Nero e Non Solo di Caserta, il CIR, l'ex Canapificio di Caserta, il Consorzio Trasporti Pubblici, la Moschea di Piazza Mercato, ed altre associazioni del territorio.

#### *Le attività dello Sportello per l'Integrazione e il Monitoraggio*

Fin dall'inizio, il progetto I.A.R.A. si è posto l'obiettivo di garantire un numero crescente di servizi di orientamento e tutela ai RARU presenti sul territorio della provincia di Napoli. L'esperienza del 2003 dimostrava la necessità di un lavoro sul territorio di sensibilizzazione dei servizi pubblici alla specificità dei diritti e delle esigenze dei RARU.



La ratio del progetto è, dunque, quella di fornire ai migranti umanitari che si rivolgono allo Sportello gli stessi servizi garantiti ai beneficiari di accoglienza.

Questa attività non sarebbe stata possibile, almeno per i livelli qualitativi raggiunti ed in assenza di finanziamenti ad hoc per gli sportelli della rete SPRAR, senza che, dall'inizio, fosse messa a disposizione del progetto la struttura e la sede dello Sportello Immigrati della Provincia di Napoli, creato nel 2001 da L.E.S.S. con il patrocinio ed il finanziamento prima dell'Assessorato al Lavoro e, in seguito, dell'Assessorato alla Pace, Immigrazione e Cooperazione Internazionale della Provincia di Napoli, e gestito da L.E.S.S. fino ad oggi.

L'esperienza dello Sportello per l'Integrazione e il Monitoraggio nasce dall'efficace fusione di due attività pluriennali: quella di L.E.S.S. nel campo dei servizi ai migranti di ogni categoria, e quella di Assopace Napoli nel campo della tutela dei migranti umanitari.

Lo Sportello si è potuto avvalere, dunque, di strutture preesistenti e riconosciute sul territorio, di due reti consolidate, di personale formato negli anni nel campo dell'orientamento e della tutela dei migranti.

Negli anni successivi, a queste basi consolidate, si sono aggiunte due importanti risorse:

1. la collaborazione settimanale dello Studio Legale Nesta, nodo locale dell'ASGI, che ha consentito un servizio fondamentale come l'orientamento legale gratuito per i RARU;
2. la convenzione, stipulata tra L.E.S.S. e l'Istituto Universitario Orientale, che garantisce la collaborazione e la formazione di stagisti post-laurea, che, per il loro impegno e le competenze pregresse ed acquisite da questa esperienza, costituiscono ormai una risorsa indispensabile per le crescenti attività dello Sportello.

Lo Sportello I.A.R.A. ha il compito di effettuare il monitoraggio istituzionale delle presenze dei migranti umanitari sul territorio della provincia di Napoli: tramite la Banca Dati del Servizio Centrale dello SPRAR, vengono segnalate le presenze sul territorio dei RARU, onde poter coordinare a livello nazionale le esigenze di assistenza e di tutela.

Attraverso lo Sportello per l'Integrazione ed il Monitoraggio vengono garantiti, tra gli altri, i seguenti servizi:

- redazione della memoria personale del richiedente asilo;
- reperimento e traduzione di tutti i documenti che possano supportare quanto dichiarato dal richiedente asilo in relazione all'asserito fondato timore di persecuzione;
- iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale ed accompagnamento ai servizi sanitari;

- assistenza per i referti medico legali;
- cura della procedura per il rinnovo del permesso di soggiorno per richiesta d'asilo, status di rifugiato e protezione umanitaria, nonché per l'ottenimento del titolo di viaggio per rifugiati e titolari di protezione umanitaria;
- domiciliazione legale per richiedenti asilo (strumento di importanza notevole per consentire il regolare svolgimento della procedura di asilo e che è stato frutto di una lunga vertenza con la Questura);
- assistenza specifica per i "casi Dublino";
- cura della procedura per il ricongiungimento familiare per i rifugiati riconosciuti;
- assistenza per il conseguimento/conversione della patente di guida;
- servizio per il reperimento e la conversione dei titoli di studio conseguiti nei paesi d'origine;
- redazione dei Curricula Vitae e dei Bilanci di Competenze in entrata;
- iscrizione ai Centri per l'Impiego;
- orientamento ai corsi di italiano attivi sul territorio provinciale;
- assistenza nell'individuazione dei corsi di formazione professionale e dei tirocini formativi e di orientamento;
- individuazione di borse lavoro ad hoc;
- ricerca della casa attraverso le agenzie pubbliche o private.

Le attività di monitoraggio dello Sportello hanno dimostrato come, eccettuato un lieve calo nel 2006, le presenze di migranti umanitari sul territorio napoletano sono in costante crescita negli ultimi anni.

Inoltre, lo Sportello riesce ad intercettare un numero molto superiore di RARU rispetto ai dati ufficiali delle presenze a Napoli, in quanto molti dei migranti, pur risiedendo ormai nel napoletano, sono possessori di titoli di soggiorno rilasciati dalle Questure delle zone di arrivo, in massima parte del Sud Italia.

Marco Ehlardo\*

*La “questione passaporti” e la mancanza di una legge organica  
sul diritto di asilo in Italia*

Uno dei maggiori punti critici in questi anni, relativo ai titolari di permesso di soggiorno per protezione umanitaria a Napoli, è la cosiddetta questione passaporti; la Questura di Napoli, per rinnovare i permessi di questo tipo, chiede l'esibizione del passaporto e, per chi non lo ha (la gran parte dei migranti in questione), invita ad andare all'Ambasciata dei Paesi di provenienza per farselo rilasciare.

Questo problema è stato ampiamente esposto a livello nazionale sia al Dipartimento Libertà Civili del Ministero dell'Interno, sia al Servizio Centrale dello SPRAR, sia all'UNHCR, sia all'ASGI, e tutti hanno concordato sul fatto che questa richiesta sia gravemente errata. A tutt'oggi siamo in attesa di una lettera di chiarimenti del Ministero alla Questura di Napoli, e ad altre rare Questure italiane che pongono lo stesso problema, per una definitiva soluzione della questione.

Partiamo da una considerazione per capire l'inopportunità del comportamento di tali Questure.

La protezione umanitaria, con la normativa in vigore fino al 2007, è di per sé un diniego allo status di rifugiato, ma allo stesso tempo viene concessa su raccomandazione della Commissione Territoriale che rileva la pericolosità nel caso di rimpatrio del richiedente asilo, non per motivi soggettivi, che comporterebbero il riconoscimento dello status di rifugiato, ma per motivi oggettivi legati all'assenza di sicurezza nel Paese di provenienza.

Questa procedura si richiama al principio di “*non-refoulement*” (non respingimento), per il quale non si può respingere un richiedente asilo se non si è certi della sicurezza per la sua vita nel Paese di provenienza.

Se non si può rimandare un migrante umanitario nel suo Paese, lo si può diversamente costringere ad andare presso la propria Ambasciata, autodenunciandosi come ex richiedente asilo? E poi, tecnicamente, un'Ambasciata è territorio del Paese che rappresenta.

Inoltre, in base all'art. l'art. 2 comma 7 del Testo Unico sull'Immigrazione, è espressamente proibito alla Pubblica Amministrazione il contatto con le autorità consolari nel caso di stranieri che siano richiedenti asilo, rifugiati, umanitari. Ancor più chiaro è l'art. 4 comma 4 del DPR 394/99 (regolamento di attuazione del TU immigrazione). Quindi siamo anche in presenza di una inosservanza della legge.

Una soluzione però è stata proposta ai migranti recatisi in Questura: quella di dimostrare, con opportuna lettera dell'Ambasciata, di non poter avere il passaporto. Sembra una battuta, ma purtroppo non lo è.

Infine, il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari è a discrezione delle Commissioni, che valutano se esistano ancora gli stessi presupposti alla base del primo rilascio, e non delle Questure, che sono tenute solo a chiedere l'avallo delle Commissioni al nuovo rilascio.

Poniamo un altro caso, quello in cui un migrante è magari anche disposto ad affrontare questo rischio ed a recarsi alla propria Ambasciata per rinnovare il passaporto.

In tal caso abbiamo rilevato, anche informandoci di persona, che per un nigeriano il rinnovo del passaporto costa all'incirca 500 euro. Non tutti, ovviamente, sono in grado di affrontare questa spesa: in questo caso, dunque, si aggiunge anche una discriminante economica, dove il diritto al rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari viene sostanzialmente riconosciuto, quindi, in base alle condizioni economiche del migrante, il che è ulteriormente grave.

Analogo problema si pone per il titolo di viaggio per i titolari di protezione umanitaria.

Il titolo di viaggio è un passaporto sostitutivo, rilasciato dalla Questura di competenza ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, che permette al rifugiato ed al titolare di protezione umanitaria di viaggiare fuori dall'Italia, ad eccezione, ovviamente, del Paese di origine.

Il rilascio del titolo di viaggio, ad eccezione dei rifugiati, è condizionato alla dimostrazione dell'impossibilità, da parte del migrante umanitario, di ottenere dalla propria rappresentanza diplomatica in Italia il rilascio del passaporto (come da Circolare del Ministero dell'Interno del 24 febbraio 2003).

Tornano le stesse considerazioni di cui sopra, ad eccezione, a Napoli, di alcune comunità come quella Somala, ma solo perché prive di rappresentanza diplomatica.

All'inizio del progetto si è anche osservata la sostanziale impossibilità per molti richiedenti asilo, che avevano fatto domanda in precedenza presso Questure di altre città italiane, di aggiornare il permesso di soggiorno a Napoli in assenza di contratto di casa o ospitalità "effettiva". Le domiciliazioni legali rilasciate dal nostro progetto non venivano riconosciute sufficienti.

È stato necessario un lungo lavoro affinché oggi questo problema venisse superato con il pieno riconoscimento del valore delle domiciliazioni legali, che nella maggior parte dei casi sono l'unica forma di ospitalità per chi realmente non ha fissa dimora.

Esistono poi frequenti casi di assenza di comunicazione tra diversi enti pubblici, che causano ai migranti la rinuncia forzata alla soddisfazione dei propri diritti, nonché notevoli forme di stress e sfiducia nella macchina amministrativa italiana.

Ad esempio, la ricevuta in attesa del primo permesso di soggiorno per richiesta asilo, titolo che attesta la regolare presenza del migrante sul territorio nazionale, è

riconosciuta dall'ASL, ma non dall'Agenzia delle Entrate, che non rilascia il Codice Fiscale e, senza questo, non si può avere la tessera sanitaria.

O ancora, per molti uffici comunali il documento di identificazione valido è la carta d'identità o il passaporto nazionale (di nuovo lo stesso problema), e non il permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura; per quest'ultima vale il permesso di soggiorno e non la carta d'identità, e così via.

Problemi come quelli segnalati, assieme ad altre piccole ma ricorrenti questioni affini, sono conseguenze dell'assenza di una legge organica sul diritto di asilo in Italia, unico paese nell'Unione Europea a non essersene ancora dotato. Eppure il diritto di asilo è riconosciuto dalla Costituzione Italiana all'art. 10, ed in maniera molto estensiva, ma con un richiamo ad una legge ad hoc che non è stata mai scritta (ci sarà un nesso tra le due cose?).

Lavorare per la tutela dei migranti umanitari significa avere sempre nella borsa tutte le circolari ministeriali, i decreti legislativi, le note specifiche dei dirigenti di dipartimenti comunali o dell'ASL, che chiariscono, ma per la verità non sempre, questo o quel problema, procedura, diritto. E, come spesso accade, vedersi contrapporre analoghi documenti degli stessi enti che a volte contraddicono i tuoi.

In assenza di una legge specifica, infatti, il tema del diritto di asilo è trattato come piccola parte del complesso delle leggi sull'immigrazione, e regolato da una serie di circolari e disposizioni a volte poco chiare, a volte interdittorie, a volte addirittura contraddittorie.

Ciò comporta, da parte di molti uffici pubblici, una sostanziale equiparazione del migrante umanitario con il resto dei migranti, e così, ad esempio, come per gli altri migranti serve il passaporto per il rinnovo del permesso di soggiorno, allora servirà anche per chi ha la protezione umanitaria, alla fine non è un rifugiato tout-court: è esattamente il ragionamento alla base del comportamento della Questura e non solo.

I due nuovi decreti legislativi che hanno recepito le direttive europee sul diritto di asilo, illustrati in modo come sempre chiaro e diretto da Gianfranco Schiavone nel capitolo primo, dovrebbero aver chiarito l'equivoco.

In particolare con l'istituzione del nuovo status di Protezione Sussidiaria vengono estesi, nella fase transitoria antecedente la conversione del permesso di soggiorno, i diritti previsti per questo nuovo status agli attuali titolari di protezione umanitaria, come previsto dall'articolo 34 del D.Lgs 251/07.

In realtà, a tutt'oggi, nulla è ancora variato a Napoli, se non per i soliti casi di soluzioni estemporanee che, paradossalmente, non fanno che peggiorare la considerazione dei migranti della nostra Pubblica Amministrazione.

Nel frattempo decine di persone hanno visto scadere il permesso ed attendono notizie su come rinnovarlo.

È il problema di intere comunità di migranti umanitari a Napoli e provincia, prima tra tutte quella eritrea, dove esistono testimonianze del rischio che corrono i familiari rimasti in patria del migrante che, autodenunciandosi come ex richiedente asilo, chiedesse all'Ambasciata il rilascio del passaporto.

Questo finisce spesso per costringere gli eritrei a trasferirsi altrove, dove possono superare questo ostacolo, rinnovare il permesso di soggiorno per motivi umanitari ed ottenere persino il titolo di viaggio, che a Napoli è un speranza vana.

È anche questo uno dei motivi, come si vedrà al capitolo IV, per cui la comunità di migranti umanitari eritrei è molto meno consistente che nel in altre parti dell'Italia.

Ed ancora potremmo aggiungere dei problemi che la questione passaporti, e la connessa sospensione dei rinnovi dei permessi di soggiorno per motivi umanitari, crea per ottenere la residenza, la carta d'identità, la patente, il rinnovo della tessera sanitaria. Problemi che si affrontano e si risolvono di volta in volta, dovendo far ricorso magari a strumenti temporanei, quale a livello sanitario l'STP, che pur garantendo la continuità del diritto alla salute, sono visti dai migranti come una *diminutio*, con la concreta sensazione di essere tornati quello che significa appunto quell'acronimo, Stranieri Temporaneamente Presenti.

Un bel numero di diritti sospesi o negati in un colpo solo. Basterebbe una legge per evitarlo. Eppure in Italia se ne fanno centinaia ogni anno. A quando?

\*L.E.S.S. onlus  
Coordinatore progetto I.A.R.A.

## Capitolo IV

### Dati del monitoraggio 2004-2008

#### *Confronto tra i dati in Europa ed in Italia: 2003-2007*

Nonostante si pensi spesso il contrario, l'Italia è ancora un Paese dove il numero di richieste di asilo, sia pure in aumento (+ 35,8% rispetto al 2006), restano inferiori, a volte decisamente, rispetto ad altri Paesi dell'Unione Europea.

Riportiamo di seguito i dati dell'UNHCR sulle richieste di asilo dal 2003 al 2007, confrontando i dati italiani con quelli dei Paesi UE dove più grande è il numero dei richiedenti asilo. Le classifiche sono relative a tutti i Paesi del globo: il primo Paese per richieste di asilo, sia nel 2007 sia nel quinquennio 2003-2007, restano gli Stati Uniti d'America.

Paese di asilo	Richieste di asilo					Var. 07-06	Classifica		Richiedenti asilo per 1000 abitanti	
	2003	2004	2005	2006	2007		2007	03-07	2007	03-07
Italia	13,460	9,720	9,550	10,350	14,050	36%	8	11	0.2	1.0
Svezia	31,350	23,160	17,530	24,320	36,210	49%	2	5	4.0	14.5
Francia	59,770	58,550	49,730	30,750	29,160	-5%	3	2	0.5	3.7
Regno Unito	60,050	40,620	30,840	28,320	27,900	-1%	5	3	0.5	3.1
Grecia	8,180	4,470	9,050	12,270	25,110	105%	6	10	2.3	5.3
Germania	50,560	35,610	28,910	21,030	19,160	-9%	7	4	0.2	1.9
Austria	32,360	24,630	22,460	13,350	11,880	-11%	9	7	1.4	12.5
Totale UE (27)	349,320	281,550	240,950	201,000	222,910	11%			0.5	2.6

Emerge chiaramente un decremento delle richieste di asilo nei Paesi dove il fenomeno è storicamente più rilevante (Germania, Francia, Regno Unito) ed un aumento nei Paesi del Sud Europa (Grecia e Italia).

La variazione è in parte sicuramente ascrivibile agli effetti del Regolamento Dublino (vedi capitolo I), che sostanzialmente costringe i richiedenti asilo a vedere esaminata la propria domanda nel primo Paese della UE dove arrivano, piuttosto che in quello che avevano eletto a meta del proprio percorso migratorio.

È il caso, ad esempio, di alcuni beneficiari di accoglienza somali del progetto I.A.R.A., re-inviati dalla Norvegia (dove esiste una grande e strutturata comunità di connazionali richiedenti asilo e rifugiati) in Italia, o di un richiedente asilo irakeno rimandato in Italia prima dalla Gran Bretagna ed in seguito dalla Francia.

Resta evidente come il numero delle richieste di asilo presentate in Italia sia ancora la metà di Francia e Regno Unito.

In particolare, confrontando i dati relativi al rapporto con la popolazione italiana nel quinquennio, si evidenzia come l'incidenza delle migrazioni umanitarie nel nostro Paese sia ancora minore rispetto ai Paesi prima citati, con un numero di richiedenti asilo per ogni 1000 abitanti che va da meno di un terzo rispetto a Regno Unito e Francia, a meno di un quinto della Germania, fino ad arrivare addirittura ad un rapporto di 14,5 ad 1 rispetto alla Svezia.

Nonostante questo, il livello dei servizi di accoglienza ed integrazione in Italia è ancora largamente inferiore alle necessità, e dato il trend la situazione tenderà a peggiorare.

Un altro mito da sfatare riguarda la presunta infondatezza della maggior parte delle richieste di asilo, che di volta in volta viene denunciata da esponenti politici anche con importanti incarichi governativi, che vedono nella richiesta di asilo un modo per aggirare le stringenti normative italiane sull'immigrazione (il che, per inciso, dovrebbe semmai far ragionare sulla validità delle politiche sull'immigrazione in Italia).

I dati della Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo, riferiti al 2007, sono i seguenti:

Riconoscimento dello status di rifugiato	10,4%
Diniego e concessione della protezione umanitaria	46,7%
Diniego senza protezione	36,3%
Altro (Dublino, irreperibilità, rinuncia, non esaminate, da riesaminare)	6,6%

Come si vede, il 57,1% delle domande vengono valutate come fondate e viene riconosciuta una delle due forme di protezione. Va inoltre rilevato come molti dei "diniegati" propongano ricorso, per cui andrebbero anche aggiunti coloro che si vedono riconosciuto il diritto di asilo a seguito di riesame dell'istanza o di pronunciamento in sede giudiziaria. Va aggiunto poi che i nuovi decreti legislativi ridefiniscono il ricorrente come richiedente asilo a tutti gli effetti.

Infine va sottolineato come il fenomeno delle migrazioni umanitarie sia in Italia molto più recente che in altri Paesi europei.

A titolo di comparazione, in Italia i rifugiati sono quasi 27mila, Germania circa 600mila e nel Regno Unito oltre 301mila, mentre i Paesi Bassi e la Francia ne ospitano tra i 100mila e i 150mila. In Danimarca, Germania e Svezia i rifugiati sono tra i 6,7 e gli 8,8 ogni 1.000 abitanti, nei Paesi Bassi oltre 7, nel Regno Unito quasi 5, mentre in Italia appena 0,4 su 1000 abitanti, ovvero 1 ogni 2.200 abitanti (*fonte UNHCR*).



### *I dati del monitoraggio I.A.R.A.*

Prima di esaminare i dati raccolti dal progetto I.A.R.A. dall'ottobre 2004 al 30 aprile 2008, dobbiamo premettere che i dati sono relativi solo ai RARU assistiti, ossia che hanno compilato un'apposita scheda di monitoraggio; sfuggono cioè a questi dati tutti i migranti umanitari incontrati in questi anni, sia dentro che fuori le strutture del progetto, per i quali non si è avuta la possibilità, il tempo, o si è ritenuto inopportuno "censire".

Inoltre i dati che seguiranno sono relativi al primo contatto avvenuto con il progetto; riguardo, ad esempio, la conoscenza della lingua italiana o l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, o lo stesso titolo di soggiorno, ci si riferisce a quel preciso momento del primo incontro registrato, ma in seguito quelle situazioni sono evolute e, nel caso della lingua o dell'iscrizione SSN, quasi sempre in senso più positivo.

Per questi motivi, ed anche per l'occasionalità degli incontri avvenuti (non programmati in senso statistico, ma legati all'arrivo dei RARU nelle strutture di accoglienza interna ed agli sportelli) il monitoraggio non ha la pretesa di avere un valore statistico ed aggiornato alla situazione attuale di molti dei RARU incontrati all'epoca del primo contatto, ma illustrare quanto osservato in questi anni, e, se possibile, l'evoluzione dei dati nel tempo.

Abbiamo già sottolineato, però, come spesso questi dati siano risultati più vicini alla realtà di quelli ufficiali, per considerazioni legate alla discrasia tra la residenza effettiva e la residenza riportata dal permesso di soggiorno, soprattutto per i richiedenti asilo provenienti da altre zone dell'Italia.

È nostro obiettivo, nelle prossime edizioni annuali, rendere questa pubblicazione anche un resoconto statistico, sia dotandosi degli strumenti necessari, sia raccogliendo e confrontando i dati degli Enti pubblici coinvolti sul tema.

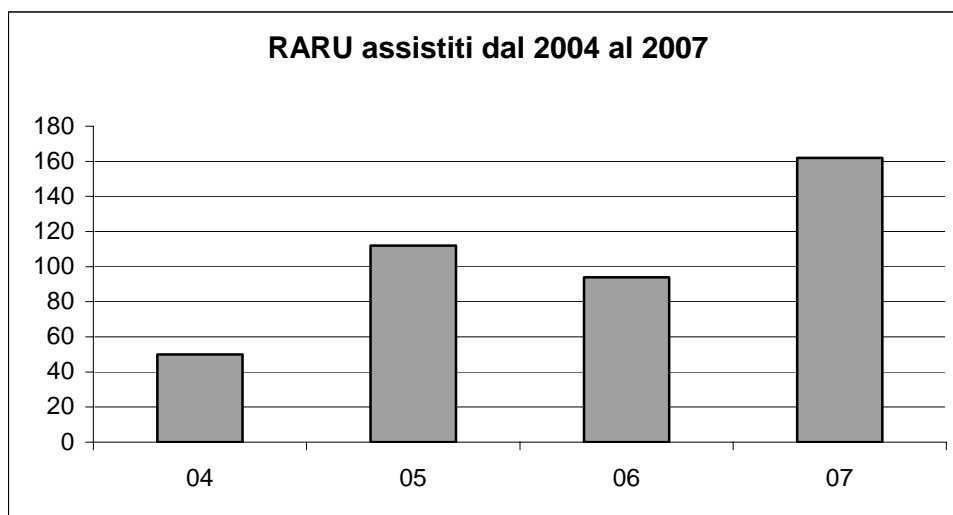
Resterà costante, per le future pubblicazioni del Dossier, l'appuntamento editoriale del 20 giugno, in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato, indetta dal 2000 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, per mantenere alta l'attenzione sul Diritto di Asilo a Napoli e provincia, e per fare il punto sugli sviluppi delle politiche di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo sul nostro vasto e complesso territorio.

I dati complessivi dall'ottobre 2004 alla fine del 2007 si riferiscono a 418 schede di monitoraggio.

Il dato dell'anno 2006, che riporta un leggero calo, è in parte dovuto anche cause organizzative di breve periodo.

È evidente l'impennata delle presenze nel 2007, in linea con i dati nazionali, e conforme anche all'aumento delle richieste di asilo registratosi alla Questura di Napoli.

I dati parziali del 2008 sembrano confermare al momento il trend di crescita.



I servizi più richiesti in questi anni sono stati l'assistenza legale, l'orientamento ai corsi di italiano ed alla formazione professionale, il supporto alla redazione della memoria personale per le audizioni in Commissione, l'accompagnamento ai servizi socio-sanitari e la mediazione culturale, il supporto per le richieste di riconvocazione in Commissione a seguito di dinieghi per irreperibilità.

Nel 2007, in coincidenza con l'elevato aumento delle richieste di asilo a Napoli, sono fortemente cresciute le richieste di domiciliazione legale, che per la fine del 2008 si prevedono in ulteriore aumento, in base alle richieste finora pervenute.

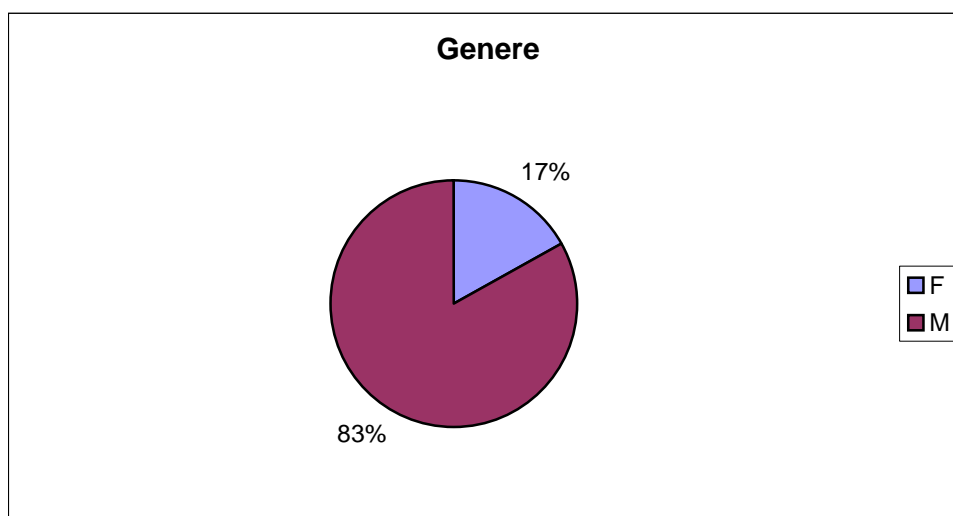
Aumentano anche le richieste di accoglienza, sia stabile da parte dei migranti, sia temporanea da parte della Prefettura. In questo secondo caso si sono utilizzate, quando possibile, sia un'altra ala della struttura comunale di Vico Santa Maria a Vertecoeli, gestita dall'Anolf per l'accoglienza temporanea di migranti, sia il Dormitorio Pubblico Comunale.

Il confronto per genere evidenzia la netta maggioranza di uomini tra i RARU monitorati dal progetto.

In questi anni, e negli anni precedenti, abbiamo incontrato molte donne, portatrici di storie ed esperienze di violenza, di lutti, di discriminazioni; e molto spesso, con una ritrosia a rendere pubbliche le loro vite passate, specialmente quando accompagnate nella loro migrazione dai figli.

Quando ancora possibile, il loro desiderio era trovare un lavoro e assicurare un futuro di serenità ai loro bambini.

Convincerle dell'importanza della richiesta di asilo è immensamente più impegnativo che per gli uomini.

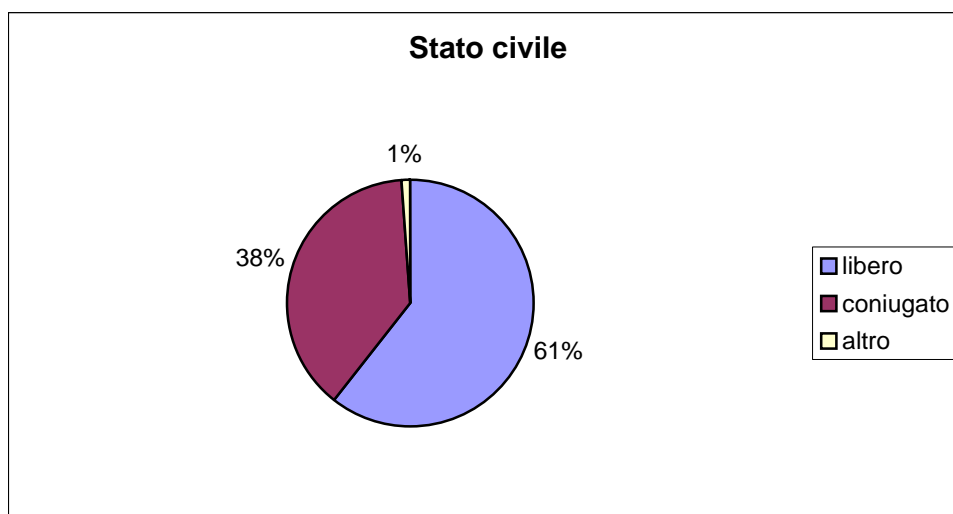


È anche per questo lavoro, però, che il numero di donne richiedenti asilo è in leggera ma continua crescita, così come la percentuale rispetto agli uomini; basti confrontare l'analogo dato del 2003 (cfr. capitolo II), dove il dato relativo alle donne si fermava al 7%.

Va inoltre rilevato che, ad oggi, il 100% delle donne entrate in accoglienza nel progetto I.A.R.A. come richiedenti asilo hanno in seguito ottenuto lo status di rifugiate, a parziale risarcimento delle esperienze passate nel loro Paese, della drammaticità della fuga con i loro figli, della difficoltà di proteggere i loro bambini in un Paese estraneo.

Una piccola dimostrazione dell'importanza della rete SPRAR.

Osservando il dato sullo stato civile, soffermiamoci su uno dei temi più importanti e problematici legato ai migranti umanitari: il ricongiungimento familiare.



La possibilità di ricongiungersi ai propri familiari è, ovviamente, una delle esigenze primarie per tutti i migranti, ma in particolar modo per chi è dovuto fuggire dal proprio Paese e teme per la sicurezza dei suoi cari.

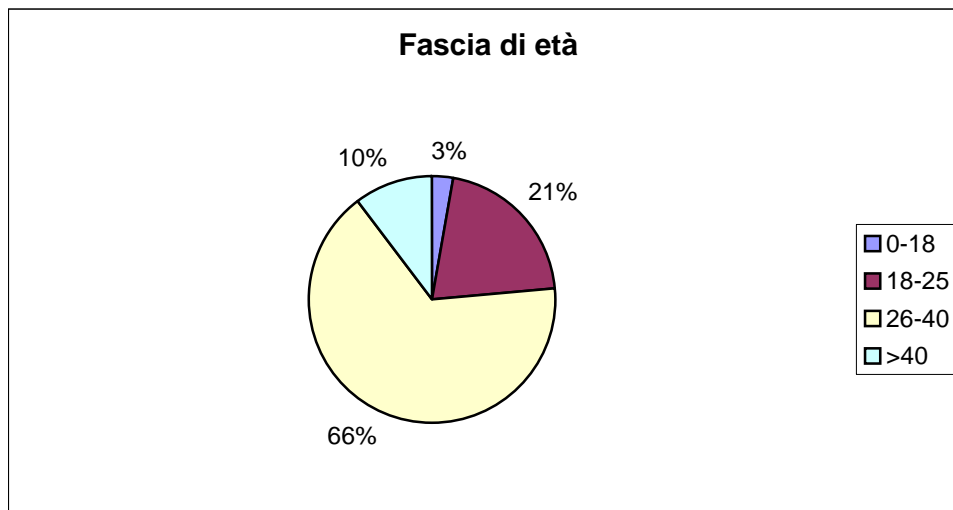
Il diritto al ricongiungimento familiare è, però, riconosciuto solo ai rifugiati, in forma più agevolata rispetto ai migranti con permesso per lavoro (assenza dei requisiti sul lavoro e sulla casa), ma non ai titolari di protezione umanitaria e, men che meno, ai richiedenti asilo.

Le nuove normative italiane, in maniera condivisibile, hanno esteso tale diritto anche ai titolari di protezione sussidiaria, ma senza le agevolazioni previste per i rifugiati.

Aggiungiamo che, a volte, anche chi gode in linea teorica di questo diritto non può averne effettivamente accesso: è il caso della gran parte dei somali.

In Somalia non esiste rappresentanza diplomatica italiana, e l'Ambasciata di riferimento è quella di Nairobi in Kenia. È palese che, perdurando l'attuale situazione di grave instabilità in Somalia (si veda il capitolo V), è estremamente difficile, per i congiunti del rifugiato somalo residente in Italia, recarsi in Kenia per espletare tutte le formalità burocratiche, attendere il visto e partire per il nostro Paese.

La suddivisione per fascia di età mostra come i due terzi dei RARU incontrati abbiano tra i 26 ed i 40 anni. In questa fascia di età, ed ancor più per quel 10% di ultraquarantenni, si pone il problema del reinserimento lavorativo, soprattutto se confrontato con la loro esperienza lavorativa pregressa.



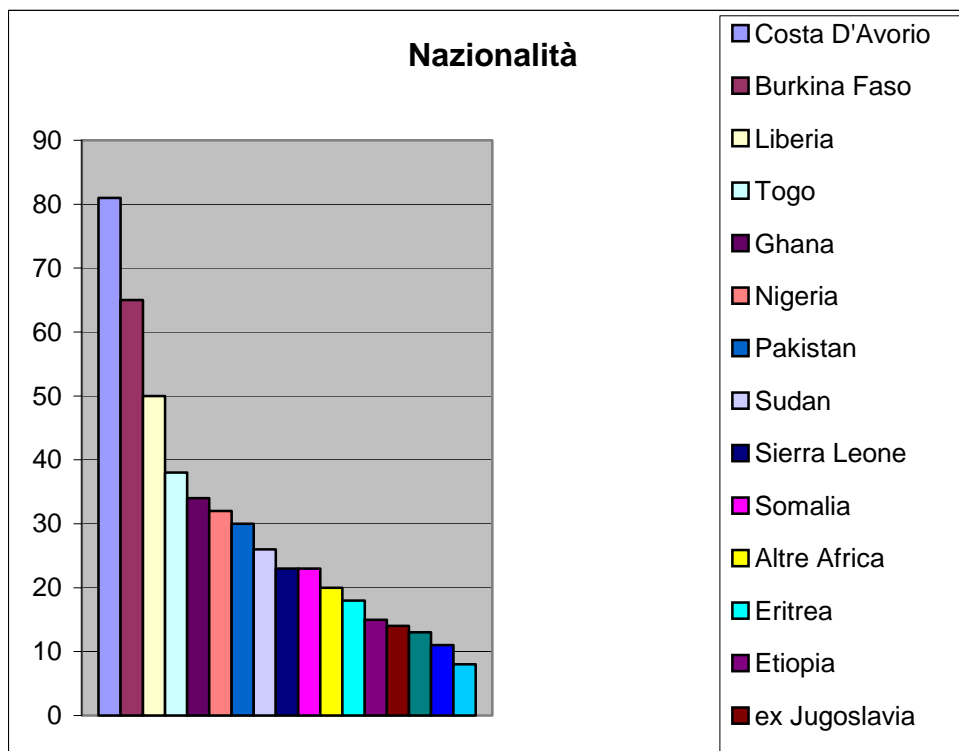
In un mondo del lavoro come il nostro, che pretende lavoratori giovani, con alta scolarizzazione e disponibili a forme di lavoro a termine, un ingegnere, un insegnante, un medico immigrato trova enormi difficoltà, prima ad equiparare i propri titoli di studio a quelli italiani (basti pensare solo ai problemi per recuperare questi documenti, stante l'impossibilità di avvalersi delle proprie rappresentanze diplomatiche), e dopo a trovare occasioni lavorative conformi alle proprie competenze pregresse.

In questo campo è centrale il ruolo della formazione professionale, ma spesso occorrerebbero piuttosto percorsi di riqualificazione, che permettano sia al migrante di aggiornare le proprie competenze professionali, sia al nostro territorio di avvalersi di queste straordinarie risorse.

Dover spesso accontentarsi di occasioni di lavoro di livello inferiore ma più immediate, è una grave perdita per entrambi i soggetti in campo.

Negli ultimi due anni si è rilevato un arrivo crescente di richiedenti asilo ivoriani e burkinabé. Per le situazioni nei paesi di provenienza, si veda il focus a fine capitolo.

I dati sui liberiani risentono ancora della situazione monitorata nel 2003 (cfr. capitolo II), che nel 2004 e 2005 ancora non era giunta ad una soluzione definitiva, nonché del successivo lavoro legato ai ricorsi per i dinieghi della Commissione Nazionale ad alcuni dei migranti assistiti in quel periodo.



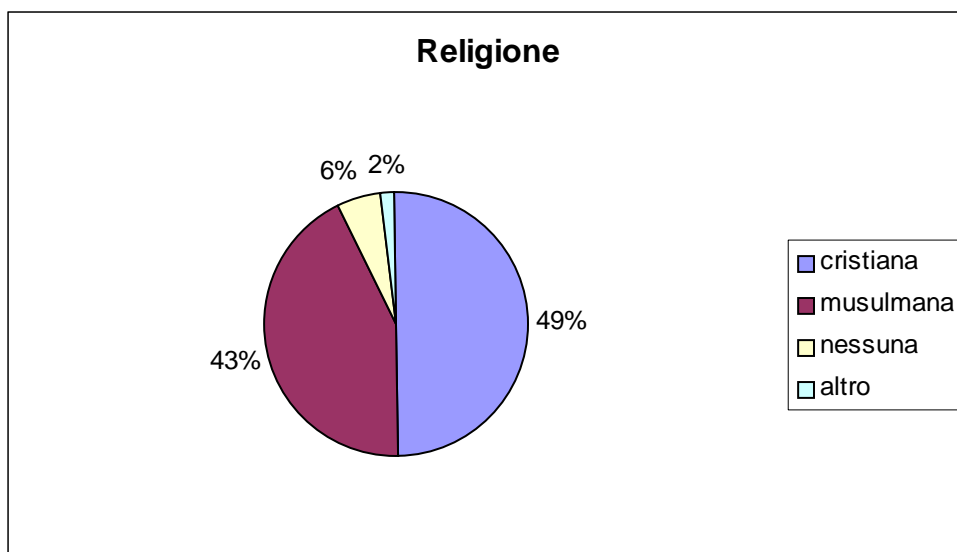
Rispetto ai dati nazionali, la presenza di RARU eritrei, sia pur crescente negli anni, resta meno significativa.

A tal proposito va sottolineato che la “questione passaporti” (cfr. capitolo III), incide pesantemente sulla comunità eritrea, che dunque (casi rilevati spesso dal progetto), preferiscono trasferirsi in altre città dove non è presente lo stesso problema.

Il dato relativo ai pakistani riporta un fenomeno crescente tra la fine del 2007 ed il 2008, legato al “ritorno” alla procedura della richiesta di asilo da parte di moltissimi migranti di quel Paese, a seguito degli avvenimenti degli ultimi mesi in Pakistan.

Si sente sempre più spesso parlare di invasione dei musulmani e di islamizzazione dell'Italia. Crediamo sia gravemente errato pensare di legare il diritto di un migrante ad una vita migliore, ed ancor più quello ad ottenere protezione dalle persecuzioni subite nel suo Paese, alla sua fede religiosa. È un concetto che purtroppo sentiamo esposto spesso negli ultimi anni.

Anche enti religiosi come la Caritas, di cui conosciamo ed apprezziamo l'impegno a Napoli e provincia, e che ci hanno sostenuto spesso, soprattutto all'inizio, su questioni quali le domiciliazioni legali, focalizzano le loro attività di assistenza sulla persona, sulle sue difficoltà e le sue esigenze, e non in base al suo credo.



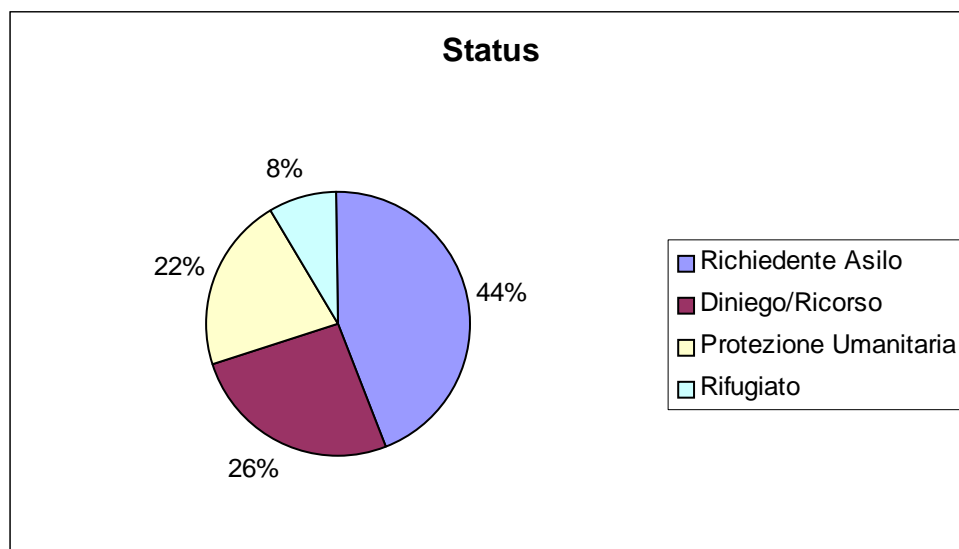
I dati numerici riscontrati a Napoli e provincia, inoltre, riportano una situazione differente, con una maggioranza di cristiani, circa una persona su due.

La conoscenza delle storie singole dei RARU incontrati aggiungono anche ulteriori considerazioni.

Oltre ad essere maggioranza, i RARU di religione cristiana dimostrano un legame con la religione ed un livello di partecipazione alla vita religiosa mediamente molto maggiore di quello presente nella società italiana.

Lo stesso può dirsi per i RARU di fede musulmana, che dimostrano, inoltre, un'elevata predisposizione alla convivenza "mista" (ci riferiamo, in questo caso ai beneficiari accolti dal progetto), sinceramente meno problematica rispetto agli altri.

Considerando che un ricorrente contro il diniego di una Commissione va ancora considerato, in base alle nuove normative, un richiedente asilo, possiamo valutare che a questa categoria appartengono ben il 70% dei migranti incontrati.



Se fotografassimo la loro situazione ad oggi, allora potremmo ampliare di molto il dato sui titolari di protezione umanitaria, che è la forma di protezione ampiamente più diffusa (cfr. pag. 62).

Lo status di rifugiato resta un miraggio per la grande maggioranza dei richiedenti asilo; per vedersi riconosciuto questo status, legato a requisiti strettamente soggettivi, non basta aver subito gravi persecuzioni, bisogna essere in grado di dimostrarlo, di convincere i membri di una Commissione.

Sono innumerevoli i casi di richiedenti asilo che, nonostante valutassimo alta la possibilità che ricevessero lo status di rifugiato, si sono ritrovati con la sola protezione umanitaria.

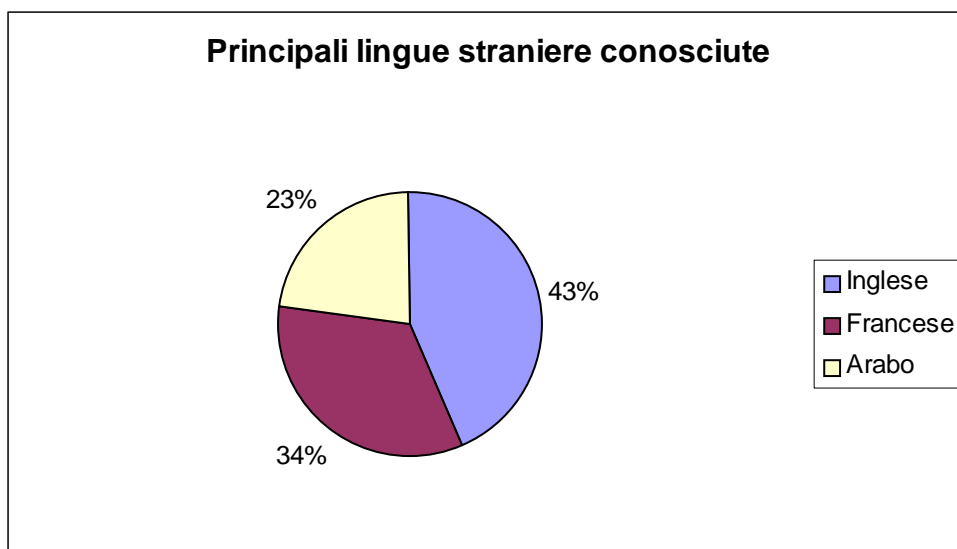
È del tutto evidente, poi, che in questi casi convincere il migrante della possibilità di ricorrere per vedersi riconosciuti pienamente i propri diritti è quasi sempre senza risultato; diviene più forte la volontà di concludere definitivamente un percorso, anche se in maniera deludente e incomprensibile, e lasciarsi finalmente alle spalle un iter burocratico lungo quanto incerto. Non ci sentiamo di giudicare queste decisioni; il nostro compito resta orientare i RARU sui loro diritti, ma le scelte finali restano definitivamente le loro.



Un'altra questione che sentiamo spesso porre in incontri, convegni e pubblicazioni è quella dell'alfabetizzazione dei migranti.

Il termine *alfabetizzazione* può essere inteso come l'attività di fornire, a persone analfabete, gli strumenti culturali sufficienti a renderle capaci di leggere e scrivere.

È un termine che riteniamo in parte impreciso, che si riferisce semmai alla sola necessità di imparare la lingua italiana, come vedremo nel grafico della pagina successiva.



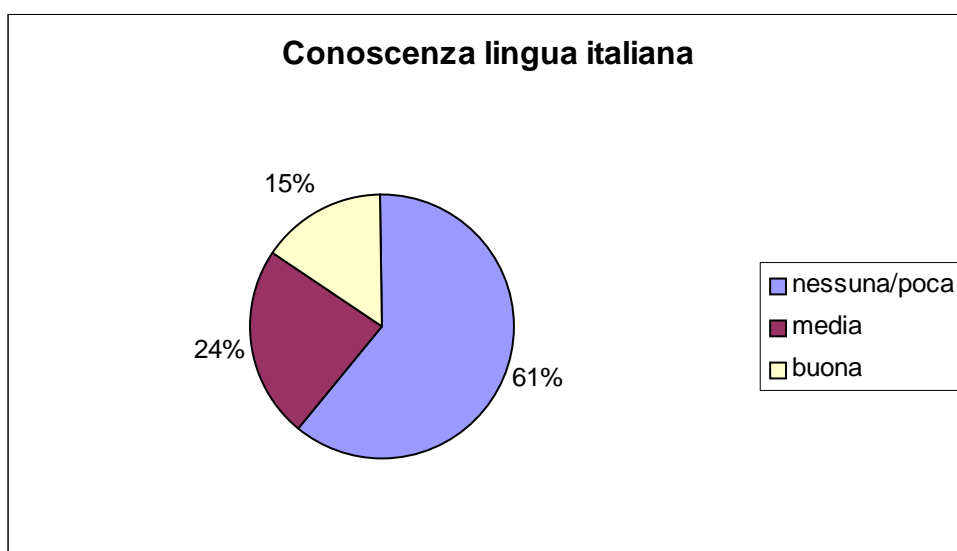
Oltre il 95% dei RARU incontrati conosce almeno una delle tre lingue riportate, spesso almeno due. Abbiamo incontrato, ad esempio, un richiedente asilo somalo che parlava correttamente, oltre alla sua lingua, l'italiano, l'inglese, l'arabo, e discretamente il tedesco e il norvegese.

Questo dato in parte è conseguenza della storia coloniale di gran parte dei Paesi africani ed asiatici, ed in parte deriva dal buon livello di scolarizzazione media dei RARU.

La conoscenza di alcune delle lingue internazionali più importanti, inglese, francese ed arabo, in un Paese come l'Italia, dove invece il livello di conoscenza delle lingue straniere è di livello non eccelso, risulta un buono strumento di base per l'inserimento lavorativo, in particolar modo nel settore turistico-alberghiero e nel settore commerciale connesso. Si rileva, inoltre, che la conoscenza di lingue straniere facilita, nella maggioranza dei casi, l'apprendimento della lingua italiana. Va notato, infine, che è invece di ostacolo la bassa conoscenza media delle lingue straniere negli uffici pubblici, che comporta la continua necessità di accompagnare i migranti ai servizi pubblici nel periodo transitorio tra l'arrivo a Napoli e l'apprendimento della nostra lingua.

L'apprendimento della lingua italiana è, con tutta evidenza, una delle prime necessità di un migrante, anche in considerazione, come prima evidenziato, della impreparazione media dei servizi pubblici nel campo della mediazione culturale e dell'interpretariato.

A Napoli i corsi di italiano per migranti sono sufficientemente diffusi, sia attraverso corsi serali nelle scuole pubbliche (strutture EDA - Educazione Degli Adulti), che attraverso associazioni ed enti di volontariato. Semmai, per la nostra concezione dell'importanza del ruolo pubblico nell'istruzione, risultano ancora troppo prevalenti le seconde rispetto alle prime.



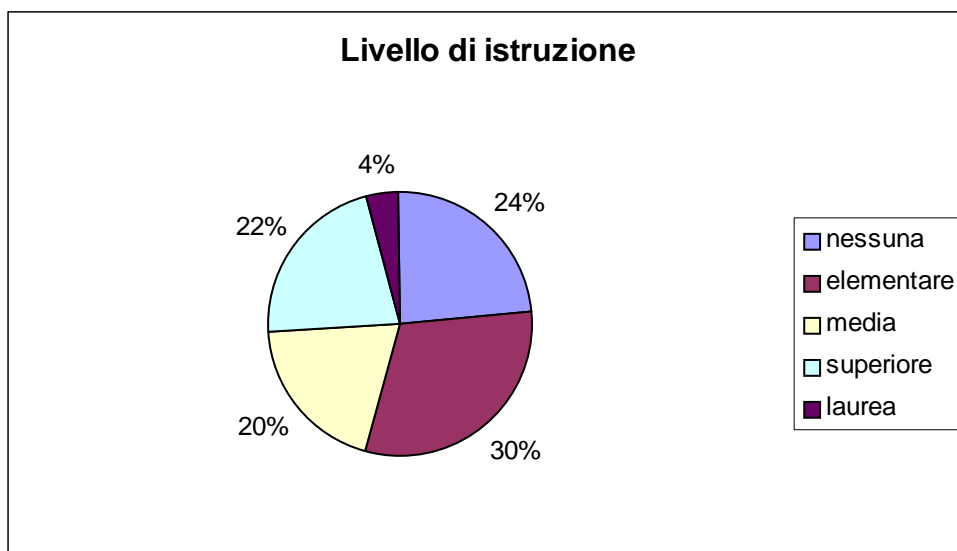
Confrontando il dato sulla lingua italiana con quello relativo allo status, ad un 30% di migranti ai quali è stata riconosciuta una delle due protezioni, corrisponde un 39% di migranti con una conoscenza medio-alta della lingua italiana.

L'alta percentuale di migranti con livello di conoscenza della nostra lingua basso o nullo (61%) è connesso sia al dato sui richiedenti asilo (44%) sia a quello dei diniegati e ricorrenti (26%). Si evidenzia come, ovviamente, la soluzione del primo problema per i migranti umanitari, ottenere la protezione nel nostro Paese, aiuti poi i RARU ad imparare, con estrema velocità, la nostra lingua, attraverso la frequentazione di corsi. Chi, invece, è ancora alle prese con il percorso della richiesta di asilo, e peggio ancora con quello giuridico dei ricorsi, si limita ad un apprendimento di base, attraverso le attività della vita di tutti i giorni.

Il progetto, in questi anni, si è attivato continuamente per l'inserimento dei richiedenti asilo nei corsi di italiano presenti sul territorio. Molti dei migranti che, all'epoca del primo monitoraggio, rientravano nella percentuale del livello basso o nullo, hanno recuperato rapidamente questo gap.

Non è sempre facile equiparare il livello di istruzione dei migranti a quello italiano. Diversi sono i sistemi scolastici, i programmi di licei, istituti professionali ed università. Anche il numero di anni di studio per ottenere un titolo può variare da sistema a sistema e rispetto all'ordinamento italiano.

Laddove possibile, si è fatto riferimento al titolo di studio, altrimenti al numero di anni di studio.



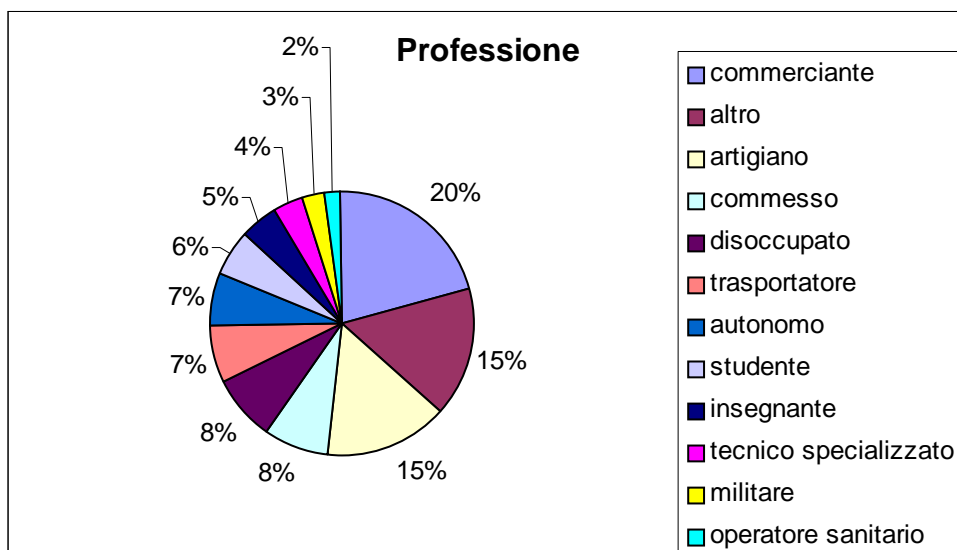
Si nota come il livello di scolarizzazione dei RARU sia in genere medio alto, con un 24% che comprende sia chi non ha studiato, sia i minori che non hanno potuto terminare gli studi a causa dell'improvvisa migrazione, ed in questi casi va considerato che l'obbligo scolastico viene in seguito completato in Italia.

I dati del censimento Istat del 2001 sulla popolazione italiana riportavano un 6,8% di laureati, un 28,3% di diplomati, un 31,7% con licenza media ed un 26,4% con licenza elementare. I dati del monitoraggio non si discostano enormemente dai dati italiani, e vanno sempre considerate le difficoltà incontrate dai RARU nei loro Paesi; difficoltà che, come già segnalato, continuano nel nostro Paese quando tentano di recuperare, tradurre ed equiparare i propri titoli di studio.

L'analisi dei dati sulla situazione lavorativa nei Paesi di provenienza, fornisce un risultato interessante, ma tuttavia noto: solo l'8% dei RARU incontrati risulta disoccupato al momento della fuga dal loro Paese.

Inoltre, le tipologie lavorative, pur se estremamente varie, rientrano in gran parte in un livello medio della classificazione socio-economica.

Tutto ciò conferma che, nella massima parte dei casi, la motivazione economica è irrilevante nel percorso migratorio dei RARU.



Si prenda il dato complessivo relativo alle attività commerciali autonome (circa il 42%) e si consideri che le stesse attività sono spesso state distrutte nei loro Paesi, sia per persecuzioni soggettive, sia a causa di gravi avvenimenti avvenuti in quelle regioni.

Molti dei migranti che avevano questo tipo di attività manifestano l'intenzione di ricominciare da capo nel nostro Paese.

Riteniamo persino inutile soffermarci sulla sostanziale impossibilità per costoro di accedere a forme di credito bancario, nella totale assenza di garanzie da portare a sostegno della richiesta, che consentano l'avvio di attività commerciali.

In questo settore sarebbero necessarie forme di finanziamento pubbliche più strutturali, o interventi di microcredito.

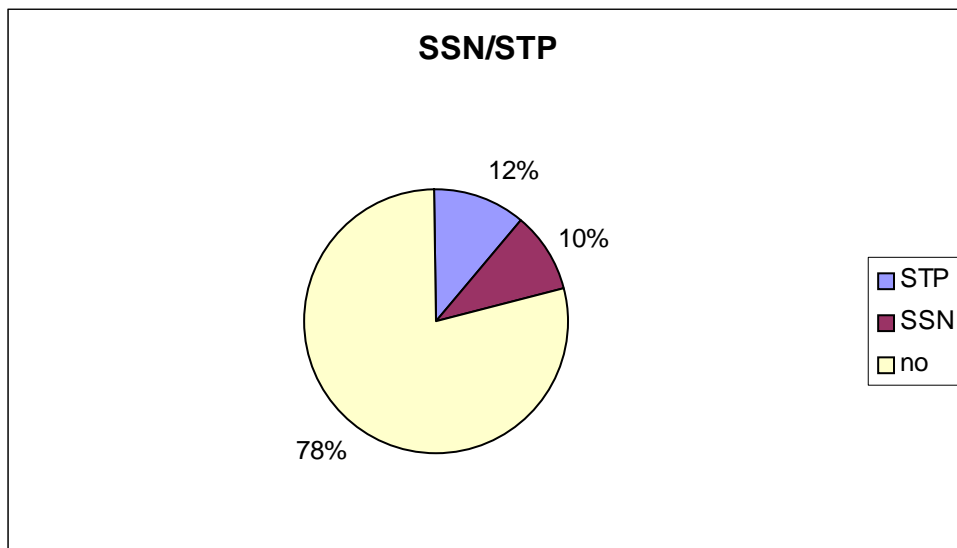
Si nota, infine, che circa il 18% delle professioni sono di tipo specialistico, a cui va aggiunto un 6% di studenti, in maggioranza universitari.

L'assistenza sanitaria è garantita ai richiedenti asilo, attraverso il Servizio Sanitario Nazionale.

Un richiedente asilo, inoltre, è esente da ogni spesa di ticket e per le visite specialistiche. Analogo trattamento è riservato ai ricorrenti avverso il diniego della Commissione.

Un rifugiato è esente solo dal ticket sui farmaci, mentre l'eventuale esenzione per la specialistica è legata alla condizione economica, come per gli italiani.

Per un titolare di protezione umanitaria, anche in questo settore, non è prevista nessuna esenzione specifica.



L'elevato numero di RARU privi di tessera sanitaria è legato, in base a quanto abbiamo rilevato negli anni, a tre fattori:

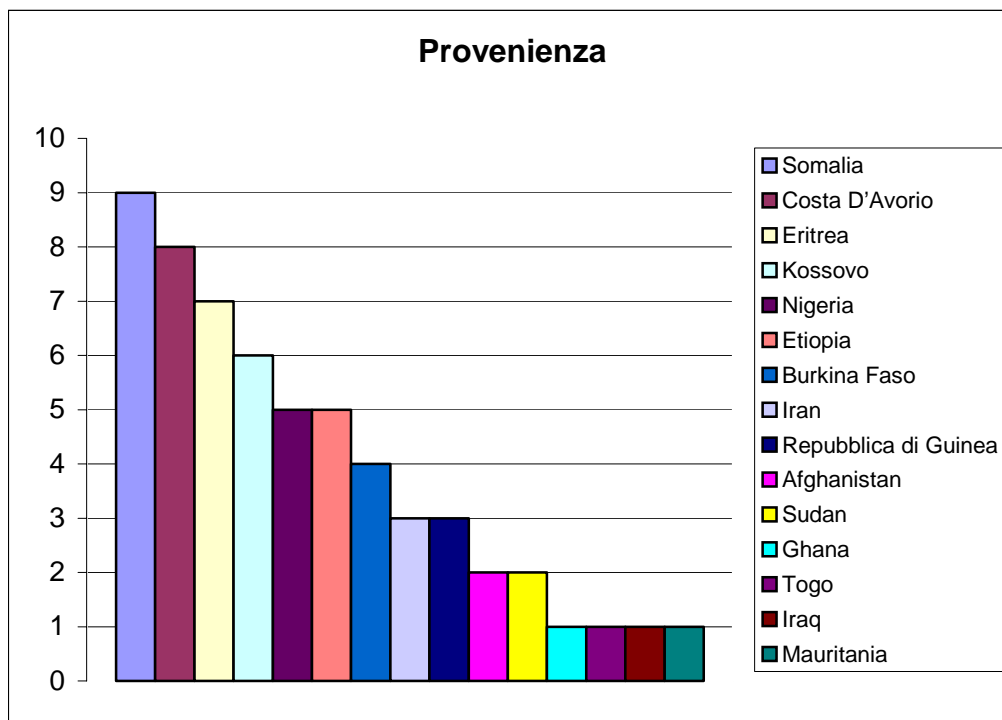
- richiedenti asilo che hanno presentato domanda in Questura da poco, e devono ancora iniziare l'iter della richiesta di tessera SSN (codice fiscale, ospitalità);
- richiedenti asilo in possesso di ricevuta ed in attesa del rilascio del primo permesso di soggiorno, che in tal caso trovano notevoli difficoltà, spesso insormontabili, ad ottenere il codice fiscale dall'Agenzia delle Entrate, che non riconosce questa prima ricevuta come titolo sufficiente allo scopo;
- titolari di protezione umanitaria di recente arrivo a Napoli e provincia.

Anche questo dato si riferisce però al primo contatto avvenuto col progetto, e con il tempo si può considerare sostanzialmente recuperato.

## *I RARU accolti*

Fino al 30 aprile 2008 il progetto ha avuto in accoglienza 58 persone, suddivise tra 33 singoli uomini, 4 famiglie e 4 donne sole con prole.

La principale nazionalità è la somala, seguita da Costa D'Avorio, Eritrea, Kosovo, Nigeria, Etiopia, Burkina Faso, Iran, Repubblica di Guinea, Afghanistan, Sudan, Ghana, Togo, Mauritania, Iraq.



Le donne accolte sono state 17, i minori 11, di cui 3 nati durante il periodo di accoglienza di entrambi i genitori o della madre.

Gli inserimenti sono stati sostanzialmente divisi in parti uguali tra segnalazioni del Servizio Centrale e della Prefettura e inserimenti diretti a seguito del monitoraggio del progetto.

Tutti i beneficiari inseriti come richiedenti asilo, che nel frattempo hanno effettuato il colloquio con le Commissioni (nella stragrande maggioranza quella di Roma, ma anche Milano e Foggia) hanno ottenuto lo status di rifugiato (76%) o la protezione umanitaria (24%); non riteniamo di dover dire che una percentuale così alta sia

dipesa dal lavoro effettuato per la preparazione al colloquio ed il reperimento di documenti e dati in appoggio alle storie personali, ma sicuramente è un'attività estremamente importante di sostegno ai richiedenti asilo, che qualifica questo tipo di accoglienza e sostegno rispetto alla permanenza nei CdI dall'arrivo al colloquio con la Commissione, che non dà sufficiente tempo e strumenti di orientamento ai richiedenti asilo per preparare un evento così importante per la loro vita.

A sostegno di quanto affermato, nel caso delle 3 donne sole con prole accolte come richiedenti asilo, è stato necessario un lungo lavoro di recupero della memoria e di supporto psicologico per arrivare ad un completo recupero della storia personale; questo risultato ha comportato per tutte loro l'ottenimento dello status di rifugiate.

La quasi totalità dei RARU accolti hanno completato percorsi di formazione professionale e/o tirocinio lavorativo, con interessanti risultati relativi al successivo inserimento lavorativo.

Questo è un altro elemento altamente qualificante dell'accoglienza nello SPRAR, per un motivo semplice e ricorsivamente rilevato in questi anni: chi beneficia di una forma di accoglienza completa, ha il tempo e la necessaria serenità per dedicarsi alla costruzione del proprio percorso formativo, ed in seguito lavorativo; chi è costretto, invece, a trovare in tutti i modi mezzi di sostentamento per la vita di tutti i giorni, quand'anche inizi un corso di formazione raramente riesce a portarlo a termine, essendo costretto a trovare piccoli e variegati lavori per sopravvivere.

Va ricordato, infine, che i dati dello stesso Ministero confermano che l'accoglienza nello SPRAR, oltre a non essere confrontabile qualitativamente, risulta economicamente vantaggiosa per lo Stato rispetto alla permanenza nei CdI, arrivando ad una spesa media giornaliera per beneficiario fino a 3 volte inferiore.

Ci sarebbero, quindi, tutti gli elementi per allargare le disponibilità della rete SPRAR, che al momento riesce ad accogliere annualmente una percentuale troppo bassa di richiedenti asilo, ancor più a seguito dell'aumento delle richieste di protezione in Italia negli ultimi anni.

*Crisi regionali: Costa D'Avorio e Burkina Faso*

*Costa D'Avorio\**

La Costa D'Avorio, ex colonia francese acquisì l'indipendenza nel 1960. La sua storia è molto diversa da quella di molti paesi africani. Sotto la presidenza di Felix Houphouët –Boigny (dal 1960 fino alla sua morte nel 1993), la Costa D'Avorio è stato un paese molto ben integrato nel commercio mondiale. Le principali ricchezze dello stato provenivano dall'esportazione di materie prime.

La Costa D'Avorio divenne il primo produttore mondiale di cacao, il secondo o terzo produttore di caffè, forte esportatore di ananas e di altri prodotti agricoli nonché di gas naturali. Questo commercio permise alla Costa D'Avorio di svilupparsi e alla popolazione ivoriana di aprirsi nuove strade nel commercio internazionale. Oltre alla scelta di improntare tutto lo sviluppo del paese sull'agricoltura, il presidente decise di aprire la Costa D'Avorio a chiunque venisse nel paese a lavorare. Molti africani provenienti soprattutto dai paesi vicini (Mali, Burkina Faso, Senegal, Nigeria) giunsero in questo paese attratti dalla possibilità di fare fortuna. Le popolazioni si stabilirono nel nord del paese per lavorare nelle piantagioni. Dunque la politica di Boigny era quella di una apertura senza discriminazioni.

Alla morte del presidente Boigny, il paese andò in contro a una terribile crisi economica. La politica di Boigny di apertura che aveva contribuito a fornire alla Costa d'Avorio forza lavoro, successivamente si rivelò uno dei problemi più gravi che il paese dovette affrontare.

Nel 1994 alcuni intellettuali ivoriani pensarono che fosse giunto il momento di definire chi era ivoriano e chi non lo era, si trattava di un problema politico ma anche religioso. Le popolazioni del nord, in maggioranza musulmane, furono sottoposte sotto il controllo dei ivoriani del sud a maggioranza cristiana. Le popolazioni del nord e del centro furono etichettate come stranieri provenienti dai paesi vicini. Essi furono sottoposti a gravi maltrattamenti da parte delle forze dell'ordine. L'otto dicembre del 1994, una revisione del codice elettorale impose ai candidati alla presidenza di avere la discendenza ivoriana, garantendo la loro cittadinanza.

Lo scopo degli ivoriani sembrò essere prima di tutto di impedire agli "stranieri" di partecipare alle elezioni politiche e di accedere all'impiego delle funzioni pubbliche. I cosiddetti stranieri infatti non potevano ottenere la carta d'identità, il passaporto, non potevano ottenere il certificato di nazionalità e ne potevano votare. Questa situazione portò alla protesta di diversi movimenti: il movimento patriottico della Costa d'Avorio (MPCI) condannò la politica di incitazione alla violenza verbale, gli arresti e i massacri delle personalità e della popolazione



originarie del nord; il MPCCI accusò il regime di Laurent Gbagbo di creare una situazione di discriminazione etnica e di separazione fra nord e sud. Queste proteste culminarono nel 2002 nel colpo di stato che diede inizio alla guerra civile.

#### La guerra civile

Il 19 settembre del 2002 un fallito colpo di stato segnato ai danni del presidente Laurent Gbagbo scatenò una guerra civile che vide opposti l'esercito ivoriano e i ribelli delle Forze Nuove (FN). Il paese fu separato da una zona cuscinetto (la zona era sotto il controllo dei caschi blu della missione ONUCI e i militari francesi dell'operazione LICORNE) che andava da est a ovest dividendo il paese in due parti.

La parte meridionale fu controllata dal governo di Laurent Gbagbo (che controllava anche le due capitali: quella amministrativa, Abijan e quella governativa, Yamoussoukro). Le regioni settentrionali, a maggioranza musulmana, furono in mano a gruppi ribelli uniti nella coalizione armata delle forze nuove: i guerriglieri del Movimento Patriottico della Costa d'Avorio (MPCCI), del Movimento per la Pace e la Giustizia (MPJ) e il Movimento per il Grande Ovest (MPIGO).

Entrambe le parti nel corso del conflitto furono appoggiate da stati esterni che hanno fornito risorse e personale militare. I gruppi ribelli del nord (MPCCI) furono accusati di ricevere armi da Burkina Faso, quelli dell'ovest (MPIGO e MPJ) da Liberia e Sierra Leone, ma quelle in loro possesso furono quelle sottratte da depositi e caserme governative occupate.

Nel gennaio del 2003 a Marcoussis (Francia) fu sottoscritto un accordo fra le parti in conflitto. Gli accordi non ebbero esito positivo. Nell'aprile del 2004, una manifestazione pacifica indetta dai ribelli fu vietata dalle autorità e sfociò nel sangue. Alla base delle motivazioni che portarono alla manifestazione fu la protesta che fu fatta contro la mancata applicazione da parte del presidente Gbagbo degli accordi di pace di Marcoussis. Le forze di opposizione sempre più deluse dalla politica di Laurent Gbagbo, chiesero all'ONU la creazione di un Tribunale Penale per i crimini che furono commessi in Costa d'Avorio dall'ottobre 2000, ma fu costituita solo una commissione d'inchiesta.

Il disarmo che doveva avvenire il 15 ottobre 2004 non ebbe esito positivo, i ribelli si rifiutarono di consegnare le armi. I ribelli accusarono il presidente Laurent Gbagbo di non aver adottato le riforme costituzionali concordate.

Il 30 agosto del 2004 fu firmato l'accordo di Accra tra il presidente Laurent Gbagbo e il g7 (il gruppo che comprendeva tutti i partiti dell'opposizione e gli ex ribelli del FN).

Gli accordi dell'Accra fallirono il 30 settembre del 2004, in conseguenza della scadenza del limite concesso al Parlamento ivoriano di approvare i disegni di legge che dovevano regolamentare i criteri di nazionalità e la nascita della commissione elettorale.

Nel novembre del 2004, ci fu una offensiva del governo ivoriano contro le postazioni ribelli in cui rimasero uccisi otto soldati francesi e un operatore umanitario statunitense, fu la causa di una riapertura del conflitto. La rappresaglia della Francia che distrusse l'aviazione ivoriana scatenò manifestazioni anti francese nella capitale Abijan.

Nel aprile del 2005 la Costa d'Avorio segno un grosso passo avanti, il presidente Laurent Gbagbo decise di permettere al principale leader dell'opposizione Alassane Ouattara di partecipare alle elezioni presidenziali.

Il processo di pace riprese nel marzo 2005, con gli incontri di Pretoria che furono organizzati dal presidente sudafricano Thabo Mbeki. Dopo un inizio promettente ricominciarono le ostilità fallirono sia il programma di disarmo che l'organizzazione delle nuove elezioni, che furono posticipate per due volte.

Il 4 marzo del 2007 fu firmato l'accordo di Ouagadougou. Tale accordo ha posto le premesse per un inizio di normalizzazione della situazione in Costa d'Avorio, con l'eliminazione della zona di confine, e un inizio di dispiegamento dell'amministrazione nazionale del nord.

\*a cura di Silvia Boscarelli, studentessa IUO, volontaria L.E.S.S.

### *Burkina Faso\**

Gran parte del Burkina Faso è abitata dai discendenti dell'impero dei Mossi, fondato nel XV secolo da un gruppo di cavalieri provenienti dal vicino Ghana. Al contrario di altri paesi africani organizzati in un sistema non gerarchico di villaggi, l'amministrazione dell'impero fu sempre gerarchica. Per proteggere il regno furono create assemblee legislative, strutture amministrative, incarichi ministeriali e una cavalleria che fronteggiò sempre l'avanzata dei vicini popoli musulmani. Questo spiega perché il Burkina Faso è ancor oggi uno dei pochi paesi dell'Africa occidentali non a prevalenza musulmana.

La situazione in Alto Volta (si chiamava così allora) rimase relativamente stabile fino all'arrivo dei francesi nel 1897, che decisero di frazionare il paese. Parti dell'Alto Volta furono date al Mali, al Niger e alla Costa d'Avorio. La tratta degli abitanti del posto come schiavi nelle piantagioni francesi della vicina Costa d'Avorio fu infine la ciliegina sulla torta. Per 60 anni l'Alto Volta fu il cugino brutto e povero della Costa d'Avorio.

Verso la metà del XX secolo, l'Alto Volta fu tra i più decisi a chiedere l'indipendenza. Nel 1960 Maurice Yaméogo, un mossi, venne eletto come primo presidente del paese. Purtroppo confuse l'incarico con un mandato a fare quel che gli pareva, e una serie di disastrose politiche economiche unite al lassismo nei

confronti della corruzione portarono a rivolte e dimostrazioni popolari. Nel 1966 un colpo di stato militare rovesciò il governo di Yaméogo, accusato anche di essersi arricchito con i fondi pubblici. Il vuoto di potere che ne seguì portò a vent'anni di colpi di stato e contro colpi di stato, fino a quando il capitano Thomas Sankara, un giovane socialista di sinistra, prese il potere.

Sankara riuscì a mantenersi indipendente dalle fazioni, con ottimo intuito cambiò il nome del paese in Burkina Faso (che significa “paese dell'uomo onesto” o “paese degli incorruttibili”) e varò subito una serie di politiche socialiste radicali. In fretta e furia tutti i bambini furono vaccinati contro il morbillo e la febbre gialla, ogni villaggio rurale ebbe il proprio medico nativo, furono costruite più di 350 scuole, i privilegi e le spese esagerate dei ministri vennero ridotti, si cominciò a costruire una linea ferroviaria per il confine con il Niger, tutto senza fare di Ouagadougou una città marxista. Questa politica nettamente socialista rese Sankara un eroe popolare ma certo non gli portò l'appoggio delle classi alte. Quando poi decise di ridurre del 25% gli stipendi ministeriali anche i capi tribù cominciarono a temere che la loro tradizionale autorità fosse indebolita.

Anche i paesi occidentali non vedevano di buon occhio questa politica e rimproveravano a Sankara l'amicizia con Gheddafi, nonché la sua disinvoltura nel denunciare l'imperialismo occidentale. Inevitabilmente Sankara non durò a lungo: il suo principale collaboratore e consigliere, il capitano Blaise Compaoré, organizzò un colpo di stato che terminò con la fucilazione di Sankara poco fuori Ouagadougou. Compaoré (in carica dal 15 ottobre 1987) ristabilì immediatamente lo status quo, aumentò nuovamente gli stipendi ministeriali ai livelli precedenti e tagliò i sussidi alimentari, misure che non fecero altro che enfatizzare un sentimento di malessere nella società burkinabé. I cittadini ricordano con nostalgia Sankara mentre gli Stati Uniti sono seccati per i buoni rapporti del Burkina Faso con la Liberia, accusata di sostenere con il traffico di diamanti la guerriglia che da dieci anni insanguina la vicina Sierra Leone. I burkinabé hanno un atteggiamento estremamente critico nei confronti di Compaoré dall'assassinio del giornalista Norbert Zongo, strenuo difensore dei diritti umani e della libertà di stampa, avvenuto il 13 dicembre 1998. Quattro anni dopo l'omicidio non sono stati ancora ascoltati i testimoni chiave e il governo è apertamente accusato di non voler arrivare alla soluzione, dal momento che uno dei personaggi coinvolti nella vicenda è François Compaoré, il fratello del presidente, e tra gli indiziati vi sono sei membri della guardia presidenziale.

#### Ordinamento dello stato e situazione politica

In base alla Costituzione del giugno 1991, il Burkina Faso è una repubblica presidenziale multipartitica; il capo dello stato, eletto a suffragio universale ogni cinque anni, detiene il potere esecutivo e ha la facoltà di nominare il primo

ministro; il potere legislativo è prerogativa di un'Assemblea nazionale che ha una durata di 5 anni ed è composta da 111 membri. Il sistema giudiziario fa capo alla Corte suprema, con sede a Ouagadougou; esistono Corti di appello nella capitale e a Bobo-Dioulasso. È in vigore la pena di morte, ma dagli anni Ottanta non vengono eseguite sentenze capitali.

Nel gennaio 1997 Compaoré impose una revisione alla Costituzione che sopprimeva ogni limitazione ai mandati presidenziali. Nelle elezioni legislative del maggio 1997, caratterizzate dalla totale mancanza di garanzie per l'opposizione, il suo partito si assicurò 101 dei 111 seggi al Parlamento. Nel 1998 Compaoré si aggiudicò incontrastato le elezioni presidenziali, conservando un solido controllo sul paese ma avviando tuttavia una cauta democratizzazione del sistema politico. Nelle elezioni legislative del maggio 2002 il suo partito ottenne solo 57 seggi, conservando di stretta misura la maggioranza nel Parlamento burkinabè. Pur con una maggiore rappresentanza in Assemblea delle opposizioni, il paese è rimasto sostanzialmente nelle mani di Compaore e del suo partito, il CDP, che nel 2007 si è aggiudicato 77 seggi.

Nel 2000 un emendamento costituzionale ha accorciato la durata del mandato presidenziale da 7 a 5 anni, e nel 2001 un altro emendamento ha limitato la rielezione del presidente a 2 anni. Tuttavia, all'interno del CDP, il partito di maggioranza, si è ritenuto che quest'ultimo emendamento non potesse essere applicato retroattivamente, e ciò ha portato alla rielezione di Compaore per un ulteriore mandato nel 2005.

Nell'aprile del 2006 si sono svolte le prime elezioni comunali, il passo finale di un processo di decentramento iniziato a metà degli anni '90. La CDP ha vinto quasi due terzi dei seggi dei consigli locali. Voter turnout was estimated at less than 50 percent. Anche a livello decentrato, dunque, il partito di Compaore è uscito nettamente vincitore, nonostante la presenza di numerosissimi partiti di opposizione, quasi tutti di ispirazione sankarista o favorevoli alle battaglie dei diritti umani e civili per le quali si impegnava Norbert Zongo. In diverse regioni del Burkina Faso si è dovuto procedere alla ripetizione di queste elezioni, viste le molteplici denunce di brogli elettorali, di diversa accessibilità alle cariche elettorali e di diversa disponibilità finanziaria dei candidati del CDP. Ma anche nella seconda tornata il risultato non è mutato.

Proprio a seguito di queste elezioni, vi sono state numerose manifestazioni promosse dai partiti sankaristi, e in generale delle opposizioni di Compaore e il CDP, manifestazioni che si sono concluse spesso con scontri, morti e persecuzioni, e che hanno portato, negli ultimi due anni, molti militanti o simpatizzanti di partiti minoritari a fuggire dal proprio paese e chiedere asilo in Europa.

Altre ragioni per le quali molti burkinabè richiedono asilo politico, riguardano le minoranze presenti nella vicina Costa d'Avorio, dove si sono trasferiti per le maggiori opportunità lavorative che offriva questo paese, soprattutto durante il boom del cacao. I burkinabè, che vivono soprattutto nella parte nord del Costa d'Avorio, non hanno vita facile a causa dei pessimi rapporti tra i due paesi. Secondo Gbagbo, il presidente della Costa d'Avorio, il Burkina Faso ha sostenuto i ribelli che nel 2002 hanno cominciato la guerra civile ivoriana, per cui milioni di lavoratori burkinabè, vengono maltrattati e sottopagati, oltre a diversi episodi di vere e proprie persecuzioni. Molti di questi burkinabè tra l'altro, sono contrari al governo di Compaoré, si comprende dunque come spesso siano impossibilitati a ritornare in patria e a scegliere la via dell'esilio.

\*a cura di Thomas Vladimir Santangelo, stagista laureato IUO, collaboratore Sportello I.A.R.A.



## Capitolo V

### Interventi





Abukar Mohamed Iman Ente\*

*La questione somala: perché tanti richiedenti asilo arrivano in Italia*

La Somalia nasce come Stato indipendente il 1° luglio del 1960, dopo anni di occupazione italiana prima e di protettorato inglese in seguito.

Dopo il susseguirsi di due governi democraticamente eletti, il 21 ottobre 1969, a seguito di un colpo di stato militare, sale al potere il generale Siad Barre.

Fino al 1974 il nuovo governo, con il sostegno di Italia e dell'Unione Sovietica, lavora in maniera apprezzabile, costruendo infrastrutture, rendendo gratuiti scuola ed assistenza sanitaria, e ripristinando la lingua somala come lingua ufficiale del Paese.

Nel 1976, dopo due anni di trattative con l'Etiopia per la restituzione del territorio a nord ovest precedentemente assegnato dagli inglesi agli etiopici, scoppia una guerra durata più di due anni, che causa la morte di più di 90.000 somali e la perdita del sostegno politico ed economico dell'Unione Sovietica.

Dopo un iniziale successo delle truppe somale, che arrivano alle porte della capitale etiopica Addis Abeba, l'intervento militare dell'Unione Sovietica a sostegno dell'Etiopia costringe i somali alla ritirata definitiva.

Ricordo che i generali somali rifiutarono di ritirarsi, e che lo stesso Siad Barre raggiunse le truppe in Etiopia per ordinare il ritiro.

Al ritorno in Patria i generali ribelli tentarono un golpe, che finì con la loro sconfitta e la loro morte per fucilazione.

Siad Barre decide di dare una stretta autoritaria al suo regime, ponendo al governo delle città e delle regioni suoi fedelissimi, in gran parte familiari.

La perdita del sostegno economico dell'URSS porta ad un drammatico peggioramento delle condizioni del popolo somalo; inoltre sia le scuole, le università, sia i corpi militari e di polizia divengono di esclusivo accesso ai soli membri del clan di Siad Barre, i Marehan, che rappresentano il 15% circa della popolazione.

Nel 1978 nasce l'SSDF (Fronte Democratico Socialista della Somalia), sostenuto da URSS ed Etiopia, che iniziano un conflitto occupando la parte della Somalia al confine con l'Etiopia. Nel 1979, nella regione di Harghesa nel nord, iniziano manifestazioni contro il regime, con il sostegno di una parte dell'esercito. Il regime fa arrestare e giustiziare centinaia di persone, tra i quali molti degli ufficiali coinvolti nella protesta.

Nel 1980 analoga manifestazione si svolge a Mogadiscio. Avevo 15 anni ed ero lì a guardare i manifestanti che sfilavano pacificamente; arriva la polizia e arresta centinaia di persone, persino entrando nella Moschea di Sheik Sufi e trascinando i fedeli con la forza.

Fino al 1984 la situazione torna relativamente stabile, in quanto il livello di repressione del regime è altissimo.

Nel 1984, nella regione di Harghesa, si forma un altro gruppo armato, l'SNM (Somalia North Movement) con il sostegno dell'Etiopia e dell'Inghilterra, e finanziati direttamente dalla popolazione locale. Siad Barre reagisce cambiando tutti i membri del governo ed i governatori locali, accusandoli di sostenere l'SNM, e fa arrestare un vice Presidente ed il Ministro degli Esteri. Inoltre fa trasferire a Mogadiscio tutti i membri del suo clan, armandoli a difesa della città, sia gli uomini che le donne.

Nell'85 l'esercito somalo occupa di nuovo la città di Harghesa. Di nuovo il regime fa arrestare e giustiziare numerosi simpatizzanti dell'SNM, mentre i dirigenti del movimento riparano in Etiopia.

Sentii da persone fuggite a Mogadiscio di inumane violenze su donne ad Harghesa e di arresti sommari.

L'arrivo di circa 50.000 profughi da Harghesa a Mogadiscio creò una situazione di forte instabilità nella capitale; ogni giorno si sentiva parlare di persone uccise per le strade, persone di entrambe le parti, e che i responsabili fossero gli uomini del regime, che giravano armati ed in borghese per la città.

Inoltre, l'afflusso di un numero così elevato di persone nella capitale porta ad un aumento dei prezzi dei generi alimentari e dei fitti delle case, peggiorando ulteriormente le condizioni della popolazione.

Per dare l'ennesimo segnale di controllo assoluto della situazione, Siad Barre fa arrestare 250 persone, tra cui il Sindaco di Togdher, città a 90 Km da Mogadiscio, del clan di Harghesa, e numerosi ufficiali dell'esercito, li fa portare fuori Mogadiscio e vengono fucilati.

Nel 1987 alcuni clan di Mogadiscio, il più importante dei quali era l'Hawia, creano un'organizzazione militare e politica di opposizione, l'USC (United Somali Congress). Il regime riesce però a fare arrestare gran parte dei leader dell'organizzazione, costringendo gli altri alla fuga. Alcuni di essi riparano in Italia.

I membri dell'USC arrivati in Italia, e primi tra essi due avvocati, Ismail Jimale ed Ali Wordileg, ricostituiscono il movimento, creano un governo somalo in esilio ed eleggono Jimale come presidente. L'USC acquisisce l'appoggio di Italia e USA.

Nel frattempo il regime comincia a perdere il controllo a Mogadiscio, dove elementi dei clan avversi iniziano a compiere attentati che causano la morte di esponenti di spicco del regime.

Alla fine del 1988 riparano in Etiopia ufficiali dell'esercito somalo del clan Hawia che, sotto il comando del generale Aidid ed il coordinamento del governo somalo in esilio, si riorganizzano militarmente ed entrano in Somalia per rovesciare il regime. Siad Barre tenta un'estrema trattativa con l'USC, che però rifiuta ogni accordo. A dicembre del 1990 l'USC entra a Mogadiscio e Siad Barre fugge in Nigeria.

Nel frattempo Jimale era morto in Italia. L'USC decide di coinvolgere nel governo le altre due organizzazioni, l'SSDF e l'SNM; nella conferenza tenutasi a Gibuti il 27 e 28 gennaio 1991, viene eletto presidente Ali Mahdi Mohamed, importante commerciante del clan Hawia .

L'USC ricompensa Aidid con la carica di Presidente del movimento, ma il generale, che puntava decisamente alla carica di capo del governo, rifiuta e, il 17 novembre 1991, scatena una nuova guerra civile, stavolta tutta interna la clan Hawia.

La città di Mogadiscio esplose: molte persone morirono, molte altre scapparono via verso il Kenya e l'Etiopia. In quattro mesi di guerra civile morirono più di centomila persone.

Il 2 aprile del 1992, a seguito dell'arrivo del responsabile Est Africa dell'ONU, John Jemis, le due parti concordano un cessate il fuoco, per permettere la distribuzione degli aiuti alimentari alla popolazione e per iniziare una trattativa per la pace.

Gli incontri tra le due fazioni si tengono a New York nel mese di maggio, ma falliscono. Il 24 dicembre 1992 entrano a Mogadiscio le truppe USA, seguite, due giorni dopo, dall'intero contingente UNOSOM (United Nation Organization Somalia) rappresentato da truppe di 72 Paesi.

A Mogadiscio tornò la pace. Ma Aidid non ha rinunciato alla sua volontà di prendere il potere, ed i suoi fedelissimi iniziano ad organizzare attentati contro le truppe UNOSOM.

Da maggio a settembre 1993 i leader dei principali gruppi politici somali si riuniscono ad Addis Abeba per trovare un accordo tra tutti sulla definizione dei ruoli nella Repubblica Somala, ma anche questo tentativo fallisce. Dopo due anni dal loro ingresso in Somalia, le forze internazionali abbandonano il Paese ritenendo la situazione non più gestibile.

Ricomincia la guerra civile, causando morti, povertà e moltissimi profughi, che in buona parte raggiungono l'Italia, Paese con cui la Somalia mantiene importanti rapporti.

La guerra civile termina nel 1998 con la morte di Aidid, ucciso in combattimento. La situazione, però, invece di migliorare, diventa se possibile ancora più caotica perché, durante il conflitto, ogni clan, dal più grande al più piccolo, si è armato per sostenere l'una o l'altra parte, ed ora combattono tutti contro tutti per ogni minima porzione di terreno.

Ali Mahdi decide di buttare la spugna, e la carica di Presidente rimane vacante per circa due anni.

Nel maggio del 2000 tutti i leader somali si riuniscono a Gibuti e riescono finalmente a formare un governo unitario, presieduto da Abdiqasim Salad Hassan, di etnia Hawia. Appena insediatosi a Mogadiscio, nel governo iniziano da subito contrasti tra i clan per la spartizione dei posti di potere. L'inattivismo del governo dura fino al 2004, e non riesce nemmeno ad evitare la continuazione, sia pure meno evidente, degli scontri militari tra i clan.

Nel febbraio 2004 si tiene una nuova riunione tra i leader dei clan a Nairobi in Kenia, e viene eletto un nuovo Presidente, Abdullaye Yusuf Ahmed, del clan Darod.

Il Presidente nomina Primo Ministro Ali Mahamed Gedi, di etnia Hawia, che crea un nuovo governo.

Il governo però non ha il controllo della situazione a Mogadiscio, né ha i fondi necessari per mantenere una struttura organizzativa dello Stato, per cui decide di rimanere in Kenia.

Ero già in Italia all'epoca, e parlai telefonicamente con Ali Mahamed Gedi, amico della mia famiglia, che mi giustificò questa scelta con l'assenza di fondi e soprattutto di sicurezza a Mogadiscio.

In assenza di un governo sul territorio, incomincia ad affermarsi un nuovo gruppo, le Corti Islamiche, caratterizzate dalla novità di essere un gruppo trasversale alle altre etnie, e dunque più capace di avere una struttura unitaria con uno scopo comune; inoltre riescono ad acquistare consenso sociale grazie alla base religiosa del loro programma.

Parlai all'epoca con amici rimasti in Somalia, e mi spiegavano come questo gruppo riusciva ad ottenere un sostegno finanziario e armi da una parte cospicua della popolazione, che vedevano in loro l'unica speranza di riportare ordine e sicurezza a Mogadiscio. Molti commercianti hanno contribuito economicamente per l'acquisto delle armi.

L'organizzazione era nata in Iran, fondata da 5 somali fuggiti lì negli anni precedenti, e ritengo che abbia anche in seguito avuto l'appoggio di quello Stato.

Il governo somalo, nel timore di perdere completamente il potere, decide di rientrare in Somalia, e si trasferisce a Baydhabo, città del sud a circa 250 Km da Mogadiscio. In sostegno al governo arrivano in città truppe etiopiche ed ugandesi.

Nel dicembre del 2005 le Corti Islamiche prendono il potere a Mogadiscio, riportando subito ordine in città.

Da Mogadiscio iniziano a prendere il controllo del sud, ma si fermano al confine con Baydhabo, continuando verso la città di Kismayo, che occupano.

Nel giugno del 2006, le truppe etiopiche, con l'avallo degli USA, entrano in Somalia e prendono il controllo di Mogadiscio, dalla quale le Corti Islamiche erano fuggite verso sud.

Gli etiopici fanno arrestare più di 10.000 persone come sospetti simpatizzanti delle Corti Islamiche, deportandoli ad Addis Abeba. Ho sentito dire che sono ancora trattenute lì.

Il governo si trasferisce a Mogadiscio, sotto la tutela militare delle truppe etiopiche. La situazione attuale permane drammatica; le Corti Islamiche stanno rialzando la testa, con continui attentati e scontri militari.

Continuano ad esserci migliaia di persone costrette periodicamente a lasciare le loro case per fuggire fuori dalla città. Chi può raggiunge il Kenia, l'Etiopia, lo Yemen, e centinaia stanno arrivando in Italia. Nel mio lavoro di interprete presso le

Commissioni Territoriali di Foggia, Siracusa, Trapani e Caltanissetta ho incontrato in 8 mesi più di 1.000 somali arrivati per chiedere asilo.

Ho ancora a Mogadiscio mia moglie ed i miei tre figli e non riescono a raggiungermi. Per loro è impossibile andare in Kenia per raggiungere l'Ambasciata Italiana che, in assenza di una sede a Mogadiscio, si occupa anche dei rapporti con la Somalia, e quindi è allo stato impossibile tentare anche la strada del ricongiungimento familiare.

Mi auguro che al più presto le Nazioni Unite decidano di intervenire per riportare la pace nel mio Paese, sostituendo le truppe etiopiche per consentire una reale pacificazione ed una gestione unitaria del governo.

E soprattutto una nuova era democratica per la Somalia.

\*Operatore I.A.R.A.

Vice Presidente Associazione della Comunità Somala in Italia



Roberta Galeano\*  
*Storie di donne rifugiate e violenza di genere*

*Dissero: "sei una donna feroce e pericolosa."  
"Dico la verità, e la verità è feroce e pericolosa."  
E siccome il mondo è pieno di bugie lei ha dovuto pagarne il prezzo.*

*[Nawal al Sa'dawi, "Firdaus. Storia di una donna egiziana"]*

Le donne che giungono ogni anno in Italia come richiedenti asilo e coloro che tra queste riescono ad ottenere il riconoscimento dello status di rifugiata oppure la protezione per motivi umanitari e, con l'entrata in vigore della nuova normativa, di protezione sussidiaria, sebbene in questi anni in progressivo aumento, costituiscono una percentuale più bassa rispetto agli uomini.

Per quanto riguarda Napoli, possiamo dire che dal 2003 al 2007 la presenza femminile tra i richiedenti asilo, i rifugiati e i beneficiari di protezione umanitaria rappresenta, nel complesso, il 17 % di quella maschile<sup>4</sup>.

Il dato statistico non ci esime dal porci domande sulle differenti motivazioni alla base della partenza di uomini e donne dal proprio paese e sulle loro implicazioni sociali.

Il flusso delle richiedenti asilo assume per esempio una grande rilevanza qualitativa per le sue relazioni con la questione della violenza di genere, che come in questi ultimi anni è stato ben rilevato, è un problema socialmente e geograficamente trasversale e riguarda tutti i paesi del mondo<sup>5</sup>.

Quando si parla di violenza di genere, ci si riferisce principalmente a un fenomeno che coinvolge le donne nell'intero ciclo della propria vita<sup>6</sup>, sia all'interno che all'esterno della famiglia. Violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica, sono i fili di una drammatica linea rossa che accomuna le storie di vita delle donne che chiedono accoglienza nel nostro paese.

Storie che raccontano la determinazione e il rifiuto di tollerare una vita priva di concrete opportunità di scelta per sé, per i propri figli e, soprattutto, per le proprie figlie.

J. ha compiuto 29 anni poco dopo essere arrivata in Italia dalla Costa d'Avorio come richiedente asilo, in fuga da un paese in guerra.

---

<sup>4</sup> cfr. capitolo IV; dal 2003 al 2007 la percentuale passa dal 7% al 17%.

<sup>5</sup> Per l'OMS, una donna su cinque, nell'arco della sua vita, è stata vittima di violenza fisica o sessuale.

<sup>6</sup> Lori L. Heise, Gender violence throughout the life cycle, in Violence against women: the hidden health burden, The World Bank, Washington, 1994

La sua storia è una storia di sofferenza e coraggio, come tutte le storie delle donne che giungono nel nostro paese per chiedere asilo, lasciandosi alle spalle un passato che i loro occhi, intensi, trattengono e che sembra emergere anche dai loro rari sorrisi.

J. ha partorito una bimba di quattro chili, circondata dall'affetto e dalla solidarietà degli operatori sociali e del personale degli ospedali pubblici napoletani (l'Annunziata e il San Paolo) e, nell'attesa di essere chiamata dalla Commissione che esaminerà la sua domanda d'asilo, grazie al progetto I.A.R.A. del Comune di Napoli ed alla L.E.S.S. onlus, ha una stanza tutta per sé, che condivide con il compagno e la figlia in una casa molto grande, insieme ad altre richiedenti asilo, provenienti in prevalenza dai paesi dell'Africa occidentale, che sono qui con i loro bambini.

Eppure i momenti difficili non sono mancati: partorire lontano dal proprio paese e dalla propria famiglia non è facile.

Il viaggio è nella maggior parte dei casi una lunga odissea, l'arrivo non è quasi mai idilliaco.

I primi mesi in Italia sono spesso caratterizzati da lunghi periodi di controlli, di instabilità e incertezza che, se si è fortunate e tutto va per il meglio, possono condurre all'inserimento in un programma di assistenza e integrazione nazionale e concludersi, dopo diversi mesi di attesa, con l'eventuale riconoscimento dello status di rifugiate (o, tra stupore e a volte rabbia, la protezione umanitaria), come è accaduto alle due donne di cui riportiamo qui di seguito la testimonianza.

H., nata nel 1969 a Mogadiscio, ha affrontato, sola con i suoi cinque figli (un maschio e quattro femmine), un lungo e difficile viaggio dalla Somalia verso l'Italia, e dopo una serie di vicissitudini è stata accolta nel medesimo progetto di integrazione e accoglienza dei richiedenti asilo di cui fa parte J.

È arrivata a Napoli alle 4 del mattino, proveniente dal CPT di Crotone, dove era stata rimandata quando la Norvegia, Paese che aveva raggiunto dopo lo sbarco in Italia e che l'aveva accolta in un programma per richiedenti asilo, in base alla Convenzione Dublino aveva deciso dovesse tornare in Italia e rifare qui la richiesta di asilo.

Il motivo principale per cui ha dichiarato di aver lasciato il suo paese, è che voleva impedire di far subire alle sue quattro figlie le mutilazioni genitali, a cui lei era stata sottoposta, senza possibilità di scelta, a soli sette anni:

*“In realtà uno dei motivi che mi spinsero a prendere questa decisione fu che non volevo che le mie figlie subissero quello che io avevo subito all'età di sette anni, le mutilazioni genitali.*

*E' impossibile che ciò non avvenga, non saresti somalo se non facessi questo alle tue figlie. Io adesso ho trentasette anni e ancora ho problemi, non sto bene, non riesco nemmeno a camminare bene, mi tagliarono, e anche le vene*



*delle gambe ne hanno risentito, non posso stare troppo tempo in piedi, per non parlare delle complicazioni che ho avuto quando sono nati i miei bambini. Nessuno si è mai ribellato, anzi anche le madri sembravano contente di questo. Le operazioni si pagano, quando le bambine raggiungono i sette anni, la famiglia viene chiamata e sollecitata affinché presto avvenga la mutilazione. Sono moltissime le bambine che ne muoiono in seguito. Non ho mai dimenticato ciò che mi hanno fatto”.*

H. alla fine ha ottenuto lo status di rifugiata, e si è trasferita in una città del Nord, nella speranza di poter prima o poi tornare a rivedere i parenti ed i tanti connazionali in Scandinavia.

Z. è un'ostetrica curda di religione musulmana sciita, ed è fuggita dal suo paese, con i suoi due figli, dopo l'arresto e la scomparsa del marito per motivi politici.

*“Mio marito continuava nel suo lavoro. Nel corso del tempo era diventato sempre più insofferente verso il lavoro e verso il regime. Il tenore di vita era molto peggiorato durante e dopo la guerra, e lui non mancava di lamentarsi con gli altri operai e persino con i suoi superiori.*

*Un giorno di aprile del 1997 non è tornato più dal lavoro. Sono andata a cercarlo lì ed i suoi colleghi hanno mi detto che era stato portato via da persone in borghese e presumevano che fosse stato arrestato.*

*Sono tornata in quel posto tutti i giorni per due settimane, ma nessuno lo aveva più visto.*

*Sapevo che succedevano cose del genere ed avevo paura che un giorno sarebbe potuto succedere anche a mio marito.*

*I genitori di mio marito hanno chiesto notizie sulla sua sorte a tutte le istituzioni, ma non hanno ricevuto risposte. Sono andati a chiedere aiuto anche ad esponenti del Partito Democratico Curdo, che hanno fatto sapere loro che era inutile cercarlo perché non lo avrebbero mai ritrovato.*

*Io ricevevo chiamate anonime nelle quali venivo minacciata che, se insistevo con le ricerche, sarebbe successo qualcosa di grave a mio figlio.*

*Ho continuato il mio lavoro, ma mi trovavo in condizioni economicamente molto difficili.*

*In conseguenza di tutto ciò sono caduta in una profonda depressione ed ho lasciato anche il lavoro. Avevo ormai paura per la mia vita e per quella dei miei bambini.*

*Ho maturato la scelta di fuggire perché non ritenevo più sicuro restare nel mio Paese con i bambini”.*

Anche Z. ha visto riconoscersi lo status di rifugiata. Ma questo non l'ha resa una donna felice: il suo obiettivo è quello di tornare a fare il suo lavoro, e capisce che in Italia sarà molto difficile.

Una donna che decide di interrompere la spirale di insicurezza o di violenza in cui fino a quel momento è stata costretta a vivere, è una donna che ha scelto di opporsi all'oppressione di una società patriarcale e maschilista; è una donna che ha deciso di costruire da sé il proprio avvenire anche a prezzo di malinconia, solitudine e disagio. Ma più di tutto, è una donna che deve essere ascoltata e alla quale bisogna dare voce oltre che appoggio e sostegno, accoglienza e integrazione, perché la sua voce può far emergere dal buio molte altre voci, che ancora oggi nel nostro paese vivono solitudine e violenza nel silenzio delle pareti domestiche.

E' quindi necessario discutere a voce più alta di violenza di genere e della squilibrata distribuzione di potere tra uomo e donna, che rende la donna in modo quasi esclusivo vittima di tale violenza, per favorire una sua ampia condanna sociale e impedire che donne che hanno compiuto, al prezzo di tanta sofferenza, radicali percorsi di emancipazione, non si ritrovino a vivere nuove situazioni di maltrattamento e discriminazione.

Ognuna delle storie di vita delle richiedenti asilo e rifugiate che in questi mesi hanno intrecciato il nostro cammino, sono, da questo punto di vista, un importante passo in avanti contro le dinamiche di oppressione con cui le donne, nello spazio pubblico e privato, devono, purtroppo ancora oggi, troppo spesso fare i conti.

\*Dottoranda in "Storia delle donne e delle identità di genere" Università L'Orientale di Napoli  
Collaboratrice progetto I.A.R.A.

Emiliano Di Marco\*  
*Un incidente di percorso:  
i migranti umanitari a Napoli, tra diritto di fuga e sfruttamento*

“Where I am now and how did I get here?”.  
“Well, I wouldn't start from here, if I was you.”<sup>1</sup>

La scelta di voler pubblicare un “dossier” sulla condizione dei rifugiati a Napoli e provincia dovrebbe essere l'occasione di fare non solo il punto sul complesso, intenso e silenzioso lavoro che in questi anni è stato prodotto ostinatamente da un pugno di persone per garantire un minimo di dignità a chi fugge da guerre e persecuzioni, ma anche un'occasione per riflettere sullo stato dei servizi offerti dalle istituzioni di questo territorio ai migranti per ragioni umanitarie.

Allo stato attuale erogare servizi ai rifugiati è come quando la sera si torna a casa, si apre il frigorifero, si guarda quello che c'è dentro e si inventa la cena. Quel frigorifero è il territorio, ed è necessario accontentarsi ed avere molta fantasia.

Per chi, come noi, ritiene imprescindibile il proprio ruolo con la volontà di cambiamento della qualità del vivere, l'incontro con i rifugiati è stato e continua ad essere l'incontro con l'idea stessa dell'irriducibile desiderio della libertà di movimento, libertà di ricostruirsi un proprio futuro, di poter partecipare, di poter esprimere ancora una idea di futuro; come recita l'art. 14 della Dichiarazione Universale dei diritti umani, di cui quest'anno ricorre il sessantenario. Il diritto d'asilo è sancito da trattati e leggi internazionali, e chi si occupa dei rifugiati è noto per il suo salmodiare le norme del diritto, per ricordare che in verità esiste un diritto ma non un dovere di asilo, perchè purtroppo non esistono norme e trattati che impongono a qualcuno di spalancare le porte della propria casa a chi chiede rifugio dall'orrore.

Quando nel 2004 l'Assopace Napoli propose all'assessore alle Politiche Sociali del Comune di Napoli (all'epoca era il dott. Raffaele Tecce) di candidare la città ad avvalersi del fondo istituito dall'art. 1 sexies della legge 189 del 2002, il ragionamento che si avviò era indirizzato alla costituzione di una rete tra enti di tutela ed istituzioni disponibili ad impegnarsi, nell'ambito delle loro attività, a garantire un'attenzione adeguata affinché venisse costruita, nel tempo, una offerta minima di servizi in grado di accogliere ed accompagnare ad una integrazione possibile, altrimenti negata, i rifugiati.

Lo SPRAR, che aveva ereditato il programma sperimentale PNA (Programma Nazionale Asilo), si proponeva come un originale sistema integrato di progetti

---

<sup>1</sup> Primo colloquio tenuto con un richiedente asilo che era appena sbarcato a Napoli, all'interno di un container, pensando di essere diretto a Marsiglia.

territoriali, facenti capo ai comuni, che in collaborazione con qualificati enti di Terzo Settore ed istituzioni offriva una prima civile risposta ai bisogni di accoglienza e tutela di chi non aveva null'altro più che la propria vita, in un paese che non solo non ha mai dato seguito al principio enunciato nell'articolo 10 della nostra Costituzione, ma che a tutt'oggi non ha nemmeno accolto del tutto le direttive europee per la protezione dei rifugiati.

L'accento posto sull'accoglienza, ed il protagonismo dell'ANCI fin dall'avvio del PNA, fece sì che l'ossatura del programma nazionale per la protezione dei Rifugiati fosse caratterizzato dalla rete dei comuni aderenti, proponendo quindi il territorio, e gli attori sociali che vi operano, all'interno di una ipotesi di interazione tra capacità istituzionali e realtà sociali, volta a superare i limiti dei tradizionali meccanismi settoriali e verticistici delle politiche di welfare, attraverso il coinvolgimento attivo di singoli attori e comunità nella programmazione e nello sviluppo dei servizi.

La mappa indicava il “tesoro”, nel suo piccolo, in un flusso complesso e conflittuale di interazioni multiple, plasmato dalle storie specifiche che si adattano reciprocamente, conservando l'*imagerie* su che cosa e per chi è necessaria l'attenzione collettiva, mobilitando interessi, idee, attori e risorse per favorire evoluzioni promettenti, innescando e riconfigurando alleanze e progetti condivisi.

Dal nostro punto di vista l'idea di partenza era quella di tentare di inserire nel *mainstream* delle narrazioni della città, nel “conglomerato di scritture” che caratterizza l'immagine della Napoli di oggi, il luogo dell'accoglienza dei rifugiati, della “utopia dell'asilo”, tra le immagini della città multietnica e solidale. Per realizzare tutto questo (almeno in parte), si riteneva necessario la realizzazione di un tavolo permanente sull'asilo...

Incontrare i rifugiati è innanzitutto prospettare una idea di futuro, cercando di offrire una chiave di lettura del territorio, che materializzi i servizi essenziali esistenti quali: i centri di accoglienza, i corsi di italiano, i presidi sanitari, i servizi sociali, i corsi di formazione professionale, la possibilità di accedere alle borse lavoro ed ai tirocini formativi e di orientamento, le agenzie di lavoro interinale e per la casa, le organizzazioni di terzo settore che offrono i servizi necessari, le organizzazioni di comunità in grado di accogliere al proprio interno un esule, le strutture diurne dove si possano svolgere le attività di socializzazione e di rielaborazione del proprio vissuto, gli studi legali che offrono tutela gratuita a chi ha ricevuto un diniego da parte delle commissioni territoriali, le strutture sanitarie in grado di certificare la tortura subita, i consultori etnopsichiatrici in grado di avere un approccio per le vittime di tortura ed i portatori di sindrome da stress post traumatico, etc.

Gran parte di questi servizi sono ancora all'anno zero, oppure bel lontani da essere identificati come necessari ed attivabili, mentre la corresponsione da parte degli altri servizi attiene principalmente alla volontà di singole strutture, di singoli *tout court*, per passione, sensibilità e coscienza delle problematiche.

In questi anni le attività dello sportello IARA per l'Integrazione ed il Monitoraggio, a Napoli, al centro di un'area metropolitana che non è considerata normativamente

“valico di frontiera”, nonostante il porto e un aeroporto internazionale, hanno dovuto concentrarsi in primo luogo sul monitoraggio più che sull'integrazione. Nel 2004 i dati della questura di Napoli evidenziavano con i loro numeri (12 rifugiati, 55 umanitari e 25 richiedenti asilo) le drammatiche difficoltà dei migranti umanitari ad accedere anche solo al rinnovo del permesso di soggiorno. Per anni i dati relativi alle schede di primo contatto dello sportello hanno doppiato, triplicato, quadruplicato, i dati della Questura di Napoli relativi alle presenze sul territorio. La realtà che emergeva era che decine di richiedenti asilo non venivano ammessi alla procedura per la richiesta di asilo per la volontà della Questura di Napoli di indirizzare alle Questure “valico di frontiera”: il richiedente che si presentava all'Ufficio Immigrazione di Napoli, riceveva così un invito a formalizzare la sua richiesta a Varese, Milano, Roma etc. La situazione ha cominciato a cambiare solo a partire dal 2006 quando sono aumentate le richieste d'asilo a Napoli a causa del transito portuale, una modalità di ingresso che nel corso degli anni si è intensificata sempre di più.

Per anni abbiamo assistito centinaia di richiedenti asilo che avevano avuto il primo permesso di soggiorno a Crotone che dovevano continuare ad effettuare il rinnovo nella stessa Questura per l'impossibilità di produrre almeno una dichiarazione di ospitalità (requisito ostativo del rilascio del permesso a Napoli ma evidentemente non a Crotone). Ancora adesso ci troviamo di fronte a centinaia di persone che hanno ricevuto un diniego per “irreperibilità” da parte della Commissione “Stralcio” di Roma perchè invitati all'audizione e non rintracciati dalla Questura di Crotone, che non si prendeva nemmeno la briga di annotare il loro numero di telefono cellulare per informarli delle notifiche. Migliaia di migranti umanitari (tra cui moltissimi rifugiati) hanno soggiornato nell'area metropolitana di Napoli in condizioni di estremo disagio, esposti alle più brutali condizioni lavorative, privati di ogni elementare diritto sul lavoro, marginalizzati dalle comunità locali di italiani, esposti alle vessazioni dei clan della camorra; semplicemente perchè statisticamente inesistenti e quindi considerati un accidente sul territorio, interpretati come comunità in transito e favoriti nel loro transito nelle “regioni ricche del nord”. Questa situazione è emersa con chiarezza solo in seguito alla missione di monitoraggio sanitario avviata sul litorale Domizio da Medici Senza Frontiere in collaborazione, con l'ASL Napoli 2 e Caserta 2..

Per anni istituzioni importanti della nostra regione non hanno effettuato una programmazione di interventi sui rifugiati proprio perchè le fonti statistiche, e la “narrazione” influente di una parte del terzo settore, invitavano a leggere questo passaggio dei migranti come non tendente alla stabilizzazione, mentre la crescita esponenziale del numero dei permessi rilasciati dalla Questura di Napoli smentiva nei fatti questa interpretazione.

L'attività di monitoraggio condotta in questi anni ha evidenziato le caratteristiche circolari di questa “migrazione interna”, nella quale è leggibile il dato per cui, se è vero che molti migranti umanitari provenienti dai CdI siciliani, da Foggia oppure da Crotone, raggiungere Napoli è un passaggio obbligato (la città si situa nello

snodo dei principali assi viarii tra nord e sud del paese), nel tempo si sono strutturate reti informali di accoglienza intracomunitarie che assolvono ad una risposta ai bisogni legati alla cronica carenza di servizi per l'inclusione sociale e di accesso al credito. L'area metropolitana di Napoli è anche, nello stesso tempo, una "base" a cui spesso i migranti umanitari ritornano, un posto dove si sceglie di stare, quando si sceglie di restarci, perchè provando e riprovando, in altre parti d'Italia, spesso si ritorna in una casa occupata, oppure in un letto in affitto a condizioni più accessibili, oppure si ritorna in una comunità dove si viene accolti e dove ci si divide il piatto la sera se non si ha nemmeno un centesimo in tasca e si fatica a trovare lavoro. E' questa la funzione che svolgono le strutture occupate, ed i "campi abusivi", spesso in condizioni fatiscenti e pericolanti, assenti di elettricità e di acqua potabile, dove si muore di tubercolosi e di polmonite, che si situano sul territorio, come a via dell'Avvenire ed a via Trencia a Pianura, nella cosiddetta "Shao-Li" di Giugliano, oppure a Villa Literno. Le caratteristiche circolari di questa migrazione interna sono legate ancora alla stagionalità dei lavori reperibili nel settore agricolo sul territorio nazionale, principalmente nella raccolta, confermando che in questo settore dell'economia persiste una necessità "strutturale" di forza lavoro disponibile al lavoro "nero" oppure a forme di sfruttamento intensivo. La circolarità di questi percorsi migratori è nota da tempo, anche alle forze dell'ordine, gli itinerari sono cartografati, costruiti e percorsi e quanta più sofferenza vi si deposita tanto più diventano "produttivi".

Altro fenomeno che riguarda i migranti dalle caratteristiche umanitarie, come i pakistani ed i bengalesi, invece trova un radicamento nell'immissione di questa forza lavoro nel settore tessile a Casandrino, Palma Campania, Sant'Antimo, dove si riproducono forme di segmentazione orizzontale, specializzazione etnica, esclusione e marginalità foriere nel futuro di incerte (se non pericolosamente conflittuali) dinamiche di relazione con i residenti italiani, se non si interverrà sul piano sociale, culturale ed economico.

Tra "radicamento" e circolarità dell'attraversamento delle funzioni di dominio, l'esperienza effettiva obbliga i migranti (tra cui i migranti umanitari) al "soggiorno" nei non-luoghi dello sfruttamento illecito della forza lavoro, dei tempi di vita, dove viene umiliata la ricchezza del desiderio, l'accumulazione delle capacità espressive e produttive: la speranza.

Ancora oggi ci troviamo di fronte alla drammatica evidenza dell'esclusione sociale quando incontriamo persone che vivono in Italia da quattro, cinque, sei anni, che non sono in grado di parlare l'italiano, perchè, al di là delle relazioni basate sull'imperatività greve del linguaggio del lavoro "nero", non hanno mai avuto la possibilità di costruire relazioni con gli italiani, e non possiedono un vocabolario nemmeno minimo di linguaggio colloquiale.

E' possibile non provare vergogna quando ci si trova di fronte ad una persona, che nel suo paese era un professionista, un dirigente sindacale, un militante di partito, distrutta dalla sua tragedia personale, che non possiede nemmeno le parole per esprimere i suoi sentimenti ed il suo disagio nella lingua della paese che lo

“accoglie”? Dove la stragrande maggioranza delle persone che incontra non conoscono la sua lingua veicolare, anche quando si tratta del francese oppure dell'inglese?

Eppure è in un territorio, in questo territorio, e non in una città, questa città, a cui si ritorna.

Non è “città”, nel senso della *civitas*, (non possiamo obbiettivamente chiamarla così) perchè a dettare loro i suoi riferimenti rigidi non è la città cartesiana e razionale, ma è un territorio a relatività generale a fare da scenario all'attraversamento, scandito dalla metrica temporale invece che da quella spaziale e politica, dove è solo il tempo che scandisce la vita, perchè non importa sapere quanto dista un territorio da un altro, ma quanto tempo ci si impiega per arrivarci. Ed è nei territori, in questi territori, che spesso si ritorna, dove la marginalità e il *ghetto* diventano sempre più “distanti” dalla città, in termini temporali più che spaziali e lo scenario urbano si caratterizza sempre più da questi muri invisibili che dividono territori costruiti senza piano, senza collegamenti, senza interventi di politica sociale, in un *apartheid* di fatto. Spazio metropolitano non controllato da sovranità definite, dove non si sa più dove finisce Napoli e dove comincia l'hinterland, la provincia, la periferia (di quale centro?), dove spesso scompare la referenzialità di ogni forma di presidio democratico.

Eppure in questi territori troviamo spesso la riorganizzazione di forme di mutualità e di solidarietà tra migranti, troviamo comunità che si strutturano per rispondere ai bisogni. Sarebbe allora necessario partire proprio da queste capacità, costruire dei servizi proprio sul rafforzamento dei legami informali che i migranti costruiscono per individuare le risposte alla cronica carenza di servizi essenziali, favorendo il formarsi di interlocutori sul territorio in grado di interfacciarsi con le istituzioni, smontando e contrastando l'immagine dell'immigrato come bisognoso di *cura* e *assistenza*, che si è diffusa negli ultimi anni in Italia. E' questa immagine paternalistica che veicola l'ordine discorsivo ed il complesso di pratiche che relegano spesso i migranti ad una condizione di subalternità, negando loro ogni possibilità di soggettivizzazione e di protagonismo. Ed è proprio questo: la possibilità di costruire forme di interlocuzione orizzontali con le comunità e le organizzazioni dei migranti, basate sul riconoscimento reciproco di regole condivise; principalmente un problema di strumenti e di volontà.

Ed è necessario fare presto, perchè è nel territorio, anche in questo territorio, che insorge, a volte in modo assolutamente inquietante, oltre alla necessità dell'abitare, una domanda di localizzazione, di guscio, di esclusività; che individua nel diverso, nell'altro, la costruzione di identità ed appartenenze particolariste rispetto alle quali la soglia di attenzione si sta pericolosamente abbassando, come dimostrato dalla vergognosa vicenda dell'assalto dei campi rom a Ponticelli. Un episodio di questo maledetto momento storico che sta vivendo la città di Napoli che non vorremmo mai dimenticare.

\*Assopace Napoli  
Coordinatore Sportello I.A.R.A.





Luca Barilà\*

*La centralità della formazione per l'integrazione dei RARU*

Accogliere non vuol dire solo dare ospitalità. Soprattutto quando di fronte si ha un rifugiato, un richiedente asilo o un titolare di protezione umanitaria l'accoglienza si carica di significato, assumendo una dimensione più ampia che travalica il senso del mero assicurare un posto letto o dell'offrire un pasto caldo. Se questi rappresentano infatti il primo e indispensabile dovere morale, la garanzia del diritto d'asilo, per essere effettiva, richiede qualcosa di diverso. Per rendersene conto basta guardare alla peculiarità della situazione di queste persone, costrette a lasciarsi alle spalle una casa, gli affetti, i propri sogni e a fuggire senza un progetto migratorio.

Ancor più degli altri cittadini immigrati vivono il senso di spaesamento e avvertono la necessità di ricevere assistenza, informazioni e orientamento. Chi lavora a contatto con loro finisce con il dividerne le storie e le disavventure, riesce a leggere nei loro occhi la richiesta di comprensione, di conforto, di aiuto nella ricerca di risposte certe ad innumerevoli interrogativi. Tra questi c'è soprattutto la richiesta di un valido supporto per affacciarsi nel mercato del lavoro, le cui porte restano nella maggior parte dei casi inesorabilmente chiuse, un po' per le carenze strutturali della realtà campana, un po' per una certa diffidenza che accompagna i datori di lavoro, i quali il più delle volte ignorano completamente questo fenomeno. Riuscire ad aprire una breccia in questa realtà si rivela allora quanto mai importante.

Sulla scorta di queste considerazioni è nato il progetto "Integra 2004", realizzato nell'ambito del programma comunitario Equal II con l'obiettivo, tra gli altri, di creare dei percorsi formativi che potessero fornire ai beneficiari gli strumenti di base necessari per muovere i primi passi nel mondo dell'occupazione e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'iniziativa ha inteso offrire ai RARU un'opportunità da spendere sul mercato, affinché attraverso questa strada potessero essere valorizzate le loro potenzialità. E lo ha fatto sfruttando le competenze del variegato partenariato coinvolto, che accanto alla capofila CISL Campania ha visto impegnati l'ANOLF Campania – Associazione Nazionale Oltre Le Frontiere, l'EFSA – Ente Formazione Sviluppo Artigiani, la Confapi Campania – Confederazione delle piccole e medie imprese, l'ANIMI – Associazione Nazionale per gli Interessi del Mezzogiorno d'Italia e le Camere di Commercio di Caserta e di Benevento. E' stata così condotta, in via preliminare, una ricerca tra un campione di aziende campane per analizzare il livello di conoscenza del fenomeno del diritto d'asilo, per valutare le caratteristiche di queste imprese e cercare di sondare la loro disponibilità all'assorbimento di manodopera rappresentata dai migranti umanitari.

In questo modo si è provato a intercettare i bisogni dei datori di lavoro, al fine di meglio indirizzare le azioni promosse.

Questa indagine è stata affiancata dalla redazione dei bilanci di competenza dei potenziali beneficiari dell'attività di formazione, uno strumento utile a verificare le competenze dei futuri allievi e le loro aspirazioni. Il corsi proposti sono stati dunque strutturati anche sulla base delle indicazioni provenienti da ambo le parti, così da provare a soddisfare le diverse esigenze e a preparare il terreno per un'effettiva ricaduta in termini di placement. Fondamentale in questa fase si è rivelata l'attivazione di una rete di contatti con le altre associazioni che svolgono attività in favore dei migranti umanitari, con le quali sono stati sviluppati proficui rapporti di collaborazione che via via si rinsaldano per poter garantire ai RARU servizi quanto mai efficienti e completi. Particolarmente fruttuosa si è dimostrata a Napoli la cooperazione con il progetto IARA e il suo ente gestore L.E.S.S., con i quali è stato intrapreso un percorso in grado di seguire per intero il difficile cammino di inclusione dei richiedenti asilo, dei rifugiati e dei titolari di protezione umanitaria, dal loro arrivo fino al collocamento nel mercato occupazionale. Analogo discorso è stato portato avanti nelle province di Caserta e Salerno, con lo sguardo sempre fisso sull'obiettivo di garantire quanto più possibile a chi vive situazioni di particolare disagio. Sono tutti esempi di come la messa in rete dei servizi possa realmente produrre qualcosa di buono anche in una realtà difficile come la nostra.

Attraverso questa iniziativa sono stati così attivati quattro corsi di formazione professionale (due su Napoli, uno su Caserta e Salerno), durante i quali i 79 beneficiari hanno sedimentato innanzitutto competenze linguistiche, mediante l'insegnamento della lingua italiana, ed informatiche, con l'apprendimento delle nozioni basilari sull'uso del computer. Per poi acquisire professionalità specifiche in diversi settori occupazionali a seconda del territorio di riferimento: turistico-alberghiero, logistica, comparto meccanico, alimentari (in particolare per i profili di pasticciere), edilizia. Si è preferito individuare profili professionali di livello medio-basso anche sulla scorta dell'analisi del fatto che molto spesso il livello di conoscenza della lingua italiana è molto basso, soprattutto quando si tratta di richiedenti asilo giunti da poco tempo in Italia, e che poco spendibili, salvo alcuni casi, sono le competenze pregresse di natura tecnico-professionale che necessiterebbero piuttosto di un percorso di riqualificazione professionale. Ciononostante tutti gli allievi hanno raggiunto gli obiettivi prefissati, anche nei contesti dove in ingresso erano più accentuate le differenze tra i livelli di conoscenze, abilità e competenze di partenza.

Risultati positivi sono giunti in particolare dalle attività di stage formativo organizzate presso aziende e imprese campane, che si sono rese disponibili a far svolgere un periodo di tirocinio nelle proprie strutture per far mettere a frutto gli apprendimenti teorici. Ma ciò che più conta e che ha infuso fiducia è il fatto che a circa metà dei corsisti sono stati offerti, a completamento dell'esperienza formativa, contratti di varia durata, che hanno permesso di dare continuità alla loro

esperienza e di sviluppare ulteriormente le capacità apprese durante il progetto. Un sintomo di come molti datori di lavoro, che probabilmente prima d'allora avevano solo sentito parlare del fenomeno del diritto d'asilo, una volta conosciute queste persone hanno potuto apprezzarne le qualità, abbandonando i dubbi che ancora li accompagnano e valutando solo le loro capacità e l'apporto che possono fornire in termini di lavoro. E' un segnale che il mercato del lavoro deve inviare all'intera società, perché anch'essa, in tutte le sue articolazioni, possa comprendere che, lungi dall'essere un pesante fardello da trainare, i rifugiati, i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione umanitaria rappresentano una notevole risorsa per tutti.

\*Co-Presidente Anolf Campania – Progetto “Integra 2004”



Nicola Quatrano\*

*Rapporto sulla missione a Marrakech ed in Sahara Occidentale dal 20 aprile al 28 aprile 2008 (bruscamente interrotta con due giorni di anticipo)*  
Osservatori Internazionali: Frédérique Lellouche, France Weyll, Nicola Quatrano

*La questione del Sahara Occidentale all'O.N.U.*

I giornali marocchini aprono le prime pagine sul Rapporto dell'inviato personale del Segretario Generale dell'ONU, Peter van Walsun, che ha definito "irrealistica" l'idea dell'indipendenza per il Sahara Occidentale. Riportano però una citazione solo parziale, quella completa è un po' più complessa, in quanto contiene una premessa (taciuta dai giornali marocchini) che relativizza il senso della affermazione: "In mancanza di pressioni sul Marocco perché abbandoni la rivendicazione di sovranità, l'indipendenza del Sahara non è una opzione realistica".

La stampa di regime non racconta mai tutta la verità; in questo caso l'omissione riguarda la premessa, come si è detto, ma anche il seguito. Vale a dire la successiva precisazione dell'ambasciatore del Sudafrica, Dumisani Kumalo (presidente del Consiglio di sicurezza per il mese di aprile), secondo il quale, quelle di van Walsun, costituiscono mere opinioni personali, che sembrerebbero non condivise dal Segretario Generale Ban Ki-moon.

Mentre infatti – ha dichiarato Kumalo - van Walsun "parla di quello che lui considera un'opinione realista, cioè che l'indipendenza potrebbe essere fuori dalla portata del popolo saharaoui", Ban Ki-moon ha ribadito che le parti devono proseguire con i negoziati "per tentare di trovare una soluzione consensuale". Dal canto suo, Kumalo si è detto in disaccordo col punto di vista di van Walsun. "Se ci mettiamo in questa prospettiva, dovremmo anche dire ai palestinesi di rinunciare": Solo per l'ambasciatore nordamericano, Zalmay Khalilzad, l'idea di Walsun "meritava di essere presa in considerazione".

Al tempo di internet, però, nemmeno la stampa più servile può permettersi di ignorare completamente una notizia, così il giorno successivo la precisazione dell'ambasciatore sudafricano viene sì ripresa, ma solo attraverso un livoroso (e ricattatorio) comunicato della MAP (l'Agenzia di stampa del Palazzo reale), pubblicato stavolta in seconda pagina. "L'Africa del Sud – abbaia il comunicato reale – si è completamente squalificata... per il modo in cui si è comportata. Dopo l'ascesa al potere di Thabo M'beki, l'Africa del sud è venuta meno ai suoi doveri ed ha nociuto al prestigio acquisito con la lotta contro l'apartheid... i suoi comportamenti costituiscono per i marocchini, più che un atto ostile ed ingrato, una provocazione". E infine il ricatto: "L'Africa del Sud rivendica un seggio permanente al Consiglio di sicurezza per rappresentarvi l'Africa. Sembra tuttavia

mal posizionata per ottenere una tale gratificazione, che le avrebbe imposto, nel caso del Sahara, un comportamento di neutralità”.

#### *Diritti umani*

La situazione dei diritti umani in Marocco continua a essere molto difficile. In questi giorni il Re incontra i sindacati e promette misure di sostegno per fronteggiare la crisi alimentare, però la risposta del Governo alle ricorrenti manifestazioni e scioperi spontanei che scuotono il paese è piuttosto di carattere repressivo, con arresti e condanne a carico dei promotori, specialmente dei militanti dell'AMDH, l'Associazione marocchina per la difesa dei diritti umani, pienamente impegnata nella lotta per il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. Basti ricordare, a solo titolo di esempio, gli oltre 50 feriti di Sefrou nel corso di una manifestazione contro il caro-vita.

Le libertà civili sono sempre a rischio: nei giorni scorsi vi è stata, davanti al Tribunale di Agadir, una forte manifestazione indetta dal Sindacato nazionale della stampa marocchina, per protestare contro le ricorrenti aggressioni alla libertà di stampa. E' durata solo mezzora, per l'intervento immediato della polizia che ne ha ordinato lo scioglimento, minacciando pesanti sanzioni contro i recalcitranti. A Rabat, 3 giornalisti sono stati feriti dalla polizia mentre “coprivano” una manifestazione ed è ancora vivo il ricordo degli arresti e delle intimidazioni che, nel corso del 2007, hanno riguardato prestigiosi giornalisti indipendenti.

Nel precedente rapporto abbiamo ricordato la caccia all'omosessuale (protetta dalla polizia) di Ksar el Kébir, conclusasi con la condanna degli aggrediti e l'impunità per gli aggressori. Ma la farsa ha raggiunto il suo culmine nel caso del giovane ingegnere Fouad Mourtada, sequestrato e torturato dalla polizia, poi condannato a 5 anni di prigione per avere – sciocamente – creato su Facebook un finto profilo del fratello del Re, Moulay Rachid. La vicenda ha fatto scandalo e il Re, pressato dalle proteste internazionali, si è deciso a concedere al giovane ingegnere, dopo 43 giorni di carcere, la grazia reale.

Il sistema giudiziario e penitenziario marocchino fa peraltro acqua da tutte le parti, almeno quando si tratta di detenuti potenti. E' il caso di El Nene, un boss della droga evaso dal carcere di Kenitra nel dicembre 2007 e ripreso a Sebta, nella serata del 23 aprile, solo per l'intervento dell'Interpol.

E' il caso dei nove detenuti islamisti evasi, sempre dalla prigione di Kenitra, il 9 aprile attraverso un tunnel. E' certa la complicità di personale del carcere, perché non è possibile che nessuno si sia accorto dei lavori in corso e dello smaltimento di numerosi sacchi di materiale di risulta. In ogni caso è emerso che ai detenuti islamisti nelle carceri marocchine è riservato uno speciale trattamento, ad essi viene consentita molta libertà di autorganizzazione e scarseggiano i controlli, anche per il rispetto che la loro religiosità incute ai guardiani.

L'atteggiamento del Governo nei confronti dei movimenti estremisti islamici è contraddittorio. Dopo la forte repressione seguita agli attentati di Casablanca del 16 maggio 2003, con gli arresti e le condanne indiscriminate di migliaia di sospetti, lo

stesso Re ha riconosciuto, in una intervista rilasciata a “El Pais” alcune esagerazioni ed “errori”. Il mea culpa reale ha fatto sì che, tra il 2004 ed il 2006, più di 300 detenuti islamisti abbiano beneficiato della grazia reale.

Nessun mea culpa nei confronti delle violazioni dei diritti in Sahara Occidentale, dove la repressione continua a colpire forte ed indiscriminatamente. Il seguito di questo Rapporto ne tratterà ampiamente.

Il Marocco continua intanto a rifiutarsi di ratificare il trattato di Roma, istitutivo della Corte penale internazionale, non si sa se per obbedienza ai diktat di Washington o per paura di esporre il Re medesimo al rischio di un processo per i crimini commessi in Sahara occidentale. Ben 2500 ONG (tra cui Amnesty Internazionale e Human Rights Watch) hanno in questi giorni indirizzato un appello a Mohammed VI perché ratifichi il trattato.

E che vi sino dei problemi nel campo dei diritti umani, trapela anche dalla stampa più ossequiosa col regime. “Aujourd’hui Le Maroc”, nell’editoriale del 23 aprile, scrive che l’apprezzamento internazionale verso la proposta di autonomia per il Sahara è strettamente legato alle questioni della “democrazia, del pluralismo, dei diritti dell’uomo e della libertà di espressione”. Temi sui quali – aggiunge timidamente – vi sono “seri sforzi ancora da fare”.

### *Il processo ad Ennama Asfari*

Marrakech, 21 aprile 2008

Osservatori Internazionali: France Weyll, avvocato a Parigi e Nicola Quatrano, magistrato a Napoli. E’ inoltre presente Frédérique Lellouche di Acat (Action des chrétiens pour l’abolition de la torture).

Detesto Marrakech, per il suo caldo eccessivo, le orde di turisti, i motorini a sciame e il suo traffico caotico e rabbioso. Ma è proprio qui che Ennama Asfari è stato arrestato, per la seconda volta in un anno, qui si svolgerà il processo ed è in questo posto infelice che mi tocca andare.

L’arresto precedente è stato a Smara, la sua città, ed è finito relativamente bene, con una condanna lieve e la liberazione pressoché immediata.

Ennama Asfari è un personaggio scomodo per la polizia di occupazione, perché è saharauo, ma residente in Francia, ed attualmente in via di naturalizzazione dopo il matrimonio con una donna francese. Inoltre è co-presidente del Corelso (Comité pour le Respect des Libertés et des Droits de l’Homme au Sahara Occidental) e, dunque, non è una persona qualunque, i cui diritti possano essere calpestati del tutto impunemente.

Una fila di due ore per il controllo del passaporto mi accoglie all’arrivo nella più turistica delle città marocchine. All’uscita mi aspetta France Weyll insieme al fratello di Ennama.

Incontriamo Claude Mangin, la moglie di Ennama, in compagnia di Frédérique Lellouche di ACAT (Action des chrétiens pour l’abolition de la torture) e di altri

due francesi in missione civile nei territori occupati, Murielle Brun e Pierre-Alain Roussen.

Ricevo le prime notizie: Ennama è stato arrestato domenica 13 aprile, verso le ore 20.30, a Marrakech, dove si trovava per ragioni personali. La notizia è giunta alla famiglia solo nella serata del 18 aprile, perché fino a quel momento gli è stato impedito di avvisare i familiari e l'avvocato. Ennama dice di essere stato picchiato e maltrattato.

Il 15 aprile, intorno alle 10, è stato presentato al Procuratore del Re e, alle 17, tradotto in Tribunale.

Il giudizio, fissato in un primo momento per il 18 aprile, è stato poi rinviato al 21, su domanda dell'imputato che non aveva avuto la possibilità di nominare un avvocato.

E' accusato di avere aggredito una donna per motivi di viabilità, possesso di un coltello e guida in stato di ebbrezza.

21 aprile 2008, ore 9,30 – Tribunale di prima istanza di Marrakech

Il processo è a giudice unico.

Non viene concesso agli osservatori di sedere insieme, perché vi è separazione tra la fila di banchi riservata agli uomini e quella delle donne.

L'interprete (maschio) che siede al mio fianco viene severamente redarguito da uno del pubblico perché parla con me durante l'udienza (è logico: svolge il suo compito di traduttore!).

Non so chi sia il censore, ma tanto basta perché l'interprete smetta di tradurre, rinviando alla fine dell'udienza una sintesi degli avvenimenti.

Anche senza traduttore, però, risulta evidente che:

Ennama Asfari appare molto provato, evidentemente per le modalità dell'arresto, per le condizioni di detenzione in promiscuità coi prigionieri comuni, e - secondo quanto egli stesso ha denunciato - per i maltrattamenti subiti.

Si mostra tuttavia ugualmente molto combattivo e sicuro delle sue ragioni.

Per contro, il Pubblico Ministero è virulento e aggressivo.

Il Giudice appare cortese.

La sintesi dell'udienza ci viene fornita successivamente dall'interprete e dagli avvocati.

Dopo la lettura del processo verbale, prende la parola il primo avvocato, Maitre Mohamed Sabbari. Pone l'accento sulla violazione dell'art. 67 del Codice penale marocchino, che assicura al detenuto il diritto di avvisare immediatamente, all'atto dell'arresto, la famiglia. L'imputato non è stato invece messo in grado di farlo se non dopo alcuni giorni. Ricorda poi il disposto dell'art. 74 che garantisce l'integrità fisica dei detenuti e ne denuncia la violazione, tanto che il detenuto sanguinava all'atto della comparizione davanti al Procuratore..

Il secondo avvocato, Me Rachidi Mustapha, si associa alle argomentazioni del collega.



I PM interviene e parla a voce molto alta, quasi grida. Dice che le lamentale della difesa sono infondate e che, se la famiglia di Ennama non è stata tempestivamente informata, ciò è dovuto al fatto che l'accusato non ha voluto collaborare e non ha fornito il numero di telefono dei familiari. Dichiarò inoltre di essersi trovato presente alla prima comparizione di Ennama e che non sanguinava affatto.

La difesa fa notare che nel processo verbale non compare alcun riferimento al presunto rifiuto dell'imputato di fornire le coordinate dei familiari.

Viene introdotta la querelante, Karima Mammar, accompagnata dal suo avvocato. Viene fatta sistemare in piedi alla sinistra dell'imputato.

Dichiara che si trovava alla guida della sua Clio grigia e che la vettura condotta da Ennama, posta davanti alla sua, aveva bloccato il traffico, cosicché lei aveva fatto due segnalazioni coi lampeggianti.

Interviene Ennama e conferma di essersi realmente trovato in questa situazione, ma precisa che non era lui a bloccare il traffico, bensì un'altra autovettura (sempre una Clio grigia), che si trovava davanti alla sua e che lui già conosceva perché si trattava della vettura che lo pedinava da tre giorni.

Il giudice domanda alla querelante l'ora del fatto e la stessa risponde che erano le 2 di notte. Prosegue raccontando che, al suo lampeggiare, per tutta risposta Ennama le si è avvicinato e le ha sferrato un pugno all'occhio sinistro. Il Giudice domanda alla donna se abbia notato l'imputato brandire un coltello ed ella risponde di non aver veduto alcuna arma bianca.

Si procede all'interrogatorio dell'imputato.

Ennama respinge tutte le accuse e dichiara che si tratta di una macchinazione ordita ai suoi danni per motivi politici. Denuncia di essere stato picchiato e maltrattato e ne mostra le tracce sui piedi e sul torace.

Noi ci troviamo alle sue spalle e non possiamo constatare niente, ma in seguito gli avvocati ci confermeranno la presenza di ematomi e ferite.

Parla ad alta voce, strilla a tratti. Il Giudice lo richiama all'ordine e lui riprende con tono più basso.

Viene fatto entrare l'unico testimone presente, Imad Mahrouk,. Il Giudice gli chiede se conosca la querelante e se abbia legami di parentela con lei. Il teste risponde di no.

Presta giuramento sul Corano, quindi riferisce che si trovava al tavolino di un caffè, intento alla lettura del giornale, proprio davanti al luogo degli avvenimenti. Il giudice gli domanda l'ora dei fatti e lui li colloca tra le 2 e le 2 e mezza di notte. Dichiarò di aver veduto Ennama colpire la donna al viso. Il giudice gli chiede di precisare e lui risponde di averlo visto sferrare un colpo di testa sul viso della donna.

Precisa che nella vettura la donna era accompagnata da due amici.

A questo punto il giudice, rilevata la contraddizione tra le due versioni dei fatti, decide di rinviare il dibattimento al successivo lunedì 28 aprile, per ascoltare i testimoni assenti.

Me Sebbari chiede la libertà provvisoria, dichiarando la disponibilità dell'imputato a pagare qualsiasi cauzione. Il Pm dà parere contrario. Il giudice riserva la decisione al pomeriggio.

Ennama Asfari esce dall'aula scandendo slogan per l'autodeterminazione del popolo saharauo e in appoggio al suo unico legittimo rappresentante, il Fronte Polisario.

Conclusa l'udienza, ci rechiamo dal Presidente del Tribunale, Abdelatif Monaim. Questi ci accoglie con cortesia, precisa di non conoscere il fascicolo ma garantisce che il Tribunale giudicherà con equità, senza valutazioni di carattere politico.

Successivamente ci rechiamo dal Procuratore del Re, Monsieur Bourdia, cui chiediamo il permesso di incontrare Ennama Asfari, per rassicurarci sul suo stato di salute, anche alla luce delle denunce dei maltrattamenti lamentati nel corso dell'udienza.

Il Procuratore ci informa che la competenza spetta al Procuratore Generale.

Ci rechiamo quindi da quest'ultimo, che tuttavia ci fa dire di essere impegnato e, solo in seguito alle nostre insistenze, siamo ricevuti dal 1° sostituto, al quale presentiamo una domanda scritta di autorizzazione al colloquio.

Dopo una lunga attesa, e appreso per le vie brevi che la risposta non sarebbe stata positiva, abbiamo deciso di non attendere la consegna del documento, perché attesi dal Console Generale di Francia a Marrakech.

Monsieur Jean Wiet, Consul Général de France a Marrakech, ci riceve intorno alle 16,30. E' estremamente gentile, ma ci spiega che le sue competenze sono di carattere esclusivamente "consolare" e che dunque alcun intervento può esperire, tanto più che Ennama non è ancora cittadino francese.

In tarda serata apprendiamo che la domanda di liberazione condizionale è stata respinta.

Gli osservatori internazionali rilasciano il seguente comunicato:

AAA - Association Américaine des Juristes

ACAT - Action des chrétiens pour l'abolition de la torture

AIJD - Association Internationale des juristes démocrates

DS - Droit-Soliderieté

OSSIN - Osservatorio Internazionale per i diritti

Ennama Asfari, militante per l'autodeterminazione del Sahara Occidentale, Copresidente del Corelso (Comité pour le Respect des Libertés et des droits de l'Homme au Sahara Occidental) é stato arrestato domenica 14 aprile a Marrakech, con l'accusa di un'aggressione ad una automobilista.

E' stato incriminato per guida in stato di ebbrezza, violenza e detenzione di un coltello. La prima udienza si é tenuta questo lunedì 21 aprile davanti al Tribunale di prima istanza di Marrakech.

La discussione ha riguardato per prima cosa il fatto che, in violazione di quanto disposto dagli articoli 67 e 74 del codice penale marocchino, a Ennama Asfari é

stato impedito per tre giorni di avvisare la famiglia, di farsi visitare da un medico e di chiamare un avvocato.

Il Pubblico Ministero si è giustificato sostenendo che non aveva presentato la relativa domanda, affermazione contestata con grande vigore dall'imputato, mentre i suoi avvocati hanno fatto notare che della circostanza non vi è traccia nel processo verbale.

Ennama Asfari ha anche dichiarato che, al momento dell'arresto, era pedinato da tre giorni dai servizi di polizia.

Ha anche mostrato al Tribunale i segni delle violenze delle quali è stato fatto oggetto durante la detenzione. Ha dichiarato inoltre di essere vittima di una montatura di carattere politico, spiegando che tutto il primo interrogatorio ha riguardato esclusivamente le sue attività politiche come militante per i diritti dell'uomo e per l'autodeterminazione del Sahara Occidentale.

Successivamente il Tribunale ha interrogato la querelante, Karima Mammar, ed uno dei testimoni, Imad Mahrouk.

La querelante ha dichiarato che Ennama Asfari l'aveva colpita con un pugno sull'occhio sinistro, mentre il testimone ha parlato di un colpo dato di testa.

Queste evidenti contraddizioni hanno convinto il Tribunale a rinviare il processo al prossimo lunedì 28 aprile ed a riservare al pomeriggio la decisione sulla istanza di libertà provvisoria.

Erano presenti all'udienza, insieme alla moglie francese Claude Mangin, gli osservatori internazionali Nicola Quatrano, magistrato di Cassazione in Italia, incaricato da OSSIN (Osservatorio Internazionale onlus), France Weyl, avvocato a Parigi, incaricata da AIJD (Association Internationale des juristes démocrates), l'AAA (Association américaine des Juristes) e DS (Droit-Soliderieté) e Frédérique Lellouche, incaricata della missione in Maghreb da ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture).

Gli osservatori internazionali presenti al processo constatano che:

- nessuna arma è stata sequestrata
- lo stato di ebbrezza non è stato fatto oggetto di alcuna verifica o controllo medico
- la querelante e il testimone sono in contraddizione nella descrizione dei fatti
- nessuna inchiesta è stata avviata per accertare le denunce di violenze subite da Asfari

Gli osservatori internazionali esprimono grande preoccupazione per il moltiplicarsi di inchieste contro i militanti saharaoui con imputazioni per reati comuni.

Personalmente aggiungo che non sembra molto comprensibile che una vicenda "minima", come quelle di cui è accusato Ennama Asfari, non consenta la concessione della libertà provvisoria, nemmeno dietro cauzione (cosa che avrebbe sufficientemente salvaguardato le pretese risarcitorie della presunta vittima)

Va segnalato infine che gli osservatori internazionali sono stati fatti oggetto di controlli ed intimidazioni, culminati con la brutale espulsione dal territorio

marocchino di Claude Mangin (la moglie di Asfari), di Frédérique Lellouche, Murielle Brun e Pierre-Alain Roussen.

Ma prima ancora di questo epilogo (del quale si tratterà più avanti), si erano già registrati numerosi episodi che segnalavano il pessimo atteggiamento delle Autorità marocchine nei confronti di presenze, quali quelle degli osservatori internazionali, evidentemente non gradite.

Durante tutta la nostra permanenza a Marrakech siamo stati continuamente pedinati; perfino quando ci siamo recati al Consolato Generale di Francia, due uomini in moto, uno con la blusa rossa e l'altro con la blusa nera (le rouge et le noir), ci hanno sfacciatamente seguiti.

Io personalmente ho constatato, durante un tentativo di breve vacanza ad Essaouira (una pausa di un giorno dal lavoro), che due vetture (una delle quali riconoscibilissima, perché viaggiava a fari accesi in pieno giorno) si sono date il cambio nel seguirmi.

Dovunque: nei sensi vietati che spudoratamente imboccavo, nei giri viziosi, fermandosi quando io mi fermavo e riprendendo la marcia quando io ripartivo.

*Gli studenti saharaoui di Marrakech – Lo strano caso di Lkhalih Ina Abou Lhassan*

Subito dopo la sospensione del processo di Ennama Asfari, vengo avvicinato da un gentile studente saharaoui di Marrakech, Mhamed Hali, che mi prega di trattenermi fino al 24 aprile, per assistere anche al processo contro un suo collega, Lkhalih Ina Abou Lhassan, di 23 anni, studente saharaoui del 3° anno di Scienze sociali, arrestato per tentato omicidio.

Accetto, anche se non proprio con entusiasmo, ma poi non riesco più a mettermi in contatto con Mhamed. Solo il 23 aprile, dopo ripetute telefonate senza risposta, finalmente mi risponde un amico di Mhamed col quale prendo appuntamento di lì ad un'ora (alle 18.30) nel mio albergo.

Alle 19.00 ancora non si è fatto vedere nessuno. Provo a telefonare di nuovo a Mhamed e, dopo ripetuti tentativi, finalmente mi risponde una ragazza. Io sono furente e non lo nascondo. Le dico, con aria ultimativa, che condizione essenziale perché assista al processo è di incontrare qualcuno che possa fornirmi informazioni sul dossier, il nome ed il numero di telefono degli avvocati e dirmi con precisione luogo ed orario dell'udienza.

La ragazza è desolata e promette che verrà da me nel giro di una ventina di minuti. Difatti arriva poco dopo nella hall dell'albergo. Si chiama Aicha Ahmed Salk ed è in compagnia di una mia vecchia conoscenza, Safia Elhamdi, una studentessa saharaoui che avevo già conosciuto a Rabat.

Si scusano lungamente e mi forniscono tutte le (scarsissime) informazioni di cui dispongono. L'udienza si terrà l'indomani dinanzi al Tribunale di 1° istanza, uno degli avvocati difensori è Me Mustapha Errachidi, lo stesso di Ennama Asfari.

Gli telefono subito ma lui cade dalla nuvole: non sa niente, non è stato mai nominato da nessuno.

Le ragazze non sanno cosa dirmi, ipotizzano l'arrivo di qualche avvocato da Guelminn.

Aicha mi racconta poi della difficile situazione degli studenti saharoui di Marrakech. Dice che da qualche mese la polizia ha attivato la formazione di gruppi filo-Marocco, composti da marocchini, ma anche da studenti saharoui prezzolati. Questi gruppi moltiplicano le provocazioni e le aggressioni nei confronti degli studenti saharoui.

A capo dei gruppi di provocatori ci sarebbe un certo Mouhamed med Maqher Tayar.

A Marrakech sono attivi tali Rajaa Ali, Trifis, Znad e Saika. A Rabat opera un tale Hayba Addi e ad Agadir tali Cwabbah e Filali Mahamoud.

### *L'orribile giornata del 24 aprile*

E' cominciata male ed è finita peggio.

La mattina sono puntuale all'appuntamento con Aicha. Otto e cinquanta precise, ma lei non c'è. Le telefono più volte, ma nessuno risponde, telefono più volte a Mhamed senza maggiore fortuna.

Sono furente. Finalmente riesco a parlare con Safia e lei mi avverte che il processo non è al Tribunale ma alla Corte di Appello. Bestemmiando mi imbarco su un taxi e la raggiungo.

C'è solo lei, in compagnia di altri due saharoui. Nessuna traccia di avvocati, nessuna traccia della animazione di pubblico che sempre accompagna un processo contro un militante saharoui.

Il tempo passa ed io sono sempre più esasperato. Finalmente Safia viene a sapere che si è trattato di un equivoco, che non del processo si tratta ma solo della presentazione dell'imputato davanti al Giudice istruttore per l'interrogatorio (atto al quale io naturalmente non posso assistere).

Sono indignato. L'approssimazione, la superficialità (e magari la stupidità) di questi ragazzi mi hanno fatto perdere due preziosi giorni di lavoro. E, comunque, mi pare davvero preoccupante che il movimento a Marrakech sia nelle mani di gente così inadeguata.

Telefono a comuni amici e mi sfogo: mai ho conosciuto dei saharoui così "méchants" come gli studenti di Marrakech.

Torno in albergo e trovo nuovi motivi di malumore. Infatti, mentre lavoro al cyber point, una cortese ragazza mi avvisa timidamente che alcuni poliziotti hanno chiesto di me. Smetto di lavorare, non prima di aver proceduto ad una accuratissima pulizia per cancellare ogni traccia del mio lavoro.

Esco per fare due passi e incontro Mhamed, venuto a scusarsi. E' in compagnia di Safia e di un altro studente, gli occhi gonfi dopo tre notti di veglia, Malia Elmahjoub.

Ci sediamo al caffè e parliamo. Capisco subito di essere stato troppo ingeneroso nei loro confronti, perché si trovano in una situazione davvero complicatissima, troppo complicata per loro, forse troppo complicata per chiunque.

Elmahjoub mi conferma quello che già mi aveva raccontato Aicha, che la polizia marocchina paga dei gruppi che svolgono azioni di provocazione e continue aggressioni nei confronti degli studenti saharaoui.

Sono molti gli studenti saharaoui di Marrakech, più di 500, e potrebbero essere una vera forza, ma sono attualmente paralizzati e dilaniati da continui scontri coi gruppi avversari.

Sono ancora un po' arrabbiato e obietto con aria saputa che è stato stupido da parte loro essere caduti in una trappola così classica e che è sbagliato rispondere alle provocazioni.

Elmahjoub mi spiega mitemente che la cosa è più complessa. Dice che gli studenti più politicizzati sanno bene che si tratta di una manovra, ma il problema è che i gruppetti formati dalla polizia marocchina se la prendono con gli studenti saharaoui meno politicizzati: li aggrediscono, irrompono nelle case e nelle camere per saccheggiarle, li derubano.

Elmahjoub mi enumera una serie infinita di episodi: anche il giorno prima ce ne è stato uno, per questo Mhamed non è venuto all'appuntamento.

Gli aggrediti reagiscono (naturalmente) e la polizia non aspetta altro per attribuire agli studenti più politicizzati la responsabilità di fatti che essi non hanno commesso, arrestarli e condannarli.

La storia dello studente saharaoui in carcere segue questo canovaccio. Il giorno prima 5 ragazzi erano stati feriti, Latif Lahbib, Chrif Belaid, Stiti Hassan, Naji Charabara, Haddi Yarba. Qualcuno ha deciso di reagire ed ha aggredito uno della parte avversa, Taouir Fdayli, ferendolo con un coltello.

Lkhalih Ina Abou Lhassan non c'entrava niente, ha avuto solo la mala sorte di trovarsi a pochi passi dalla stazione ferroviaria dove è avvenuto il fatto. La polizia ha scelto lui per attribuirgli la responsabilità dell'aggressione, sapendo bene che si tratta di un militante per l'autodeterminazione del Sahara Occidentale.

Ascolto Elmahjoub e mi pento di tutte le cose brutte che ho pensato e detto degli studenti di Marrakech. Capisco che hanno più bisogno di aiuto e solidarietà, piuttosto che di lezioni saccenti.

### *L'espulsione*

Ho appuntamento per colazione con l'avvocato Mustapha Errachidi nel suo studio a due passi dalla piazza Djem El Fnaa. Ed è proprio mentre attraverso questa celeberrima piazza, che mi giunge la telefonata di Claude Mangin.

Sono circa le 13 e mi dice di essere stata arrestata un'ora prima e di trovarsi, insieme agli altri francesi della missione civile, nella stazione di polizia di Tan Tan. La telefonata è brevissima, il resto della storia la apprendo da France Weyll, in comunicazione costante da Parigi.

Claude Mangin era in compagnia di Frédérique Lellouche, Murielle Brun e Pierre-Alain Roussen, diretti verso i territori occupati per svolgere una missione civile.

Il 24 aprile sono stati arrestati a Tan Tan, dove abita il padre di Ennama. L'auto su cui viaggiavano è stata sequestrata e loro sono stati condotti negli uffici di Polizia, sottoposti per quasi 12 ore ad interrogatorio.

Intorno all'una di notte hanno ricevuto comunicazione ufficiale della decisione di espellerli dal territorio marocchino e, senza nemmeno poter dormire (non ne parliamo di mangiare), sono stati scortati fino alla casa del padre di Ennama per recuperare le loro cose e poi subito all'aeroporto di Agadir, in attesa del primo volo per la Francia.

Sono partiti il pomeriggio successivo e, nella tarda serata, sono rientrati a Parigi.

I documenti sequestrati, sono stati loro restituiti solo all'atto di salire a bordo dell'aereo.

Ragione ufficiale dell'espulsione: turbamento dell'ordine pubblico.

Motivo vero, comunicato dai poliziotti che li interrogavano: essere complici dei "nemici", vale a dire del popolo saharaoui e del suo legittimo rappresentante, il Fronte Polisario.

All'aeroporto di Parigi l'ulteriore umiliazione del controllo da parte della Polizia francese, per verificare se fossero dei delinquenti.

### *Il rientro anticipato*

Avevo in programma di andare a Laayoune, ma gli ultimi avvenimenti me lo hanno sconsigliato. Non voglio essere espulso, un provvedimento di espulsione mi impedirebbe di ritornare in Marocco e proseguire il mio lavoro.

Meglio rientrare anticipatamente in Italia e lasciare raffreddare la situazione. Parlo a lungo per telefono con Francesca Doria – avvocatessa di Napoli e osservatore internazionale - che doveva raggiungermi a Laayoune e partecipare poi con Claude Mangin alla missione civile, decidiamo sia meglio che anche lei annulli il suo viaggio.

Lascio detto in albergo che vado a Fes, prendo un taxi per la stazione dei bus. Da lì, con un altro taxi, mi precipito alla stazione ferroviaria: prendo al volo il treno delle 17.00 per Casablanca.

In serata, solo una bottiglia di un discreto rosso di Meknès mi consola un poco della orribile giornata.

Torneremo ancora in Sahara Occidentale, questo è certo!

Almeno fino a quando ci sarà consentito.

\*Magistrato

Osservatorio Internazionale Onlus





Fulvio Vassallo Paleologo\*  
*La frontiera del Mediterraneo e le migrazioni irregolari*

Il 2007 è stato caratterizzato da un ulteriore inasprimento delle attività di contrasto delle migrazioni irregolari e dalla persistente chiusura delle vie legali di ingresso in Europa, oltre che da una ulteriore contrazione del numero delle persone che hanno avuto accesso alla procedura di asilo nei diversi paesi europei. Gli accordi bilaterali tra la Spagna ed il Marocco hanno rallentato, a differenza degli anni precedenti, il flusso di migranti di varie nazionalità che dal Marocco, dalla Mauritania e dal Senegal hanno tentato di raggiungere la Spagna, soprattutto le isole Canarie e si sono ancora seguite, da parte di migliaia di disperati in fuga dalle vessazioni terribili alle quali venivano sottoposti nei paesi di transito, come la Libia, la Tunisia e l'Algeria, le tradizionali rotte del Mediterraneo. La lista dei morti del Canale di Sicilia si è ancora allungata, mentre notizie sempre più allarmanti arrivano dal Mediterraneo orientale, ed a seguito del trattamento disumano applicato dalle autorità greche nei confronti di migranti irregolari, tra i quali minori e potenziali richiedenti asilo, alcuni stati europei, anche su sollecitazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, hanno sospeso l'applicazione della Convenzione di Dublino.

Il 28 giugno 2007 un rimorchiatore maltese aveva soccorso 23 naufraghi, 60 miglia a sud di Lampedusa, ripescando in mare il cadavere di una donna annegata. Ma secondo le testimonianze dei sopravvissuti, mancavano altre 4 persone all'appello: un uomo, due donne e un bambino. Disperse sui fondali di un cimitero chiamato Mediterraneo, insieme ai tre uomini morti su un'altra imbarcazione, giunta pochi giorni dopo a Pozzallo, Ragusa, i cui corpi sono stati abbandonati in mare dai compagni di viaggio, durante la traversata. Un altro corpo, in avanzato stato di decomposizione, è stato recuperato negli stessi giorni da una motovedetta dalla Guardia costiera dieci miglia a sud di Lampedusa.

Ma la tragedia che ha colpito maggiormente una opinione pubblica sempre più assuefatta alla morte dei clandestini in cerca di futuro in Europa, si è consumata nelle acque libiche. Soccorsi dal peschereccio islandese Eyborg, della compagnia maltese Ta' Matthew Fish Farms, 23 naufraghi aggrappati alle gabbie dei tonni trainate dall'Eyborg, almeno 7 i dispersi in mare, sono stati fotografati dall'alto mentre tentavano di resistere in alto mare aggrappati alle passerelle utilizzate per le reti della pesca dei tonni. L'Eyborg ha recuperato il corpo di una donna annegata e si è diretto verso Malta, grazie alla determinazione del capitano Raymond Bugeja. Le autorità di La Valletta avevano imposto al comandante di riportare i naufraghi in Libia, nel porto di Misratah, come se il diritto marittimo internazionale

prevedesse l'accompagnamento al porto più vicino, e non invece, come è pacifico nel diritto internazionale del mare, verso il porto più sicuro.

Tripoli aveva già concesso l'autorizzazione. Ma il comandante Bugeja si è rifiutato, nonostante le pressioni delle autorità maltesi, che lo avrebbero minacciato di arresto con l'accusa di traffico di esseri umani. Bugeja ha detto che la Libia non è il posto adatto per un richiedente asilo politico. I naufraghi infatti sono perlopiù etiopi. Alla fine i profughi sono stati sbarcati a Malta, e per la maggior parte hanno avuto accesso alla procedura di asilo grazie anche alla pubblicità sulla vicenda fatta dai media internazionali. ma quante altre tragedie simili si sono consumate nel silenzio dei media e nel disinteresse della opinione pubblica? E che ruolo ha avuto l'Europa, al di là delle roboanti affermazioni di avere istituito nel 2004 una Agenzia per il controllo delle frontiere esterne (FRONTEX) e predisposto nel 2007 pattuglie congiunte di intervento rapido alle frontiere esterne (RABITS) ?

Dopo le timide aperture del processo di Barcellona, avviato nel 1995, e le speranze suscitate dai documenti di Tampere nel 1999, da un Consiglio Europeo all'altro, soprattutto a partire dall'11 settembre 2001, le politiche di sbarramento e di militarizzazione delle frontiere hanno condizionato le scelte degli organismi comunitari in materia di immigrazione ed asilo. Intanto l'immigrazione clandestina non è certo diminuita, inserendosi come un fenomeno strutturale in un'economia liberista di dimensione globale caratterizzata dalla delocalizzazione su scala internazionale delle attività produttive e da un consistente mercato parallelo del lavoro irregolare, dall'edilizia all'agricoltura, dai servizi ai lavori di cura. Un mercato comune europeo, formidabile attrazione per i lavoratori migranti di tutto il mondo, disposti ad accettare il rischio di una traversata su una "carretta" del mare, la condizione di clandestinità ed una retribuzione irrisoria pur di garantire una minima possibilità di sopravvivenza alle proprie famiglie. Ed è noto a tutti il ruolo crescente delle rimesse degli immigrati nella formazione del prodotto nazionale lordo dei paesi di provenienza e di transito. Mentre i principali paesi europei si distinguevano per il sostegno offerto alle guerre "umanitarie" promosse dagli Stati Uniti, dal Kosovo all'Afghanistan, dall'Irak alla Somalia, ed in tante altre parti del globo, si restringevano drasticamente le possibilità di ingresso, e spesso anche le vie di fuga, a milioni di potenziali richiedenti asilo, ed anche l'Unione Europea adottava direttive che comportavano una sostanziale diminuzione del numero di rifugiati, pure in presenza di un incremento di migranti costretti a lasciare il proprio paese per le guerre o per gli "effetti collaterali" della desertificazione politica e sociale, oltre che fisica, imposta dallo scontro di vecchi e nuovi potentati economici per il controllo delle risorse mondiali. L'Unione Europea non è neppure riuscita ad adottare una direttiva sugli ingressi per lavoro e le diverse direttive adottate in materia di asilo e protezione umanitaria consentono ancora situazioni molto differenziate tra i diversi paesi e prassi delle autorità amministrative che impediscono generalmente l'accesso effettivo alla procedura di asilo. L'Unione Europea è adesso vicina all'approvazione di una direttiva sui rimpatri forzati che

potrebbe costituire ulteriore stimolo per molti paesi nella direzione di un ulteriore inasprimento delle normative e delle prassi in materia di respingimento, espulsione e detenzione amministrativa.

Di fronte al fallimento delle politiche espulsive praticate a livello nazionale, che hanno ridotto i centri di detenzione amministrativa a luogo di selezione e di espulsione della forza lavoro in eccesso, o di prolungamento della detenzione carceraria, piuttosto che di effettivo allontanamento degli immigrati irregolari presenti nel territorio, i principali paesi europei hanno riscoperto la “cooperazione internazionale”, e le politiche europee di vicinato (PEV). In assenza di strumenti operativi idonei a praticare una autentica solidarietà con gli abitanti dei paesi più poveri, con iniziative affidate agli enti locali ed alle organizzazioni non governative, si è tentato di imporre ai governi degli stati di transito, soprattutto dei paesi nord-africani, accordi di collaborazione basati sul finanziamento delle politiche di arresto, di detenzione e di espulsione dei migranti irregolari, prima che questi potessero tentare l'ultimo salto, la traversata verso l'Europa. In questa direzione l'Italia e la Spagna hanno offerto gli esempi più eclatanti, nei rapporti, rispettivamente, con la Libia e con il Marocco, concludendo accordi bilaterali e/o intese a livello di forze di polizia che hanno permesso il blocco e l'arresto di migranti, in molti casi potenziali richiedenti asilo e minori non accompagnati, anche se provenienti da paesi terzi, in cambio di trattamenti preferenziali negli scambi commerciali con i paesi dell'area comunitaria.

Ma l'aspetto più preoccupante delle politiche comunitarie in materia di immigrazione ed asilo è la stipula di accordi di cooperazione nella “lotta” all'immigrazione clandestina, da ultimo con paesi di transito come la Mauritania ed il Ghana. L'approccio è sempre quello della “condizionalità migratoria”: in cambio di aiuti economici e di limitate possibilità di ingresso legale per i cittadini di quei paesi, si ottiene in cambio un maggiore impegno nell'arresto e nella successiva espulsione, o nel respingimento verso altri paesi dei migranti in transito, molti dei quali provenienti da lontano, spesso potenziali richiedenti asilo.

Le incertezze della politica comunitaria in materia di immigrazione ed asilo si sono evidenziate soprattutto con i paesi terzi relativamente al trattamento dei potenziali richiedenti asilo. Con riferimento ai potenziali richiedenti asilo, o protezione umanitaria, sono assai recenti i rapporti di organi dell'Unione Europea che denunciano i limiti del sistema Dublino e l'urgenza di un suo superamento, anche a fronte di episodi diversi di respingimento collettivo da parte dell'Italia, di Malta, della Grecia. Da ultimo si richiama il Rapporto del Parlamento Europeo del 14.5.2007 COM(2007) 301 sull'asilo: cooperazione pratica, qualità delle decisioni prese nel quadro del regime comune europeo in materia di asilo.

Negli anni passati l'Italia è stata all'avanguardia in Europa nella pratica delle espulsioni collettive verso i cd. paesi di transito, come la Libia e l'Egitto, paesi dai quali numerosi migranti, tra i quali molti potenziali richiedenti asilo, sono stati

respinti verso quegli stessi stati, come l'Eritrea, il Sudan, la Nigeria, il Ghana, il Mali, ma anche il Bangladesh, il Pakistan o lo Sri Lanka, dai quali erano fuggiti.

La svolta avveniva a partire dal caso Cap Anamur, nell'estate del 2004, quando la Germania mutava politica, probabilmente anche per ragioni elettorali del governo allora in carica, negando ai naufraghi salvati dalla nave tedesca l'accesso alla procedura di asilo. L'Italia, al fine dichiarato di non creare "un pericoloso precedente", espelleva sommariamente persino coloro che avevano ottenuto da parte della Corte Europea dei diritti dell'uomo la sospensiva del provvedimento di respingimento. In quella occasione l'intesa tra i ministri degli interni di Italia, Gran Bretagna e Germania, Pisanu, Blunkett e Schily, riuniti il 6 luglio del 2004 a Sheffield, in Inghilterra, aprì la strada alle successive politiche europee centrate sulle espulsioni collettive, sui respingimenti in mare aperto e sulla esternalizzazione dei controlli di frontiera e dei centri di detenzione amministrativa. Come si sperimentò poco tempo dopo a Lampedusa, con le espulsioni collettive verso la Libia, nell'ottobre del 2004 e poi nel marzo del 2005, e poi ancora in altre occasioni nel corso del 2005, dall'Italia verso la Libia e l'Egitto, malgrado le censure del Parlamento Europeo e della Corte Europea dei diritti dell'uomo.

Dopo la vicenda della Cap Anamur, sulla quale è ancora aperto un processo ad Agrigento, sanzioni penali sempre più severe dissuadono le imbarcazioni da pesca e le navi mercantili dal prestare aiuto ai migranti, come se in alto mare non valessero più le Convenzioni internazionali che prevedono comunque l'obbligo di salvataggio immediato. Come se nelle acque internazionali non fosse più applicabile quella causa di giustificazione umanitaria che invece esclude la sanzione penale per coloro che aiutano senza fine di lucro gli immigrati irregolari nel territorio nazionale. Numerose testimonianze di migranti raccolte nel corso del 2007 riferiscono come le navi e le imbarcazioni da pesca ignorino le richieste di soccorso, talvolta senza neppure rilanciare un allarme che potrebbe salvare la vita a decine di persone. Senza l'estensione immediata della esimente umanitaria agli interventi di salvataggio operati da mezzi civili in acque internazionali si corre il rischio che le attività di soccorso siano sempre meno tempestive e che l'elenco dei morti e dei dispersi possa allungarsi ancora di più.

Snodo essenziale delle politiche di "lotta all'immigrazione clandestina", se non di vero e proprio blocco dei movimenti migratori, è costituito dagli accordi di pattugliamento congiunto e dalle attività dell'agenzia FRONTEX istituita nel 2004 dall'Unione Europea per il controllo delle frontiere esterne ed il contrasto dell'immigrazione clandestina. L'effetto deterrente costituito dallo schieramento di unità militari finanziato dall'Unione Europea non ha comunque arrestato i movimenti migratori clandestini, ma ne ha reso più pericolosi gli itinerari, anche per il ricorso ad imbarcazione sempre più piccole per sfuggire ai controlli dei radar e degli aerei ricognitori. Se è diminuito il numero degli immigrati transitati attraverso la Libia ed il Marocco verso l'Italia e la Spagna, è aumentato il numero

delle partenze dalla Mauritania, dal Senegal, persino dalla Guinea Conakry, di migranti diretti verso la Spagna, e dall'Algeria, dalla Tunisia, dalla Turchia, attraverso la Grecia, di migranti diretti in Italia, non solo verso la Sicilia, ma anche verso la Sardegna, e di nuovo verso la Puglia. Ancora incalcolabile il numero delle vittime di queste nuove rotte dei forzati dell'immigrazione clandestina, costretti ad intraprendere i viaggi della disperazione in assenza di un riconoscimento effettivo del diritto di asilo nei paesi del nord africa, e di un sostanziale canale di ingresso per lavoro.

Ma anche le direttive ed i regolamenti comunitari rischiano di restare sullo sfondo, quando si tratta di combattere la "guerra all'immigrazione clandestine". Numerosi strumenti internazionali, accordi di riammissione e accordi di polizia, di fronte all'evidente natura mista dei flussi migratori irregolari, composti da migranti economici e da potenziali rifugiati, fanno salvi (almeno sulla carta) i diritti dei richiedenti asilo ma non fanno alcuna menzione a coloro che potrebbero potenzialmente ottenere in Europa uno status di protezione sussidiaria, regime introdotto a partire dal 2004 con diverse direttive che i diversi stati europei stanno provvedendo ad attuare con grande lentezza, e talora in modo difforme da quanto previsto a livello comunitario.

L'Italia continua invece la sua politica "sommersa" con Gheddafi, dal vertice di Tripoli dello scorso anno, fino al viaggio di D'Alema, sempre a Tripoli, nell'aprile del 2007, e poi con la conclusione di un nuovo accordo di collaborazione firmato a Tripoli dalla sottosegretaria Lucidi e dal Prefetto De Gennaro il 29 dicembre 2007. Nessun accordo ufficiale di riammissione, ma una politica di collaborazione, di cooperazione operativa, gestita a livello di alti funzionari di polizia, dietro l'etichetta della formazione della polizia libica, ufficiali di collegamento e contatti diplomatici informali, che determinano puntualmente, ad ogni situazione di crisi, ritardi nei soccorsi a mare e una totale incertezza sulla sorte dei migranti, una parte dei quali sicuramente proveniente da paesi dai quali può essere fatta valere una richiesta di asilo, come la Somalia o l'Eritrea, ma inesorabilmente abbandonati al loro destino di clandestini, se non di naufraghi, quando non respinti direttamente verso la Libia.

Secondo numerose testimonianze, raccolte da operatori umanitari e giornalisti, consultabili nei siti di Migreurop (Parigi), di PICUM (Bruxelles), di Border Europe (Berlino) e di Fortress Europe (Roma), confermate da rapporti di agenzie internazionali come Amnesty o Human Rights Watch (HRW), facilmente reperibili nei siti di queste organizzazioni, numerosi paesi europei impegnati nelle operazioni di contrasto dell'immigrazione clandestina non rispettano neppure le regole procedurali vincolanti dei regolamenti comunitari. Rimane ancora assai controverso il momento del respingimento in frontiera, provvedimento che talvolta viene ancora adottato senza il rispetto di particolari formalità. Nel caso degli interventi di pattugliamento congiunto a mare si tratta di stabilire quando il respingimento avviene nelle acque nazionali di un paese comunitario, o quando si verifica invece in acque internazionali. Secondo recenti testimonianze di migranti

arrivati nell'isola di Lampedusa nel corso del 2007, dopo diversi tentativi di traversata, sembrerebbe che in taluni casi i respingimenti siano effettuati a mare senza alcuna formalità, da parte di unità militari di diversi paesi, anche dalle acque territoriali maltesi o italiane verso le acque territoriali libiche.

Le operazioni Hera II e III svolte nei mesi scorsi dalle unità europee coordinate dall'agenzia europea FRONTEX, tra il 2006 ed il 2007, davanti alle coste del Senegal e della Mauritania, hanno già dimostrato il groviglio di interessi contrastanti e di conflitti di competenza scatenati dal "pattugliamento congiunto" delle acque territoriali dei paesi di transito, allo scopo dichiarato di bloccare i flussi di immigrazione irregolare via mare, in Oceano dall'Africa occidentale verso la Spagna, nel Mediterraneo verso l'Italia e la Sicilia in particolare.

Conflitti di competenza tra stati e ragioni di carattere economico ritardano gli interventi di salvataggio e lasciano i migranti per giorni e giorni alla deriva in balia delle onde. Elemento costante delle nuove politiche europee in difesa della Fortezza Europa è il numero dei morti, e dei dispersi in mare, mentre le cifre dell'immigrazione clandestina, su scala europea, continuano a segnalare un costante aumento. Nei confronti dei migranti sospesi tra le onde, a partire dal 2007 si è fatto ricorso al pattugliamento congiunto, che dovrebbe garantire un effettivo contrasto dell'immigrazione clandestina, con l'obiettivo di respingere le carrette del mare verso i porti di partenza, in modo da dissuadere gli aspiranti all'immigrazione irregolare, mentre tutti riconoscono ormai che siamo in presenza di flussi misti, composti da migranti economici e potenziali richiedenti asilo, che avrebbero comunque, in ogni caso, diritto ad entrare nel territorio nazionale. In occasione della vicenda Cap Anamur e poi in successive occasioni, per tutto il 2007, anche per effetto delle diverse interpretazioni delle normative internazionali da parte degli stati coinvolti nel salvataggio di migranti in procinto di annegare, sono state violate le norme del diritto internazionale del mare che impongono la salvaguardia assoluta della vita umana a mare.

Anche durante le più recenti operazioni Nautilus nel Canale di Sicilia, iniziate alla fine di giugno del 2007, non sono mancate le differenze di vedute tra i diversi governi dei paesi che vi partecipavano, circa la sorte dei naufraghi salvati da mezzi civili, e sono purtroppo continuate le stragi di migranti.

Le misure adottate a livello europeo, e soprattutto quelle disposte da agenzie tecnico operative, o da gruppi riservati di coordinamento, a livello di forze di polizia o di rappresentanze diplomatiche non possono risultare in contrasto con il diritto internazionale del mare universalmente riconosciuto.

La Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (UNCLOS) costituisce la fonte primaria del diritto internazionale del mare. L'art. 311 dispone, infatti, che sono salvi soltanto gli altri accordi internazionali compatibili con la Convenzione stessa. Due o più Stati - continua l'art. 311 della Convenzione sul diritto del mare - possono concludere accordi che modifichino o sospendano l'applicazione delle disposizioni della Convenzione e che si applichino unicamente alle loro reciproche relazioni, solo a condizione che questi accordi non rechino pregiudizio ad una delle

disposizioni della Convenzione, la cui mancata osservanza sarebbe incompatibile con la realizzazione del suo oggetto e del suo scopo e, parimenti, a condizione che questi accordi non pregiudichino l'applicazione dei principi fondamentali della Convenzione e non pregiudichino anche il godimento dei diritti o l'adempimento degli obblighi degli altri Stati derivanti dalla Convenzione stessa. Questo principio di compatibilità non entra in discussione qualora la medesima Convenzione di Montego bay richiami e confermi espressamente accordi internazionali in vigore o ne auspichi la stipulazione con riferimento a specifici settori.

Tra le norme che non possono essere oggetto di deroga da parte degli Stati anche mediante accordi con altri Stati va richiamato anzitutto l'art. 98 dell'UNCLOS, perché esso costituisce l'applicazione del principio fondamentale ed elementare della solidarietà. Ogni Stato - si legge nel citato art. 98 - impone che il comandante di una nave che batta la sua bandiera, nei limiti del possibile e senza che la nave, l'equipaggio ed i passeggeri corrano gravi rischi (non un rischio qualunque, dunque!): a) presti assistenza a chiunque si trovi in pericolo in mare; b) vada il più presto possibile in soccorso delle persone in difficoltà se viene informato che persone in difficoltà hanno bisogno d'assistenza, nei limiti della ragionevolezza dell'intervento; c) presti soccorso, in caso di collisione (cfr. Conv. int. sull'urto di navi del 1910), all'altra nave, al suo equipaggio ed ai passeggeri e, nella misura del possibile, indichi all'altra nave il nome ed il porto d'iscrizione e il primo porto del suo approdo. Il secondo comma prevede che gli Stati costieri creino e curino il funzionamento di un servizio permanente di ricerca e di salvataggio adeguato ed efficace per garantire la sicurezza marittima e aerea e, se del caso, collaborino a questo fine con gli Stati vicini nel quadro di accordi regionali.

Varie convenzioni internazionali, tutte in vigore in Italia insieme all'UNCLOS, costituiscono un completamento (c.d. implementation) della norma ora citata.

In primo luogo, l'art. 10 della Convenzione del 1989 sul soccorso in mare (e nelle acque in genere) così dispone: Ogni comandante è obbligato, nella misura in cui ciò non crei pericolo grave per la sua nave e le persone a bordo, di soccorrere ogni persona che sia in pericolo di scomparsa in mare. Gli Stati adotteranno tutte le misure necessarie per far osservare tale obbligo.

La seconda Convenzione internazionale che viene in considerazione riguarda anch'essa la ricerca ed il salvataggio marittimo. La Convenzione on Maritime Search and Rescue SAR 1979 è a contenuto essenzialmente pubblicistico.

L'autorità responsabile per l'applicazione della convenzione è il Ministro dei trasporti mentre l'organizzazione centrale e periferica è affidata al Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto ed ad relative strutture periferiche.

La Convenzione SAR si fonda sul principio della cooperazione internazionale. Le zone di ricerca e salvataggio sono ripartite d'intesa con gli altri Stati interessati. Tali zone non corrispondono necessariamente con le frontiere marittime esistenti. Esiste l'obbligo di approntare piani operativi che prevedono le varie tipologie d'emergenza e le competenze dei centri preposti. La Convenzione SAR impone un

preciso obbligo di soccorso e assistenza delle persone in mare “regardless of the nationality or status of such a person or the circumstances in which that person is found”, stabilendo altresì, oltre l’obbligo della prima assistenza anche il dovere di sbarcare i naufraghi in un “luogo sicuro”.

I poteri-doveri di intervento e coordinamento da parte degli apparati di un singolo Stato nell’area di competenza non escludono, sulla base di tutte le norme più sopra elencate, che unità navali di diversa bandiera possano iniziare il soccorso quando l’imminenza del pericolo per le vite umane lo richieda.

Malgrado l’avvio di diverse operazioni FRONTEX nel Mediterraneo rimangono ancora poco chiare le regole di ingaggio tra le diverse unità dei paesi che partecipano a queste operazioni e gli stati rivieraschi. Tra Malta e la Libia alla fine del mese di giugno 2007 è cominciata l’operazione 'Nautilus II' sotto tutela della Frontex, l’agenzia europea per i controlli di frontiera. L’operazione prevede pattugliamenti congiunti tra le marine di stati membri della Ue per contrastare l’esodo senza sosta di immigrati clandestini dal nord Africa. Oltre a Italia e Malta i paesi partecipanti all’operazione sono stati Spagna, Grecia, Germania e Francia. Come si evince anche da fonti di stampa, rimangono ancora da definire le regole d’ingaggio delle marine nel caso vengano salvati immigrati in difficoltà e questo ha già comportato gravi ritardi nelle operazioni di salvataggio, oltre che respingimenti collettivi verso i porti di partenza di paesi che non riconoscono la Convenzione di Ginevra o altre norme internazionali che tutelano i diritti della persona umana, con particolare riferimento ai soggetti più vulnerabili ( donne, minori, vittime di tortura).

Un funzionario dell’agenzia Frontex, citato da The Times nel corso del 2007, ha spiegato che "la Libia non ha risposto alle richieste della UE di partecipare ai pattugliamenti. Questo rende molto difficoltosa l’operazione, particolarmente su chi deve assumersi la responsabilità di accettare gli immigrati recuperate in zona Sar libica, come è successo molte volte in queste ultime settimane".

In Italia si discute ancora oggi se e come istituire la zona contigua alle acque territoriali, e non risultano atti di accordo con la Libia e con Malta per stabilire con tali stati l’esistenza di una zona contigua. In effetti nel 2002 la c.d. legge Bossi Fini aveva istituito la zona contigua, ed un successivo regolamento del 2003 determinava le competenze delle autorità marittime italiane (Marina militare, Guardia di Finanza, Corpo delle Capitanerie di porto, Polizia di stato, Carabinieri) ma ancora oggi gli interventi di salvataggio, assai numerosi da parte dell’Italia, avvengono sulla base di criteri emergenziali, senza limiti imposti dalla definizione di zone contigue o di zone di soccorso e salvataggio, assai spesso in acque maltesi e libiche.

In ogni caso, la doverosa cooperazione dello Stato coinvolto nell’operazione di soccorso in mare, comprende l’obbligo dello sbarco dei naufraghi, prescindendo dal potere dello Stato stesso di perseguire i presunti favoreggiatori (comandante ed



equipaggio) o di adottare verso i clandestini (ma in tutta sicurezza) i provvedimenti di espulsione o di respingimento previsti dalla legge.

Una particolare considerazione merita la problematica relativa a ciò che debba intendersi per conduzione della persona salvata in luogo sicuro. Infatti è dal momento dell'arrivo in tale luogo che cessano gli obblighi internazionali (e nazionali) relativamente alle operazioni di salvataggio, che pertanto non si esauriscono con le prime cure mediche o con la soddisfazione degli altri più immediati bisogni (alimentazione etc.). Con l'entrata in vigore (luglio 2006) degli emendamenti all'annesso della Convenzione SAR 1979 (luglio 2006) e alla Convenzione SOLAS 1974 (e successivi protocolli) e con le linee guida - adottate in sede IMO lo stesso giorno di approvazione degli emendamenti alle convenzioni e protocolli - viene fatta maggiore chiarezza sul concetto di place of safety e sul fatto che la nave soccorritrice è un luogo puramente provvisorio di salvataggio, il cui raggiungimento non coincide con il momento terminale delle operazioni di soccorso.

Le "linee guida" insistono particolarmente sul ruolo attivo che deve assumere lo Stato costiero nel liberare la nave soccorritrice dal peso non indifferente di gestire a bordo le persone salvate.

Specifiche norme penali, nei diversi ordinamenti, sanzionano l'omissione di soccorso in mare ed i codici della navigazione dei paesi comunitari rispettano formalmente quanto previsto dalle convenzioni internazionali.

Malgrado tutto questo impianto normativo sono frequenti le denunce che si ascoltano nelle sedi più diverse circa navi che pur avendo avvistato naufraghi o navi in grave pericolo fanno finta di nulla proseguendo per la propria rotta.

Italia, Spagna e Grecia stanno costituendo i principali snodi operativi delle attività promosse dall'agenzia europea FRONTEX su impulso della Commissione europea. Queste operazioni consistono in pratiche di riammissione sempre più sbrigative e in azioni coordinate di polizia di frontiera, con il ricorso al "pattugliamento congiunto" delle frontiere marittime in acque internazionali. Si cominciano a conoscere i casi di imbarcazioni cariche di migranti respinte dalle forze militari greche verso le coste turche, in alcuni casi con esiti tragici. Alcune decine di unità militari europee, e tra queste un mezzo navale italiano, operano stabilmente nelle acque dell'Africa occidentale, davanti alle coste della Mauritania, tra le isole di Capoverde e le Canarie. La Spagna ha inviato una sua imbarcazione militare nel Canale di Sicilia ed ha concluso nuovi accordi di riammissione con il Marocco, prevedendo il rimpatrio anche nel caso di minori non accompagnati e di migranti provenienti da paesi terzi, ed altri accordi sono stati sottoscritti con il Senegal e con diversi paesi africani, ai quali si è offerta la possibilità di quote preferenziali di ingressi legali ed un consistente fascio di aiuti economici. Malgrado questi accordi, ogni volta che viene intercettata una imbarcazione carica di migranti, si apre una lunga fase di trattative che ritarda gli interventi di salvataggio come si è verificato

nel 2006 in Atlantico con il respingimento in alto mare del Marine I e dell' Happy Day, bloccati davanti alle coste africane con il concorso di mezzi militari italiani. Si assiste dunque ad una moltiplicazione degli strumenti di contrasto nella lotta contro l'immigrazione clandestina con norme, accordi internazionali bilaterali o multilaterali, pratiche concordate a livello di forze di polizia o di gruppi operative tecnici, emanazione dei ministeri dell'interno e degli esteri o di specifici comitati o gruppi di lavoro a livello comunitario, con un crescente pregiudizio per la vita umana dei migranti, in parte richiedenti asilo ed in parte costretti all'ingresso irregolare per l'assenza di canali legali di ingresso per lavoro o per ricongiungimento familiare. La Commissione europea, in vista dell'estate del 2007, stagione nella quale si prevedeva una intensificazione dei tentativi di traversata dei migranti, aveva rivolto un invito ai ministri dell'interno dei 27 paesi comunitari per fornire un maggiore sostegno economico a FRONTEX, in particolare per rinforzare il pattugliamento congiunto al largo delle Canarie e nel Mediterraneo. Ancora navi militari, elicotteri, aerei da ricognizione, e poi tecnologie militari e uomini specializzati per bloccare in alto mare le imbarcazioni cariche di migranti e tentare con ogni mezzo di respingerle verso i porti di provenienza. L'appello non sembra avere ottenuto risultati concreti, almeno nelle acque tra l'Italia, Malta e la Libia, anche a fronte dei più generali problemi che sta attraversando l'Unione Europea dopo i vertici di Bruxelles di giugno 2007 e di Lisbona nel dicembre dello stesso anno. Sembra comunque ancora più seguita la stessa linea di politica dell'immigrazione, incentrata soprattutto sulla lotta all'immigrazione clandestina, seppure a livello di cooperazione rafforzata o sulla base di accordi intergovernativi a dimensione regionale.

Sempre più evidente in questi casi il rischio che i programmi e le attività di contrasto dell'immigrazione clandestina possano scaricarsi sulle vite dei migranti, una parte dei quali appartiene sicuramente, secondo quanto dichiarato dall'ACNUR, alla categoria dei richiedenti asilo. Tra gli altri sempre più numerosi i soggetti particolarmente vulnerabili come donne e bambini sottoposti ad ogni genere di abusi nei paesi di transito come la Libia, la Tunisia e l'Algeria.

La disapplicazione delle norme del diritto internazionale del mare appare particolarmente grave con specifico riferimento alle difficoltà operative del Regolamento Dublino II ed alle differenti modalità applicative del Codice delle Frontiere Schengen del quale si auspica da tempo una ulteriore revisione.

Il regolamento Dublino II, adesso sospeso da alcuni stati verso la Grecia, in uno studio pubblicato nella primavera del 2006 dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) evidenziava la necessità di una sostanziale revisione, al fine di assicurare il rispetto dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati. Il rapporto dell'UNHCR è stato reso pubblico proprio mentre la Commissione Europea era impegnata nella preparazione di una propria revisione del Regolamento. Il funzionamento del Regolamento presuppone che le leggi sull'asilo e le derivanti prassi dei paesi aderenti poggino su standard comuni, cosa ancora ben lontana dal verificarsi. Tuttavia - osserva anche tale studio - un'armonizzazione

delle politiche d'asilo e delle pratiche adottate all'interno dell'UE non è ancora stata raggiunta. Sia le legislazioni nazionali che le rispettive prassi in materia d'asilo variano ancora molto da paese a paese, generando così un diverso trattamento dei richiedenti asilo. Ciò può produrre disparità nell'applicazione del Regolamento Dublino II. La questione più importante – rileva ancora l'UNHCR - è l'evitare concretamente (cioè in tutti gli Stati comunitari ) che il richiedente asilo venga inviato fuori dello spazio regolato da Dublino II, senza che la sua richiesta sia stata esaminata come si può verificare in tutti i casi di respingimento immediato in frontiera, o, peggio ancora, in acque internazionali. L'UNHCR evidenzia anche la necessità di un sistema più efficace per assicurare i ricongiungimenti familiari con una definizione più estesa della nozione di membro di una famiglia.

A livello comunitario le cd. Politiche di protezione regionale (PPR) o le nuove Politiche di vicinato (PEV) non possono essere finalizzate, di fatto, all'esclusivo scopo di bloccare gli ingressi, facilitare i rimpatri forzati e esternalizzare i sistemi di detenzione amministrativa e di allontanamento forzato, magari in cambio di modesti aiuti economici o di esigue quote di ingresso legale. In presenza di "flussi migratori misti", come rilevato anche dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (ACNUR), occorre invece realizzare una effettiva politica comunitaria di protezione nei confronti dei richiedenti asilo o protezione umanitaria, con una disciplina uniforme del diritto di asilo e di protezione umanitaria nei diversi stati europei, basata sulla distribuzione degli interventi di accoglienza (burden sharing) con una particolare tutela dei soggetti vulnerabili (donne, minori, vittime di tortura), ma anche riaprendo canali di ingresso legale per ricerca di lavoro, ed introducendo meccanismi di regolarizzazione permanente individuale sulla base del modello adottato alcuni anni fa dalla Spagna.

Contro le organizzazioni che gestiscono il traffico dei migranti va riaffermato il principio di legalità e strumenti di monitoraggio delle attività delle polizie locali. Come è confermato da numerose testimonianze in molti paesi di transito la corruzione della polizia e le organizzazioni criminali dei trafficanti di uomini formano un sistema unico che stritola migliaia di vite e che risulta invisibile soltanto ai governanti europei che con gli stati di polizia del nord-africa non esitano a concludere accordi di riammissione che sulla carta richiamano i diritti fondamentali ed il diritto di asilo, ma che nella pratica si riducono a pratiche di deportazione e di schiavizzazione indegne di un qualsiasi paese che voglia continuare a definirsi democratico.

Quanto successo nei mesi di maggio e di giugno del 2007 conferma le previsioni che avevamo fatto subito dopo il lancio delle operazioni Frontex, per le quali il commissario europeo Frattini ha sempre rivendicato maggiori finanziamenti, ammettendo, di fronte all'evidenza del fallimento delle missioni operative realizzate nel Canale di Sicilia, che altrimenti queste missioni resteranno prive di una reale efficacia di contrasto dell'immigrazione clandestina.

Tra la Libia e la Sicilia si è giocata una partita che è costata la vita di decine di migranti, nella quale i mezzi mercantili non sono intervenuti tempestivamente, e gli stati interessati hanno cercato fino all'ultimo di eludere le proprie responsabilità derivanti dalle convenzioni internazionali che impongono la salvaguardia della vita umana a mare ed il diritto all'accesso alla procedura di asilo. Diverse piccole imbarcazioni, avvistate nel corso del 2007 da aerei ricognitori a sud di Malta, venivano poi date per disperse, e a Lampedusa, on Sicilia, sono giunte diverse imbarcazioni sfuggite per giorni ai controlli, spesso con un carico di immigrati in stato di disidratazione, in qualche caso donne eritree che si trovavano su battelli approdati dopo giorni di navigazione sono state costrette ad abortire per le sofferenze del viaggio. Altri immigrati hanno dichiarato di avere gettato in mare i cadaveri di compagni che non avevano resistito ai lunghi giorni passati in attesa di un intervento di soccorso.

La risposta dell' Europa alla tragica domanda posta dall'immigrazione irregolare via mare non può affidarsi a soluzioni univoche, buone per ogni paese e per ogni luogo. Tra Italia e Spagna, ad esempio, si registrano significative differenze, dovute in parte alla diversa situazione geopolitica nella quale si trovano. Sono migliaia i migranti espulsi dalla Spagna verso il Marocco ed il Senegal, ed altri ancora respinti in mare verso la Guinea e la Mauritania, sono poi ricacciati verso i paesi dai quali sono fuggiti, come nel caso delle imbarcazioni Marine I ed Happy Day. Si registra invece una diminuzione costante, malgrado l'aumento degli sbarchi nel mese di giugno 2007, degli sbarchi (o meglio dei salvataggi) nel Canale di Sicilia, tra Lampedusa e la Sicilia meridionale. Diminuzione che corrisponde però ad operazioni di rastrellamento condotte periodicamente dalla polizia libica nei confronti degli immigrati irregolari, attratti in Libia negli anni dell'embargo, ed adesso preziosa merce di scambio per accreditare Gheddafi come partner privilegiato dei governi europei, non solo nel contrasto dell'immigrazione clandestina, ma anche negli scambi commerciali e nelle forniture di gas e petrolio. Prima delle stragi in mare, è spesso il deserto che arresta i viaggi della speranza dei migranti attraverso la Libia. Almeno per quelli che non trovano il danaro per corrompere un funzionario della polizia di frontiera. Come è confermato da numerose testimonianze, in molti paesi di transito la corruzione della polizia e le organizzazioni criminali dei trafficanti di uomini formano un "sistema unico" che stritola migliaia di vite.

Un sistema illegale bene organizzato che risulta invisibile soltanto ai governanti europei che con gli stati di polizia del nord-africa non esitano a concludere accordi di collaborazione e di riammissione che -sulla carta- richiamano i diritti fondamentali ed il diritto di asilo, ma che nella pratica si riducono a pratiche di deportazione e di schiavizzazione indegne di un qualsiasi paese che voglia continuare a definirsi democratico. Una partita sempre più dura che si gioca sulla pelle dei migranti internati in Libia in condizioni disumane e poi espulsi verso i paesi di provenienza, come l'Eritrea e il Niger, il Mali e la Nigeria.

E non mancano i paradossi, almeno apparenti. Dove Frontex è intervenuto con maggiori forze, al largo della Mauritania e del Marocco, il numero degli sbarchi alle Canarie è raddoppiato, mentre proprio a Lampedusa ed in Sicilia, dove Frontex ha finora limitato la sua presenza ad alcune missioni simboliche, il numero dei migranti arrivati, o più spesso salvati dalle unità militari italiane, è fortemente diminuito. Quali garanzie per i diritti fondamentali della persona umana saranno riconosciuti adesso ai migranti di fronte alle nuove frontiere europee ed alle politiche di riammissione?

La prima linea di intervento va individuata a livello europeo e consiste nel sostegno a tutte quelle azioni positive poste in essere da enti locali e da ONG, che a livello nazionale ed internazionale, soprattutto nei paesi di transito, si rivolgono alla tutela dei richiedenti asilo e protezione umanitaria.

Gli accordi di cooperazione economica dovranno restituire un ruolo progettuale alle organizzazioni non governative ed agli enti locali, anche per diffondere informazioni corrette sulle prospettive dell'emigrazione in Europa e per fornire un sostegno alle famiglie dei candidati all'emigrazione clandestina. Occorre stabilire poi una nuova disciplina degli ingressi legali per lavoro, a livello nazionale, se non sarà possibile trovare una intesa a livello europeo. Se non si introdurranno al più presto forme di regolarizzazione individuale occorrerà ricorrere ad un'ennesima sanatoria generalizzata. Va comunque moralizzato il mercato del lavoro. Altrimenti il lavoro informale costituirà una potente attrazione che nessuna nave militare riuscirà ad offuscare.

Di fronte alla composizione mista dei flussi migratori occorre un regolamento europeo che superi la Convenzione di Dublino e garantisca la salvaguardia della vita umana a mare e la protezione dei soggetti più vulnerabili come i richiedenti asilo, le donne ed i minori. In particolare si devono depenalizzare al più presto gli interventi di salvataggio a mare da parte delle imbarcazioni non militari, in modo da rendere più tempestive le azioni di salvataggio. Le missioni FRONTEX devono essere rimodulate nella prospettiva della salvaguardia assoluta della vita umana e del diritto di asilo.

Va quindi modificata la disciplina nazionale delle espulsioni e dei respingimenti, considerandola strumento eccezionale e non metodo ordinario di gestione dell'immigrazione. Di conseguenza devono essere chiusi gli attuali centri di detenzione amministrativa e i centri di identificazione.

Gli accordi di riammissione con molti paesi nordafricani sono basati sul presupposto che questi paesi hanno aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Quando poi si va a considerare la dimensione effettiva del diritto di asilo in questi paesi si verifica come tale status venga concesso in poche centinaia di casi. Non si può ritenere sufficiente l'adesione alla Convenzione di Ginevra se poi i singoli stati si comportano in modo da violare i principi essenziali di quella convenzione, e neppure consentono il tempestivo intervento dei funzionari dell'ACNUR. In questo quadro, può costituire la premessa per gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona il coinvolgimento nelle pattuglie FRONTEX di

unità navali di paesi che non rispettano i diritti dei richiedenti asilo, come Malta e la Libia.

Le missioni FRONTEX devono essere bloccate o riconvertite nella prospettiva della salvaguardia assoluta della vita umana e del diritto di asilo. Devono essere evitate pratiche di polizia concretamente riconducibili al divieto di espulsioni collettive. Vanno interrotti immediatamente i finanziamenti concessi dai governi europei ai paesi di transito per mantenere centri di raccolta dei migranti irregolari, che assumono spesso, come rilevato in Libia da Human Rights Watch e da una delegazione del Parlamento europeo, il carattere di veri e propri lager. Come vanno interrotti i finanziamenti europei dei voli con i quali gli stati di transito restituiscono molti potenziali richiedenti asilo alla polizia dei paesi, come l'Eritrea, dai quali questi sono fuggiti.

Gli accordi di riammissione con i paesi nordafricani sono basati sul presupposto che questi paesi, ad eccezione della Libia, hanno aderito alla Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Quando poi si va a considerare la dimensione effettiva del diritto di asilo in questi stati si verifica come il diritto di asilo venga riconosciuto in poche centinaia di casi. Non si può ritenere sufficiente l'adesione formale alla Convenzione di Ginevra, se poi i singoli stati si comportano in modo da violare i principi essenziali di quella convenzione, e neppure consentono il tempestivo intervento dei funzionari dell'ACNUR.

In questo quadro, può costituire la premessa per gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona il coinvolgimento nelle pattuglie FRONTEX di unità navali di paesi che non rispettano i diritti dei richiedenti asilo, come Malta e la Libia. Non si dovranno più verificare espulsioni o respingimenti verso paesi che non garantiscono i diritti fondamentali della persona umana, a partire dal diritto di asilo. Piuttosto che finanziare campi di detenzione amministrativa nei paesi di transito, strutture che diventano luoghi di abusi e di traffici di ogni tipo, occorre istituire, negli stessi paesi di transito, veri e propri centri di accoglienza per i richiedenti asilo. Bisogna estendere l'istituto dell'asilo extraterritoriale, dare quindi la effettiva possibilità di presentare una richiesta di asilo nei paesi di transito e di garantire un rigoroso rispetto del principio di non refoulement previsto dalla Convenzione di Ginevra.

Non si dovranno più verificare espulsioni o respingimenti verso paesi che non garantiscono i diritti fondamentali della persona umana, a partire dal diritto di asilo. Piuttosto che finanziare campi di detenzione amministrativa nei paesi di transito, campi che diventano luoghi di abusi e di traffici di ogni tipo, occorre istituire, anche nei paesi di transito, veri e propri centri di accoglienza per i richiedenti asilo. Deve essere riconsiderata dai Parlamenti nazionali la materia degli accordi di riammissione, sia perché in contrasto con le normative internazionali ed interne in materia di protezione dei diritti fondamentali della persona migrante, sia perché le azioni di polizia attuate sulla base di tali accordi sono sottratte ad ogni effettivo controllo giurisdizionale. Gli accordi già stipulati con i paesi di transito e di

provenienza vanno revocati o comunque rinegoziati, ed eventuali accordi futuri, comunque discussi ed approvati dalle assemblee parlamentari, dovranno essere strettamente conformi alle norme internazionali e costituzionali sulla tutela dei diritti fondamentali della persona, a partire dalla Carta di Nizza, che vieta le espulsioni collettive, e dalla Convenzione Europea a salvaguardia dei diritti dell'uomo, che prevede, in caso di violazione, mezzi immediati di ricorso davanti alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

\*Università di Palermo  
ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione)





## *Ringraziamenti*

La L.E.S.S. onlus desidera ringraziare sentitamente le seguenti persone per il supporto e la collaborazione dimostrata in questi anni a sostegno del progetto I.A.R.A., a cominciare da tutto lo staff del Servizio Centrale dello SPRAR e dai nostri partner Assopace Napoli e Associazione della Comunità Palestinese in Campania.

Alcuni di loro rappresentano enti pubblici e privati, uffici ed associazioni costituiti da tante persone che ci sono state e ci sono vicine: il ringraziamento alla singola persona vale anche per tutti gli altri che in questo elenco non ci sono.

Il Sindaco di Napoli On. Rosa Russo Iervolino  
il Presidente della Provincia di Napoli Dino Di Palma  
Giulio Riccio (Assessore alle Politiche Sociali del Comune di Napoli), Daniela Pagano e tutto lo staff dell'Assessorato  
Isadora D'Aimmo (Assessore alla Pace, Immigrazione e Cooperazione Internazionale della Provincia di Napoli), Cristiana Morbelli e tutto lo staff dell'Assessorato  
Bernardo Tuccillo (Assessore al Lavoro della Provincia di Napoli) e Carlo Giordano  
Corrado Gabriele (Assessore all'Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Campania)  
Antonio Moscato (Dirigente del Comune responsabile del Progetto I.A.R.A.) e tutti i suoi collaboratori del Servizio Contrasto Nuove Povertà e Rete delle Emergenze Sociali  
Gabriella D'Orso (Vice Prefetto) e Giuseppina Annunziata della Prefettura UTG di Napoli  
Rossella Buondonno e Luigi Guarnieri del SASCI ASL Napoli 1

Raffaele Tecce (ex Assessore Politiche Sociali del Comune di Napoli); Andrea Morniroli (ex Assessore alle Politiche Sociali di Giugliano); Massimo Angrisano (Dirigente Regione Campania); Fabio Lenzi; Francesco Girardi; Giulio Di Cicco; Jamal Qaddorah ed Enzo Annibale della CGIL di Napoli; Salvatore Velardi della CGIL di Giugliano; Antonio Follo della CISL di Napoli; Mohamed Saady e Luca Barilà dell'ANOLF Campania; Giancamillo Trani (Responsabile Ufficio Immigrazione Caritas Napoli) e il Mons. Silvestri; Alessandro Fucito e Francesco Minisci (Consiglieri Comunali di Napoli); Giuseppe Crosio (Consigliere di Municipalità Vomero-Arenella); Emilia Lanzaro (Consigliere di Municipalità Pianura-Soccavo); Luigi del Prato (Direttore Dormitorio Comunale); Liana Nesta (ASGI Napoli) e tutti i suoi collaboratori volontari dello sportello legale I.A.R.A.;

Kurtam Shafik (presidente della Comunità Palestinese della Campania e medico generico dei beneficiari I.A.R.A.); Gianfranco Schiavone (ICS Trieste); Massimo Cozzolino (Imam della Moschea di Piazza Mercato); Stefano Vecchio (Direttore Dipartimento di Farmacodipendenze dell'ASL Napoli 1); Monica Buonanno (CpI Napoli); Paolo Fierro (Medicina Democratica, Ospedale Ascalesi); Sergio Russo e la CTP (Compagnia Trasporti Pubblici); Augusto Melisurgo (BPN); la dott.ssa Gambardella (BPN); Banca Etica; il Volver Cafè; il Cinema Modernissimo.

Riccardo Marassi (vignettista de Il Mattino di Napoli); Carlo Hermann; Maria Silvia Olivieri; Dario Bello; Mohamed Goumbane; Maria Corbi; Fortuna Zerrone; Alessandra Esposito; Luigi Partenza e Amaranta C. Hernandez; Salvatore Esposito; Khaled Al Zeer; Sirio Conte; Luigi Criscitiello; Daniele e Valerio Quatrano; Diego Dente; gli operatori dell'Unità Mobile del progetto Equal M.I.L.A. (Franco Provvido, Sergio Fadini, Issa Ndao e Giulio Molfese); gli avvocati Rosario Schiano Lomoriello e Marco Visciglio; Abdulle Asli Ahmed e l'Associazione della Comunità Somala in Italia; Mark Antony Perera e l'Associazione Sri Lanka Napoli; Nataliya Tribushuk e l'Associazione delle Donne Ucraine in Italia; Ismaila Niang e l'Associazione Mondo Popoli; Enzo Vanacore e la Cooperativa L'Uomo e il Legno; Adele Del Guercio; Nina Aliano; Clara Camerlengo; Viviana Silvestri; Nicoletta Gamardella; Francesca Competiello; Giuseppe De Mola; Antonella Basilone; Tilde Adamo; Carolina Provvido; Maria Provvido; Prospero Bentivenga e il Teatro Tintadirosso; Gianmaria Testa; Angela Capolino; Antonio Poziello; Pasquale Russo; Antonello Rianna; Gabriela Pentelescu e la Redazione di Metropoli di Repubblica; la Redazione di Meltingpot.org; Stefano Piedimonte (Corriere del Mezzogiorno); Raffaella Maffei (Redazione Agorà Sociale).



Questo libro è il racconto di quattro anni di esperienze nel campo della protezione dei migranti umanitari a Napoli. Il racconto di esperienze molteplici: dall'accoglienza all'integrazione, dall'orientamento alla tutela, dal monitoraggio all'analisi.

Un percorso articolato e complesso che impatta sulle difficoltà e sulle risorse di un territorio ancor più complesso, come solo la città di Napoli, di questo inizio millennio, sa essere.

Questo libro è, inoltre, l'ardire di un progetto editoriale a lungo termine, uno strumento per parlare del lavoro sociale in un campo, la tutela del diritto d'asilo, difficile e spinoso: fra lacune normative ed interpretazioni bizzarre, fra carenza di risorse e sensibilità indolenti, fra sperimentazioni coraggiose e collaborazioni autentiche.

Ma è soprattutto uno strumento per parlare di storie, di facce di donne e di uomini, della loro fuga e del loro approdo, delle loro speranze e delle loro frustrazioni allorché un sogno si realizza con tutta la drammaticità dell'irrevocabile e l'incognita del non ancora.



Associazione L.E.S.S. onlus  
Centro studi e iniziative  
Lotta all'Esclusione Sociale per lo Sviluppo



Integrazione e Accoglienza  
Rifugiati e richiedenti Asilo

con il  
patrocinio di



Comune di Napoli  
Assessorato alle Politiche Sociali



Assessorato alla Pace, Immigrazione  
e Cooperazione Internazionale



Assessorato all'Istruzione  
Formazione e Lavoro