

DOSSIER SUL DIRITTO DI ASILO A NAPOLI

ANNO 2009



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 da aprile e giugno 2009, nell'ambito della Campagna di sensibilizzazione “Io accolgo un Rifugiato” per la tutela dei rifugiati e richiedenti asilo nella provincia di Napoli.

Redazione Dossier: Alessia Alvino, Marco Ehlardo, Thomas Vladimir Santangelo, Marika Visconti

si ringraziano:

Carlo Hermann per la foto di copertina

Vauro Senesi per la vignetta a sostegno della Campagna

e

gli operatori e i volontari del progetto I.A.R.A.:

Carmine D'Angelo, Abukar M. Iman Ente, Omar Rahman Mahmoud Omar,

Simona Talamo, Daniela Fiore

Indice

Introduzione..... pag 5

Capitolo I: Le nuove norme sull'asilo e le conseguenze monitorate a Napoli

- * La riforma legislativa sul Diritto d'Asilo..... “ 7
- * Le conseguenze delle modifiche normative riscontrate nelle attività del progetto I.A.R.A. a Napoli..... “ 19

Capitolo II: L'evoluzione delle migrazioni umanitarie nel 2008: situazione in Europa, Italia e Napoli e dati delle Commissioni Territoriali.

- * Confronto tra Italia, UE e resto dei Paesi più industrializzati..... “ 23
- * La situazione a Napoli e provincia..... “ 26
- * I dati delle Commissioni Territoriali per il 2008..... “ 30

Capitolo III: I dati del monitoraggio 2008-2009

- * Premessa..... “ 35
- * Dati..... “ 37

Capitolo IV: attività e monitoraggio dei servizi

- * Introduzione..... “ 53
- * Questione alloggio..... “ 54
- * Assistenza sanitaria..... “ 55
- * L'assistenza alla procedura di asilo durante tutto il suo iter, dalla Questura all'audizione in Commissione..... “ 57
- * Tutela legale..... “ 62
- * Il protocollo d'intesa del 2008..... “ 64

Capitolo V: Interventi

- × Gabriella Di Stefano, Rosa Franco
*Senza dimora, immigrati, accoglienza a Napoli.....*pag 69
 - × Carlo Bracci, Klaudia Jeger
L'esperienza del SaMiFo -Centro per la salute dei migranti forzati.....“ 75
 - × Giovanni Carlo Bruno
Flussi migratori e tutela dei diritti fondamentali della persona umana.....“ 83
 - × Adele Del Guercio
*La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la tutela dei
migranti e dei richiedenti asilo.....*“ 87
- Ringraziamenti..... “ 103

Introduzione

Quando nel marzo 2009 abbiamo cominciato ad immaginare la traccia della seconda Campagna di sensibilizzazione sul diritto d'asilo "Io accolgo un Rifugiato", la scelta è ricaduta, in maniera quasi automatica, sul tema dell'accoglienza. L'intenzione era quella di focalizzare la nostra attenzione sulle misure di tutela e protezione dei migranti umanitari, drammaticamente tuttora assenti o notevolmente carenti nel nostro Paese.

Volevamo ribadire la nostra denuncia in merito all'incompiutezza del dettato costituzionale che ancora, dopo più di sessant'anni, non trova applicazione nella normativa ordinaria, lasciando vuoti di interpretazione, ridimensionamenti e storture nella disciplina dei modi di esercizio di tale diritto.

Volevamo affrontare il tema dell'inaccessibilità al godimento della protezione, segnalando come sia cambiato in quest'ultimo anno l'orientamento delle Commissioni territoriali, in senso restrittivo e *diniiegante*.

Volevamo discutere della parcellizzazione dei sistemi di accoglienza, sottolineando come la disintegrazione degli interventi svisciva il valore di un progetto complessivo come quello che ispira la rete nazionale del Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, e sostanzialmente rappresenta un inedito spreco di risorse.

Volevamo utilizzare lo strumento del Dossier per condividere le ansie e le frustrazioni di coloro che, dopo aver ottenuto il riconoscimento di una qualche forma di protezione, si ritrovano al di fuori dei circuiti di accoglienza, ancor più vulnerabili e isolati di quanto non fossero immediatamente dopo il loro arrivo in Italia.

Da qui il titolo quindi della Campagna: "*Quale accoglienza?*".

Quando poi, nel corso dei mesi di lavorazione di questo Dossier e nello svolgimento di tutte le altre iniziative della Campagna, ci siamo trovati di fronte al dramma dei respingimenti in mare e alla conseguente negazione

della protezione per migliaia di persone che fuggono dalle persecuzioni e dalle violenze, con amarezza e impotenza la domanda, seppur retorica, che guidava il nostro percorso si è trasformata in “*Quale umanità?*”.

Quale umanità, infatti, ha suggerito le scelte del nostro governo, brutali a ridosso di una banale scadenza elettorale. Quale umanità fa corrispondere la decisione dell’esilio, sempre obbligata, con l’affiliazione alla criminalità organizzata. Quale umanità considera plausibile e rispettosa dei diritti umani la possibilità di esternalizzare le procedure del riconoscimento del diritto d’asilo in un paese, la Libia, che non ha ratificato la Convenzione di Ginevra, e che ha all’interno dei suoi centri di accoglienza incarcerati migliaia di stranieri, rei solo di non essersi arresi all’ineluttabilità del presente.

Il Dossier e la Campagna tutta rappresentano per noi non solo un'occasione di denuncia ma anche un'opportunità. Quella di narrare di una rete di organizzazioni di tutela e del suo lavoro sul territorio, alle prese costantemente con le sue limitazioni in termini di possibilità e risorse.

Un lavoro d'ingegno talvolta, ma ricco, questa volta sì, di viva umanità.

Capitolo I

Le nuove norme sull'asilo e le conseguenze monitorate a Napoli

*La riforma legislativa sul Diritto d'Asilo**

In attesa di una disciplina organica delle norme in materia di asilo - come noto non è mai stata promulgata una legge attuativa dell'art. 10 della Costituzione – diamo una panoramica della situazione attuale in ordine alla normativa vigente e all'applicazione giurisprudenziale dei principi normativi in materia di tutela giurisdizionale del richiedente lo *status* di rifugiato o di asilante.

Diritto d'asilo

Per “*asilo*” s'intende la protezione dalla persecuzione: *asylon o asilum* è protezione dalla cattura accordata ad un individuo.

L'*Asilo territoriale* è la protezione accordata da uno Stato sul proprio territorio o in altro luogo soggetto alla sua giurisdizione, ad un individuo che ne faccia richiesta (*Institut de droit international*, sessione di Bath, 1950)

Tale forma d'asilo è prevista dall'Articolo 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo: *Ogni individuo ha diritto di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni.*

Per quanto riguarda il diritto interno, l'Articolo 10 della nostra Costituzione, comma 3 prevede: *Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.*

Il diritto di asilo previsto dall'articolo 10 della Costituzione si configura come “*un diritto soggettivo perfetto che sorge in capo allo straniero allorché venga accertato l'impedimento nel Paese di origine all'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana*”

Costituisce in capo allo straniero che provenga da un paese nel quale “*sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana*” un diritto perfetto “all'asilo” e ciò anche in mancanza di una legge ordinaria che disciplini in dettaglio i modi di esercizio di tale diritto all'asilo.

Tale diritto può, allo stato, essere esercitato liberamente da chi ne è titolare, senza termini di decadenza o di prescrizione dello stesso.

Già con la Sentenza n. 4674 del 26 maggio 1997, la Corte di Cassazione aveva affermato che *"secondo l'opinione attualmente pressoché pacifica l'articolo 10, comma 3, della Costituzione attribuisce direttamente allo straniero che si trovi nella situazione descritta dalla norma un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento"*.

Chiarisce, inoltre, la Corte che *"come è stato osservato in dottrina, il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale, sono da ricondurre al fatto che essa, seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo, individuando nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto ed indicando l'effettività quale criterio di accertamento della situazione ipotizzata"*.

La Corte ha, inoltre, sottolineato la mancata coincidenza tra la categoria degli aventi diritto all'asilo e quella dei rifugiati, essendo quest'ultima meno ampia rispetto alla prima, atteso che la Convenzione di Ginevra, non prevede un vero e proprio diritto di asilo per i rifugiati politici.

Dal riconoscimento del diritto di asilo come diritto soggettivo perfetto al quale non è applicabile la normativa concernente lo *status* di rifugiato consegua, come rileva la medesima Corte, che *"le controversie che riguardano il riconoscimento di tale diritto rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria"*.

Tale orientamento giurisprudenziale ha trovato ulteriore conferma nella Sentenza n. 907 del 17 dicembre 1999 delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione.

Di recente la Corte di Cassazione a Sezioni Unite (Sentenza n. 27310 depositata in cancelleria il 17 novembre 2008) ha riconosciuto il diritto di asilo costituzionale con riferimento alle norme interne ed alle direttive comunitarie in materia, facendo espresso richiamo sia alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, sia ai trattati internazionali, come la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo.

La Corte chiarisce poi i diversi presupposti che possono riscontrarsi per stabilire lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione

temporanea ex art. 5.6 del T.U. sull'immigrazione n.286 del 1998, ponendo fine a quella sovrapposizione tra le diverse fattispecie che aveva caratterizzato le precedenti sentenze più restrittive della prima sezione della stessa Corte.

Infatti la posizione assunta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione si discosta da un orientamento più restrittivo della prima sezione della stessa Corte che, a partire dal 2005, e poi con due decisioni, soprattutto, la n. 18941 dell'1 settembre 2006 e la n.18549 del 25 settembre 2006, aveva sostanzialmente ridimensionato la portata dell'art. 10 della Costituzione, senza però smentirne formalmente il carattere immediatamente precettivo, come se tale norma autorizzasse l'ingresso nel territorio del richiedente asilo *"al solo fine di potere presentare la sua istanza"*, senza però configurare un vero e proprio diritto soggettivo perfetto al riconoscimento dello status.

L' Art. 10 c. 4 della Costituzione prevede inoltre che *"Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici"*.

Questa disposizione integra e completa la previsione dell'art. 10, comma 3. Tale norma, in sostanza, estende l'asilo politico a tutti coloro che siano legalmente perseguitati nel loro Paese per l'attività politica posta in essere. Per "reati politici" s'intendono quei reati commessi per *fini* di natura politica, anche se reati di diritto comune.

Tuttavia l'extradizione è concessa per tutti quei reati che costituiscono crimini contro l'umanità (Convenzione Europea di estradizione del 1957) per *"bilanciamento del rilievo del delitto politico con i valori primari e irrinunciabili consacrati nella nostra Costituzione che il delitto abbia offeso o posto in pericolo"*

Status di rifugiato

L'Art. 1 della Convenzione sullo status dei rifugiati (Ginevra 1951), c. 2 prevede:

"Ai fini della presente Convenzione, il termine "rifugiato" si applicherà a colui: [...] che [...] temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese. [...]"

Nell'interpretazione generalmente data dagli Organi Statali, deve trattarsi di un timore *reale e specificamente* diretto contro la persona che chiede il riconoscimento dello status di rifugiato; si tratta però di un'interpretazione che non trova giustificazione nel testo.

Sono ritenuti *atti di persecuzione*:

- a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
- b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
- c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
- d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;
- e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'articolo 10, comma 2;
- f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Sono ritenuti *motivi di persecuzione*

- a) razza: si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico;
- b) religione: include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;
- c) nazionalità: non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato;
- d) particolare gruppo sociale: è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata, oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come "diverso" dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana.

e) opinione politica: si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori, e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

Altro principio sancito dalla Convenzione Ginevra - Articolo 33 c.1 - è il principio di *non refoulement* cioè il divieto d'espulsione e di rinvio al confine: “*Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche*”.

Tale principio permetterebbe un'interpretazione estensiva tendente a riconoscere che ogni minaccia alla vita o alla libertà (per i motivi indicati) costituisca una persecuzione.

Estensiva pare anche la definizione di persecuzione accolta nella Direttiva 83/2004/CE, art. 9

Non solo, anche il TU in materia d'immigrazione, art. 19 c. 1, garantisce la non espulsione, anche nel caso in cui non sia riconosciuto lo status di rifugiato (oggi si applica la protezione internazionale sussidiaria D. Lgs. 271/2007).

Ben oltre le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato prescritte dalla Convenzione di Ginevra appare dunque possibile, soprattutto alla luce dell' art. 19 del Testo Unico, e delle più recenti direttive comunitarie in materia di qualifiche e di procedure di asilo e protezione internazionale, il riconoscimento di uno status legale di protezione internazionale o temporanea a cittadini stranieri che giungano nel nostro paese fuggendo da paesi nei quali siano presenti condizioni di "violenza generalizzata" o pericoli di persecuzione non riconducibili alle previsioni della Convenzione di Ginevra, ancorate al rischio di una persecuzione individuale.

Attuazione delle Direttive Comunitarie e recenti modifiche

Nel corso del 2008 sono entrati in vigore due decreti legislativi con i quali l'Italia ha adeguato la propria legislazione alle Direttive Europee in materia di procedure d'asilo e qualifica di rifugiato: il D.lgs. 251/2007 attuativo della Direttiva CE 2204/83/CE, che fissa i presupposti ed i contenuti per la

concessione dello status di rifugiato ovvero della protezione internazionale, e il D.lgs. 28 gennaio 2008, n. 25 che recepisce la Direttiva CE 2005/85/CE regolando le procedure per il riconoscimento dello status.

La Direttiva CE 2004/83/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 recante *norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*, esplicita l'interpretazione che dell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra deve essere data dagli Stati membri.

Non si limita al riconoscimento dello *status di rifugiato* ai sensi della Convenzione, ma prevede anche una *protezione sussidiaria* per coloro che, pur non essendo rifugiati, necessitano di protezione internazionale.

Doveva essere attuata entro il 10 ottobre 2006, ma è stata recepita solo un anno dopo, con il Decreto Legislativo 251/2007

La Direttiva CE 2005/85/CE del Consiglio del 1° dicembre 2005 *recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*, che doveva essere attuata entro il 1° dicembre 2007, è stata recepita con il decreto legislativo 25/2008.

Il D. Lgs. 25/2008 è stato però subitaneamente modificato dal D. Lgs. n. 159 del 3 ottobre 2008: *l'intervento normativo è principalmente diretto ad evitare l'uso strumentale del diritto d'asilo e la permanenza dello straniero sul territorio nazionale in assenza dei requisiti necessari*, evidenzia la Circolare applicativa del 10/11/2008.

Dette modifiche, come esplicitato dalla stessa circolare, sono basate su un assioma falso ma molto utilizzato negli ultimi anni: il richiedente non in regola sta tentando di eludere la legge italiana in materia di immigrazione e pertanto ogni fase della procedura deve prevedere la massima restrizione possibile della sua libertà di movimento e inefficace il ricorso, trasformato da strumento di tutela effettiva, a ostacolo alla possibilità di emanare rapidi provvedimenti di espulsione.

Il D. Lgs. 159, in vigore a partire dal 5 novembre 2008, ha introdotto, pesanti restrizioni per chi fa domanda di protezione internazionale in Italia.

Una modifica all'art. 7 inserisce nel nostro ordinamento "l'obbligo di residenza" per il richiedente asilo e dà al Prefetto competente facoltà di

stabilire il luogo dove il richiedente dovrà attendere la decisione in merito alla sua istanza.

Sono stati altresì modificati gli artt. 20 e 21, che definiscono i casi di accoglienza nei C.A.R.A. e quelli di trattenimento nei C.I.E.

Viene, con detta modifica, annullata la differenza tra chi ha subito espulsioni di tipo amministrativo per irregolarità dell'ingresso o del soggiorno, e chi è stato espulso quale conseguenza di condanna penale, prevedendo il trattenimento nei C.I.E. di tutti coloro che hanno ricevuto un provvedimento di espulsione.

Viene altresì esteso l'istituto del trattenimento obbligatorio non solo ai richiedenti asilo già espulsi, a qualsiasi titolo, ma anche a quelli oggetto di un provvedimento di respingimento alla frontiera, e notoria è l'elevata discrezionalità degli organi di polizia di frontiera nell'emanare tali provvedimenti in occasione dell'arrivo di migranti in condizione di irregolarità.

Dall'emanazione o meno di un provvedimento formale di respingimento possono derivare non soltanto conseguenze in materia di diversi regimi di accoglienza, ma anche di procedure diverse di rimedio contro l'eventuale decisione di rigetto assunta in prima istanza dalla commissione territoriale.

Tale distinzione non appare conforme all'art. 23 della Direttiva CE, che pur prevedendo per i richiedenti asilo, che entrano illegalmente nel territorio dello Stato membro e non si presentano tempestivamente presso le autorità competenti per depositare un'istanza d'asilo, trattamenti differenziati dagli altri richiedenti asilo, lo rileva solo con riferimento alle possibilità di una procedura accelerata, e non di una compressione generalizzata del diritto ad un rimedio legale contro le decisioni in prima istanza.

Su tali punti, per i quali appare riscontrabile una potenziale violazione delle norme della Direttiva CE europea n. 2008/85/CE, l'ASGI ed il CIR (Consiglio Italiano Rifugiati) hanno presentato lo scorso agosto un apposito memorandum alla Commissione Europea.

La modifica degli artt. 20 e 21 ha effetti anche su un altro articolo del decreto che prevede tutele molto diverse in caso di diniego a seconda che sia stato disposto o meno il trattenimento.

Le Commissioni territoriali hanno facoltà di accogliere l'istanza e riconoscere lo status di protezione internazionale oppure di rigettare l'istanza qualora non sussistano i requisiti, o di rigettare l'istanza per manifesta infondatezza, qualora risulti la palese insussistenza dei requisiti o che la domanda è stata presentata allo scopo di ritardare o impedire un provvedimento di espulsione.

Nel caso di rigetto della domanda o di estinzione del procedimento di esame per ritiro della domanda o dichiarazione di inammissibilità della domanda, il richiedente è tenuto a lasciare il territorio dello Stato una volta scaduti i termini per l'impugnazione, salvo che gli sia stato rilasciato un permesso ad altro titolo.

Per i soggetti accolti o trattenuti nei C.I.E. o C.A.R.A. è previsto l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica, e l'impugnazione del diniego del riconoscimento della protezione, ammissibile solo se presentata nei quindici giorni successivi alla comunicazione del provvedimento.

Tribunale competente è quello che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte d'appello in cui ha sede il centro.

I termini per la presentazione del ricorso vengono ridotti da 30 a 15 anche per chi è accolto nei C.A.R.A., misura prevista in precedenza solo per chi era trattenuto nei CPT, e rendono particolarmente difficile l'attivazione della procedura.

La proposizione del ricorso sospende l'efficacia del provvedimento di espulsione, notificato in genere contestualmente al rigetto della domanda di protezione; non ha effetto sospensivo, invece, il ricorso presentato contro il diniego di domanda ritenuta inammissibile, salvo richiesta di sospensiva presentata al Tribunale competente.

Le modifiche introdotte al comma 8 dell'articolo 35 non eliminano ma in gran parte svuotano la garanzia del ricorso, che in questi casi può essere efficace solo se prevede l'effetto sospensivo del provvedimento di espulsione.

Infatti, l'effetto non sospensivo del ricorso è previsto per tutti coloro i quali siano accolti nei C.A.R.A. per avere presentato domanda dopo avere eluso o

tentato di eludere i controlli di frontiera o per aver presentato domanda dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare (si esclude quindi esclusivamente l'ipotesi di invio ai C.A.R.A. per accertamenti relativi all'identità) e per tutti coloro i quali siano trattenuti nei C.I.E.

Il richiedente rimane per tutto il tempo della procedura trattenuto presso i centri dove è ospitato. Non sono esplicitati limiti per il trattenimento.

È nostra comune esperienza la circostanza che i richiedenti asilo non hanno tempo di preparare il viaggio e chiedere visti, né, tanto meno, portare con sé le "prove" della loro persecuzione; sbarcano sulle coste italiane, se sono fortunati e non vengono inghiottiti dal mare, proprio perché appartengono spesso alle categorie più povere o per le quali è più difficile poter organizzare viaggi sicuri.

Se trattenuti è ancora più difficile procurarsi elementi da porre a sostegno delle loro richieste di asilo, anche se spesso sono le cicatrici sul loro corpo a denunciare le violenze subite.

La novella legislativa si trova in contrasto con le recenti sentenze della Corte Europea in materia di espulsioni, restringendo l'effetto sospensivo del ricorso, e ampliando la possibilità di trattenimento a molte nuove categorie: chi fugge da persecuzione e morte e, secondo le Commissioni territoriali - esito piuttosto frequente - non risulta credibile, correrà il pericolo di essere rispedito nelle mani dei propri persecutori, o in un paese dove rischia di subire torture e poi, da lì sì, potrà fare comodamente ricorso...

Procedura di impugnazione

Nel caso di rigetto della domanda è ammesso ricorso dinanzi al Tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte d'Appello in cui ha sede la Commissione Territoriale per i richiedenti non trattenuti, e dove ha sede il Centro per i trattenuti.

Il ricorso è ammissibile solo se presentato nei 30 giorni successivi alla comunicazione del provvedimento, termine ridotto a 15 giorni per i richiedenti trattenuti o accolti.

Entro 5 giorni dal deposito del ricorso, il Tribunale, con decreto apposto in calce allo stesso, fissa l'udienza in camera di consiglio.

La presentazione del ricorso sospende automaticamente l'efficacia del provvedimento impugnato.

La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di

persona cui è accordata la protezione sussidiaria, ovvero avverso la decisione adottata dalla Commissione territoriale ai sensi dell'articolo 22, comma 2, e dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis) non sospende l'efficacia del provvedimento impugnato.

Il ricorrente può tuttavia chiedere al Tribunale, contestualmente al deposito del ricorso, la sospensione del provvedimento quando ricorrano gravi e fondati motivi.

In tale caso il Tribunale, nei cinque giorni successivi al deposito, decide con ordinanza non impugnabile, anche apposta in calce al decreto di fissazione dell'udienza.

Nel caso di sospensione del provvedimento impugnato dal richiedente, è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo, ed è disposta l'accoglienza nei C.A.R.A. di cui all'articolo 20.

Il ricorso non ha effetto sospensivo nel caso di impugnazione nelle seguenti ipotesi:

- a) rigetto della domanda per manifesta infondatezza, quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero quando risulta che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento;
- b) dichiarazione di inammissibilità della domanda.

La Commissione territoriale dichiara inammissibile la domanda e non procede all'esame, nei seguenti casi:

- a) il richiedente è stato riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi di tale protezione;
- b) il richiedente ha reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine.

Tuttavia il ricorrente, in questi casi, può chiedere al Tribunale, contestualmente al deposito del ricorso, la sospensione del provvedimento, qualora ricorrano gravi e fondati motivi

La modalità d'impugnazione, come ante, è il ricorso, trattandosi di decidere su materia relativa a *status*.

Tale materia trova specifica regolamentazione al Titolo II del Libro Quarto del C.P.C., e dunque la trattazione processuale di essa deve avvenire secondo le disposizioni comuni per i procedimenti in camera di consiglio, contenute nel capo VI del predetto titolo II (artt. 737 e ss. C.P.C.).

Una tale soluzione, che in realtà forza oltremodo l'argomento oggetto del citato capo VI, pare condivisibile solo allorché si accetti, come sopra ipotizzato, che la pronuncia definitiva sia tale sino all'intervento di nuove circostanze che importino la decadenza dallo *status* di rifugiato.

Avverso il rigetto del Tribunale, può essere presentato reclamo alla Corte d'Appello entro 10 giorni dalla notifica o comunicazione del provvedimento.

Va comunque rilevato che le decisioni rese ex art. 737 e ss - che dovrebbero essere decreti, anche se spesso assumono forma di sentenza - possono essere in ogni tempo modificati o revocati (art. 742 C.P.C.) e, pertanto, sono sempre revocabili a fronte di nuovi elementi di prova.

Tale è l'orientamento ad esempio del Tribunale di Bari.

E' da segnalare, comunque, che in senso contrario all'adozione della procedura in Camera di Consiglio sta, tra le altre, la costante giurisprudenza del Tribunale di Roma, che ritiene applicabile il rito ordinario.

La tutela in caso di espulsione

Il "pacchetto sicurezza" ha proposto la cancellazione di un'importante garanzia contro la tortura e le persecuzioni contenuta nelle nuove norme: il meccanismo che consente al richiedente asilo di vedere la propria espulsione sospesa durante il tempo necessario al ricorso contro il rigetto della domanda di asilo in prima istanza (effetto sospensivo del ricorso). A seguito dell'intervento delle Camere, chiamate a esprimere un parere sul testo, e in ossequio al principio del "rimedio giudiziario effettivo", il Governo ha infine mantenuto questo meccanismo (_D. Lgs. 159/08 di modifica del D. Lgs. 25/08). Le regole applicative delle nuove norme sull'asilo, necessarie anche per l'efficacia della norma sull'effetto sospensivo, sono allo studio delle istituzioni.

Tali problematiche traggono origine, in massimo grado, dalla presentazione della domanda e dall'eventuale provvedimento di espulsione che l'interessato potrebbe vedersi notificato in caso di diniego della richiesta di riconoscimento dello *status*, nonché per altre ipotesi distinte dal diniego ma legate ad aspetti direttamente connessi al momento della richiesta di

riconoscimento medesima (ad es. il mancato rilascio del permesso di soggiorno provvisorio in attesa della definizione della richiesta in parola).

Fermo restando quanto appena riferito in termini di riparto di giurisdizione, la tutela giudiziale del rifugiato non può prescindere dall'esame dei rimedi avverso il momento, per così dire, "estremo" e "patologico" della procedura (che ovviamente analizziamo nell'ottica del soggetto interessato), vale a dire l'espulsione. La legge Turco – Napolitano, innovando la precedente normativa, ha demandato al giudice ordinario – attualmente il Giudice di Pace - il riesame, in via di impugnazione, della sussistenza degli estremi per addivenirsi all'allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato.

Purtroppo si è formata una giurisprudenza assolutamente restrittiva.

Da ultimo, il 14 maggio 2009, la Prima Sezione Civile della Corte di Cassazione (Sent. n. 11264/2009) ha stabilito che può essere oggetto di provvedimento di espulsione, lo straniero che chiede asilo politico nel Paese.

Difatti, precisa la Corte, tale richiesta non blocca la procedura di espulsione. Gli Ermellini hanno infatti precisato che *“in tema di disciplina dell’immigrazione, poiché il provvedimento amministrativo di espulsione dello straniero extracomunitario è obbligatorio e a carattere vincolato, il giudice ordinario è tenuto unicamente a controllare l’esistenza al momento dell’espulsione, dei requisiti di legge che ne impongono l’emanazione, senza che sia possibile configurare un obbligo di sospensione necessaria dal relativo procedimento qualora ne sia pendente un altro nel quale si controverta dell’esistenza dei presupposti idonei a legittimare l’adozione del relativo decreto; che questa Corte (Sez. I, 25 ottobre 2007, n. 22367) ha già negato che, in pendenza di altro ricorso volto ad ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato politico in favore dello straniero, derivi l’obbligo di sospensione del procedimento di espulsione per lo straniero”*(conf. Cassazione S. U. n. 22221 del 2006).

Avv. Liana Nesta

Referente Campano ASGI – Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione

Le conseguenze delle modifiche normative riscontrate nelle attività del progetto I.A.R.A. a Napoli

Da quando si è incominciato a parlare di una modifica del D. Lgs. 25/08 da parte del nuovo Governo, negli enti di tutela dei migranti umanitari si è diffuso un notevole allarmismo, ed ovviamente la preoccupazione era legata alla consapevolezza che le modifiche sarebbero state in senso più stringente.

La prima considerazione che ci è venuta è stata che da una parte l'Italia resta senza una legge organica sul diritto di asilo, dall'altra le variegate e incomplete normative vigenti sono per giunta continuamente modificate a seconda del clima politico, rendendo ancora più difficile fare una seria programmazione degli interventi di orientamento, integrazione e tutela.

Anche e soprattutto per questo motivo, appena ufficializzate le modifiche normative, l'Associazione L.E.S.S. Onlus, assieme alla CGIL di Napoli, Ufficio Immigrati, ed allo Studio Legale Nesta, nodo campano dell'ASGI, ha indetto un'assemblea pubblica il 25 novembre 2008 a Napoli, per illustrare le variazioni legislative e denunciare i rischi delle loro applicazioni per la vita e i diritti dei richiedenti asilo e per il lavoro degli operatori sociali.

L'assemblea, rivolta ai migranti umanitari ed agli operatori sociali e legali di enti e associazioni, è stata molto partecipata, e si è riusciti a diffondere l'informazione sia alle comunità sia agli enti di tutela impegnati nel settore.

Successivamente si è provveduto, assieme al Comune di Napoli, ad organizzare un incontro con Prefettura e Questura per discutere delle applicazioni delle nuove normative, allo scopo di avere un quadro definito degli orientamenti di questi enti, e degli interventi da avviare come Progetto in conseguenza del mutato scenario.

Quello che poi è emerso nei mesi successivi, attraverso il lavoro dello Sportello per l'Integrazione e il Monitoraggio del progetto I.A.R.A., e la collaborazione col nodo campano dell'ASGI, è stato verificare che l'applicazione delle nuove norme è, per fortuna, spesso rimasta sulla carta, in quanto alla fine si è scontrata con la realtà delle cose, che in genere dovrebbe suggerire le leggi, e non esserne conseguenza, come infatti succede di rado.

In effetti, partiamo dall'analisi dei singoli punti più significativi di modifica della normativa, e del riscontro reale che hanno avuto sui richiedenti asilo nel territorio della provincia di Napoli.

a) Obbligo di permanenza nel territorio indicato dal Prefetto competente.

Questo punto avrebbe avuto come conseguenza, nel caso napoletano, un ulteriore aggravamento dell'emergenza attuale, con centinaia di richiedenti asilo privi di accoglienza e impossibilitati a raggiungere altre zone dell'Italia per riceverla da amici o parenti. A seguito dell'incontro con la Prefettura di Napoli, si è rilevato l'orientamento di quest'ultima ad indicare come zona di permanenza la regione Campania. In realtà ad oggi non ci è risultato nessun caso di un richiedente asilo al quale sia stato comunicato l'obbligo di residenza, almeno tra quelli che abbiamo assistito. Questo ha permesso agli stessi di ricercare forme di sostegno altrove, se intenzionati, come pure a molti richiedenti asilo di arrivare a Napoli da altre parti d'Italia, in cerca di aiuto da parte delle diffuse comunità di connazionali presenti.

b) Rigetto della domanda di asilo per manifesta infondatezza.

Anche su questo punto, non abbiamo ancora notizie di casi analoghi. Restano comunque forti perplessità su questo punto, sia perché lascia a discrezione delle Commissioni la decisione sul rigetto immediato della domanda, sia perché la collega, ad esempio, ai casi di domande di protezione successive al decreto di espulsione; in pratica, invece di capire se l'espulsione mette a grave rischio la vita del migrante, la si può considerare al contrario una prova della falsità della richiesta di asilo. La conseguenza di questa modifica sul lavoro di orientamento e tutela del Progetto è stata, comunque, quella di accelerare la ricerca ed il reperimento di prove a sostegno della richiesta di asilo, in modo da poter costruire almeno una prima parziale memoria personale nelle prime fasi della richiesta di protezione internazionale, che limiti al minimo le possibilità di un rigetto immediato della stessa.

c) Invio nei Centri di Identificazione ed Espulsione dei richiedenti asilo.

Questo punto, che prevede l'invio di un richiedente asilo in un C.I.E., invece che l'accoglienza nella rete S.P.R.A.R. o in un C.A.R.A. (Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo), se la domanda di asilo è fatta a valle di un provvedimento di espulsione, o se il migrante ha eluso i controlli alla frontiera, o se fa domanda di asilo a seguito di un fermo, è stato considerato subito grave e pericoloso. Innanzitutto parlare di elusione dei controlli alla

frontiera rischierebbe di ricomprendere in questo gruppo un numero elevato di richiedenti asilo. Inoltre non si ritiene che la reclusione in un C.I.E. rispetti gli standard minimi di accoglienza che dovrebbero essere previsti per i richiedenti asilo. In realtà in questi mesi abbiamo incontrato un numero minoritario ma significativo di richiedenti asilo che avevano presentato la domanda di protezione a valle di un provvedimento di espulsione, ed abbiamo riscontrato che, evidentemente, anche in questo caso le intenzioni “punitive” della norma si scontrano con la realtà della situazione in quanto, probabilmente per mancanza di disponibilità nei C.I.E., questa prassi non è sostanzialmente seguita. L'unica conseguenza, rispetto al passato, è la notifica da parte della Questura, a valle del fotosegnalamento e del rilevamento delle impronte, di una denuncia per inottemperanza al decreto di espulsione, che comunque procede parallelamente alla procedura di asilo, e resta sostanzialmente sospesa in attesa dell'esito dell'audizione in Commissione (molti giudici rinviando in continuazione le udienze in attesa di questo esito). È scontato poi che, in caso di concessione di una forma di protezione, tutto finisca per essere stralciato.

d) *Termini per la presentazione dei ricorsi.*

Questo punto è quello che veramente sta incidendo notevolmente sulla vita dei richiedenti asilo e sul lavoro delle strutture di tutela, operatori ed avvocati. Si potrebbe discutere a lungo se il diritto di una persona a dimostrare di rischiare la propria vita in caso di rimpatrio, e dunque a contestare la decisione di una Commissione, possa essere limitato da un termine di tempo, ancor più se di soli 30 giorni. Già questo limite pone in gravi difficoltà tutte le strutture di tutela, perché in un mese vanno ascoltati i migranti, reperite nuove prove, effettuate ricerche sulle situazioni delle zone di provenienza, preparato il ricorso, e se possibile anche effettuate visite mediche e prodotte certificazioni medico-legali in casi di violenze e torture. Il tutto dunque di corsa e senza sosta, e per un numero di *diniegati* sempre crescente negli ultimi mesi. Sempre che il richiedente asilo si presenti allo Sportello in tempi brevi dalla notifica del diniego: molto spesso, invece, i migranti arrivano magari da altre zone d'Italia, principalmente Sicilia, Calabria e Puglia, in cerca di aiuto, e arrivano a pochi giorni dalla scadenza del ricorso, che in questi casi, inoltre, va anche presentato in tribunali diversi da quello di Napoli. Una vera e propria lotteria, come non dovrebbe affatto essere tutto ciò che si collega alla tutela dei diritti umani fondamentali.

A questo è stato aggiunto l'ulteriore vulnus, e qui sta la modifica, per i richiedenti asilo ristretti nei C.I.E. illustrati al punto c), ma anche per i richiedenti asilo accolti nei C.A.R.A., di un termine per i ricorsi ridotto a 15 giorni. Questa misura si rivela ulteriormente punitiva, e finisce per rendere improbabile un ricorso per una seria percentuale di richiedenti asilo; potrebbe essere al limite ammessa, nell'ipotesi di ulteriore trattenimento del migrante nel C.A.R.A., nel caso che la tutela legale fosse garantita sul posto e da parte di enti di tutela affidabili. Invece abbiamo rilevato molti casi di persone messe in uscita dai C.A.R.A., senza la minima informazione su cosa fare, o al massimo con frasi tipo “va e trovati un avvocato” ascoltate spesso in questi mesi. Il risultato è che risulta un'operazione a volte disperata produrre ricorsi anche in una manciata di giorni, ma molto più spesso il migrante arriva allo Sportello a termine già scaduto. Non resta in tal caso, se possibile, di lavorare ad una nuova richiesta di asilo, con un lungo lavoro di ricerca di nuove documentazioni a supporto, per evitare rigetti immediati della stessa. Nella consapevolezza però che il migrante è ormai esposto ad una possibile espulsione in ogni momento.

Sul territorio napoletano, dunque, ferma restando la perplessità, per usare un eufemismo, sulla ratio delle nuove norme e sulla loro consonanza ai principi di tutela dei diritti umani e di garantismo, l'effetto reale per fortuna è stato estremamente limitato nella grande maggioranza dei casi.

Resta da monitorare, nel futuro, se questo risultato sia l'effetto di volontà, palesi o nascoste, di non appesantire la condizione dei richiedenti asilo, già ben al di sotto degli standard europei, o semplicemente è dovuta ad un rodaggio della macchina e possa cominciare ad incidere più seriamente sui migranti umanitari del nostro territorio nei mesi a venire.

Capitolo II

L'evoluzione delle migrazioni umanitarie nel 2008:
situazione in Europa, Italia e Napoli e dati delle Commissioni Territoriali.

Confronto tra Italia, UE e resto dei Paesi più industrializzati.

Il 2008 è stato l'anno del raddoppio delle domande di protezione in Italia: a fronte di 14.053 domande presentate nel 2007, al termine del 2008 le domande sono state 31.097, pari al 13,06% delle domande presentate nell'Unione Europea (238.100 in totale, con un incremento annuo del 6%). L'Italia è stato nel 2008 il quarto paese per richieste di asilo, dietro USA, Canada e Francia, e appena sopra il Regno Unito.

Variazioni del ranking dei primi 10 Paesi per richieste di asilo, 2005-2008 (fonte UNHCR)					
Paese	2005	2006	2007	2008	Richieste asilo 2008
USA	2	1	1	1	49.020
Canada	6	5	4	2	36.900
Francia	1	2	3	3	35.160
Italia	11	12	8	4	31.097
Gran Bretagna	3	3	5	5	30.550
Svezia	7	4	2	6	24.350
Germania	4	6	7	7	21.370
Grecia	12	9	6	8	19.880
Svizzera	10	11	11	9	16.610
Norvegia	15	13	17	10	14.430

Se tale dato potrebbe far pensare ad un'emergenza richiedenti asilo nel nostro Paese, questo è vero per quanto riguarda il sistema di accoglienza, che non è assolutamente attrezzato per numeri come quelli del 2008. Per il resto l'Italia si sta solo uniformando alle principali nazioni europee, soggette

al fenomeno delle migrazioni forzate da molti anni prima del nostro Paese. Basti pensare, ad esempio, che ancora nel 1995, come negli anni precedenti, i richiedenti asilo in Italia erano meno di 2000, eccetto che per il 1991, ma per l'arrivo di 17.758 richiedenti asilo albanesi.

Per quanto riguarda, invece, l'incidenza del numero delle domande di asilo rispetto alle dimensioni geografiche e demografiche dei singoli Paesi, l'Italia resta ampiamente fuori dai primi dieci anche nel 2008, in una classifica guidata, comprensibilmente, dalle isole di Cipro (ma con un dato assoluto di "solo" 3920 domande) e Malta (2610), assieme, a piccole nazioni quali Lussemburgo (460) e Liechtenstein (30), ma comprendente, tra i primi dieci, nazioni UE quali Grecia, Svezia, Austria e Belgio.

Numero di richiedenti asilo ogni 1000 abitanti (fonte UNHCR)									
Cipro	Malta	Svezia	Austria	Svizzera	Norvegia	Lussemburgo	Liechtenstein	Grecia	Belgio
37.7	18.2	13.6	10.2	8.5	8.2	7.8	6.4	6.3	6.2

Inoltre, l'Italia resta molto indietro sia come numero assoluto di rifugiati residenti nel Paese (circa 38.000), sia in rapporto alla popolazione (circa lo 0,06%), rispetto a Paesi UE quali la Germania (circa 580.000 rifugiati) o la Svezia (circa 8 rifugiati ogni 1000 abitanti).

Riguardo i Paesi di provenienza, nel 2008 si è riscontrato nell'Unione Europea un aumento di richiedenti asilo provenienti dalla Somalia, dall'Afghanistan e dalla Nigeria. Il primo Paese di provenienza resta, rispetto al 2007, l'Iraq (fonte UNHCR).

Provenienza	domande	%
Iraq	27.607	11,6
Federazione Russa	18.183	7,6
Somalia	17.093	7,2
Afghanistan	13.497	5,7
Serbia	12.633	5,3
Pakistan	12.007	5,0
Nigeria	11.280	4,7
Eritrea	6.974	2,9
Iran	6.734	2,8
Turchia	6.299	2,6

In Italia, dove nel 2007 il numero maggiore di domande di asilo era stato presentato da eritrei, il primo Paese per provenienza di richiedenti asilo è ora la Nigeria, con un numero di domande di protezione presentate da nigeriani che è quasi la metà (47,28%) delle richieste presentate dagli stessi in tutta l'Unione Europea.

In crescita il numero di richiedenti asilo somali, che passano dal quinto al secondo posto. Nel caso dei somali, inoltre, alla richiesta di asilo segue, nella quasi totalità dei casi, la concessione della protezione internazionale (status di rifugiato o protezione sussidiaria), per la particolare situazione politica del Paese.

Crescono anche le domande presentate da afghani, togolesi, pakistani e bengalesi.

Per questi ultimi va fatto un discorso a parte, essendo stati protagonisti di un'improvviso fenomeno di richieste di asilo di massa, in particolare nelle grandi metropoli, che hanno fatto seguito a gravi disastri naturali, e che si configurano più come protezione di tipo umanitario, fermo restando l'esistenza di singole storie di persecuzione.

Principali Paesi di provenienza dei richiedenti asilo in Italia nel 2008

Provenienza	domande
Nigeria	5.333
Somalia	4.473
Eritrea	2.739
Afghanistan	2.005
Costa D'Avorio	1.844
Ghana	1.674
Bangladesh	1.322
Pakistan	920
Serbia	851
Togo	829

È interessante notare come la prima nazionalità che emerge dal monitoraggio effettuato a Napoli (cfr. Capitolo III), il Burkina Faso, non risulta tra le prime dieci in Italia, così come, al contrario, risulteranno irrilevanti le percentuali relative ai richiedenti asilo somali, eritrei ed afghani.

La situazione a Napoli e provincia

In linea con il trend italiano, anche a Napoli le domande di asilo nel 2008 sono sostanzialmente raddoppiate rispetto all'anno precedente.

Dai dati ufficiali in nostro possesso, forniti dalla Questura di Napoli, nei primi 11 mesi del 2008 le domande di asilo sono state 1196, pari al 4,45% rispetto al dato nazionale nello stesso periodo (26.898 domande).

Questo significa che quasi una domanda di asilo su 22 di quelle presentate in tutta Italia viene prodotta sul territorio napoletano. Considerando l'elevata percentuale di domande fatte direttamente tra Lampedusa ed i centri di accoglienza temporanea di successivo invio dei migranti, si comprende che il dato napoletano è molto alto rapportato al totale delle richieste fatte al di fuori delle zone su citate.

Come arrivano dunque questi richiedenti asilo a Napoli?

Come si vedrà dai dati del monitoraggio del Capitolo III, si rileva un interessante aumento degli arrivi di richiedenti asilo direttamente nella nostra città, in particolare via aereo e via nave; questo conferma come, a differenza di quanto considerato a livello nazionale, la nostra città si attesta come importante valico di frontiera, per la presenza di un aeroporto e di un porto internazionali.

Restano poi significativi gli arrivi via treno, dopo un breve transito in altri Paesi dell'Unione Europea (in particolare la Francia nel caso di migranti provenienti dai Paesi africani francofoni, principalmente Burkina Faso e Costa D'Avorio).

Se queste modalità di arrivo sono dunque sganciate dagli sbarchi di migranti forzati dell'estremo Sud Italia, il territorio napoletano e campano resta una delle tappe preferenziali anche dei richiedenti asilo provenienti da quelle zone; sono infatti altrettanto in crescita gli arrivi di richiedenti asilo che, dopo una breve permanenza nei C.A.R.A. e nei C.I.E. siciliani e pugliesi, si dirigono verso Napoli e provincia, e che si possono sostanzialmente dividere in tre categorie:

- migranti che non hanno ancora presentato domanda di protezione, o per mancanza di conoscenza di questo diritto, o perché asseriscono di essere stati impossibilitati a farlo nonostante la loro volontà, e che

incominciano la procedura di asilo direttamente alla Questura di Napoli, quasi sempre a valle di un foglio di via ricevuto in precedenza. Si tratta in questo caso soprattutto di Nigeriani e Ghanesi;

- migranti che hanno ricevuto un diniego della protezione internazionale dalle commissioni del Sud, e che arrivano in cerca di tutela legale per produrre ricorso;
- migranti già in possesso di una forma di protezione, e che scelgono il territorio napoletano come prima tappa di un percorso migratorio verso il Nord, o sempre più spesso rispetto al passato eleggono il nostro territorio a residenza stabile, per le forme di accoglienza e lavoro che offre, entrambi soprattutto di tipo informale.

Così come a livello nazionale l'aumento di richieste di asilo ha messo in crisi i sistemi di accoglienza, con un Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati ampiamente sottodimensionato rispetto alle necessità, e persino gli stessi C.A.R.A. incapaci di far fronte a questi numeri, la provincia di Napoli comincia a mostrarsi seriamente carente di strutture e servizi in grado di affrontare la presenza crescente di migranti forzati.

L'assenza di adeguate strutture di accoglienza, anche temporanea, sta riproponendo fenomeni di disagio alloggiativo, con il riemergere dei senza fissa dimora, che si “rifugiano” nelle stazioni ferroviarie o in strutture occupate fatiscenti e sovraffollate oltre ogni limite.

Analogo discorso vale per la questione integrazione, che risente per giunta della pesante crisi economica attuale, oltre che della mancanza di programmi pubblici ad hoc che tengano conto delle particolari esigenze dei migranti forzati.

Tornando alle richieste di asilo a Napoli, il dato che salta subito all'occhio è il numero di domande effettivamente *formalizzate* dalla Questura rispetto al totale di quelle presentate; intendiamo, cioè, il numero di richiedenti asilo che hanno *effettivamente* avviato il percorso di rilevazione fotodattilografica, compilazione del modello C3 (ossia con i dati personali, quelli relativi al viaggio e le prime dichiarazioni sui motivi che hanno portato alla domanda di protezione) e richiesta del primo permesso di soggiorno, e che dunque, in attesa dei tempi lunghi di convocazione da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione

internazionale di Caserta, possono già almeno godere dei primi diritti riconosciuti dalla legge, in primis l'assistenza sanitaria.

Su 1196 domande di protezione presentate nel 2008, quelle formalizzate risultavano 209, ossia solo il 17,5%.

Il numero di domande formalizzate è praticamente uguale a quello del 2007, anch'esso fermo a 210, e segnalano come non ci sia stato un adeguamento del personale che permettesse di affrontare efficacemente il trend crescente delle richieste di protezione, nonostante la stessa Questura abbia ammesso il sottodimensionamento del proprio Ufficio di IV Sezione (l'area che si occupa di asilo).

La conseguenza di questo dato è che risultano centinaia di richiedenti asilo sospesi in un limbo, formalmente titolari di uno status ma impossibilitati a godere dei diritti e dei servizi ad esso connessi, dall'accoglienza all'assistenza sanitaria.

Inoltre, sommando i dati del 2007 a quelli del 2008, si accumulano nel tempo pesanti ritardi sulle formalizzazioni, che a cascata allungano decisamente i tempi di convocazione in Commissione.

Se si potesse esprimere graficamente l'andamento dei tempi di attesa per le audizioni in Commissione, si noterebbe come ci sarebbe una discesa dal 2004 al 2006, poi un'impennata nel 2007 ed ancor peggio nel 2008, e che l'andamento stimabile per il 2009 sarebbe ancora più sconcertante.

La Commissione di Caserta ha iniziato ad operare nel maggio 2008, alleggerendo significativamente il carico di lavoro della Commissione di Roma, che era quella di riferimento anche per i richiedenti asilo in Campania. Dopo le prime convocazioni abbastanza celeri, la situazione è ben presto peggiorata, per una serie di cause locali e nazionali:

- * lo spostamento a Caserta delle audizioni della maggior parte dei richiedenti asilo precedentemente assegnati alla Commissione di Roma, al quale in parte abbiamo contribuito come progetto SPRAR di Napoli;
- * il più volte citato raddoppio delle richieste di asilo a Napoli, e più in generale di quelle campane;
- * l'assegnazione alla Commissione di Caserta della competenza sulla regione Marche, luogo significativo di arrivo di richiedenti asilo dai Paesi asiatici o in transito dalla Grecia.

Risultato di tutto ciò è che un richiedente asilo deve attendere di nuovo più di un anno per la convocazione in Commissione, ed in seguito diversi mesi per ricevere il risultato dell'audizione, con le evidenti conseguenze su tutto l'iter complessivo delle procedure di asilo e dei progetti di accoglienza e integrazione.

Un ultimo aspetto da evidenziare è la difficoltà con la quale chi intende chiedere asilo presso la Questura di Napoli riesce ad accedere *fisicamente* ai locali della stessa; sono sempre più numerosi i migranti che si rivolgono al nostro Sportello per denunciare di aver provato per settimane, a partire dall'alba, ad accedere alla Questura per la domanda di protezione, e di non riuscirci per l'eccessivo affollamento ed il limitato numero di accessi consentiti ogni giorno.

Questo disservizio comporta un grave danno ai richiedenti asilo, soprattutto dal punto di vista psicologico, ma anche perché, nonostante abbiano chiaramente manifestato la volontà di chiedere asilo, risultano ancora presenti sul nostro territorio in maniera irregolare.

In base alle nuove normative in materia, questo comporta che il migrante, se fermato dalle forze di Pubblica Sicurezza, può sì finalmente fare la domanda di protezione internazionale, ma a valle di un fermo, e quindi con tutte le limitazioni fisiche e nei diritti previsti dalla legge (in particolare il previsto invio, in questi casi, in un Centro di Identificazione ed Espulsione per tutto l'iter della domanda di asilo).

Alla fine si incide significativamente su tutto il resto della procedura di asilo.

Va dato atto alla Questura di Napoli, nei numerosi incontri effettuati tra il 2008 ed il 2009 con il prezioso e costante ruolo di interlocuzione svolto dalla Prefettura, di non aver mai nascosto il problema, e di aver provato a dare risposte alle richieste di maggiore attenzione alla procedura in tutte le sue parti. È evidente come il problema del sottodimensionamento della IV Sezione andrebbe risolto dai livelli superiori, Ministero dell'Interno in testa, e non con logiche emergenziali, ma bensì di sistema, con il coinvolgimento di tutti gli attori presenti sul territorio.

I dati delle Commissioni Territoriali per il 2008

Nel loro complesso, le dieci Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale hanno esaminato 21.933 domande di asilo. Il dato risulta inferiore alle 31.097 domande presentate nel 2008; in realtà è ancora più basso, se si considera che parte delle domande esaminate sono quelle del 2007 o addirittura precedenti. Risulta subito, dunque, che la procedura di asilo si è allungata sensibilmente, con tempi di attesa che sono tornati ad essere superiori, in molti casi, ad un anno.

Riportiamo la tabella con gli esiti delle audizioni (fonte Commissione Nazionale per il diritto d'Asilo).

	Roma	Crotone	Trapani	Siracusa	Foggia	Milano
istanze	6013	4072	2979	5173	2801	2031
esaminate	2786	3115	2349	3728	2117	1844
R	428	373	126	157	135	196
percentuale	15,36%	11,97%	5,36%	4,21%	6,38%	10,63%
PS	727	1193	1307	1429	664	408
percentuale	26,09%	38,30%	55,64%	38,33%	31,37%	22,13%
U	205	456	281	239	273	152
percentuale	7,36%	14,64%	11,96%	6,41%	12,90%	8,24%
rigetti	1139	1012	532	1883	855	847
percentuale	40,88%	32,49%	22,65%	50,51%	40,39%	45,93%
altri rigetti*	287	81	103	20	190	241
percentuale	10,30%	2,60%	4,38%	0,54%	8,97%	13,07%

	Gorizia	Torino	Caserta	Bari	totali
istanze	2006	1250	2165	2607	31097
esaminate	2609	792	656	1937	21933
R	72	104	12	92	1695
percentuale	2,76%	13,13%	1,83%	4,75%	7,73%
PS	153	160	142	871	7054
percentuale	5,86%	20,20%	21,65%	44,97%	32,16%
U	206	56	83	14	1965
percentuale	7,90%	7,07%	12,65%	0,72%	8,96%
rigetti	1543	460	406	801	9478
percentuale	59,14%	58,08%	61,89%	41,35%	43,21%
altri rigetti*	635	12	13	24	1606
percentuale	24,34%	1,52%	1,98%	1,24%	7,32%

*rinunce – casi Dublino - irreperibili

Può sembrare un elenco noioso di numeri, ma va ricordato che dietro questi numeri ci sono persone la cui vita futura dipende dall'esito delle audizioni nelle Commissioni. Sono dati invece estremamente significativi, che andrebbero letti con attenzione e che suggeriscono una serie di considerazioni che riteniamo di sottolineare.

Innanzitutto si conferma che quasi la metà (48,85%) dei richiedenti asilo ottengono una forma di protezione, principalmente quella sussidiaria (della durata di tre anni). Sarebbe poi interessante, per avere un quadro completo delle protezioni concesse ad ogni livello, conoscere il numero dei ricorrenti contro i dinieghi, e la percentuale dei ricorsi accolti dai Tribunali, ma purtroppo sono dati non ancora a nostra disposizione, .

La protezione sussidiaria, introdotta dai recenti Decreti Legislativi che recepiscono direttive europee, rappresenta la principale novità di essere di per sé uno status, e non più un diniego con concessione di protezione temporanea come in passato era la protezione umanitaria. Proprio per questo amplia il livello di diritti riconosciuti, seppure in maniera più limitata rispetto allo status di rifugiato, in particolare riguardo i ricongiungimenti familiari, per ottenere i quali i requisiti sono equiparati ai migranti con permesso di soggiorno per lavoro (mentre i rifugiati non devono dimostrare né requisiti economici né alloggiativi).

Un altro dato importante è la mancanza di uniformità dei giudizi delle varie Commissioni Territoriali, che pure invece dovrebbero rispondere a linee guida comuni. Non prendendo ovviamente in considerazione la possibilità che le singole Commissioni ricevano richieste di asilo mediamente omogenee per tipologie di storie ma diverse tra loro, è evidente che si tratta di orientamenti diversi, che le Commissioni si danno, e che rendono l'audizione ancor più una lotteria, essendo l'esito legato anche a quale Commissione si viene assegnati. Come si vedrà nel Capitolo IV, questo comporta a volte che i richiedenti asilo finiscano per presentare la domanda di asilo presso le Questure che hanno come riferimento Commissioni più "benevole", magari a seguito dei consigli e delle esperienze di amici e connazionali.

Si nota come, ad esempio, si va dal 15,36% di riconoscimenti dello status di rifugiato della Commissione di Roma all'1,83% di Caserta.

Le percentuali di protezioni sussidiarie vanno dal 55,64% di Trapani al 20,20% di Torino, con il caso particolare di Gorizia che si attesta solo al 5,86%, dato assolutamente fuori dalla media nazionale del 32,16%.

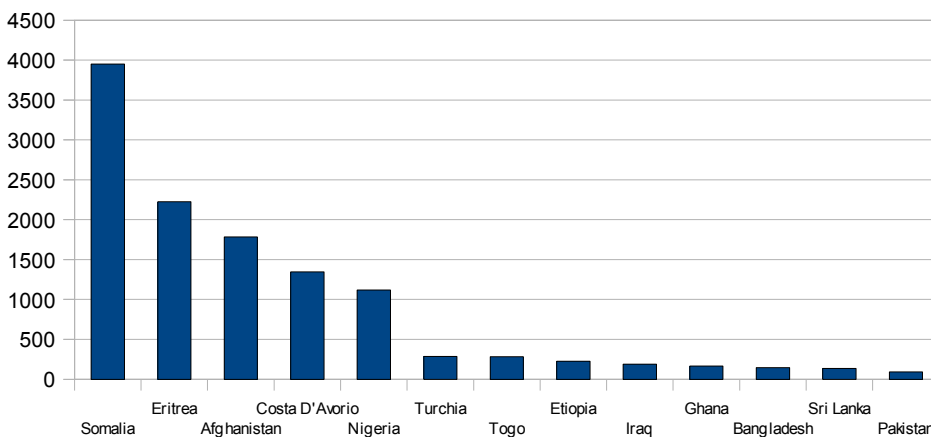
Anche la percentuale dei dinieghi a seguito dell'audizione è estremamente varia, dove la palma di Commissione “più accogliente” va a Trapani, con solo il 22,65% di rigetti, mentre quella di Commissione “più respingente” va, ahì noi, a quella di Caserta, con il 61,89% di rigetti.

Come progetto territoriale di Napoli della rete SPRAR, siamo ovviamente interessati all'andamento delle audizioni alla Commissione di Caserta, pur essendo comunque investiti di richiedenti asilo assegnati alle Commissioni di tutta Italia.

Come già visto, la Commissione di Caserta risalta come quella che emette più dinieghi, che concede meno status di rifugiato, e recupera solo con le protezioni umanitarie, superiori percentualmente al dato nazionale.

In effetti, da quando c'è stato lo spostamento di competenze da Roma a Caserta per i richiedenti asilo campani, sono aumentati i dinieghi sia per i beneficiari interni del Progetto (fino al 2007 non avevamo avuto alcun diniego), sia per gli esterni (ossia quelli assistiti attraverso lo Sportello per l'Integrazione e il Monitoraggio), ed il lavoro è più che raddoppiato sia per lo staff legale, sia per gli operatori impegnati nella ricostruzione delle memorie personali per i ricorrenti.

Ci risulta persino che la Commissione di Caserta abbia emesso dinieghi per richiedenti asilo somali, accadimento davvero senza senso, visto che esiste per loro un sostanziale divieto di rimpatrio. Infatti, come si evince dal grafico seguente, i Somali sono la prima nazionalità per concessione della protezione sussidiaria nel 2008, con 3950 protezioni.



Resta il dubbio in merito a cosa accadrà rispetto ai tempi e alle modalità con le quali il Tribunale di Napoli tratterà l'enorme mole di ricorsi da cui ha

iniziato da relativamente poco ad essere investito. Pensiamo che il tema sarà oggetto del prossimo Dossier.

Va in ultimo considerato che, anche per i Tribunali, già è noto che esistano giudici più o meno sensibili al tema, per cui anche l'esito di un ricorso finisce per essere una lotteria legata all'assegnazione ad un giudice piuttosto che ad un altro.

Capitolo III

I dati del monitoraggio 2008-2009

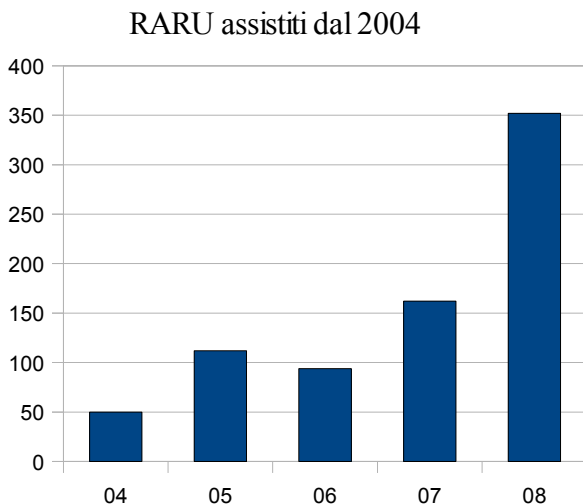
Premessa

Rispetto all'edizione 2008 del Dossier, che riportava un resoconto storico dei dati dall'ottobre 2004 ai primi mesi del 2008, da quest'anno il monitoraggio ha una base annuale, avendo come periodo di riferimento quello che va dal 1° maggio 2008 al 30 aprile 2009.

Per questo motivo i confronti con i dati dello scorso anno sono ancora disomogenei, pur segnalando sufficientemente i trend legati a presenze e problematiche dei migranti forzati sul territorio napoletano.

Il numero di assistiti nel periodo in oggetto è di 352 tra richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria o umanitaria, nonché destinatari di dinieghi della protezione internazionale.

Il dato è ampiamente superiore a quello degli anni precedenti, come si evince dal grafico che segue.



Ribadiamo anche quest'anno che i dati riportati non hanno la pretesa di costituire un monitoraggio statistico in senso stretto; l'ampiezza del campione, comunque, consente di rappresentare con buona approssimazione i singoli temi che sono affrontati in questo capitolo.

I dati corrispondono a quelli della scheda di monitoraggio che viene sottoposta ai migranti al primo accesso allo Sportello per l'Integrazione e il Monitoraggio del progetto I.A.R.A., e costituiscono dunque una fotografia fatta in quel preciso istante della vita del migrante forzato, della sua condizione e dello stato della procedura di asilo che lo riguarda.

Trattandosi quasi sempre di prese in carico da parte dello Sportello, la situazione del migrante forzato si è poi diversificata in seguito al primo contatto, ma ciò che accade dopo è riportato solo per cenni nei commenti ai grafici, non essendo oggetto di questa ricerca.

Tutto quanto viene descritto in questo paragrafo è frutto di un anno di lavoro di operatori e volontari che, quotidianamente, e con mezzi spesso poco adeguati al bisogno, affrontano i problemi e le esigenze di decine di migranti che necessitano di assistenza, di orientamento, ma soprattutto di fiducia in se stessi ed in chi gli sta di fronte. Un impegno che deriva dalla scelta, fatta sin dall'inizio del Progetto, di non limitarsi al lavoro sui beneficiari accolti, ma tentare di offrire un ventaglio più ampio possibile di servizi a tutti i migranti umanitari che fossimo riusciti ad intercettare sul territorio della provincia di Napoli.

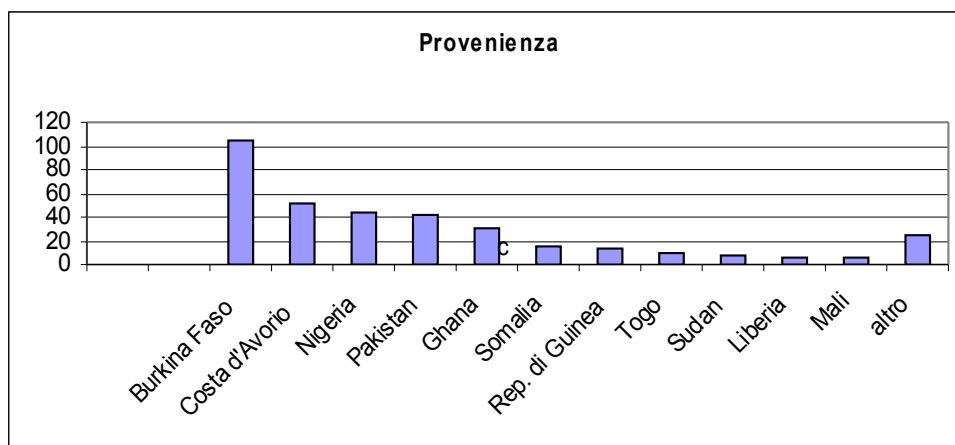
Un lavoro duro, sia per l'impegno in termini di ore, sia per i risvolti psicologici legati a momenti di stress e frustrazione, a volte fatto in solitudine, ma sempre più spesso con una rete crescente di supporto creatasi in città; un impegno che ci ha portato nell'ultimo anno ad estendere l'orario di apertura dello Sportello a tutti i giorni feriali della settimana, e che ha avuto nel tempo un riscontro sempre più grande, che costituisce uno sprone unico ad andare avanti nonostante le difficoltà.

Nelle pagine seguenti del Dossier, continueremo, per motivi di brevità, ad usare l'acronimo RARU (Richiedenti Asilo, Rifugiati e titolari di protezione Umanitaria), pur se, con l'introduzione della protezione sussidiaria, questo termine appare ormai superato.

Dati

Nell'arco dell'anno 2008 si è riscontrata una presenza rilevante di migranti umanitari provenienti dall'Africa sub-sahariana, in particolare dall'Africa occidentale.

Il numero dei RARU provenienti dal Burkina Faso rappresenta un terzo del totale delle persone intercettate dallo Sportello.



Il dato relativo alla presenza di RARU del Burkina Faso è una peculiarità del nostro territorio, non essendo tale nazionalità presente tra le prime dieci in Italia.

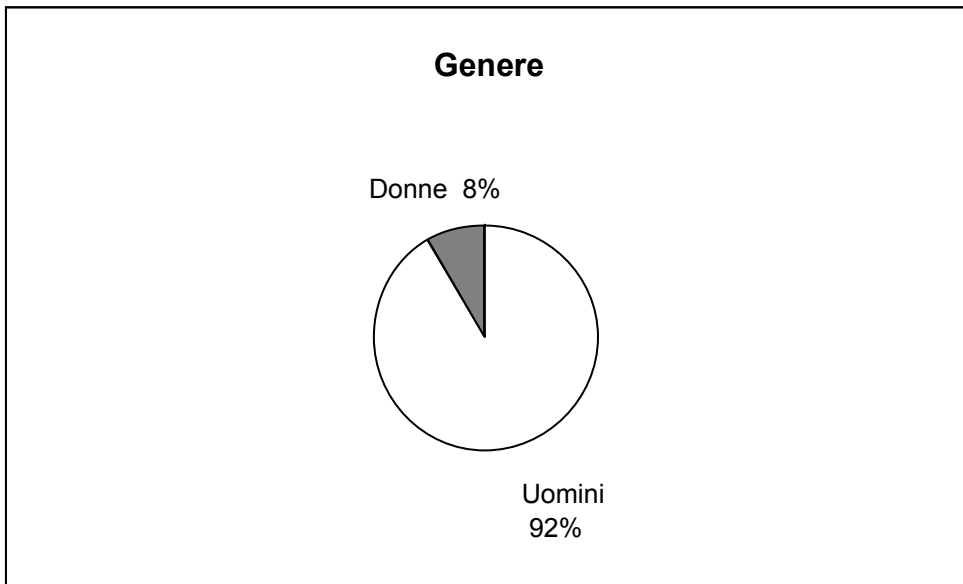
La crescente presenza di migranti umanitari di nazionalità burkinabé ed ivoriana, dovuta alla situazione politica e sociale dei Paesi di origine, si spiega anche con una strutturata rete di comunità di connazionali radicata nel territorio napoletano, in particolare nel quartiere di Pianura e nella zona nord della provincia di Napoli.

E' plausibile che un migrante umanitario appartenente a queste comunità scelga Napoli come destinazione del proprio percorso in quanto è a conoscenza, in qualche modo, di una rete informale di prima accoglienza che surroga le carenze di quella istituzionale.

Per quanto riguarda i pakistani, si tratta soprattutto di ritorni alla procedura di asilo; abbiamo verificato che, molti di loro, richiedenti asilo da almeno due anni, si sono come "persi" nella procedura e chiedono un sostegno per chiedere alle Commissioni nuove convocazioni avendo scoperto in seguito di essere stati destinatari di dinieghi per irreperibilità.

Come si riscontra dal dato emerso dalla tabella, il numero di donne richiedenti asilo rappresenta un'esigua minoranza, in calo rispetto all'anno precedente.

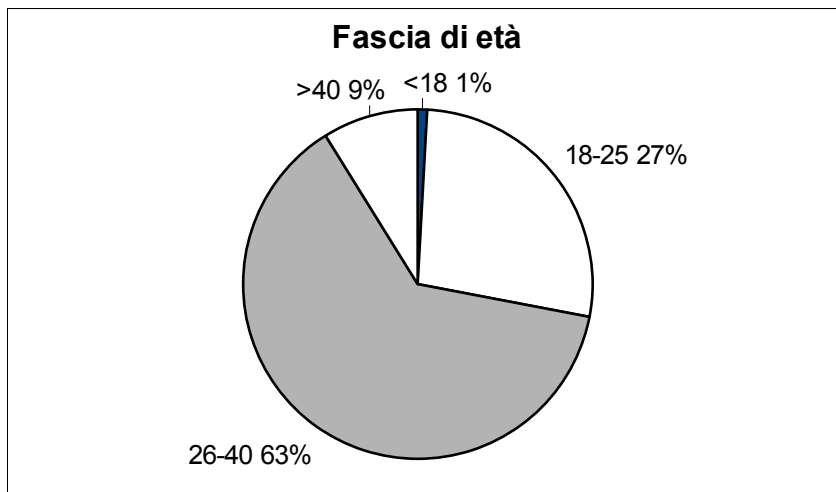
Ciò è dovuto presumibilmente al fatto che le donne che avrebbero i requisiti per chiedere asilo politico molto spesso sono restie ad esporsi, in quanto le motivazioni legate alla loro domanda di asilo riguardano in modo più frequente la sfera sessuale.



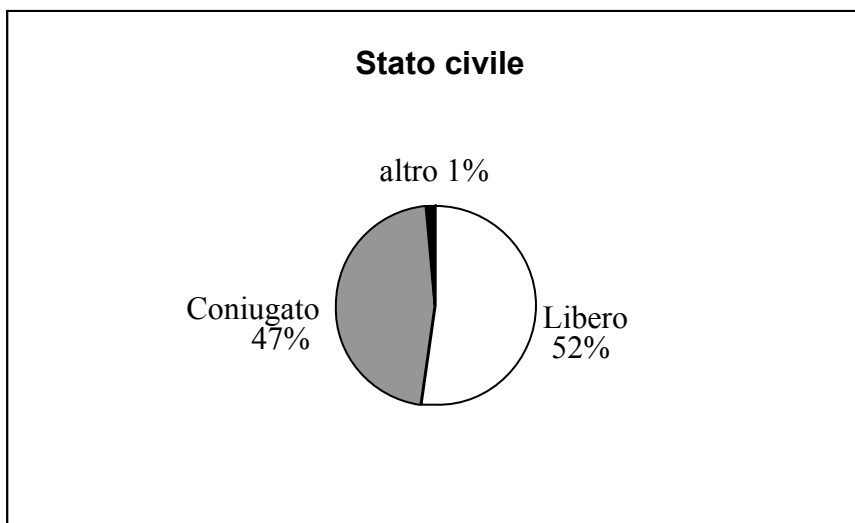
Infatti, la maggior parte delle donne incontrate hanno basato la loro domanda di asilo su vari tipi di abusi quali mutilazioni genitali e matrimoni forzati. A conferma di ciò, la gran parte delle donne incontrate risulta aver fatto domanda di asilo dopo un periodo di permanenza in Italia più lungo rispetto agli uomini. Ciò può essere dovuto alla necessità di prendere del tempo per acquisire consapevolezza della forza della propria storia e comprendere che l'asilo non è solo "politico".

Abbiamo riscontrato, infine, come la tradizionale attenzione che le Commissioni riservavano alle donne nella concessione delle protezioni, sia venuta decisamente a diminuire.

Rispetto al monitoraggio degli anni scorsi il dato sull'età risulta quasi invariato, così come invariate risultano le problematiche relative all'inserimento lavorativo di quella fascia di migranti che supera i 30 anni.



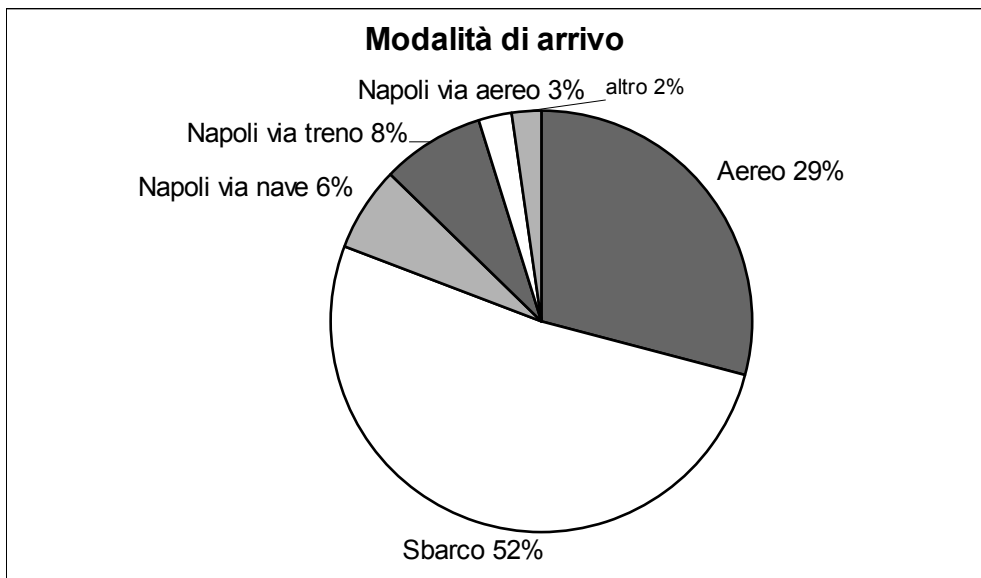
Il dato sullo stato civile riporta un aumento di coniugati rispetto a quello dello scorso anno. A questo corrisponde un aumento delle attività di assistenza per i ricongiungimenti familiari. Ad esempio, si è riusciti ad ottenere il ricongiungimento della moglie e degli 8 figli di un rifugiato somalo. Per i titolari di protezione sussidiaria o umanitaria, restano le difficoltà legate ai requisiti del lavoro e dell'idoneità alloggiativa.



Napoli non è considerata valico di frontiera, nonostante gli arrivi diretti dai Paesi di origine sono un fenomeno crescente; il numero di persone che raggiunge Napoli direttamente costituisce infatti il 17% dei RARU intercettati.

Coloro che giungono a Napoli via treno sono per lo più provenienti dai Paesi francofoni, con voli diretti verso la Francia.

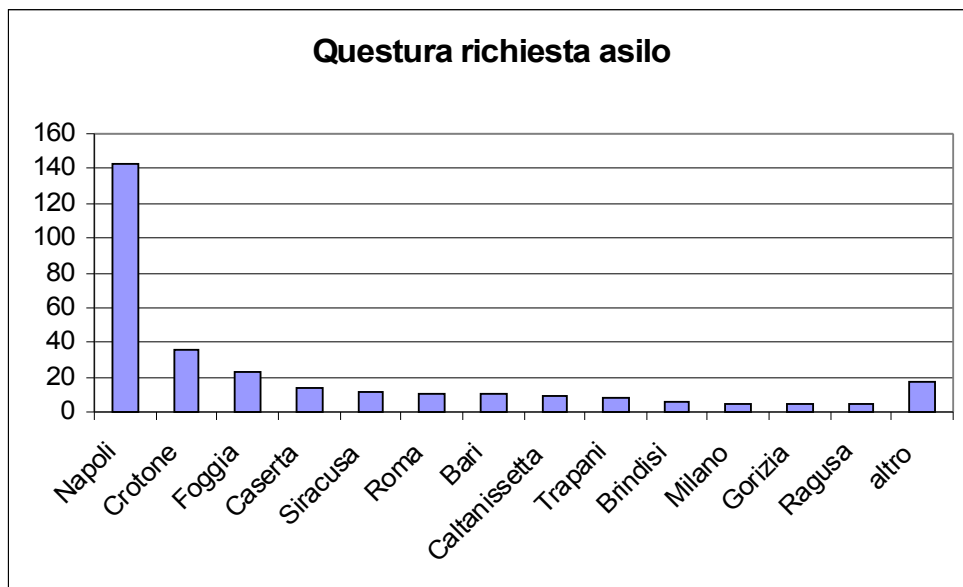
Si sottolinea un dato piuttosto importante, anche se ancora circoscritto, relativo alle persone che arrivano direttamente a Napoli via mare. Un viaggio lungo, spesso su navi commerciali all'interno di container



Coloro che arrivano in Italia via aereo lo fanno attraverso visto turistico o, in maniera significativa, attraverso l'acquisto di documenti falsi, che consentono loro di eludere i controlli alla frontiera dei Paesi di origine, trattandosi spesso di persone inquisite da mandati di cattura.

Una quota significativa, pari al 52%, arriva in Italia sbarcando via nave nei porti del sud Italia, per lo più a Lampedusa.

Durante il periodo di tempo oggetto del monitoraggio, risulta che 143 richiedenti asilo su 352 hanno fatto la loro domanda alla Questura di Napoli. Questo dato, anch'esso in forte crescita rispetto all'anno scorso, resta comunque inferiore al totale delle domande di asilo presentate in altre Questure, a conferma del flusso di migranti forzati in arrivo nella nostra città da altre zone d'Italia.



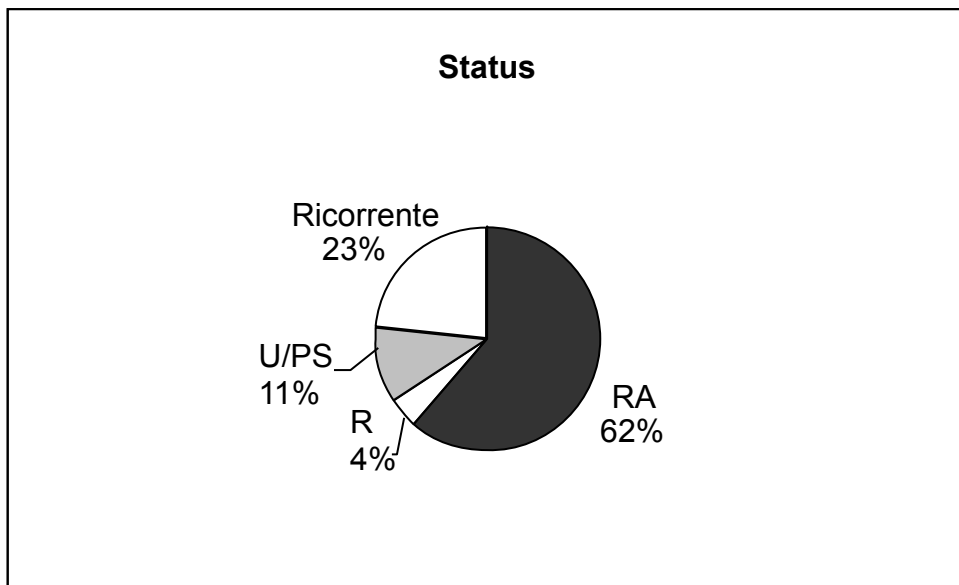
Questo è un dato rilevante, perché ci dà la misura della sottostima del numero di RARU presenti nel territorio napoletano che, pur non figurando nei dati ufficiali, vivono nella nostra provincia.

C'è da sottolineare inoltre un elemento che si è rilevato soprattutto durante quest'ultimo anno e che riguarda un certo numero di persone che, pur abitando nella provincia di Napoli, decidevano di formalizzare l'istanza di asilo in altre Questure, come ad esempio quella di Foggia. Tale fenomeno si spiega con le indicazioni, da parte di alcuni punti di riferimento all'interno della rete di comunità di connazionali, che indirizzano i RA presso alcune Questure piuttosto che ad altre sperando così di avere una maggiore chance di successo per l'intervista.

Tali suggerimenti, che appaiono infondati relativamente ai tempi di attesa per l'audizione in Commissione, risultano invece ragionevoli riguardo l'esito dell'intervista, a causa della mancanza di omogeneità dei criteri di valutazione da parte delle Commissioni.

I dati relativi allo status rilevano una decisiva incidenza del numero di richiedenti asilo; presumibilmente ciò è dovuto al fatto che il monitoraggio fotografa la condizione dei beneficiari all'epoca del primo contatto con lo Sportello. Bisogna infatti tener conto che una buona parte del 62% dei RA, rappresentato nel grafico, può aver subito in seguito cambiamenti della condizione del proprio status.

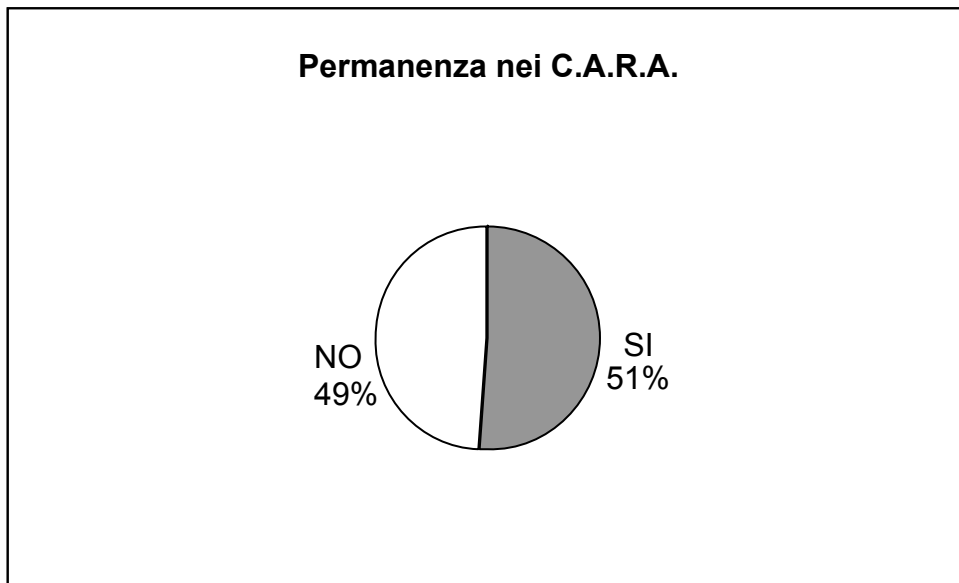
Un numero così alto dei RA è da analizzarsi anche in ragione di un numero più alto di domande di asilo, più che raddoppiate rispetto all'anno precedente.



Il numero più basso di ricorrenti rispetto agli anni scorsi è da spiegarsi, più che in termini assoluti, con l'aumento delle persone intercettate di recente arrivo e, parallelamente, con una più alta percentuale di arrivi diretti a Napoli che, come illustrato nella tabella relativa alle modalità di arrivo, rileva una percentuale di arrivi diretti del 17%.

Si nota inoltre un restringimento complessivo del numero di titolari di protezione (rifugiati e titolari di protezione umanitaria e sussidiaria) che raggiungono un totale del 15%, con una diminuzione rispetto agli anni precedenti del 15%. Ciò si spiega alla luce di un restringimento dei criteri di riconoscimento adottati dalle Commissioni Territoriali, in particolare quella di Caserta.

La percentuale relativa ai migranti umanitari intercettati indica una lieve maggioranza di persone che sono state ospitate nei C.A.R.A.



La situazione di coloro che vengono messi in uscita da questi centri, spesso dopo una lunga permanenza, è per certi versi preoccupante. Molto spesso infatti si sono rivolte al nostro Sportello persone messe fuori da un giorno all'altro senza alcuna forma di protezione o assistenza.

Come già accennato, per via della presenza sul territorio napoletano di alcune radicate comunità di immigrati o per via di reti di parentela od amicizia, molti RARU in uscita dai C.A.R.A. raggiungono Napoli direttamente.

Solo una piccolissima parte dei richiedenti asilo ospitati nei centri di prima accoglienza riesce ad accedere alla rete SPRAR. Nell'agosto 2008, secondo un'indagine di Fortress Europe (<http://fortresseurope.blogspot.com/>), il C.A.R.A. di Bari Palese ospitava 978 richiedenti asilo, di questi però solo 70 sarebbero stati accolti entro la fine dell'anno nella rete di seconda accoglienza SPRAR.

Poco sappiamo degli altri 908.

Quando poi la messa in uscita avviene immediatamente dopo la notifica dell'esito dell'intervista sostenuta in Commissione, alla questione dell'accoglienza subentra il problema spinoso della tutela legale. Se, infatti, la Commissione decide di non riconoscere lo status, il richiedente asilo ha a disposizione solo 15 giorni di tempo per poter fare ricorso avverso tale decisione.

Immaginiamo a questo punto di non avere, da un giorno all'altro, un posto dove andare ed in più di dover provvedere, in un arco brevissimo di tempo, a trovare un avvocato.

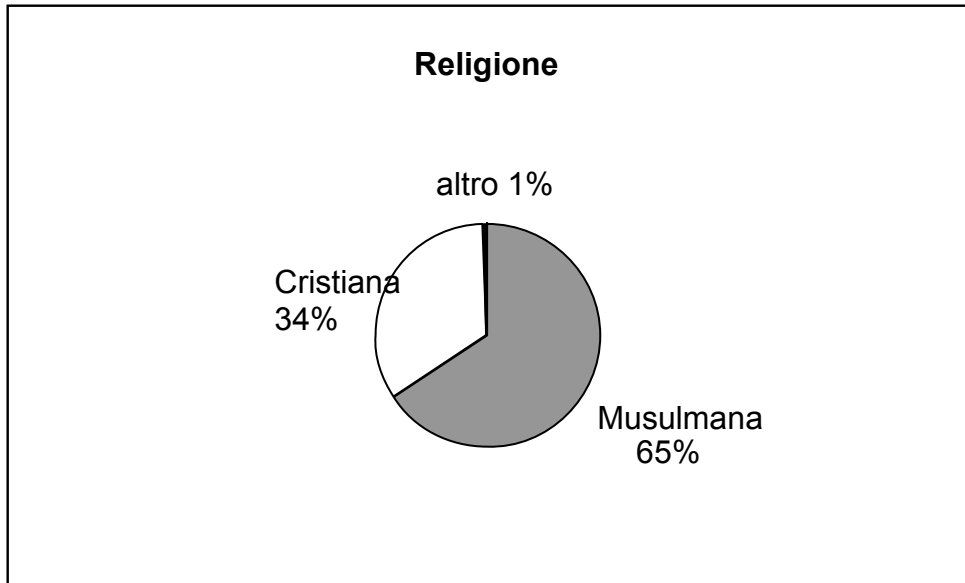
C'è da sottolineare come molti richiedenti asilo che si sono rivolti a noi non sapessero neanche cosa fosse il foglio di notifica di non riconoscimento dello status che avevano in mano, perché semplicemente nessuno glielo aveva comunicato.

Al fine di ricostruire in qualche modo il percorso alloggiativo che il migrante umanitario compie una volta giunto in Italia, abbiamo predisposto una scheda di monitoraggio *ad hoc* che abbiamo somministrato ai nostri beneficiari nell'arco di due mesi.

Dall'analisi del monitoraggio risulta che solo il 10% dei RARU accolti nei C.A.R.A. è stato inserito in un progetto SPRAR, un 44% ha trovato ospitalità presso amici a Napoli o in periferia, ed un terzo è stato ospitato presso strutture di accoglienza temporanea o ha dormito alla stazione, talvolta anche per diversi mesi. C'è da dire inoltre che, anche coloro che hanno trovato un letto presso strutture di accoglienza temporanea spesso, dopo 15 giorni, tornano a dormire per strada in condizioni di indigenza e di precarietà estrema.

C'è da dire che la temporaneità della permanenza presso tali strutture si spiega con la necessità di garantire un turn-over visto l'elevato numero di senza fissa dimora. Ciò che manca semmai è una rete di seconda accoglienza come il progetto I.A.R.A. che, però, ha una capacità di soli 19 posti.

Come si riscontra dai dati forniti in merito alla religione professata dalle persone monitorate in questo anno, si rileva una forte maggioranza di migranti di fede musulmana. Tale dato si spiega analizzando la percentuale dei Paesi di maggiore provenienza, illustrata in precedenza.



Infatti, come si evince dalla tabella sulle nazionalità, la percentuale maggiore di RARU proviene da Paesi nei quali la religione musulmana risulta predominante.

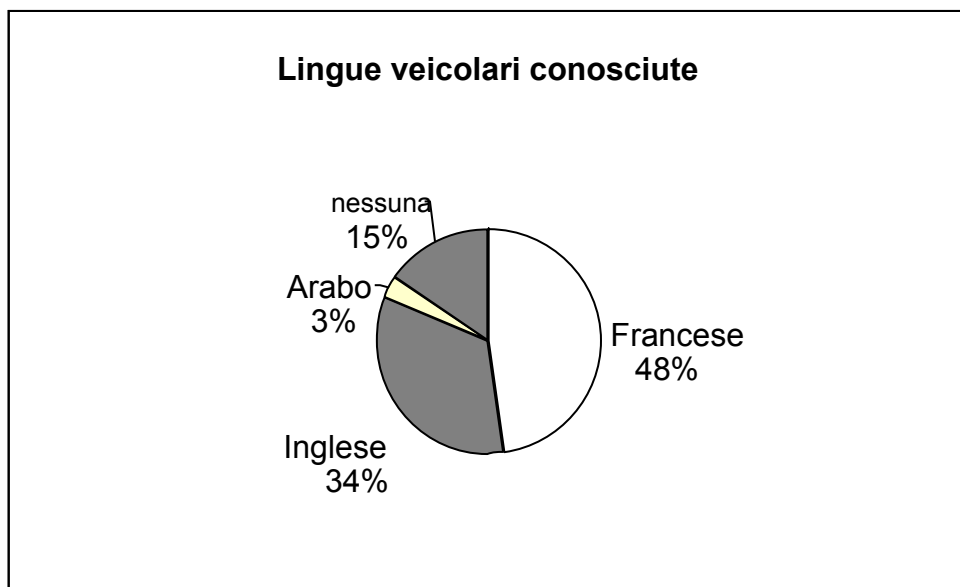
A tale considerazione bisogna aggiungere che, durante il periodo in questione, è cresciuta notevolmente la percentuale di RARU pakistani che si sono rivolti al nostro Sportello.

La questione religiosa risulta particolarmente significativa per i RARU provenienti dalla Nigeria in quanto, per una buona parte degli stessi, la loro domanda di asilo è legata per lo più a motivi etnico-religiosi. Fenomeno analogo si riscontra per i RARU provenienti dal Ghana, Paese ad alta concentrazione di cristiani-metodisti, con storie di persecuzioni spesso legate alla loro appartenenza religiosa.

Rispetto agli anni precedenti è evidente un crollo della percentuale dei RARU che conoscono l'arabo che passa dal 23% al 3%.

Tale risultato è legato ad un altro dato, in controtendenza rispetto a quello nazionale, che indica una presenza poco significativa di RARU somali ed iracheni nel territorio napoletano.

Da questo punto di vista, infatti, Napoli evidenzia delle particolarità legate alla presenza di comunità già strutturate come ad esempio quella burkinabé ed ivoriana per i francofoni, e quella nigeriana per gli anglofoni.



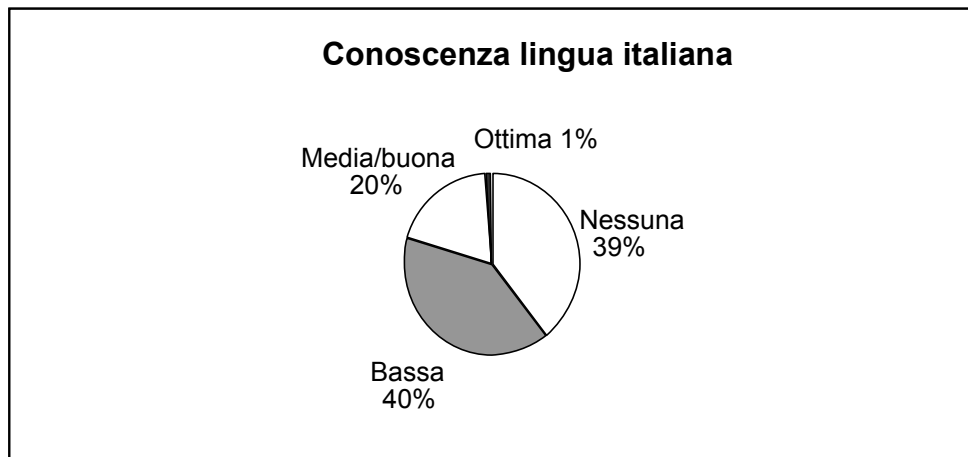
Il dato più significativo resta comunque che l'85% dei RARU conosce almeno una seconda lingua, molti più di una.

Tale elemento, che potrebbe essere una risorsa spendibile nell'inserimento lavorativo, come ad esempio nel settore turistico-alberghiero, purtroppo non viene messo a frutto dal territorio, presumibilmente anche a causa della crisi economica che lo affligge.

La più alta diffusione della lingua francese come lingua veicolare è dovuta ad un aumento dei RARU che provengono da Paesi francofoni.

I dati relativi alla conoscenza della lingua italiana indicano una situazione di scarsa se non nulla comprensione della nostra lingua.

Il dato è particolarmente significativo se si tiene conto di come l'italiano rappresenta il primo strumento di integrazione e soprattutto un mezzo indispensabile al fine di poter esercitare i propri diritti.



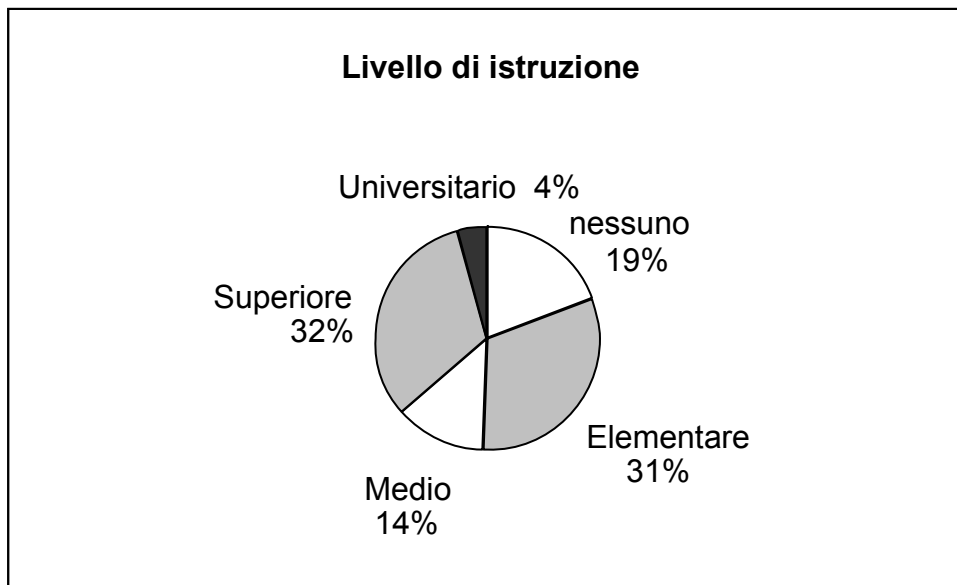
Le maggiori difficoltà legate all'apprendimento della lingua italiana riguardano soprattutto i RARU provenienti dal Pakistan o da Paesi anglofoni quali la Nigeria e il Ghana. Per i RARU provenienti dai Paesi francofoni l'apprendimento della lingua italiana risulta più agevolato.

Il dato però potrebbe spiegarsi alla luce di un'altra considerazione: infatti, come esposto nella tabella relativa allo status, c'è da sottolineare un aumento del numero di richiedenti asilo di recente arrivo contattati, che non hanno ancora avuto la possibilità di acquisire i primi rudimenti della lingua italiana.

Il territorio napoletano presenta, comunque, una sufficiente offerta di corsi di italiano per immigrati, sia di tipo pubblico (EDA - Educazione degli Adulti), sia organizzati da associazioni di volontariato.

Rispetto al monitoraggio 2007 calano del 5% i RARU senza alcuna istruzione, calano del 6% coloro con un'istruzione media, aumentano del 10% i RARU con istruzione secondaria.

Complessivamente si riscontra un aumento del livello di istruzione.



Si conferma che il livello di scolarizzazione dei migranti umanitari è in genere medio-alto.

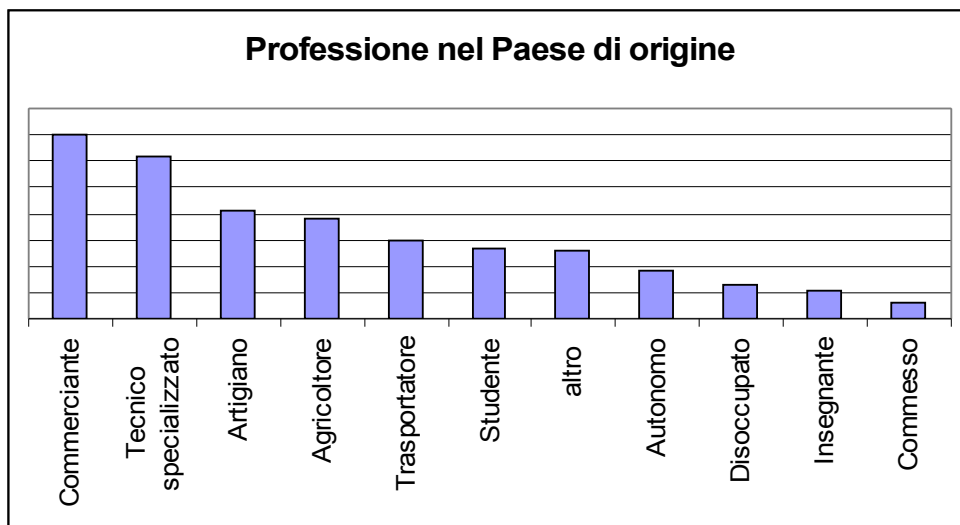
Questo dato è di particolare rilevanza in considerazione del fatto che tale le persone che hanno un tale livello di istruzione rappresentano, nei Paesi di provenienza, una élite.

Tra la percentuale dei RARU con livello di istruzione elementare si evidenzia come dato nuovo, un numero, ancora ristretto ma crescente, di persone che hanno frequentato la scuola coranica, il cui percorso educativo si blocca al termine di queste scuole.

Nonostante un buon livello di istruzione, i problemi legati al riconoscimento dei titoli di studio e alla loro spendibilità in Italia restano ancora attuali, e legati alle difficoltà, riscontrate in molti casi, di ricevere documenti dal proprio Paese.

Come evidenziato dal grafico, solo il 4% dei RARU era disoccupato nel Paese di provenienza.

Ciò rimanda alla peculiarità della condizione del migrante forzato che non emigra per migliorare la propria condizione economica ma perché costretto. A ragione di ciò si rileva una buona collocazione dei RARU nel mercato del lavoro, anche qualificato, nei Paesi di provenienza che purtroppo non è minimamente valorizzato all'arrivo in Italia.



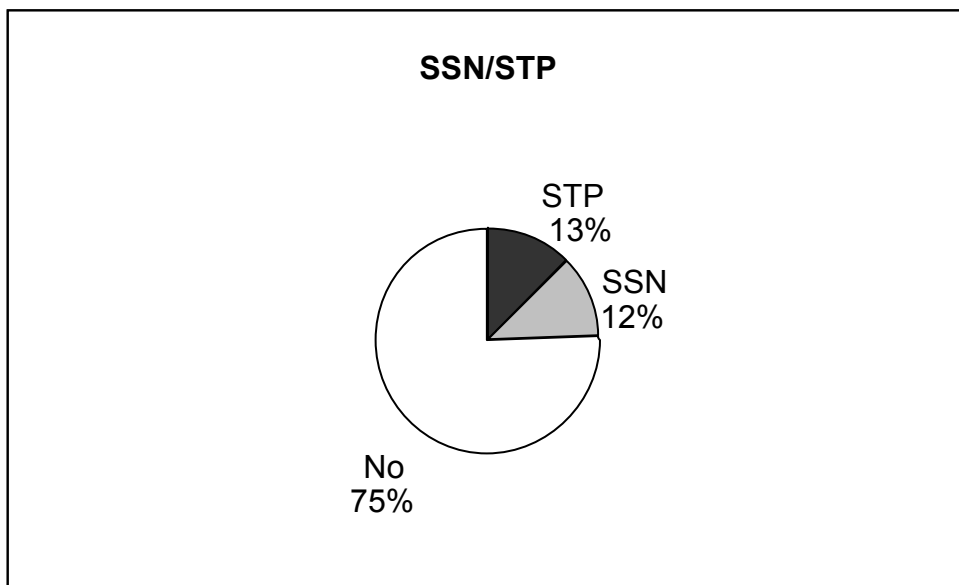
Molti dei RARU che svolgevano attività di commercianti ed artigiani sono stati costretti a lasciare la loro attività lavorativa in seguito ad aggressioni dovute a persecuzioni personali o a situazioni di conflitto.

Se l'offerta dei percorsi formativi è insufficiente, ma comunque presente nel nostro territorio, quello che manca totalmente sono i percorsi di riqualificazione professionale che sarebbero più utili a coloro che hanno una buona preparazione di base e che consentirebbe loro un più rapido inserimento nel mondo del lavoro.

La situazione relativa ai RARU iscritti al Servizio Sanitario Nazionale è leggermente migliorata rispetto agli anni precedenti.

Ciò è dovuto ad una più fitta rete di collaborazione tra lo Sportello ed alcune strutture sanitarie come il Centro di salute per immigrati dell'Ospedale "Ascalesi" di Napoli.

C'è da sottolineare anche come il Protocollo d'intesa con l'ASL NA1 abbia portato una serie di benefici essenziali che verranno illustrati nel Capitolo successivo.

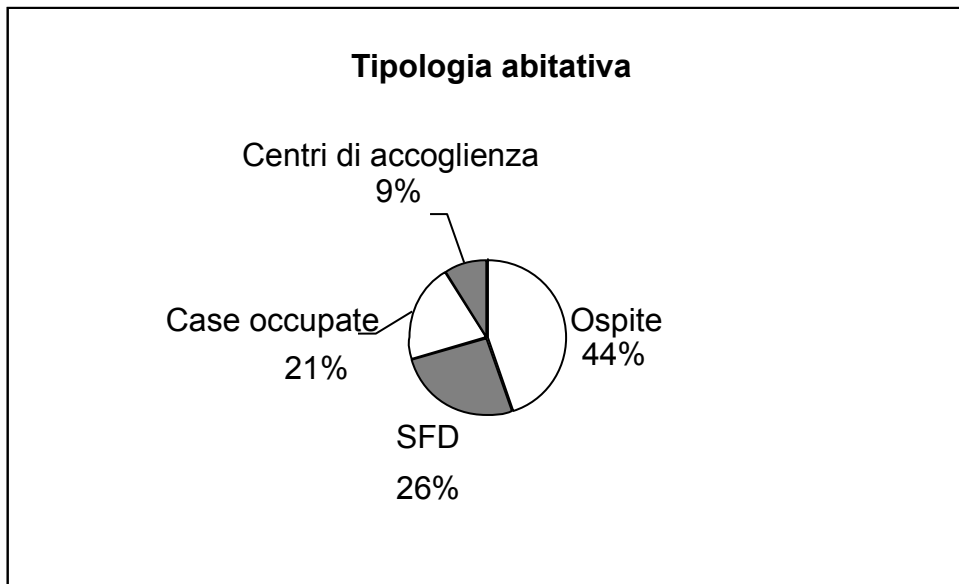


A ciò si aggiungono i passi in avanti fatti grazie all'accordo tra Agenzia delle Entrate e Associazione L.E.S.S. onlus, in qualità di ente gestore del progetto I.A.R.A., grazie al quale è adesso possibile ottenere il rilascio del codice fiscale anche se in possesso del solo cedolino e di un domicilio legale.

Resta comunque troppo elevata la percentuale di coloro che, invece, non hanno accesso al Servizio Sanitario Nazionale e che è dovuta a due motivi:

- alla mancanza di informazione su questo diritto in fase di presentazione della domanda di asilo;
- al fatto che anche coloro che ne sono a conoscenza talvolta non possono godere di tali diritti, in quanto non in possesso di un adeguato titolo di soggiorno per lunghi mesi.

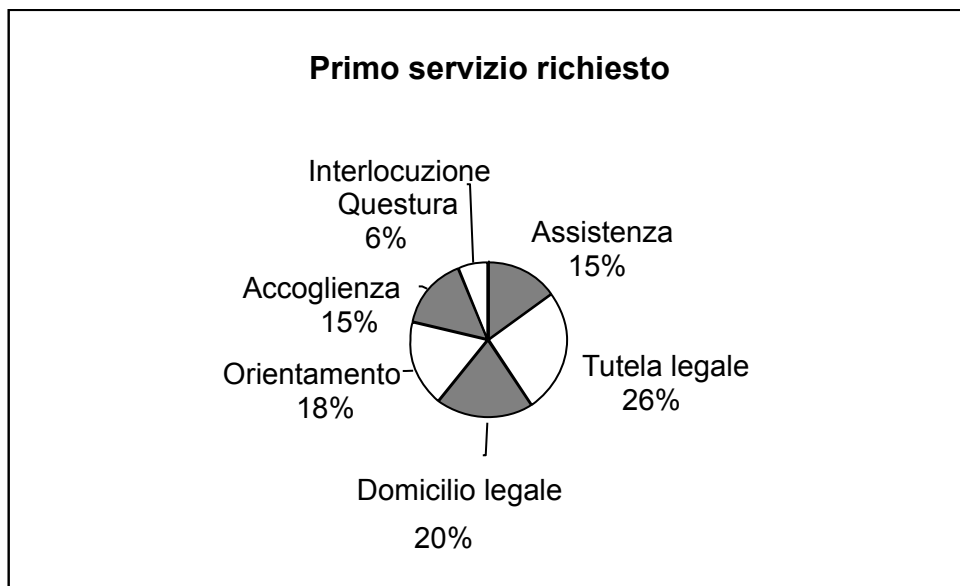
Come accennato successivamente, (tabella relativa ai servizi richiesti), ed evidenziato dal grafico, la situazione abitativa dei RARU è di estrema vulnerabilità. Il grafico evidenzia una ripartizione tra RARU ospiti presso amici o conoscenti, RARU senza fissa dimora, coloro che vivono in strutture occupate come quelle nei quartieri di Pianura e Ponticelli e coloro che sono ospiti presso i centri di accoglienza temporanea.



E' da evidenziare come un singolo RARU si trovi ad attraversare, anche più volte, le diverse condizioni abitative esposte nel grafico, talvolta anche nell'arco di brevissimo tempo. I dati del monitoraggio indicano una maggioranza di RARU ospiti presso appartamenti di amici e che quindi, verosimilmente, arrivano a Napoli facendo affidamento ad una rete strutturata di comunità di connazionali che già vivono sul territorio napoletano. Anche questo sistema di solidarietà, così come la disponibilità alla permanenza nelle strutture occupate, è però in via di saturazione, a causa del raddoppio del numero delle richieste di asilo e della scarsità di risorse di sostegno messe a disposizione dal territorio. Infatti molti RARU si ritrovano, più che negli anni passati, a non avere un posto in cui stare.

La percentuale relativa alla sistemazione in centri di accoglienza (9%), non è da considerarsi comunque una soluzione stabile in quanto la maggior parte dei centri a Napoli sono costituiti da strutture di accoglienza temporanee che in genere non superano i 15 giorni di permanenza e che non offrono ospitalità nelle ore diurne. Si tratta di centri per lo più riservati indistintamente ad italiani ed immigrati.

Come evidenziato dal grafico, i servizi richiesti sono diversi e quasi sempre uno stesso RARU beneficia di diverse prestazioni nel tempo.



Per assistenza si intende supporto alle pratiche relative all'accesso al ricongiungimento familiare, all'ottenimento della tessera del Servizio Sanitario Nazionale, all'ottenimento del codice fiscale, all'iscrizione all'agenzia per l'impiego, a quelle per il rinnovo dei permessi.

Per orientamento, invece, è da intendersi quello alla formazione professionale, l'avviamento ai corsi di italiano, la redazione della memoria personale per l'audizione presso le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della Protezione Internazionale.

Anche se non c'è una netta predominanza di un servizio richiesto sull'altro, la tutela legale è la prestazione più richiesta. Questo presumibilmente a causa dell'alto numero di dinieghi che si sono verificati durante il periodo preso in esame dal monitoraggio.

Il domicilio legale è ancora uno strumento estremamente prezioso per tutti coloro che non sono in grado di produrre una dichiarazione di ospitalità, passaggio obbligato per il rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno. La questione del domicilio legale è legata a doppio filo a quella dell'alloggio in quanto l'aumento della richiesta di tale servizio è di certo legata ad un inasprimento della condizione alloggiativa dei RARU; si consideri ad esempio coloro che vivono in strutture occupate, o che pagano un affitto a nero oppure che sono senza fissa dimora o che dormono alla stazione.

Capitolo IV

Attività e monitoraggio dei servizi

Introduzione

L'idea di restringere il focus della Campagna "Io accolgo un Rifugiato" 2009 al tema dell'accoglienza, più che una scelta, ci è sembrata una vera e propria necessità, emersa durante l'ultimo anno di lavoro del progetto I.A.R.A. ed in particolare dello Sportello per l'Integrazione ed il Monitoraggio.

Ci è parso evidente come negli ultimi mesi la situazione dell'accoglienza sia in qualche modo esplosa, provocando un vero degrado della condizione del richiedente asilo, titolare di protezione umanitaria, sussidiaria o rifugiato.

Tale degrado si è presentato attraverso gli occhi e le storie dei migranti forzati che ogni giorno si rivolgono allo Sportello lamentando le situazioni più disperate, talvolta grottesche, ed in tutti i casi incredibilmente indegne per soggetti che chiedono protezione a questo Paese.

La confusione, la paura, il dolore della fuga, l'insopportabile senso di colpa verso chi resta, il dilemma sulle sorti dei propri familiari, le atrocità e le violenze del viaggio, si sommano, una volta giunti in Italia, alla quasi assoluta mancanza di assistenza, di strutture di accoglienza *ad hoc*, di responsabilità e di preparazione da parte delle istituzioni circa la peculiarità ed i bisogni specifici del migrante umanitario.

Molto spesso infatti non si coglie l'assoluta peculiarità del migrante forzato; il richiedente asilo non ha liberamente scelto di vivere in un altro Paese, non ha deciso in seguito ad una valutazione, seppur dolorosa, di lasciare il proprio Paese, ma, come spesso ci accade di ascoltare, è stato costretto ad abbandonare nel giro di pochissimi giorni tutto ciò che fino a qualche tempo prima era la sua vita, il suo mondo, spesso l'unico conosciuto. Il migrante forzato, per via della natura del proprio percorso migratorio, è una persona che manca di progettualità; incontrare queste persone significa sostenerli nella ricerca affannosa di un modo dignitoso per ricominciare a vivere.

Forse, in una situazione talmente priva di punti di riferimento, di orizzonti futuri, la prima assistenza che si dovrebbe fornire, al di là dei servizi specifici, è ascoltare ed instaurare un rapporto di fiducia, lentamente e nel rispetto dei tempi altrui.

Il dossier è una occasione preziosa affinché il nostro lavoro di tutti i giorni esca dal silenzio e talvolta dalla solitudine della relazione operatore-migrante forzato. Un'opportunità per poter mettere a frutto le esperienze maturate, così da poter dare volto e voce alle problematiche complesse che ci vengono sottoposte dalle decine di persone che quotidianamente si rivolgono allo Sportello.

Le problematiche emerse nel corso dell'anno sono state varie, eppure la tendenza che si è venuta a delineare è piuttosto evidente. Si riscontra infatti non soltanto un peggioramento della condizione del richiedente asilo, ma anche di coloro che sono già in possesso di uno status.

A seconda dei problemi esposti dai beneficiari e dei servizi da loro richiesti, si può tracciare una sorta di suddivisione in macro-aree di intervento:

- * La questione relativa all'alloggio
- * L'assistenza sanitaria
- * L'assistenza alla procedura di asilo durante tutto il suo iter, dalla Questura all'audizione in Commissione
- * La tutela legale

Questione alloggio

Durante il periodo di tempo compreso da maggio 2008 ad aprile 2009 si sono rivolte allo Sportello 352 persone, dato che risulta più che raddoppiato rispetto a quello dell'anno precedente, che indicava un totale di 164 persone contattate.

Questo dato risulta essere coerente con i numeri forniti dalla Questura di Napoli, che risultano anch'essi più che raddoppiati rispetto a quelli dell'anno precedente.

C'è da dire però che i numeri ufficiali della Questura, sia riguardo i richiedenti asilo, sia i titolari di protezione, non tengono conto della presenza sul territorio di un numero molto più ampio di migranti umanitari ed in particolare di:

- Coloro che arrivano a Napoli da altre parti d'Italia e che sono già in possesso di uno status
- Coloro che vivono a Napoli ma che hanno fatto domanda di asilo presso altre Questure
- Coloro che, all'uscita dai C.A.R.A., si trasferiscono a Napoli

Il sistema di accoglienza *ufficiale* a Napoli e provincia, già fortemente in difficoltà nella gestione di questo fenomeno fino al 2007, si è definitivamente saturato nel 2008.

Il sistema di accoglienza *informale*, cioè quello costituito da ospitalità estemporanee presso amici e conoscenti, o nelle strutture occupate, a differenza degli anni scorsi, non riesce più a surrogare questo deficit di posti nei centri di accoglienza, né la rete SPRAR nazionale, che è investita di segnalazioni a valanga da tutto il Paese, è in grado di dare uno sbocco ragionevole alle richieste di accoglienza provenienti dal nostro territorio.

Bisogna aggiungere che, per legge, un richiedente asilo non può lavorare per i primi sei mesi (secondo la prassi fino al terzo rinnovo del permesso per richiesta di asilo, che a Napoli può significare anche più di un anno) e che, quindi, essendo impossibilitato a provvedere con mezzi autonomi alla propria sussistenza, necessita a maggior ragione di un'accoglienza, intesa nel senso più ampio del termine.

Caso B.

B. arriva in Italia dalla Costa D'Avorio direttamente a Napoli via mare. Al suo arrivo in Italia trova ospitalità presso l'abitazione di alcuni amici a Napoli, dove resta per circa 2 mesi. In seguito, si trasferisce a Melfi, dove riesce a rimediare un lavoro nella raccolta di pomodori e viene così ospitato presso un casolare per circa un mese. Il lavoro termina e B. si trova senza un posto dove andare, così finisce per dormire alla stazione per circa 5 mesi. Arriva l'inverno e, dopo tanto tempo trascorso per strada, B. riesce finalmente a trovare un posto in una struttura di accoglienza che, però, può ospitarlo solo per 15 giorni.

Al termine della sua permanenza nel centro B. riesce, con fatica, a trovare un posto nelle strutture occupate a Pianura.

Assistenza sanitaria

Per legge, il richiedente asilo ha diritto alla tessera sanitaria e all'esenzione dalle spese di ticket. L'effettivo esercizio però di tali diritti si scontra con i ritardi a catena di un sistema non sufficientemente integrato.

Il richiedente asilo, prima di richiedere il tesserino sanitario rilasciato dall'ASL, deve infatti possedere il codice fiscale rilasciato dall'Agenzia delle Entrate. A monte del CF è necessario un regolare titolo di soggiorno

che, in una buona parte dei casi, arriva solo dopo un periodo di attesa molto lungo. Il mancato godimento di tali diritti è evidentemente collegato ai ritardi e alle inefficienze anche di un solo anello della catena di questo sistema, che provoca ritardi a cascata su tutti gli altri.

Spesso però la catena si spezza a priori, perché sono moltissimi i richiedenti asilo che non sono a conoscenza del diritto ad un'assistenza sanitaria gratuita (ciò è evidente nel grafico relativo al Servizio Sanitario Nazionale del Capitolo III); questo a causa di una mancanza di informazioni base circa i loro diritti ed in generale circa il percorso nella procedura di asilo.

Il problema potrebbe essere risolto facilmente con la distribuzione di materiale informativo all'atto della richiesta di asilo, cosa che sarebbe prevista ma che nella stragrande maggioranza dei casi non avviene.

Il caso L.

L. arriva a Napoli dalla Costa D'Avorio dopo un breve transito in Francia. Fa richiesta di asilo presso la Questura di Napoli che gli da un appuntamento per la verbalizzazione dopo 92 giorni.

L. però ha bisogno di cure ed il tempo scorre. Recatosi in Questura per il secondo appuntamento, gli vengono rilasciati altri due inviti, uno per il fotosegnalamento e le impronte, dopo 96 giorni, ed uno successivo per la raccolta della storia (modello C3), dopo 4 mesi.

L. decide di rivolgersi ad un presidio sanitario dove gli rilasciano un STP, che gli consente di essere finalmente visitato, ma che non lo rende esente dal ticket sui medicinali che dovrà prendere.

L. è costretto a chiedere prestiti agli amici per proseguire la cura.

Ad oggi L. finalmente è riuscito ad ottenere il permesso di soggiorno per richiesta di asilo, codice fiscale e tessera sanitaria. Ma nel frattempo nessuno gli rimborserà i soldi spesi, nonostante per legge fosse prevista la copertura da parte del SSN.

Uno degli interventi più significativi in questo settore da parte del nostro Progetto è stato arrivare ad un accordo con l'Agenzia delle Entrate relativo all'attribuzione del Codice Fiscale dietro presentazione del domicilio legale. Tale accordo ha consentito a moltissime persone di poter richiedere il CF e, di conseguenza, la tessera sanitaria, dopo un lungo periodo nel quale erano stati impossibilitati a farlo.

Se l'assistenza sanitaria è un diritto importante in quanto garantisce l'accesso alle cure e l'esenzione dal pagamento del ticket per i medicinali, assume una particolare importanza anche nel percorso della procedura di

asilo; questo perché, a causa di un crescente scetticismo da parte delle Commissioni, in particolare quella di Caserta, ed un restringimento dei criteri di valutazione circa la veridicità delle storie dei RA, diventa sempre più centrale riuscire a reperire una forma di documentazione medica che accerti gli eventuali traumi subiti.

Il reperimento di tale certificazione, tutt'altro che semplice, si scontra anche, in fase di ricorso, con una certa ristrettezza dei tempi previsti per legge.

Ma anche in fase di preparazione all'audizione in Commissione si evidenzia una difficoltà enorme nel riuscire a trovare medici capaci, formati e disponibili a certificare, qualora vi fossero, segni di violenza o traumi sul corpo del RA. Così come non vi sono presenti sul territorio strutture sanitarie di riferimento con una preparazione *ad hoc* sulla problematica, con strategie specifiche per la presa in carico del migrante umanitario, con un servizio di mediazione linguistico-culturale, che permetta sia ai migranti di fare comprendere il loro disagio, sia ai medici di conoscere ed apprendere la specificità della condizione del RARU.

Per quel che riguarda la tutela psicologica, la situazione è ancora più delicata in quanto per poter sostenere un colloquio terapeutico c'è bisogno anche di un'adeguata proprietà di linguaggio della lingua italiana, che la maggior parte dei RARU non possiede, oltre che alla disponibilità e ad una preparazione *ad hoc* dei medici, cosa tutt'affatto che scontata.

In una situazione di quasi totale assenza di punti di riferimento, il nostro lavoro diventa quasi un gioco di improvvisazione, teso alla ricerca del singolo medico sensibile, interessato o disponibile. A fronte di quanto detto, dobbiamo sottolineare però come, soprattutto nell'ultimo anno, l'impegno di alcune specifiche strutture sanitarie, come il Centro per la Tutela degli Immigrati dell'Ospedale "Ascalesi" di Napoli, ci abbia dato un aiuto enorme, talvolta con una dedizione che sopperisce alla scarsità di mezzi a loro disposizione, fornendo una consulenza medica e psicologica stabile ed affidabile.

L'assistenza alla procedura di asilo durante tutto il suo iter, dalla Questura all'audizione in Commissione

Vista la ristrettezza dei tempi utili per ricorrere contro la decisione della Commissione e considerato il restringimento dei criteri di riconoscimento

della protezione da parte delle stesse, è, adesso più che mai, necessaria una presa in carico complessiva e celere del richiedente asilo, anche sin dal primo incontro con lo stesso.

Analizziamo di seguito quanto riscontrato circa il lavoro dei due enti centrali per la procedura di asilo: la Questura e le Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

a) Questura

Al raddoppio del numero delle domande di asilo a Napoli, non ha fatto seguito un potenziamento adeguato del personale della IV sezione della Questura.

Se, negli anni scorsi, si era verificato un progressivo restringimento dei tempi di attesa per il rilascio dei permessi, attualmente questi sono tornati ad essere inaccettabilmente lunghi.

Esistono casi documentati di domande di asilo presentate ad ottobre 2008, con fotosegnalamento avvenuto a maggio 2009 e appuntamento per la richiesta del primo permesso (non ancora il rilascio) ad ottobre 2009.

Negli ultimi mesi addirittura siamo a conoscenza di numerosi richiedenti asilo che non riescono ad ottenere il primo accesso alla procedura e che sono costretti, per vari mesi, a presentarsi alla Questura ogni giorno dalle prime ore del mattino, nella speranza di essere tra i fortunati ad ottenere almeno un invito a ripresentarsi.

Si comprende come questo fenomeno abbia delle ripercussioni sensibili sul morale del richiedente asilo e, cosa non secondaria, come sottoponga il migrante al pericolo di essere fermato e di ricevere un foglio di via, ciò perché da nessuna parte risulta la sua precedente volontà di chiedere protezione.

Nel caso in cui un avvocato voglia rivolgersi ad un Tribunale per l'annullamento di tale provvedimento amministrativo, il giudice dovrebbe solo fidarsi della buona fede del migrante.

Essendo la Questura il primo anello della procedura di asilo, si comprende come tali ritardi incidono notevolmente nella vita dei RARU, nonché nell'effettivo esercizio, da parte degli stessi, di alcuni diritti sostanziali.

Tale situazione ha provocato una certa difficoltà del nostro Progetto a garantire una tutela formale.

Nel periodo oggetto del nostro monitoraggio, i momenti più critici sono stati quelli in cui, a causa dell'elevato afflusso di richiedenti asilo, la Questura rilasciava solo inviti verbali o, nel migliore dei casi, scritti a penna su fogli di fortuna o addirittura su documenti ufficiali dei migranti.

Il Progetto ha in seguito concordato con la Questura, dopo una nostra richiesta di un incontro ufficiale in Prefettura, il ritorno dei RA all'Ufficio Immigrazione - IV Sezione per il rilascio di un invito formale.

Un ultimo aspetto critico da approfondire è la significativa discordanza tra i nostri dati sulle richieste di accoglienza e sui senza fissa dimora, e il numero di richieste di accoglienza presentate alla Questura e formalizzate dalla Prefettura al Servizio Centrale (circa una ventina).

Non è chiaro se i migranti non fanno richiesta perché fiduciosi di trovare una soluzione abitativa autonoma o perché non ricevono alcun tipo di informazione su questa possibilità. Comunque sia, molti di coloro che non chiedono assistenza alla Questura, si rivolgono poi al nostro Progetto in quanto nodo locale della rete SPRAR.

Tra gli aspetti positivi dell'operato della Questura di Napoli, oltre ad un rapporto di interlocuzione ormai stabile con il Progetto, si segnala la consolidata prassi dei domicili legali ed il rilascio dei permessi di soggiorno per il ricorso.

Nel primo caso si è ormai giunti ad una consapevolezza reciproca che questo sia uno strumento che va incontro sia alle esigenze del RA, sia alla necessità della Questura di evadere, in qualche modo, le prime pratiche relative all'iter.

Nel secondo caso si è rilevato come la Questura si sia rapidamente adeguata alla nuova normativa, che prevede il rilascio del PDS per i ricorrenti, tranne che per qualche sporadico caso presto rientrato.

b) Commissioni

Il progetto I.A.R.A., seppur progetto territoriale, ha interlocuzioni con tutte le Commissioni d'Italia, proprio perché i migranti che si rivolgono allo Sportello provengono da tutto il territorio nazionale, da Gradisca d'Isonzo a Caltanissetta.

Rileviamo che le Commissioni si dimostrano sempre molto disponibili a fornire informazioni ed in tempi anche quasi immediati; purtroppo ha fatto

eccezione, fino a poche settimane fa, proprio la Commissione di Caserta, che dovrebbe essere il nostro interlocutore di riferimento in un sistema territoriale integrato.

Se il dato nazionale relativo al riconoscimento delle protezioni nel 2008 resta vicino al 50%, la Commissione di Caserta si attesta solo al 36,13%.

In più, questo dato tiene conto di un iniziale livello di riconoscimento (la Commissione di Caserta ha iniziato ad operare dal maggio 2008) sostanzialmente nella media nazionale, ma il trend successivo è stato decisamente diverso. Non abbiamo i dati ufficiali del 2009, ma rileviamo la percentuale elevatissima di richiedenti asilo che si presentano allo Sportello con un diniego della protezione internazionale emesso da questa Commissione negli ultimi mesi.

Questo andamento, unito alla riduzione dei termini per i ricorsi previsti dalle nuove normative, ha comportato una sensibile variazione nella programmazione del lavoro del Progetto, sia per i beneficiari interni sia per quelli esterni.

Se però il Progetto ha una struttura adeguata a mantenere intatto il livello di servizi e tutele per i beneficiari interni, lo Sportello di accoglienza esterna ha cominciato a destinare la massima parte delle proprie risorse a tutto quanto connesso alla preparazione dell'audizione, dal primo ascolto della storia, alla redazione delle memorie, alla raccolta e ricerca di prove e documenti a sostegno, all'accompagnamento alle strutture sanitarie per le certificazioni mediche relative all'accertamento di eventuali torture o violenze.

Ciò ha comportato una conseguente minore disponibilità di tempo da impiegare sul versante dell'integrazione dei beneficiari esterni.

Ancora riguardo la Commissione di Caserta, va segnalato un numero considerevole di richiedenti asilo che, sul verbale dell'audizione, risultano aver chiesto di essere ascoltati da un solo membro della Commissione, per motivi di riservatezza.

Questa richiesta viene smentita dalle dichiarazioni dei richiedenti asilo, che riportano di aver subito questa decisione senza saperne il motivo.

È evidente come questa prassi vada contro la ratio che stava dietro la composizione delle Commissioni (composte da un Prefetto che le presiede, da un funzionario di PS, da un rappresentante degli enti locali, e da un

rappresentante dell'UNHCR), ed inoltre possa rendere ulteriormente disomogenei i criteri di svolgimento delle audizioni.

Riguardo i criteri di valutazione, notiamo innanzitutto che le audizioni sono più indirizzate a far cadere il richiedente asilo in contraddizione che a verificare l'attendibilità della storia; in sostanza, spesso si parte dalla premessa che la storia sia falsa, e che spetti al richiedente asilo dimostrare il contrario, non tenendo in alcun conto sia che il richiedente asilo non deve necessariamente essere in possesso di prove se non è in grado di reperirle, sia della particolare fragilità degli stessi, che, ovviamente, può causare uno stato di confusione durante l'audizione. Sono sovvertiti tutti i principi del garantismo che dovrebbe essere alla base di questo tipo di procedure, che riguardano decisioni che possono incidere sull'incolumità dei migranti forzati.

I motivi che infine stanno alla base del gran numero dei dinieghi sembrano spesso precostituiti, indirizzati da pregiudizi; l'esito dell'intervista è sovente scontato in premessa, in senso negativo, quando le persecuzioni riportate sono di tipo religioso (nigeriani e ghanesi), o legato a persecuzioni politiche di massa (burkinabé e guineani).

In alcuni casi, poi, si rigettano richieste di protezione fortemente motivate e circostanziate, sulla base di motivazioni totalmente slegate al contesto della regione di provenienza e, a volte, addirittura surreali.

Il caso K.

K. è un insegnante del Burkina Faso, impegnato nella tutela dei diritti umani nel proprio Paese, ed in particolare, attraverso un'associazione di cui è Presidente, contrasta quotidianamente il crescente fenomeno delle mutilazioni genitali. La sua attività, pubblica e molto incisiva, lo espone più volte a seri rischi, e le autorità del suo Paese non riescono a garantirgli la sicurezza, nonostante lui si rivolga di sovente alle stesse. Dopo l'ennesimo grave episodio, è costretto a fuggire. Arriva in Italia e fa richiesta di asilo a Napoli. Dopo l'audizione alla Commissione di Roma, attende più di un anno per ricevere l'esito, durante il quale si distingue per un gran numero di attività culturali e per la difesa dei diritti degli altri richiedenti asilo. Alla fine l'esito dell'audizione è il rigetto della protezione internazionale, dove la Commissione non contesta la veridicità della storia, ampiamente documentata, bensì sostiene che tutto sommato le mutilazioni genitali femminili sono

illegali in Burkina Faso, e che dunque le motivazioni alla base della sua richiesta non hanno alcun fondamento.

La motivazione addotta dalla Commissione non tiene conto della specificità del contesto del Paese nel quale si sono svolti i fatti, e sostanzialmente pare equiparare il Burkina Faso ad un qualunque Paese occidentale. Per fare un esempio, è come se un cittadino napoletano denunciasse un boss della camorra in un particolare quartiere, in Italia non esistesse alcun sistema di protezione dei testimoni, ed una Commissione di qualche altro Paese rigettasse la domanda di asilo sulla base del fatto che in Italia la camorra è illegale...

Tutela legale

Come già accennato, alla luce delle nuove normative, un richiedente asilo che riceve un diniego della protezione internazionale ha a disposizione un tempo brevissimo per poter fare ricorso. Naturalmente, la prima tappa consiste nel cercare un avvocato. Trovare un avvocato non è un'impresa di per sé impossibile in Italia, ma averne alla fine uno competente in materia di asilo è un altro discorso.

Conosciamo, grazie al lavoro che svolgiamo, l'esistenza di vari legali impegnati in tutta Italia per la tutela dei richiedenti asilo, spesso oberati di lavoro e altrettanto di frequente costretti a scontrarsi con interpretazioni disomogenee delle normative da un tribunale all'altro o da una questura ad un'altra.

In questo anno abbiamo riscontrato però come, a causa dell'aumento delle richieste di asilo e conseguentemente dei dinieghi (in termini di numeri assoluti), aumenta il numero degli avvocati che propongono la loro assistenza ai migranti diniegati. Nel migliore dei casi questi avvocati non hanno ancora maturato le competenze necessarie ad una degna opera di tutela, ma in alcuni casi abbiamo verificato episodi di estrema gravità.

Il caso S.

S. è nigeriano, arriva come molti connazionali a Lampedusa, e come alcuni di loro, forse per incomprensione, non fa domanda di asilo subito, ma solo a Napoli dopo qualche tempo. Dopo tutta la procedura, riceve un diniego dalla Commissione di Roma, che allora era competente per la Campania. Si rivolge quindi ad un avvocato, segnalatogli da un presunto "amico" italiano, per presentare il ricorso.

Dopo qualche mese si rivolge al nostro Sportello, presentando un rigetto al ricorso per motivi di incompetenza territoriale. Analizzando l'incartamento, scopriamo che il ricorso era stato presentato al Tribunale di Napoli, anziché a quello competente di Roma, e che ormai non c'era molto da fare essendo ampiamente scaduti tutti i termini di legge. Alla fine, dunque, proprio colui che avrebbe dovuto garantirgli una tutela, ha finito per compromettere gravemente la sua permanenza sul territorio nazionale.

Il lavoro degli avvocati, in questo campo, è un impegno molto delicato e, per certi versi, particolare, in quanto necessita di un impegno di ricerca e di aggiornamento continuo circa gli avvenimenti storici e politici dei Paesi di provenienza dei loro assistiti, fondamentale per la scrittura dei ricorsi.

Ci sembra doveroso, nei confronti di chi queste ingiustizie le ha subite sulla propria pelle, ma anche nel rispetto di quei legali che il loro lavoro lo svolgono con serietà e passione, annoverare in questa sede gli episodi ai quali ci capita di assistere sempre più di frequente e che, a seconda dei casi, dimostrano incompetenza, sciattezza, e persino speculazione da parte di alcuni avvocati.

- Legali che, una volta ottenuto il mandato dal richiedente asilo, fanno scadere i termini per presentare ricorso;
- Legali che indirizzano il ricorso ad organo non competente;
- Avvocati che scrivono i ricorsi con estrema superficialità, senza il benché minimo approfondimento, talvolta quasi ricopiando le dichiarazioni del richiedente asilo riportate sul verbale della Commissione;
- Legali che non tengono informati i loro assistiti circa il loro diritto, in quanto ricorrenti, ad avere di nuovo un permesso di soggiorno temporaneo, che per giunta, nella maggior parte dei casi, permetterebbe loro di svolgere una regolare attività lavorativa;
- L'incomprensibile ritrosia, in fase successiva, a fornirci i documenti necessari affinché il richiedente asilo possa chiedere il permesso di soggiorno come ricorrente presso la Questura di Napoli;
- La mancanza di informazione circa l'esito dell'udienza, che significa la consequenziale scadenza dei termini (di 10 giorni) per poter ricorrere ulteriormente in appello;
- Avvocati che si offrono, dietro compenso, di accompagnare i richiedenti asilo in Questura dando, per come dire, l'illusione che

questo comporti maggiori chance circa l'esito della procedura di asilo;

- Avvocati che addirittura indirizzano, a seguito di cospicuo compenso, i richiedenti asilo a fare domanda di asilo con raccomandata alle Poste, cosa che non ha alcun valore né alcun esito.

Alla luce degli episodi elencati, urge un sistema di monitoraggio ed osservazione costante da parte di associazioni, enti di tutela ecc. del lavoro di legali che hanno nelle loro mani il futuro di queste persone affinché si circoscriva il più possibile l'affermarsi di tali pratiche.

Sarebbe, infine, necessario che lo stesso Ordine degli Avvocati monitorasse costantemente questi comportamenti che, pur ancora minoritari, rischiano purtroppo di gettare discredito sull'intera categoria.

Il protocollo d'intesa del 2008

Dopo circa due anni di lavoro, finalmente il 30 settembre 2008 viene firmato il protocollo d'intesa tra i tre enti impegnati nel progetto I.A.R.A., Comune di Napoli, Provincia di Napoli e Associazione L.E.S.S. Onlus, la Prefettura di Napoli e l'ASL Napoli 1, finalizzato alla tutela, all'accoglienza e all'integrazione dei migranti umanitari nella provincia napoletana.

Il protocollo parte dalla premessa che il fenomeno della migrazione umanitaria è in costante crescita sul territorio provinciale, e che le problematiche ad esso connesse richiedono un cambiamento della logica tradizionale del "singolo intervento" ed impongono un inquadramento plurimo delle iniziative con un coinvolgimento più immediato e diretto delle istituzioni, enti, associazioni, organizzazioni, impegnate nell'affrontare il fenomeno a tutti i livelli.

Il protocollo riconosce che, insieme ai tre enti impegnati nella gestione del progetto I.A.R.A., la Prefettura e l'ASL costituiscono uno snodo centrale delle politiche di accoglienza e integrazione dei migranti umanitari; in particolare la Prefettura viene individuata come ente territoriale governativo per il coordinamento delle iniziative di accoglienza e assistenza, e come ente di collegamento tra Questura e SPRAR per le richieste di accoglienza presentate dai richiedenti asilo; riguardo l'ASL, si riconosce che la premessa di ogni intervento mirato all'integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati è la

garanzia di un'adeguata assistenza sanitaria, in considerazione della particolare vulnerabilità di questi soggetti, esposti e rischi di stress fisico e psicologico legati alla loro storia di persecuzione e fuga.

L'accordo intende dunque affrontare in maniera collettiva e sinergica, attraverso il coinvolgimento di enti e servizi del territorio, il lavoro diretto alla tutela dei migranti umanitari, per evitare che tali interventi ricadano sui singoli enti.

Il protocollo istituisce il Gruppo di Lavoro per l'Integrazione dei RARU all'interno del Consiglio Territoriale per l'Immigrazione, sfruttando così una rete di base già consolidata, e coinvolgendola nella comprensione e nell'impegno a favore della soluzione dei problemi legati alle esigenze dei migranti umanitari.

Il programma del Gruppo di Lavoro viene strutturato attraverso i seguenti obiettivi:

- a) mettere in rete gli interventi finalizzati all'accoglienza, integrazione e tutela dei RARU sul territorio provinciale;
- b) realizzare la massima integrazione possibile tra l'operato di tutti i soggetti coinvolti, nell'ambito delle iniziative adottate dal Consiglio Territoriale per l'Immigrazione tese a migliorare l'accoglienza a favore di soggetti particolarmente degni di tutela;
- c) individuare la struttura di accoglienza temporanea, per il periodo che intercorre tra la richiesta di accesso all'accoglienza e l'individuazione della sede di permanenza definitiva da parte dei competenti Organi Centrali;
- d) affrontare e superare, per quanto consentito dalle normative vigenti, gli ostacoli al riconoscimento del diritto al ricongiungimento familiare dei rifugiati, in particolare quando le condizioni politiche nei paesi di provenienza rendano difficile questa procedura;
- e) garantire una costante interlocuzione con la Questura di Napoli al fine di accelerare il rilascio dei permessi per Motivi Umanitari ai cittadini stranieri che ne facciano richiesta e ne abbiano i requisiti in base alle normative vigenti;
- f) estendere, mediante successivi atti di adesione, il protocollo d'intesa alle altre AA.SS.LL. della provincia.

Gli altri enti si impegnano, secondo le loro competenze, a contribuire al miglioramento delle politiche di accoglienza e integrazione.

La Provincia di Napoli mette a supporto la propria rete di sportelli immigrati provinciale, con lo scopo di allargare il monitoraggio delle presenze dei migranti umanitari e del loro corretto accesso alle strutture sanitarie del territorio; garantisce inoltre, attraverso i Centri per l'Impiego, la corretta accoglienza dei RARU all'interno dei percorsi di orientamento, formazione e riqualificazione professionale e dei tirocini lavorativi, riconoscendo i RARU come categoria particolarmente vulnerabile.

Il Comune di Napoli, oltre a contribuire con il proprio progetto SPRAR, mette in rete i propri servizi sociali e le proprie strutture di accoglienza temporanea, al fine di affrontare emergenze legate a soggetti particolarmente vulnerabili, consentendo all'ASL l'attivazione di procedure di assistenza specifica.

L'ASL Napoli 1 garantisce attività di assistenza, sensibilizzazione e supporto agli operatori dei servizi sanitari, nonché consulenza e collaborazione alle attività degli operatori sociali del territorio. Inoltre si impegna ad attivare percorsi di assistenza individualizzati ed una formale presa in carico nei casi particolarmente critici.

L'Associazione L.E.S.S. Onlus, infine, si impegna a ricercare, in rete con i servizi territoriali del Comune, forme di accoglienza temporanea per richiedenti asilo per i quali non si rendesse possibile l'immediato inserimento nella rete SPRAR; a coordinare le attività di monitoraggio delle presenze dei RARU sul territorio provinciale, ed a mettere a disposizione i dati a cadenza semestrale; a comunicare tempestivamente la presenza di richiedenti asilo e rifugiati in condizioni di particolare disagio, allo scopo di attivare celermente la rete di sostegno così costituita; a monitorare il corretto accesso dei RARU ai servizi sanitari, e mettere a disposizione i dati a scadenza semestrale.

L'estrema importanza del protocollo d'intesa è sia di tipo formale che dal punto di vista operativo.

Innanzitutto si formalizzano rapporti di rete costituiti in 5 anni di lavoro del progetto I.A.R.A., in un territorio molto aperto a collaborazioni informali, ma spesso restio ad impegni di tipo scritto. Il ruolo di coordinamento della

Prefettura, inoltre, costituisce garanzia di controllo efficace delle attività, e di interlocuzione con il livello nazionale per la segnalazione di particolari problematiche ed emergenze.

Dal punto di vista operativo, il protocollo ha già portato significativi risultati nei mesi successivi, i principali dei quali sono riportati a seguire.

Con la Questura si è strutturata una costante interlocuzione, anche con incontri periodici nella sede e con la mediazione della Prefettura, per affrontare disservizi e differenti interpretazioni delle normative. I rapporti sono diventati più collaborativi, c'è un maggior riconoscimento del Progetto come interlocutore istituzionale, e soprattutto si è raggiunta la consapevolezza che una collaborazione reciproca torna a vantaggio anche del lavoro della Questura; ci riferiamo, ad esempio, alle domiciliazioni legali, spesso unico strumento per un richiedente asilo per ottenere il rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, che è divenuta prassi consolidata sia nella fase di presentazione della domanda, sia in quelle successive relative alle comunicazioni dalla Questura al richiedente asilo (ad esempio per gli appuntamenti per il ritiro delle convocazioni e delle deliberazioni delle Commissioni). Si è inoltre ben avviato il rilascio dei permessi di soggiorno ai ricorrenti ex art. 35 del D. Lgs. 25/08.

Con la Prefettura si è strutturato un rapporto costante relativo all'accoglienza temporanea dei richiedenti asilo in attesa di inserimento nella rete SPRAR. Grazie all'impegno ed al finanziamento delle spese da parte della Prefettura, i richiedenti asilo vengono temporaneamente accolti in strutture diverse da quelle del progetto I.A.R.A., presi in carico ed assistiti nella fase transitoria. Per il caso particolarmente vulnerabile di un richiedente asilo affetto da una particolare patologia, per il quale non si è trovata alcuna soluzione nello SPRAR, la Prefettura si è assunta tutti gli oneri per un'accoglienza straordinaria che è durata fino agli inizi di giugno 2009. Sono solo alcuni esempi di un lavoro di collaborazione che si è sviluppato efficacemente anche in altri settori, come il rilascio dei Codici Fiscali da parte dell'Agenzia delle Entrate ed altro.

L'ASL Napoli 1, attraverso il proprio Dipartimento socio-sanitario, ed in particolare l'impegno e la sensibilità dei dirigenti del S.A.S.C.I. (Servizio Attività Sociosanitarie Cittadini Immigrati e Senza Fissa Dimora), ha lavorato efficacemente all'uniformità del livello dei servizi

attivi in tutti i distretti sanitari del territorio di propria competenza. È ormai assai raro che un richiedente asilo, che si presenti ad un presidio sanitario accompagnato o meno da un operatore del Progetto, non si veda garantito i propri diritti, a partire dalla tessera sanitaria per finire al non trascurabile dettaglio dell'esenzione dal ticket per medicinali e visite specialistiche, trasformando così correttamente le prime segnalazioni “mirate” per beneficiari interni ed esterni del Progetto a prassi comune indipendente da alcuna segnalazione.

A monte del rilascio della tessera sanitaria, è necessario il rilascio del Codice Fiscale da parte dell'Agenzia delle Entrate; a tale scopo, a partire dal 2009 quest'Ente riconosce i domicili legali del Progetto, superando un problema che fino ad oggi aveva spesso interrotto la catena dei servizi di assistenza sanitaria per centinaia di richiedenti asilo, senza fissa dimora o risiedenti in strutture abbandonate.

In conclusione, il protocollo d'intesa, oltre ad aver allargato la rete di tutela ed assistenza dei migranti umanitari, ha consentito di raggiungere alcuni primi obiettivi che, se pur non rivoluzionari a livello nazionale, rappresentano un significativo avanzamento per il territorio napoletano.

Capitolo V

Interventi

Senza dimora, immigrati, accoglienza a Napoli

Gabriella Di Stefano, Rosa Franco*

La condizione di senza dimora degli immigrati a Napoli può avere una lettura e un significato se collocata all'interno del personale percorso migratorio. In alcuni casi, infatti, può essere l'espressione di un processo di marginalizzazione sociale e l'esito di una cronicizzazione dell'esclusione dell'immigrato ed esprimere, quindi, il fallimento del progetto migratorio. In altri casi, invece, la difficoltà abitativa può essere espressione di una precarietà che emerge nelle fasi iniziali del percorso di inserimento sociale e può presentarsi come una situazione critica ma di disagio temporaneo. La risposta che i centri di accoglienza sul territorio hanno offerto al bisogno dei senza dimora stranieri avanzato in questi anni è stata molteplice ma, purtroppo, sempre inadeguata.

Il numero dei "senza fissa dimora" presenti sul territorio cittadino è difficile da quantificare per motivi diversi, poiché soggetto a fluttuazioni di tipo stagionale e condizionato dai flussi migratori verso la città nonché da fattori socio-culturali ed economici. Esiste, tuttavia, un numero elevato di persone, soprattutto tra gli immigrati, che, pur non avendo una dimora, sfuggono all'osservazione e alle statistiche: sono tutti quelli che, trovando riparo in strutture dismesse e abbandonate o in "dormitori" privati dove, con cinque euro a notte, hanno uno spazio a mala pena sufficiente per distendersi e un po' d'acqua per lavarsi, non afferiscono ai servizi specifici, se non in qualche mensa di carità. Sono persone che, in condizioni "normali", riescono ad evitare la marginalità estrema arrangiandosi in qualche modo e che vengono intercettate solo casualmente, per esempio quando finiscono in ospedale per gravi patologie.

Sul territorio cittadino si contano all'incirca 1200 senza dimora, di cui a maggio 2009, 970 risultano censiti dal servizio Unità Mobile di Pronto Intervento Sociale del Comune di Napoli (U.M.P.I.S.). Dagli stessi dati risulta che il 60% delle persone che vivono per strada sono immigrati.

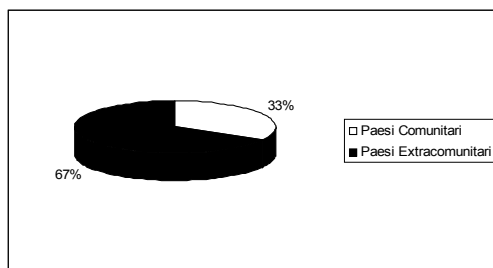


Figura 1: Elaborazione dati U.M.P.I.S.

Municipalità	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Tot.	
1 - Chiaia Posillipo S.Ferdinando	55	11	10	11	11	28	45	8	9		190	20,7%
2 - San Giuseppe Avvocata Montecalvario Mercato Pendino Porto	80	42	50	38	31	52	85	9	31		420	45,8%
3- Stella S. Carlo Arena	1	1	1	1	3	3	10	3	7		30	3,3%
4- Vicaria S.Lorenzo Poggioreale Zona Industriale	9	1	5	15	6	18	18	3	19		96	10,5%
5- Vomero Arenella	4	3	3	1	1	6	0	1	3	1	23	2,5%
6- Ponticelli Barra S.Giovanni a Teduccio	0	0	0	1	0	1	0	0	0		3	0,3%
7- Miano Secondigliano S. Pietro a Patierno	1	0	1	0	1	0	0	0	2		5	0,5%
8- Piscinola Chiaiano Marianella Scampia	10	2	0	1	4	2	0	0	1		20	2,2%
9- Soccavo Pianura	0	0	1	2	0	0	0	3	2		8	0,9%
10- Bagnoli Fuorigrotta	20	6	8	20	14	18	22	8	5		123	13,4%
											918	

Figura 2: Distribuzione per Municipalità dei senza dimora stranieri contattati dal servizio U.M.P.I.S.

Le numerose analisi del territorio comunale rispetto al fenomeno delle persone senza fissa dimora fanno emergere che la distribuzione non è omogenea, in quanto alcune zone del Comune accolgono un numero più consistente di s.f.d. rispetto ad altre. Le caratteristiche socio-economiche dei diversi quartieri rispetto alla possibilità di reperire servizi essenziali alla loro sopravvivenza, rende alcune zone maggiormente attrattive rendendo la loro presenza più significativa. La municipalità IV, ad esempio, è quella dove gravita la più alta percentuale (45,8 %) delle persone sfid. La sua vasta estensione, l'alta densità di popolazione, le sue caratteristiche abitative e socio culturali sono decisamente fattori importanti che influenzano la significatività statistica. La presenza delle stazioni ferroviaria di piazza Garibaldi e della Circumvesuviana e del porto, la rendono una zona con una

spiccata vocazione commerciale dal punto di vista economico. L'area, dunque, rappresenta per numerose comunità immigrate presenti a Napoli, come anche nel resto del territorio provinciale e regionale, il cuore pulsante della città, luogo da dove partono ed arrivano numerosi autobus provenienti da diversi paesi dell'Est Europa e del Nord Africa. Sempre la piazza rappresenta il crocevia dell'incontro tra una domanda e una offerta di lavoro che non trovano soluzione nei canali ufficiali, non solo per le attività economiche che si svolgono nella zona considerata, ma anche nell'intero territorio comunale, così come nel resto della provincia. Inoltre, quest'area è il principale luogo di incontro, socializzazione e aggregazione, soprattutto per alcune comunità che non hanno spazi adeguati dove trascorrere il proprio tempo libero e dove promuovere le più varie attività socio-culturali.

La stazione, inoltre, è il luogo in cui, chi non ha un tetto, può trascorre la notte in qualche angolo appartato, a fine binario in vagoni non in uso.

La zona offre diversi servizi nati per rispondere ai bisogni di queste persone. L'Help Center, con sportello di orientamento e possibilità di accoglienza notturna; il Drop In, con servizio doccia, cambio abiti e luogo di aggregazione; il Centro di coordinamento "Salvatore Buglione", con sportello orientamento, ambulatorio medico, consulenza psicologica per alcool dipendenti, sportello legale e guardaroba sociale; il Binario della solidarietà, gestito dalla Fondazione "M. Leone" che offre centro di ascolto, pasto caldo serale e laboratori occupazionali.

E' stato osservato e stimato che circa il 60% delle persone senza fissa dimora preferisce vivere nelle zone di maggiore aggregazione più spesso raggruppati per appartenenza etnica. Molti però scelgono di vivere isolati o condividere il cartone o la panchina solo con pochi. Questi ultimi raramente afferiscono ai servizi a bassa soglia e vengono intercettati con maggiore difficoltà, spesso dietro segnalazione.

In questi ultimi mesi, da quando si è cominciato a parlare di "pacchetto sicurezza", si osservano tra le persone senza dimora nuovi comportamenti che contribuiscono alla loro "invisibilità": diversi sfd, provenienti dall'Africa centrale (Ghana, Togo, ecc) si raggruppano per etnia geografica e, la notte, cercano riparo in aree cittadine molto poco raggiungibili (via Argine e cavalcavia verso San Giovanni/Barra). Queste zone, con forte traffico di veicoli commerciali e non, e difficilmente accessibili a pedoni, la notte si popolano di sfd che si adattano a vivere in situazioni di estremo

degrado e pericolo. Questo nuovo aspetto del fenomeno rende più difficile il censimento dei soggetti e la conseguente intercettazione del bisogno, funzionale alla riduzione del danno. L'incremento della richiesta di accoglienza da parte di cittadini stranieri senza dimora è registrato quotidianamente dai servizi del territorio come una vera e propria "emergenza" sociale, cui si chiede di dare risposte urgenti.

La realtà dei servizi di accoglienza per le persone senza dimora sul territorio cittadino rappresenta da sempre un problema cruciale nell'ambito dei Servizi Sociali dedicati, specie per la difficoltà di dare risposta ad un bisogno in continua evoluzione. La tipologia dei centri di accoglienza in cui possono essere accolti anche cittadini stranieri immigrati può essere sostanzialmente riconducibile a due differenti gruppi. Di uno fanno parte quelle strutture a bassa soglia, che consentono esclusivamente una permanenza notturna (tra i principali il Centro di Prima Accoglienza del Comune di Napoli, il Centro di Accoglienza 'La Tenda' onlus e il Centro Home Sun) e rispondono ad un bisogno abitativo temporaneo; dell'altro le strutture destinate ad ospitare anche cittadini stranieri inseriti in specifici percorsi di sostegno ai loro progetti migratori (l'Istituto di accoglienza maschile dell' "Opera don Calabria" e gli Istituti gestiti dalle Suore Missionarie della Carità) e che consentono una permanenza anche diurna e misurata rispetto al programma personalizzato d'integrazione.

Tra le strutture partecipanti alla Rete dell'Emergenza Sociale, progetto Home-net, il Centro di Prima Accoglienza del Comune di Napoli (ex Dormitorio pubblico) ha una capacità di accoglienza di 110 posti e si caratterizza come struttura di accoglienza semiresidenziale; il Centro di accoglienza notturno Centro "La Tenda" onlus consente normalmente un'ospitalità per 18 posti letto, ma nel periodo invernale, per rispondere alla crescita della domanda dovuta all'*emergenza freddo*, potenzia l'accoglienza fino a 35 posti letto; il Centro di Accoglienza Diurno "Binario della Solidarietà" offre accoglienza diurna a circa 70 ospiti; la comunità alloggio "Casa Gaia" è una struttura residenziale maschile di secondo livello e può accogliere fino a 10 persone; l'Istituto Opera don Calabria è una struttura maschile residenziale che ospita fino ad 11 persone.

La cronica carenza di posti letto necessari a dare risposta alla continua e crescente domanda di accoglienza da parte dei senza dimora italiani e stranieri non è stata ancora colmata in questi anni, nonostante la crescente

ottimizzazione del turn-over degli inserimenti nelle strutture. Per tentare di “liberare” posti da lungo tempo occupati da ospiti “stanziali”, che non riuscivano a riprendere un percorso d’integrazione sociale, si è cercato di offrire loro risposte sociali qualitativamente adeguate alle differenti situazioni spesso multiproblematiche. Tale carenza viene registrata dagli sportelli orientamento attivi in città, ove afferrisce gran parte della domanda molteplice degli immigrati.

Il Centro di Coordinamento “Salvatore Buglione” – *servizi e interventi a favore delle persone senza dimora* di Napoli - rappresenta un punto privilegiato di osservazione sul disagio espresso dalle persone straniere. Dai dati disponibili presso il Centro per l’anno 2008, si ricava che gli interventi con presa in carico sono stati destinati nella gran parte dei casi ad utenti stranieri (81,81%), con una componente prevalente di extracomunitari (62,22%). Si tratta nella maggior parte dei casi di persone con una molteplicità di problemi personali di ordine psicologico, socio-sanitario e relazionale. Rilevante la componente di senza dimora con problematiche legate alla tossicodipendenza (49,09%), con una prevalente incidenza di alcoldipendenti (81,48%). Inoltre, c’è stata necessità di prestazioni ambulatoriali e di consulenza psicologica nel 37,46% dei casi. Nel 22,72% dei casi si è trattato di richiesta di assistenza legale e rilevante è stata la collaborazione e il lavoro di rete svolto con il progetto I.A.R.A., gestito dall’Associazione L.E.S.S Onlus, nei percorsi di accompagnamento sociale.

Tra i principali bisogni dei senza dimora stranieri intercettati dal servizio prevale, in ogni caso, la richiesta di accoglienza di breve e lungo termine, alla quale si è cercato di far fronte lavorando in rete con le principali strutture di accoglienza. Tuttavia, come si evidenzia dai dati raccolti nel corso dell’ultimo anno, l’evidente discrepanza tra le richieste di accoglienza attivate dal servizio e il numero di accoglienze soddisfatte dalle strutture, mette in risalto l’urgenza di una risposta concreta e quantitativamente più adeguata, a tutela della dignità della persona e della possibilità di vera integrazione.

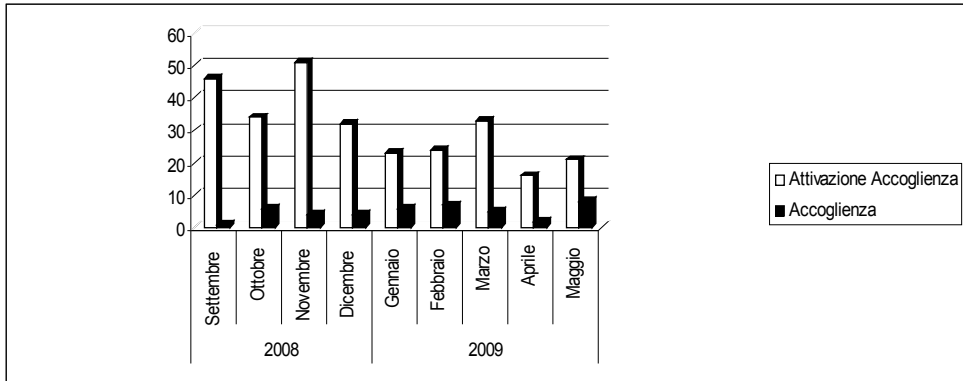


Figura 3: Richieste di accoglienza e posti disponibili (Centro di Coordinamento “S. Buglione”).

**Centro di Coordinamento “S. Buglione” per senza fissa dimora e U.M.P.I.S.*

L'esperienza del SaMiFo - Centro per la salute dei migranti forzati

Il SaMiFo (Salute Migranti Forzati) è un servizio sanitario riservato a richiedenti asilo e rifugiati nato dalla collaborazione tra l'Associazione Centro Astalli e l'Azienda di Sanità Pubblica ASL RM A. Il Centro prevede attività cliniche e preventive, ma anche sociali e assistenziali, di ricerca e documentazione riguardo alle possibilità offerte dalla sanità italiana. L'idea di fondo è quella di creare uno spazio di raccordo tra una realtà specificamente dedicata ai migranti forzati, come l'ambulatorio del Centro Astalli, e il mondo della sanità pubblica perché non ci sia scollamento tra la teoria dei testi giuridici e la pratica quotidiana.

Il servizio è attivo dall'inizio del 2007 e svolge la propria attività nella sede definitiva dell'ASL di via Luzzatti da giugno 2008. Gli operatori e i mediatori fanno parte del personale del Centro Astalli, mentre il personale medico è in parte volontario e in parte messo a disposizione dalla ASL. Inoltre il SaMiFo si avvale della collaborazione di volontari e tirocinanti, grazie ad un accordo con la Facoltà di Scienze della Comunicazione dell'Università La Sapienza di Roma.

Obiettivo del progetto è assicurare che l'accesso al diritto alle cure sia garantito, accompagnando l'utente nello svolgimento delle mansioni burocratiche e, soprattutto, cercando di offrire un'assistenza medica concreta e rispondente alle problematiche di persone provenienti da contesti geografici e culturali molto diversi, che hanno spesso alle spalle storie di vita drammatiche. Attualmente sono disponibili i servizi di medicina di base e, su appuntamento, di assistenza psicologica, assistenza psichiatrica, medicina legale e ginecologia. L'approccio proposto è infatti teso ad un percorso terapeutico di tipo multidisciplinare per promuovere un approccio sistematico al trauma dei migranti forzati, inteso come trauma multidimensionale (sofferenza fisica, psichica, sociale).

L'accesso al SaMiFo

L'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale è uno dei primi obiettivi del progetto SaMiFo: nel 2008 presso lo sportello di via Luzzatti sono state effettuate 936 nuove iscrizioni e 44 rinnovi. L'iscrizione è un momento importante per informare l'utente in merito alle modalità di accesso al servizio e per risolvere tempestivamente eventuali difficoltà che possono

insorgere nel relazionarsi con il servizio pubblico. Gli utenti del SaMiFo sono in prevalenza uomini, ma è importante segnalare che ben 164 donne hanno usufruito dei servizi, in primo luogo quello di ginecologia. L'assistenza psicologica e psichiatrica è particolarmente rilevante, in particolare per le vittime di tortura, che rappresentano quasi la metà degli utenti complessivi. A queste persone, particolarmente vulnerabili, il SaMiFo offre tra l'altro il servizio di medicina legale per la certificazione delle violenze subite.

Certificazioni medico legali rilasciate a vittime di tortura nel 2008 nell'ambito della collaborazione tra il Servizio SaMiFo - Salute Migranti Forzati della ASL RMA e del Centro Astalli e l'Associazione Medici contro la Tortura.

Paese	n.°
Guinea Conakri	60
Costa d'Avorio	27
Togo	22
Afghanistan	5
Camerun	4
Turchia	4
Gambia	3
Benin	3
Burkina Fasso	3
Nigeria	3
R.D. Congo	2
Senegal	2
Eritrea	1
Etiopia	1
Gfuiena Bissau	1
Iran	1
Bangladesh	1
Liberia	1
Mali	1
Sierra Leone	1
Totale	146
maschi	129
femmine	15

Per maggiori informazioni:

www.centrostalli.it/progetto-SaMiFo.366.0.html

www.aslromaa.it

Introduzione

di Carlo Bracci*

Nel quadro di una presa in carico di richiedenti asilo e rifugiati in Italia svolta dall'Associazione Medici contro la Tortura, sono molti anni che certifichiamo esiti di tortura e di trattamenti inumani e degradanti.

Lo studio della letteratura internazionale, molto ampia (digitando la parola chiave "torture" su pubmed, la banca dati del National Health Institute (www.ncbi.nlm.nih.gov, troviamo più di 2000 voci bibliografiche) e il confronto con altri medici, avvocati e magistrati, ci ha portato a individuare alcuni aspetti su cui ci sembra importante una riflessione e un confronto.

Il primo discende dalla individuazione di un nuovo campo del diritto che tiene conto della particolare situazione di svantaggio di chi fugge dal proprio paese nel raccogliere le prove delle persecuzioni subite e dei rischi cui andrebbero incontro tornando in patria (A. Cassese, 2005).

Il secondo è il significato politico della certificazione degli esiti delle violenze subite, che inevitabilmente tende a spostare l'accento sulle persecuzioni subite più che sul rischio di subirne in caso di ritorno nel proprio paese: il diritto all'asilo finisce per essere riconosciuto solo alle vittime di tortura.

Il terzo è legato alle difficoltà che chi ha subito violenze intenzionali incontra nel raccontare le proprie terribili esperienze, con possibilità dello scatenarsi di stati di estrema sofferenza.

Il modello che abbiamo individuato tende a minimizzare questi rischi: la certificazione medico legale deve essere un momento inserito in un percorso terapeutico riabilitativo, durante il quale tutti gli operatori lavorano assieme anche nella raccolta di notizie utili per la preparazione all'esame della Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato.

La stessa consegna della certificazione al richiedente asilo può assumere un significato simbolico: io, professionista del paese cui hai chiesto protezione, ho verificato la verità delle tue affermazioni.

È un intervento speculare a quello del torturatore che spesso dice: non parlerai mai di quello che ti è stato fatto.

Prende così forma una modalità medico legale fondata sulla partecipazione di chi ha subito violenze e tiene conto della sua soggettività, il che non è di poco conto per una disciplina che tende a cercare segni oggettivi.

Particolare importanza ha per il nostro lavoro il Manuale per lo studio e la documentazione della tortura e di altri trattamenti crudeli, inumani e degradanti, elaborato nel 1999 da esperti di 37 organizzazioni di tutto il mondo denominato Protocollo di Istanbul, a cura dell'Alto Commissionato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite (UNHCR, 1999).

Il manuale può essere richiesto all'Ufficio promotore (1211, Geneva 10, Switzerland), che lo invia gratuitamente in diverse lingue, e si trova tradotto in italiano a cura dell'Amministrazione Penitenziaria.

** Fondatore Associazione Medici Contro la Tortura e medico legale del SaMiFo*

*L'assistenza psicologica alle vittime di tortura di Klaudia Jeger**

La mia attività di psicologa è incentrata nella fase di prima accoglienza ai migranti forzati che si traduce nello svolgimento del primo colloquio di orientamento con persone straniere, che si trovano in Italia da poco tempo, a volte appena arrivate. I paesi da cui provengono sono: Afghanistan, Benin, Burkina Faso, Camerun, Colombia, Congo, Costa D'Avorio, Eritrea, Etiopia, Guinea, Iran, Iraq, Togo e Turchia. Ogni anno, accompagnata dai mediatori linguistici e interpreti, svolgo circa 600 colloqui di orientamento e di sostegno. La presenza delle donne e dei bambini riguarda circa il 20% delle persone assistite.

Tali colloqui, da una parte hanno lo scopo di fornire le informazioni necessarie riguardo la situazione legale nella quale si trovano le persone interessate e, dall'altra di valutare lo stato di salute psico-fisico al momento del colloquio. Molte delle suddette persone sono riuscite a fuggire dalle condizioni di detenzione e di maltrattamenti non avendo alcuna informazione delle sorti delle loro famiglie. Di frequente mi confronto con un quadro clinico di profonda sofferenza psicologica e in tale contesto cerco di dare alle persone assistite un contenimento emotivo. Ciò che ho visto molto importante e curativo è il fatto che con i sopravvissuti ai traumi prolungati o ripetuti è particolarmente importante dare il nome al disturbo a malessere e spiegare la "funzionalità" dei sintomi presenti. I sintomi, a volte, possono essere un modo simbolico di mantenersi fedeli ad una

persona perduta e possono essere un sostituto del lutto o un'espressione di un senso di colpa irrisolto.

Dal punto di vista clinico la maggior parte dei pazienti con i quali lavoro riporta evidenti segni di maltrattamenti subiti durante periodi di prigionia o di fughe evidenziando così sintomi tipici che seguono l'esposizione ad un fattore traumatico estremo come la tortura. I disturbi più comuni sono la conseguenza diretta di torture e traumi da guerra. I traumi possono sorgere tuttavia anche durante il periodo di migrazione, ossia durante il viaggio dal paese da cui fuggono al paese di accoglienza. Tali sintomi sono riconducibili ai disturbi d'ansia (Disturbo Post Traumatico da Stress PTSD nella sua fase acuta oppure prolungata, Disturbo Acuto da Stress), disturbi dissociativi (Amnesia Dissociativa, Disturbo di Depersonalizzazione). Nelle persone che sono presenti in Italia da più tempo (circa un anno) si riscontrano sovente i disturbi dell'umore (Disturbo Depressivo Maggiore). In questi casi ho la possibilità di richiedere consulenze psichiatriche alle quali posso assistere.

Dedico particolare attenzione alle donne, che oltre ad essere vittime di violenze, vivono il trauma dell'interruzione involontaria e brusca della condizione di maternità a causa della loro fuga dal paese di provenienza. L'obiettivo del lavoro concordato con le pazienti riguarda spesso da una parte l'elaborazione del lutto dovuto alle violenze sessuali subite ed alle gravidanze che ne seguono, alle morti dei familiari e all'abbandono forzato dei figli ("la sindrome da sopravvissuto") e dall'altra la ricerca del significato della richiesta di asilo in quanto strumento necessario per un futuro ricongiungimento con i familiari. I tempi del percorso di assistenza e di consulenze psicologiche possono essere dettati in parte dalle scadenze della procedura della richiesta di asilo politico (le persone in pochi giorni possono essere trasferite nei centri collocati in diverse città italiane per seguire l'iter burocratico).

La complessità e la specificità delle problematiche e delle patologie presentate dai sopravvissuti alla tortura ha condotto alla scelta della modalità di assistenza e cura conforme ad un approccio integrato bio-psico-sociale che permette una visione completa dei bisogni del paziente e dà la possibilità di trovare le forme di aiuto più idonee a tali bisogni/necessità.

Le persone che si rivolgono a me fuggono dai propri paesi in cui hanno trovato sofferenza e hanno rischiato la vita. Arrivando in Italia, quindi trovandosi in salvo, devono affrontare le difficoltà legate alla condizione di una persona che cambia paese. Nel caso di queste persone non si tratta però "soltanto" della condizione chiamata con il nome: "lo stress da

transculturazione”. La condizione nella quale versano è ben più complessa. Il viaggio stesso che porta le persone in Italia è per loro inaspettato e spesso diventa un trauma di per sé. Lasciare il proprio paese e andare verso la salvezza significa pagare un prezzo: la rottura dei legami familiari (le genitorialità bruscamente interrotta), i sensi di colpa, la sindrome da sopravvissuto, la perdita del ruolo sociale. Trovandosi molto spesso nelle condizioni di profondo malessere psico-fisico e lo stato di disorientamento devono seguire la procedura della richiesta di asilo politico. Tale procedura è ben scandita dagli appuntamenti (spesso rinviati) con gli operatori appartenenti alle diverse istituzioni durante i quali li viene chiesto di raccontare la storia personale segnata dai profondi traumi.

La persona logorata e ferita dal punto di vista psicologico ricostruisce le facoltà psichiche danneggiate o deformate dall’esperienza traumatica soltanto entrando in relazione con un’altra persona sperimentando di nuovo la sensazione di fiducia di base, il senso di identità e di competenza.

Il paziente è una persona spesso molto vulnerabile e bisognosa di aiuto che si “sottomette” ad un rapporto non paritario in cui il terapeuta può essere visto e percepito come colui che ha uno status superiore e maggior potere. Il terapeuta ha la responsabilità di usare il potere che gli è stato conferito collaborando con il paziente e soltanto allo scopo di ottenere la sua guarigione. Questa specificazione è di importanza particolare nei confronti dei pazienti che già hanno sofferto e continuano a soffrire a causa dell’esercizio di un potere arbitrario da parte dei persecutori. Il terapeuta diviene l’alleato del paziente mettendo in campo tutte le risorse della propria conoscenza, abilità ed esperienza.

Il desiderio più spesso pronunciato nella stanza di terapia ma impossibile da realizzare è quello di essere aiutati a dimenticare il passato, cancellarlo in modo che non sia più una fonte di sofferenza e di dolore. Il racconto e la ricostruzione del trauma trasforma realmente il ricordo traumatico in modo che questo possa essere integrato nella storia della vita del paziente. La ricostruzione del trauma richiede coraggio sia al paziente che al terapeuta ed è molto importante che entrambi abbiano chiaro lo scopo per cui al vissuto traumatico viene data parola che viene ascoltata e vissuta. Ricostruire la storia del trauma richiede anche una revisione sistematica del significato dell’evento, sia per il paziente sia per le persone importanti della sua vita. “La vittima è muta davanti al vuoto del male e sperimenta tutta l’insufficienza di ogni sistema di riferimento conosciuto” (M. Giannantonio,

2003 p. 230). I sopravvissuti di ogni età e di ogni cultura arrivano ad un punto del loro racconto in cui tutte le domande si riducono ad una sola: “Perché? Perché proprio a me?”. La domanda alla quale è impossibile dare la risposta. La ricostruzione del trauma richiede al paziente che egli si immerga nell’esperienza passata rinchiusa in un tempo congelato e immobile. Il processo della rielaborazione delle perdite fa sì che il ricordo diventa sempre più sbiadito arrivando ad essere solo una parte del passato e non tutto passato del paziente.

L’alleanza della terapia e nel processo di ricostruzione del trauma non può essere data per scontata ma deve essere dolorosamente costruita con gli sforzi congiunti da parte del paziente e del terapeuta. Inoltre, la guarigione stessa richiede le fasi di ricordo e di sofferenza. Come nota Lewis Herman (2007) il transfert traumatico dei sopravvissuti non riflette soltanto l’esperienza del terrore ma anche l’esperienza dell’impotenza, entrambi sperimentati dai pazienti durante le sessioni di tortura e poi riportati e riproposti nel setting terapeutico. La memoria dell’esperienza traumatica pervade e condiziona tutte le relazioni successive. E così giocherà la sua parte nella relazione con il terapeuta. La difficoltà nello stare nella relazione con un paziente che ha subito le violenze è legata anche al fatto che fino a che non riceve dimostrazioni certe, il paziente può dubitare che il terapeuta sopporterà le sue testimonianze.

La stanza del colloquio è uno spazio speciale e particolare dedicato alla memoria e alle emozioni. In questo spazio che diviene man mano sempre più protetto le vittime di tortura spesso riacquistano la libertà di parlare e, quindi, di ricordare e nello stesso tempo di testimoniare.

La dialettica del trauma sfida continuamente l’equilibrio emotivo del terapeuta. Se il terapeuta non trova gli altri (es. l’équipe di lavoro) che capiscono e sostengono il suo lavoro, sentirà che il suo mondo si restringe fino a diventare autoreferenziale. Mettersi in tale posizione può portare il terapeuta a commettere degli errori senza esserne consapevole. Nello stesso modo in cui nessun sopravvissuto può stare meglio da solo, nessun terapeuta può trattare il trauma da solo. È indispensabile il confronto con altri operatori (medici, psicologi, operatori sociali e legali, mediatori ed interpreti).

Lavorare con le vittime di tortura richiede al terapeuta di assumere una posizione di coinvolgimento morale dove il terapeuta è chiamato ad essere testimone di un crimine. Esplorando la storia del trauma, il terapeuta

fornisce un contesto nello stesso tempo cognitivo, emotivo e morale. L'atteggiamento morale del terapeuta contribuisce alla costruzione di una nuova interpretazione dell'esperienza traumatica che afferma la dignità del sopravvissuto e il rispetto nei suoi confronti.

Psicologa del SaMiFo

Flussi migratori e tutela dei diritti fondamentali della persona umana

Giovanni Carlo Bruno*

“[L]’attuale dibattito sempre più ampio, sempre più intenso, sui diritti dell’uomo, tanto ampio da aver ormai coinvolto tutti i popoli della terra, tanto intenso da essere messo all’ordine del giorno delle più autorevoli assise internazionali, può essere interpretato come un ‘segno premonitore’ (*signum prognosticum*) del progresso morale dell’umanità”

Le parole di Norberto Bobbio, del quale celebriamo nel 2009 il centenario della nascita, aprono questa breve riflessione sul rapporto tra flussi migratori e tutela dei diritti fondamentali della persona umana. Il diritto internazionale dei diritti umani ha come presupposto che tali diritti siano ‘universali’, ovvero svincolati dal requisito della cittadinanza e/o della nazionalità, e quindi applicabili anche agli ‘stranieri’, intesi come ‘estranei’ al ‘luogo’ nel quale vivono, temporaneamente o permanentemente. La portata del fenomeno migratorio, in termini numerici e relativamente all’ampliamento dei fattori, economici e di sicurezza, che sono alla base delle migrazioni, impone di impegnarsi a garantire uno *standard* comune di diritti che tuteli e preservi la dignità umana.

In tempi recenti, oltre ad atti di *soft law* – il più famoso dei quali è certamente la *Dichiarazione sui diritti umani* promossa dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1948 – numerose convenzioni internazionali hanno ampliato e specificato i ‘diritti’ in capo a tutti gli individui e a ‘settori’ specifici dell’umanità: sul piano universale, solo per citare alcuni esempi, si vedano la *Convenzione sui rifugiati* del 1951, la *Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* del 1965, il *Patto sui diritti civili e politici* del 1966 ed il *Patto sui diritti economici sociali e culturali* dello stesso anno, la *Convenzione per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna* del 1979, la *Convenzione contro la tortura e i trattamenti inumani o degradanti* del 1984, la *Convenzione sui diritti dei bambini* del 1989; sul piano regionale, si vedano la *Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali* del 1950, la *Convenzione americana sui diritti umani* del 1969.

Con specifico riferimento al trattamento dei migranti vanno menzionati due accordi: la *Convenzione sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti* (Convenzione OIL n. 143) del 1975, entrata in vigore nel 1978, e la *Convenzione internazionale per la tutela dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie* del 1990, entrata in vigore il 1° luglio 2003.

Va segnalato che è la Convenzione del 1990, la quale si applica a “tutto il processo di migrazione dei lavoratori migranti e dei membri della loro famiglia, che comprende i preparativi della migrazione, la partenza, il transito e tutta la durata del soggiorno, l'attività remunerata nello Stato di impiego, nonché il ritorno nello Stato di origine o nello Stato di residenza abituale” (art. 1, par. 2), a fornire all’art. 2 una definizione dettagliata del ‘lavoratore migrante’. I diritti enumerati nella terza parte della Convenzione (artt. 8-35) vanno applicati a ‘tutti’ i lavoratori migranti, senza distinzione riguardo all’essere entrati nel Paese – membro della Convenzione – in maniera legale o illegale. Il *Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families* è l’organo di esperti indipendenti che monitora l’applicazione della Convenzione del 1990.

... “Le carte dei diritti, sino a che rimangono nell’ambito del sistema internazionale da cui promanano, sono più che carte dei diritti nel senso proprio, espressioni di buone intenzioni, tutt’al più di direttive generali d’azione protese verso un futuro determinato e incerto, senza alcuna seria garanzia di attuazione oltre la buona volontà degli stati e senza altro sostegno oltre la pressione della pubblica pressione internazionale, o di agenzie non statali [...]” (N. Bobbio)

Come testimoniato dagli esempi appena riportati un gruppo di norme pattizie, quindi, esiste ed è vincolante per quasi tutti gli Stati, giacché il numero di Paesi che ha ratificato tali convenzioni è molto alto. Un’eccezione è però rappresentata dalla Convenzione del 1990 sui lavoratori migranti: il basso numero di Stati che l’hanno ratificata, tutti appartenenti ai Paesi di partenza e/o di transito, rende meno raggiungibile l’obiettivo della concreta attuazione delle garanzie minime previste nel testo.

Più in generale, però, la ‘confluenza’ delle norme sul trattamento dello straniero verso il *corpus* di disposizioni riguardanti più in generale il tema della protezione dei diritti umani ha certamente aperto importanti spazi di garanzia, anche giurisdizionale, ai destinatari di tali norme.

Tuttavia, sono ancora presenti fattori che impediscono che la previsione normativa si traduca in un’ampia ed uniforme applicazione delle stesse norme. Un ostacolo è costituito dalla presunta natura ‘non direttamente applicabile’ (*non-self executing*) delle norme contenute nei trattati internazionali. Mentre alcune disposizioni pattizie potrebbero operare direttamente negli ordinamenti statali, sarebbe ancora esistente una serie di disposizioni che, ad esempio, per essere invocata direttamente di fronte al giudice interno, chiamato da singoli individui a dirimere una controversia implicante l’applicazione di trattati internazionali, necessiterebbero comunque di norme interne di incorporazione.

Anche se il concetto di norma *self-executing* non è da rigettare *in toto*, appare chiaro che, per quanto riguarda i trattati sui diritti umani, l’uso della categoria della non diretta applicabilità è quanto meno inopportuno, giacché pone un elemento di discrezionalità in mano allo ‘Stato organizzazione’ che è anche concettualmente contrario alla conclusione di convenzioni sui diritti umani.

Passando poi al ‘diritto dell’immigrazione’, e alle politiche migratorie, altri problemi specifici, generati dal richiamo alle ‘emergenze’, nazionali ed internazionali, depotenziano inevitabilmente l’impatto dei principi enunciati nelle convenzioni internazionali e richiamati nella legislazione nazionale, nella prassi quotidiana. La ‘percezione dell’insicurezza’ allontana l’attuazione di concrete politiche di integrazione, le quali dovrebbero rappresentare uno degli aspetti della ‘gestione dell’immigrazione’.

Ma, nell’avviso di chi scrive, sarebbe ancora più grave se, in nome delle stesse emergenze venisse sacrificato il valore della *dignità umana*, presente non solo nella Costituzione repubblicana, ma anche all’art. 1 della Dichiarazione dei diritti umani del 1948 e nel testo, per ora ancora non definitivo, del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa.

**Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di Studi Giuridici Internazionali (Napoli)*

*La Convenzione europea dei diritti dell'uomo
e la tutela dei migranti e dei richiedenti asilo*

Adele Del Guercio*

1. La Convenzione europea dei diritti dell'uomo: contenuti e meccanismi di controllo

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (d'ora innanzi, CEDU) è stata adottata il 4 novembre 1950 nell'ambito del Consiglio d'Europa, organizzazione internazionale di cooperazione europea, sorta alla fine del secondo conflitto mondiale, il cui scopo è di “conseguire una più stretta unione fra i suoi Membri” a partire dai valori della democrazia e dello stato di diritto¹.

La CEDU enuncia una serie di diritti, prevalentemente di natura civile e politica, scelti sulla base della loro *giustiziabilità*. È possibile distinguere, nel testo convenzionale, un “nocciolo duro”, formato dagli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti), 4 (divieto di schiavitù) e 7 (principio di legalità e irretroattività dei delitti e delle pene), che hanno carattere *assoluto* (ovvero non ammettono restrizione alcuna) e *inderogabile*, anche in situazioni di pubblica emergenza (come previsto dall'art. 15).

L'organo giurisdizionale di controllo istituito dal trattato in questione è la Corte europea dei diritti dell'uomo, la cui competenza si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli (art. 32 CEDU). La Corte, detta anche “di Strasburgo” dal nome della città in cui ha sede, è composta da un numero di giudici pari a quello delle Parti contraenti (nel momento in cui si scrive, 47) e svolge le sue funzioni a tempo pieno. L'articolazione interna prevede formazioni che prendono il nome di Camere, composte da sette giudici, all'interno delle quali è istituito un Comitato di tre giudici. Altra formazione è la Grande Camera, nella quale siedono diciassette giudici, chiamata a pronunciarsi su casi particolarmente delicati.

Il fulcro del meccanismo di protezione istituito dalla CEDU è il diritto di ricorso attribuito, oltre che ai governi, altresì agli individui che sostengono

¹ Ai sensi dell'art. 1 dello Statuto, firmato a Londra il 5 maggio 1949. Al momento in cui si scrive gli Stati membri del COE sono 47 e tutti hanno ratificato la CEDU. Organi del COE sono il Comitato dei Ministri e l'Assemblea Parlamentare.

di essere vittima di una violazione di uno dei diritti sanciti dal dettato pattizio (art. 34 CEDU). La ricevibilità del ricorso deve essere tuttavia valutata alla luce dell'ottemperanza di una serie di condizioni, di seguito illustrate (le prime due condizioni sono comuni ai ricorsi interstatali e a quelli individuali, le altre si applicano soltanto a quest'ultima categoria di ricorsi.):

- *Esaurimento delle vie di ricorso interno*: secondo un principio di diritto internazionale generale, lo Stato deve avere la possibilità di mettere fine alla violazione di cui viene ritenuto responsabile attraverso gli strumenti approntati dall'ordinamento giuridico interno, tanto più alla luce della natura *sussidiaria* del sistema di garanzia istituito dalla CEDU. Pertanto, la persona che ritenga di essere vittima di una violazione imputabile ad una Parte contraente deve preliminarmente esperire tutti i ricorsi offerti dalla legislazione nazionale, accessibili e suscettibili di fornire un mezzo efficace ed adeguato a riparare le doglianze sollevate. Sono da esperire le vie di ricorso qualificate come 'ordinarie'. È tuttavia ammessa la possibilità di adire direttamente la Corte europea qualora l'ordinamento interno non preveda forme di ricorso giurisdizionale accessibile con riguardo alla doglianza sollevata, o quando le stesse siano inadeguate o inefficaci, con la conseguenza di determinare un diniego di giustizia.
- *Termine dei sei mesi dalla notifica della decisione definitiva*
- *Il ricorso non deve essere anonimo*
- *non deve essere identico ad uno precedentemente esaminato dalla Corte o all'esame di altre istanze internazionali*
- *non deve essere incompatibile con il dettato pattizio, manifestamente infondato o abusivo.*

In quanto al requisito della *compatibilità*, questa va valutata in relazione alla competenza:

ratione temporis: la violazione rileva solo se è avvenuta successivamente alla ratifica della CEDU da parte del governo chiamato in causa.

Ratione loci: l'ambito di validità territoriale della CEDU è fissato dall'art. 1 che fa riferimento alla nozione di *giurisdizione*: è pertanto possibile rivolgersi alla Corte non solo per le violazioni subite nel territorio della Parte contraente (compresi gli spazi marini e atmosferici), ma altresì per quelle derivanti da comportamenti – anche omissivi – statali tenuti al di fuori del territorio ma sotto

l'effettivo *controllo* dello Stato stesso. Nel pronunciarsi sul caso *Xhavara c. Italia e Albania* (21 gennaio 1998), che traeva origine da una vicenda che vedeva coinvolta una nave albanese carica di migranti affondata dopo essere stata speronata da una nave militare italiana, la Corte, pur dichiarandone l'irricevibilità per mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, ha tuttavia precisato che la responsabilità dello Stato viene a configurarsi anche per gli atti compiuti in alto mare da propri organi (tale la nave della Marina militare).

ratione personae: il ricorso deve essere presentato contro una Parte contraente e deve riguardare atti compiuti da organi statali *de jure* o *de facto*. La doglianza può nondimeno riguardare atti compiuti da privati qualora siano in gioco diritti garantiti dalla CEDU e lo Stato di riferimento non abbia la capacità o la volontà di intervenire per metter fine alla violazione. Hanno qualità ad agire le persone, fisiche e giuridiche, che possano dimostrare un nesso di causalità tra la violazione subita e l'atto statale. Anche una associazione, o un gruppo di persone, può avere interesse ad agire, sempre che sia direttamente vittima di una violazione: non è ammessa, infatti, l'*actio popularis*. Tuttavia, quando una legge o un provvedimento amministrativo sia suscettibile di incidere automaticamente sulle situazioni giuridiche soggettive di un individuo (come, ad esempio, una normativa discriminatoria in materia di omosessualità) è ammessa la possibilità di presentare ricorso anche in assenza di atti di esecuzione concreti specificamente indirizzati a quest'ultimo. La nozione di vittima è stata infatti interpretata in modo estensivo fino a ricomprendere le vittime *indirette* (*Boughartz c. Svizzera*, 22 febbraio 1994) e quelle *potenziali* (*Soering c. Germania*, 7 luglio 1989). Il decesso del ricorrente non fa estinguere la procedura che, in alcuni casi, può essere portata avanti dai familiari della vittima.

ratione materiae: oggetto della doglianza deve essere una delle disposizioni della Convenzione, la stessa sollevata dinanzi alle giurisdizioni nazionali.

1.2 Lo svolgimento del procedimento davanti alla corte

- × **AVVIO DELLA PROCEDURA.** Invio, da parte di un governo o di un individuo, di una lettera, al Cancelliere della Corte, nella quale vengono indicate le ragioni della doglianza e le vie di ricorso interne

esperite. Se sussistono le circostanze ritenute idonee a dare avvio ad un ricorso, il Cancelliere fornisce al ricorrente i formulari appropriati. In circostanze eccezionali, nelle quali venga in rilievo il rischio di un danno imminente, irreparabile e di una certa gravità per il ricorrente, come nel caso di allontanamento verso un territorio nel quale lo stesso possa subire trattamenti vietati dall'art. 3 CEDU, la procedura può avere inizio con l'indicazione, da parte della Camera o del Presidente, delle *misure provvisorie** [v. box di approfondimento] che le autorità statali sono tenute ad attuare perché venga assicurato un buon svolgimento della procedura.

* ASSEGNAZIONE DEL CASO AD UNA CAMERA. Il caso viene assegnato ad una delle Camere e, specificamente, ad un *giudice relatore*, che dopo aver studiato la pratica, lo trasmette

* al Comitato di tre giudici: se ritenuto manifestamente infondato

[il Comitato può decidere all'unanimità di radiarlo dal ruolo o, qualora vi siano dubbi in proposito della manifesta infondatezza, trasmetterlo alla Camera]

* alla Camera: se è procedibile

* ESAME DA PARTE DELLA CAMERA. Dopo aver verificato la ricevibilità del ricorso, la Camera provvede all'accertamento dei fatti, attraverso una procedura in contraddittorio, pubblica (salvo che per particolari ragioni non venga disposto diversamente) ed essenzialmente scritta. Al fine dell'accertamento dei fatti può essere disposta un'inchiesta e ascoltati dei testimoni. Ad esempio, nell'esame del recente caso *Saadi c. Regno Unito* (sentenza del 29 gennaio 2008), riguardante un medico curdo-iracheno membro del PKK che, giunto a Londra, aveva fatto richiesta di asilo, i giudici hanno tenuto conto delle osservazioni scritte presentate dall'UNHCR, giungendo a constatare la violazione della CEDU.

Le possibili soluzioni della procedura sono:

- * il componimento amichevole
- * la cancellazione dal ruolo
- * la sentenza sul merito

3.1. *Componimento amichevole*: prima di adottare una sentenza sul merito, la Camera può favorire una soluzione amichevole tra le parti, basata su un componimento di tipo pecuniario, amministrativo, regolamentare e/o legislativo.

3.2. *Cancellazione dal ruolo*: il ricorso può essere radiato dal ruolo qualora la Camera accerti che è intervenuto un regolamento amichevole o che il ricorrente non voglia proseguire.

3.3. *Sentenza*: qualora non si siano verificate le soluzioni precedenti, la Camera si pronuncia sul merito del ricorso. La *sentenza*, che deve essere motivata e viene adottata a maggioranza, è volta a stabilire se l'atto oggetto della doglianza costituisca o meno una violazione della Convenzione. Laddove la responsabilità statale venga riscontrata, la Camera può prevedere una forma di compensazione, costituita da un indennizzo pecuniario che il governo convenuto è tenuto a versare alla parte lesa. La sentenza della Camera è vincolante e definitiva, a meno che le parti non decidano di rimettere il caso alla Grande Camera e questa lo accolga.

- * RINVIO ALLA GRANDE CAMERA. Il caso può essere sottoposto alla Grande Camera

- * prima della sentenza, se solleva gravi problemi di interpretazione o se la soluzione rischia di entrare in contrasto con una precedente;

- * successivamente alla sentenza, se a decidere in tal senso siano le parti coinvolte entro tre mesi dalla pronuncia della Camera.

La sentenza della Grande Camera è definitiva e vincolante nei confronti dello Stato cui è indirizzata.

- * MONITORAGGIO SULL'ATTUAZIONE DELLA SENTENZA. Chiamato a sorvegliare l'attuazione della sentenza da parte dello Stato cui la stessa è indirizzata è il Comitato dei Ministri, organo del COE composto dai Ministri degli esteri degli Stati membri, competente ad adottare i trattati e qualsiasi altro atto di natura politica. La sentenza non produce effetti diretti, non ha il potere di abrogare o modificare automaticamente la legge o l'atto di diritto interno che ha dato origine alla violazione. L'attuazione della stessa è rimessa alla buona volontà del governo di cui è stata accertata la responsabilità. In assenza di sanzioni che possano spronare in tale direzione, l'esecuzione delle sentenze della Corte rimane uno degli aspetti più problematici del sistema di salvaguardia dei diritti umani istituito dalla CEDU.

**misure ad interim*

Laddove rilevi il rischio di un danno imminente, irreparabile e di una certa gravità per il ricorrente, la Corte europea può invitare lo Stato convenuto ad adottare le cd. *misure provvisorie*. Non contemplate nel testo della Convenzione, tali misure sono tuttavia previste dall'art. 39 del Regolamento di procedura della Corte ed hanno come scopo quello di prevenire un aggravamento della situazione del ricorrente. Nella prassi la disposizione in questione è stata spesso richiamata in relazione all'allontanamento verso un Paese nel quale l'individuo possa subire tortura o trattamenti inumani e degradanti (vietati dall'art. 3 CEDU). Il potere di predisporre misure provvisorie è della Camera o del suo Presidente, che possono agire *proprio motu* o su richiesta di parte. È in funzione a Strasburgo, 24 ore su 24, un ufficio al quale il rappresentante legale del ricorrente può recapitare un fax con cui mettere al corrente la Corte della situazione di rischio nella quale si verrebbe a trovare il suo assistito in caso di attuazione dell'espulsione. La decisione sulla opportunità di predisporre la sospensione del provvedimento viene adottata e comunicata alle autorità statali nel giro di poche ore (dovendo prevenire il verificarsi di una situazione di potenziale rischio per la vita e l'integrità fisica e psichica del ricorrente, non è subordinata ad alcuna valutazione delle condizioni di ricevibilità del ricorso).

Nella sentenza *Mamatkulov e Askarov v. Turchia*, del 4 febbraio 2005, la Corte, in formazione di Grande Camera, ha precisato che lo Stato è tenuto ad adottare le misure provvisorie indicate e, quindi, a sospendere l'espulsione del ricorrente, senza alcun margine di discrezionalità al riguardo. La non ottemperanza della richiesta del giudice della CEDU fa sorgere la responsabilità statale per violazione del diritto di ricorso individuale previsto dall'art. 34. Tuttavia si sono registrati non pochi casi nei quali tale obbligo non è stato rispettato: ciò si è verificato, ad esempio, nel 2008, nei confronti di due cittadini tunisini, uno sospettato di (Ben-Khemais) e l'altro condannato per (Mourad Trabelsi) terrorismo internazionale, respinti dall'Italia nonostante la richiesta di misure provvisorie da parte dei giudici di Strasburgo.

Quando non sussistano le condizioni per la richiesta di tali provvisorie, al ricorrente resta nondimeno la possibilità di invocare gli artt. 40 (notifica urgente del ricorso allo Stato convenuto) e 41 (esame prioritario) che prevedono meccanismi idonei ad una risoluzione più rapida del caso. A fronte dei cinque anni mediamente necessari per giungere ad una pronuncia della Corte, attraverso le procedure di urgenza di cui alle disposizioni richiamate sopra i tempi si riducono infatti a 12-15 mesi.

2. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in materia di immigrazione

L'art. 1 della CEDU attribuisce il beneficio delle garanzie contemplate nel dettato pattizio "ad ogni persona" sottoposta alla giurisdizione degli Stati parti. Nessuna distinzione viene ammessa sulla base della cittadinanza e dello status giuridico, anche alla luce dell'art. 14, che sancisce il divieto di discriminazione nel godimento delle libertà garantite dalla Convenzione. A supporto di tale interpretazione è possibile osservare che sono poche le disposizioni che fanno espressamente riferimento ai *cittadini* o agli *stranieri* (intendendo, con tale termine, coloro che non abbiano la cittadinanza dello Stato parte); nella maggior parte dei casi, beneficiario della situazione giuridica tutelata è l'individuo senza alcuna specificazione.

Il trattato in esame si conforma ad un consolidato principio di diritto internazionale che vede gli Stati pienamente sovrani in materia di ingresso, soggiorno ed espulsione dello straniero. Tuttavia, in alcune circostanze i giudici di Strasburgo valutano se l'allontanamento di un migrante o il diniego del titolo di soggiorno costituisca una violazione *par ricochet* nel godimento dei diritti garantiti, ed in particolare di quelli contemplati dagli artt. 2 (diritto alla vita)², 3 (divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti) e 8 (rispetto della vita privata e familiare). Lo stesso procedimento si applica a coloro che facciano richiesta di protezione internazionale, rispetto all'esame della quale il giudice europeo non ha

² La violazione dell'art. 2 in relazione all'allontanamento dello straniero è stata riscontrata per la prima volta nella sentenza *Bader e Kambor c. Svezia*, dell'8 febbraio 2006.

competenza. La Convenzione non sancisce, infatti, il diritto all'asilo o alla nazionalità, come la Dichiarazione universale dell'ONU, da cui pure trae ispirazione, né fa distinzione tra immigrati per ragioni economiche, richiedenti asilo e rifugiati. Ciononostante, il sistema istituito dalla CEDU sembra fornire un protezione aggiuntiva ai richiedenti asilo la cui domanda di riconoscimento dello status di rifugiato sia stata respinta. Pur non disponendo del potere di favorire una revisione della decisione nazionale di diniego, la Corte di Strasburgo può tuttavia valutare se l'allontanamento della persona coinvolta configuri una violazione delle disposizioni sopra richiamate, ed in tal caso interdire al governo convenuto l'attuazione del provvedimento. Pertanto, anche colui che non si sia visto riconoscere alcuna forma di protezione statale – status di rifugiato, protezione sussidiaria, protezione umanitaria o, anche, permesso di soggiorno ex art. 18 del D.lgs. 286/98 – può tuttavia risultare beneficiario di una sentenza del giudice della CEDU volta ad impedire l'espulsione e, di conseguenza, vedersi attribuire il diritto a restare nel territorio dello Stato convenuto.

2.1 L'articolo 3 e i limiti all'allontanamento

In particolare l'art. 3 ha dato origine ad una ricca casistica in materia di immigrazione e asilo. Per rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 3 i trattamenti subiti devono raggiungere un certo livello di gravità, che non viene fissato in modo assoluto ma dipende dalle circostanze del caso, ed in particolare dalla durata della pratica proibita, dagli effetti fisici e mentale prodotti, dal sesso, dall'età e dallo stato di salute della vittima.

A partire dalle sentenze *Soering c. Germania* del 1989 e *Cruz Varas c. Svezia* del 20 marzo 1991 è stato affermato il principio in base al quale l'extradizione o l'espulsione verso un territorio nel quale l'individuo potrebbe essere sottoposto a tortura o a trattamenti inumani e degradanti, vietati dalla norma in questione, costituisce una violazione della CEDU. Come evidenziato in precedenza (v. par. 1), la Corte europea è competente a pronunciarsi esclusivamente sulle violazioni attribuibili agli Stati Parti della Convenzione. Di fronte al suddetto organo, pertanto, la responsabilità che si viene a determinare non è del Paese terzo che tortura, non vincolato al rispetto della CEDU, ma dello Stato parte che rende possibile con il proprio comportamento (ovvero con l'adozione di un provvedimento di allontanamento) tale condotta proibita.

La recente sentenza *Saadi c. Italia*, del 28 gennaio 2008, consente di evidenziare i principi applicabili laddove l'allontanamento possa incidere

sul godimento delle situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'art. 3. Il caso ha visto coinvolto un cittadino tunisino, condannato in Italia per reati di varia natura ed espulso, sulla base del decreto Pisanu, verso la Tunisia, dove era stato condannato in contumacia da un tribunale militare per attività legate al terrorismo. In linea di continuità con la precedente giurisprudenza (*Chahal c. Regno Unito*, sentenza del 15 novembre 1996), la Corte europea ha precisato che, qualora siano in gioco valori fondamentali come quelli tutelati dalla disposizione in esame, non rileva la condotta del ricorrente, né qualsiasi valutazione relativa ad altri interessi degli Stati parti. Su questi ultimi incombe dunque l'obbligo "not to extradite or expel" laddove ci siano *motivi ragionevoli* per credere che tale provvedimento sia suscettibile di configurare un *rischio* realistico per l'individuo di essere sottoposto a maltrattamenti vietati. L'onere della prova grava in primo luogo sul ricorrente, ma i giudici possono nondimeno acquisire autonomamente materiale rilevante, ove necessario, anche facendo riferimento alle informazioni fornite dalle organizzazioni internazionali, governative e non, sulla situazione nel Paese di destinazione. Nel caso di specie, Amnesty International e Human Rights Watch avevano accertato che nelle carceri tunisine i sospettati di terrorismo vengono sottoposti a trattamenti lesivi della dignità umana.

La responsabilità statale non è d'altra parte collegata all'effettivo verificarsi di tali trattamenti, ma alla mera esposizione al rischio di tortura (in dottrina si è soliti parlare di violazione *virtuale*). La Corte, nell'esaminare il caso, valuta infatti se è presumibile ritenere che, laddove il provvedimento di espulsione venisse attuato, il ricorrente sarebbe sottoposto a trattamenti contrari alla dignità umana. Né tale rischio è venuto meno, in virtù delle *assicurazioni diplomatiche* fornite dalla Tunisia, perché nel caso di specie eccessivamente generiche. Il giudice della CEDU, pur non vietando in termini assoluti la possibilità per le Parti contraenti di ricorrere a tale strumento, ha infatti precisato che esse devono essere valutate *di volta in volta* al fine di stabilire se possano fornire una garanzia sufficiente ad escludere il rischio di tortura. Anche nei successivi casi contro l'Italia³, le assicurazioni che nel frattempo il suddetto Paese si era procurato, e che erano, molto più dettagliate di quelle fornite dalla Tunisia in relazione al

³ *Ben Khemais c. Italia* del 24 febbraio 2009; *Abdelhedi c. Italia*, *Ben Salah c. Italia*, *Bouyahia c. Italia*, *C.B.Z. c. Italia*, *Darraji c. Italia*, *Hamraoui c. Italia*, *O. c. Italia*, *Soltana c. Italia*, tutte del 24 marzo 2009. La Corte ha confermato nelle sentenze citate i principi affermati in *Saadi c. Italia*. L'orientamento sopraesposto era già emerso nella sentenza *Chahal c. Regno Unito*, adottata il 15 novembre 1996.

caso *Saadi* sono state ritenute ad ogni modo inadeguate ad escludere il verificarsi di trattamenti contrari all'art. 3 CEDU, anche in considerazione dell'assenza di un meccanismo idoneo a monitorarne l'efficacia nel tempo. I giudici di Strasburgo hanno altresì sottolineato come non sia sufficiente il richiamo al diritto interno o ai trattati internazionali ratificati in materia di diritti umani per escludere la responsabilità dello Stato parte in ordine al rinvio del ricorrente, soprattutto laddove fonti attendibili (nei casi di specie, Amnesty International, Human Rights Watch e il Dipartimento di Stato americano) abbiano evidenziato una situazione generalizzata di violazione dei diritti umani e una scarsa predisposizione delle autorità del Paese di destinazione a punire i responsabili di atti lesivi dell'integrità fisica e psichica dell'individuo.

Da quanto evidenziato sopra, il divieto di *refoulement* ricavato in via interpretativa dall'art. 3 CEDU ha carattere assoluto e inderogabile, e prescinde dalla condotta del ricorrente. Pertanto ha una portata più ampia di quello contemplato dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sul riconoscimento dello status di rifugiato, che esclude dal proprio beneficio coloro che rappresentino un pericolo per la sicurezza dello Stato (comma 2). La disposizione in esame è stata richiamata altresì con riguardo al provvedimento di espulsione notificato ad un cittadino dell'isola di St Kitts, malato terminale di HIV, che senza le cure mediche e palliative fornitegli dalle strutture sanitarie della Gran Bretagna, dove viveva, sarebbe andato incontro ad una morte atroce (*D. c. Regno Unito*, sentenza del 15 ottobre 2006). I giudici della CEDU hanno considerato tale fattispecie alla stregua di un trattamento inumano e degradante ed hanno condannato le autorità britanniche per violazione dell'art. 3. Tale caso rimane tuttavia un *unicum* nella giurisprudenza di Strasburgo.

2.2 *Il rispetto della vita privata e familiare (art. 8)*

Se l'art. 3 è quello che maggiormente sembra rilevare a tutela dei migranti espulsi, anche l'art. 8, che sancisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare (anche le relazioni *di fatto*, purché eterosessuali, sono state fatte rientrare in tale nozione), ha costituito in diverse occasioni la base giuridica per la constatazione della responsabilità statale in ordine all'allontanamento o al diniego dell'ingresso di cittadini di Paesi terzi. Soprattutto quando il ricorrente sia nato e cresciuto nello Stato convenuto (come nel caso *Beldjoudi c. Francia*, del 26 marzo 1992) ma altresì quando vi abbia

soggiornato a lungo (come nel caso *Moustaquim*, cittadino marocchino giunto in Francia da bambino al seguito dei genitori e condannato per reati commessi quando minorenne – sentenza del 18 febbraio 1991), l'allontanamento può essere considerato sproporzionato, preso atto delle relazioni familiari, sociali e culturali instaurate nella società di accoglienza (soprattutto quando tali legami siano assenti con il Paese di origine) e ciò nonostante la commissione di reati.

A differenza di quanto avviene con riguardo all'art. 3, tuttavia, l'art. 8 ammette un bilanciamento dell'interesse dell'individuo a non essere espulso con altre esigenze statali, quali il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica. L'iter giuridico seguito dalla Corte nell'esame del caso rispecchia lo schema classico di lettura dell'art. 8 e può riassumersi in tre domande principali : 1) Esiste una vita privata o familiare effettiva? 2) La misura positiva o negativa adottata costituisce un'ingerenza nel diritto garantito? 3) Tale ingerenza rispetta le condizioni poste dal par. 2 dell'art. 8, ovvero a) è prevista dalla legge? b) persegue un fine legittimo? c) è “necessaria in una società democratica”, vale a dire giustificata da un “bisogno sociale imperativo” e proporzionata allo scopo legittimo perseguito?

In particolare di fronte a reati connessi al traffico degli stupefacenti i giudici di Strasburgo hanno mostrato grande fermezza, come evidenziabile, per esempio, nella sentenza *Dalia c. Francia* (19 febbraio 1998), che ha ritenuto legittima l'espulsione della ricorrente, condannata a 12 mesi di prigione per detenzione, spaccio e uso di eroina, nonostante avesse un bambino di pochi mesi, non riconosciuto dal padre, che si sarebbe venuto a trovare lontano dal resto della famiglia e privo di qualsiasi punto di riferimento affettivo, che la madre, tossicodipendente, non poteva garantirgli.

Gli elementi che, secondo le *linee-guida* elaborate nella sentenza *Boultif c. Svizzera* (del 2 novembre 2001), dovrebbero essere presi in considerazione nella valutazione delle doglianze che abbiano come oggetto l'art. 8 sono: la natura e la gravità del reato commesso; la condotta del ricorrente successivamente alla commissione del reato; la nazionalità delle persone coinvolte e la durata del soggiorno nel Paese convenuto; la situazione familiare del ricorrente; se il/la partner è a conoscenza della condotta criminosa del ricorrente al momento in cui è iniziata la relazione; la difficoltà che i familiari incontrerebbero nel seguire il ricorrente nel paese verso il quale è espulso; la solidità dei legami sociali, culturali e familiari con il paese di accoglienza e con quello di origine.

Dall'art. 8 non deriva l'obbligo per le Parti contraenti di favorire il ricongiungimento del ricorrente con i familiari rimasti all'estero, neanche

quando si tratti di minori privi di assistenza. In *Ahmut c. Olanda* (sentenza del 28 novembre 1996) la Corte ha ritenuto legittimo il diniego dell'ingresso nei confronti di un bambino marocchino, rimasto orfano di madre, per ricongiungersi con il padre che viveva stabilmente in Olanda, paese del quale aveva perfino acquisito la nazionalità. Tuttavia, in *Şen c. Paesi Bassi* (21 dicembre 2001) la mancata concessione del permesso di soggiorno al figlio primogenito di una coppia di origini turche, integrata nella società di accoglienza, non è stata ritenuta proporzionale all'interesse legittimo del benessere economico dello Stato, anche in considerazione della nascita di altri bambini che avevano acquisito la cittadinanza olandese.

Il giudice della CEDU sembra in effetti mostrare maggiore *favor* quando si tratti di tutelare migranti già presenti nel territorio del governo convenuto, piuttosto che nei confronti di familiari rimasti all'estero, in particolar modo laddove sia venuta meno l'unità della coppia e, dal mancato rinnovo del permesso di soggiorno, derivi l'impossibilità per il genitore straniero di mantenere una relazione con il figlio. Interessante è, a tal proposito, l'apertura nei confronti degli irregolari registrata nella sentenza *Rodrigues Da Silva e Hoogkamer c. Olanda* del 3 luglio 2006. Nonostante la ricorrente, cittadina brasiliana, avesse perso il diritto a restare in seguito al divorzio dal marito e al conseguente mancato rinnovo del permesso di soggiorno, la Corte ha ritenuto che l'impossibilità di portare con sé nel Paese di origine la figlia di pochi anni (affidata al padre), e di prendersene cura, costituisca, anche alla luce del superiore interesse del minore, un'ingerenza sproporzionata nella situazione giuridica tutelata dall'art. 8.

2.3 La detenzione dei migranti

La Convenzione europea ammette espressamente all'art. 5 comma 1 lett. f l'arresto e la detenzione dello straniero "per impedirle di penetrare irregolarmente nel territorio, o contro la quale è in corso un procedimento d'espulsione o d'extradizione". Se in tale circostanza la privazione della libertà è legittima, essa deve tuttavia rispettare alcune condizioni, stabilite dalla stessa disposizione sopra richiamata, e, in primis, quelle derivanti dai principi di *legalità* e di *regolarità*. Il provvedimento deve innanzitutto aver rispettato il diritto interno, diritto che deve avere una certa "qualità", ossia "offrire protezione adeguata e la sicurezza giuridica necessaria per prevenire le minacce arbitrarie del potere pubblico ai diritti garantiti dalla Convenzione" (sentenza *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996). Nella sentenza citata, la Corte ha condannato la Francia per la violazione dell'articolo 5 par.

1 in relazione al trattenimento, durato venti giorni, disposto nella zona internazionale dell'aeroporto di Paris-Orly nei confronti di alcuni richiedenti asilo di origine somala, proprio perché il diritto interno applicabile all'epoca dei fatti non "consentiva al giudice di controllare le condizioni di soggiorno degli stranieri né, all'occorrenza, di imporre all'amministrazione un limite alla durata del trattenimento controverso e non prevedeva misure di accompagnamento giuridico, umanitario, sociale, né stabiliva le modalità e i termini di accesso a tale assistenza affinché fossero garantite le domande dei richiedenti asilo". Nel caso di specie la Corte ha altresì precisato che, nonostante il nome, le zone 'internazionali' degli aeroporti non hanno natura extraterritoriale, ma sono sottoposte alla giurisdizione dello Stato e che, pertanto, il trattenimento in tale ambito spaziale configura una 'detenzione' ai sensi dell'art. 5 comma 1 e che alle persone che ivi si trovano devono essere garantiti tutti i diritti contemplati dalla CEDU.

In quanto al requisito della *regolarità*, con esso si intende la conformità della privazione di libertà allo scopo per cui essa è prevista.

La Corte non svolge però un esame sulla *necessità* della detenzione, ovvero non valuta se l'obiettivo preposto potrebbe essere conseguito con mezzi meno invasivi (diversi dalla detenzione, che comporta la privazione della libertà personale). Come affermato in *Chahal c. Regno Unito* (15 novembre 1996), il principio di *proporzionalità* viene in gioco solo qualora l'espulsione non sia eseguita con diligenza, o qualora la durata della detenzione non sia ragionevole. In *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgio* (sentenza del 12 ottobre 2006) lo Stato convenuto è stato condannato per aver detenuto, per ben due mesi, in un centro di permanenza temporanea per adulti, una bambina di 5 anni, prima di consentirle di raggiungere il Canada, Paese nel quale la madre aveva ottenuto lo status di rifugiata.

Un'altra previsione di particolare rilevanza nei casi di espulsione è quella del comma 2 dell'art. 5, secondo il quale la persona arrestata deve essere informata *al più presto ed in una lingua a lei comprensibile* – il che può implicare la necessità di un interprete - delle ragioni dell'arresto e di ogni accusa formulata a suo carico.

Ai sensi del par. 4, infine, è previsto il diritto di rivolgersi ad un giudice "affinché esso decida, entro breve tempo, sulla legittimità della detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è illegittima". Ciò che preme sottolineare è che in tal caso è previsto un vero e proprio controllo giudiziario, a differenza delle altre disposizioni della Convenzione

riguardanti le garanzie procedurali avverso l'espulsione, esaminate nel prossimo paragrafo.

2.4 *Le garanzie procedurali*

In quanto alle garanzie procedurali che rilevano in materia di immigrazione, va innanzitutto precisato che la Corte europea ha costantemente escluso l'applicazione dell'art. 6, che sancisce il diritto al giudice, in relazione all'ingresso e all'espulsione di cittadini di Paesi terzi. La disposizione richiamabile in tali circostanze è l'art. 13 (diritto ad un ricorso effettivo), sempre che dall'allontanamento o dal diniego del titolo di soggiorno derivi la violazione di una garanzia sostanziale della CEDU, quali quelle contemplate dagli artt. 3 e 8. L'art. 13 prevede la possibilità di far esaminare il proprio caso da un'istanza nazionale, che non necessariamente deve essere giurisdizionale (può anche avere natura amministrativa, purché dia certezza di indipendenza), e pertanto fornisce una protezione meno ampia di quella derivante dall'art. 6.

Molto importante è che la Corte, nel pronunciarsi sul caso *Gebremedhin c. Francia*, del 26 dicembre 2007, che riguardava un richiedente asilo respinto alla frontiera, abbia precisato che per essere effettivo il ricorso deve avere altresì *effetto sospensivo*, almeno quando vi sia il rischio di tortura o di trattamenti inumani e degradanti, di modo da poter svolgere il proprio esame prima che si concretizzino danni irreparabili, come quelli che potrebbero derivare dall'allontanamento del ricorrente.

Solo ai migranti regolarmente soggiornanti - escludendo pertanto coloro che non abbiano ancora superato i controlli alla frontiera o che siano in attesa di una decisione circa la propria domanda di permesso di soggiorno - si applica l'art. 1 del Protocollo n. 7 (ratificato dall'Italia il 7 novembre 1991), che sancisce il diritto di far valere le ragioni che si oppongono alla propria espulsione, di far esaminare il proprio caso e di farsi rappresentare a tali fini davanti all'autorità competente (che non necessariamente deve avere natura giurisdizionale). Nondimeno, ai sensi del par. 2, l'espulsione può avvenire prima dell'esercizio dei diritti enunciati qualora sia necessario per ragioni di ordine pubblico o di sicurezza nazionale; pertanto, i sospetti terroristi o coloro che si siano macchiati di altri gravi reati non sono coperti da tale garanzia. La disposizione in questione si applica solo in caso di espulsione (provvedimento adottato nei confronti di una persona già presente nel territorio nazionale) e non nel caso di respingimento alla frontiera.

Se lo Stato è sovrano in materia di espulsione tuttavia non può esimersi dal conformarsi ad alcuni principi connessi con il rispetto della dignità umana che ne limitano il margine di discrezionalità al riguardo. Oltre a quelli sopra esaminati, la Convenzione sancisce, all'art. 4 del Prot. n. 4 (ratificato dall'Italia il 27 maggio 1982), il divieto di espulsioni collettive, già previsto da una norma di diritto internazionale generale. La Corte ha riscontrato una sola volta la violazione della disposizione citata a margine del caso *Conka c. Belgio* (sentenza del 5 maggio 2002), che ha visto lo Stato convenuto condannato per il respingimento in massa di un gruppo di cittadini slovacchi di origine Rom senza aver provveduto ad un esame individuale adeguato delle domande di asilo. Anche nei ricorsi *Sejdovic e Sulejmanovic c. Italia* e *Sulejmanovic e Sultanovic c. Italia* era stata contestata la violazione dell'art. 4 del Prot. 4 in relazione all'ordine di espulsione emesso nei confronti di un gruppo di persone Rom originarie della Ex-Yugoslavia in seguito all'irruzione della polizia nel campo Casilino 700. Con decisione del 14 marzo 2002 la Corte ha dichiarato ricevibile la doglianza relativa al carattere collettivo e discriminatorio dell'espulsione, ma non è giunta ad emettere una sentenza, essendo intervenuto un regolamento amichevole (8 novembre 2002), attraverso il quale il governo italiano ha accolto le richieste dei ricorrenti, facendoli tra l'altro rientrare in Italia e concedendo loro un permesso di soggiorno per motivi umanitari. La violazione dell'art. 4 del Prot. 4 è stata invece esclusa nel caso *Sultani c. Francia* (20 dicembre 2007) in relazione ai 'voli congiunti' organizzati dalle autorità francesi per rimpatriare un gruppo di cittadini afgani la cui domanda di riconoscimento dello status di rifugiato era stata respinta. Nel momento in cui si scrive sono in attesa di esame una serie di ricorsi (*Hussun e altri c. Italia*, decisione di ricevibilità dell'11 maggio 2006), presentati da migranti deportati dall'isola di Lampedusa verso la Libia nel 2005, dichiarati ricevibili anche nella parte in cui viene contestata la violazione del divieto di espulsione collettiva sancito dalla disposizione in questione (gli altri articoli richiamati sono il 2, 3, 13 e 34).

2.5 Ulteriori fattispecie che emergono in materia di immigrazione e asilo

In quanto al soggiorno dello straniero regolarmente presente, possono evidenziarsi alcune fattispecie, nelle quali rilevano disposizioni della CEDU, di seguito sinteticamente illustrate:

- Divieto di discriminazione rispetto al diritto all'istruzione: con la sentenza *D.H. e altri* la Corte europea ha condannato la Repubblica Ceca per le scuole speciali nelle quali venivano inseriti prevalentemente alunni di origine rom sulla base di un test di capacità intellettuale⁴.

- Prestazioni sociali: riconosciuto allo Stato un ampio margine di apprezzamento nel settore economico-sociale. Ciononostante, la CEDU vieta, sulla base dell'art. 14, le discriminazioni tra cittadini e stranieri che non siano basate su giustificazioni oggettive e ragionevoli. La Corte ha pertanto riscontrato la violazione del dettato patrizio in alcuni ricorsi in cui veniva lamentata la mancata attribuzione dell'indennità di disoccupazione, prevista per i cittadini, (*Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996), del reddito minimo di inserimento (*Koua Poirrez c. Francia*, 30 settembre 2003), e l'ammissione al sistema previdenziale per gli agricoltori (*Lucsak c. Polonia*, 27 novembre 2007). Nessuna norma della CEDU attribuisce, invece, agli Stati contraenti l'obbligo di fornire assistenza finanziaria ai richiedenti asilo in attesa di conoscere l'esito della procedura di esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra; nel caso *Muslim c. Turchia*, del 26 aprile 2005, la Corte ha escluso la violazione del dettato patrizio (in particolare degli artt. 3 e 8, richiamati nel caso di specie) nonostante il ricorrente, cittadino iracheno di origine turcomanna, lamentasse di non riuscire a far fronte ai propri bisogni, non prevedendo l'ordinamento turco il diritto al lavoro né forme di assistenza sociale nelle more del procedimento di esame della domanda di asilo.

- Diritti politici: in linea con il Diritto internazionale generale, la Convenzione riconosce come legittima l'esclusione degli stranieri dall'elettorato attivo e passivo (art. 16).

**Dottoranda di ricerca in Diritti Umani, Università di Palermo*

⁴ Non si può non fare a meno di pensare alla proposta della Lega di istituire classi speciali per i figli dei migranti, ipotesi rigettata dal Parlamento europeo in una relazione del 3 aprile di quest'anno che ha registrato 341 voti favorevoli, 55 contrari e 94 astensioni.

Ringraziamenti

Al termine di questo Dossier, e ancor più al termine di un altro anno di lavoro, avremmo da ringraziare un numero talmente elevato di soggetti, che ci vorrebbe quasi un capitolo a parte.

Si tratta di enti, associazioni, operatori sociali, legali e sanitari, volontari, semplici cittadini, e soprattutto tutti i migranti umanitari che ci hanno voluto concedere la loro fiducia, anche quando a volte non siamo stati in grado di affrontare i loro problemi in maniera sufficientemente efficace.

Intendiamo ringraziarli allora collettivamente in questa sede.

Ci teniamo particolarmente, inoltre, a ringraziare una serie di persone che, per le attività di rete svolte assieme, e per l'impegno costante nell'affrontare le questioni legate al fenomeno delle migrazioni umanitarie, vogliamo considerare, se ce lo consentono, quasi come dei membri *ad honorem* (ed anche per gli oneri che sovente si assumono) dello staff:

il Vice Prefetto Gabriella D'Orso e le dott.sse Annunziata e Lacatena della Prefettura UTG di Napoli;

la Direttrice Daniela Di Capua, Cristina Passacantando e Maria Silvia Olivieri del Servizio Centrale dello SPRAR;

il Dirigente del Servizio Contrasto delle Nuove Povertà e Rete delle Emergenze Sociali dott. Antonio Moscato e tutto i suoi collaboratori del Servizio;

gli staff dell'Assessorato alle Politiche Sociali del Comune di Napoli e dell'Assessorato alla Pace della Provincia di Napoli;

l'Avvocato Liana Nesta, Pierluigi Umbriano e Biancamaria De Marco;

il dott. Luigi Guarnieri e la dott.ssa Rossella Buondonno dell'ASL Napoli 1;

i medici dell'Ambulatorio per Immigrati dell'Ospedale Ascalesi Luciano Gualdieri, Paolo Fierro e Luigi De Matteis;

Gabriella Di Stefano, Wanda Chiappinelli e tutti gli operatori del Centro di Coordinamento per Senza Fissa Dimora del Comune di Napoli;

il Direttore del Dormitorio Pubblico dott. Luigi Del Prato;

gli operatori dell'Help Center;

gli operatori del centro di accoglienza "Home Sun";

gli operatori del centro di accoglienza "La Tenda";

la Direttrice Rossana Paz e gli operatori del centro di accoglienza "Casa Antares" per donne vittime di tratta;

Gabriela Pentelescu di Metropoli – Repubblica;

Jamal Qaddorah ed Enzo Annibale della CGIL – Ufficio Immigrati;

Luca Barilà e Mohamed Saady dell'ANOLF;

Giancamillo Trani per la Caritas;

Ugo Angelillo del CIR.