



# SOCIAL NEWS

Rai

Con il patrocinio  
Segretariato Sociale

CULTURE A CONFRONTO - MENSILE DI PROMOZIONE SOCIALE

www.segretariatosociale.rai.it

PREMIATO  
EURO-MEDITERRANEO 2008



[www.socialnews.it](http://www.socialnews.it)

Anno 11 - Numero 3  
Aprile 2014

## DIRITTO DI ASILO

nascere dalla parte sbagliata del globo

**Una crisi insostenibile**  
di Pierre Krähenbühl

**Mare Nostrum e poi?**  
di Maria de Donato

**Fra teoria e realtà**  
di Giovanni Cordini

**Le novità legislative  
e lo spirito di  
accoglienza**  
di Don Antonio Interguglielmi

**Le strade percorribili**  
di Davide Giacalone

**L'identità ridotta**  
di Michele Manocchi

Con il contributo satirico  
di Vauro Senesi  
e Paolo Maria Buonsante



Copertina di: Paolo Buonsante

Vignette a cura di: Vauro Senesi



## INDICE

3. **Diritto d'asilo**  
di Massimiliano Fanni Canelles
4. **Una crisi insostenibile**  
di Pierre Krähenbühl
5. **Mare Nostrum e poi?**  
di Maria de Donato
6. **La salute dei migranti**  
di Antonio Irlando
7. **La Giornata del rifugiato ci aiuta a non dimenticare**  
di Angela Michela Rabiolo
8. **Fra teoria e realtà**  
di Giovanni Cordini
10. **Un bilancio sulla politica europea di asilo**  
di Francesco Cherubini
12. **Dublino III, nuove disposizioni e vecchi problemi**  
di Giulia Crescini
14. **Le novità legislative e lo spirito di accoglienza**  
di Don Antonio Interguglielmi
16. **Le strade percorribili**  
di Davide Giacalone
17. **Il compromesso della protezione temporanea**  
di Sergio Briguglio
18. **Il procedimento amministrativo o giurisdizionale per chiedere asilo**  
di Angela Caporale
19. **Umanità calpestata**  
di Valentina Brinis
20. **Cosa accade dopo l'approdo?**  
di Barbara Pinelli
21. **Come si diventa cittadini Italiani?**  
di Tiziana Mazzaglia,
22. **Palazzo Selam, il ghetto dei rifugiati**  
di Livia Salvatori, Milena Molozzu e Raffaella De Felice
23. **Aprirsi al mondo restando se stessi**  
di Tiziana Mazzaglia
24. **"Non ho scelto di partire"**  
di Mariarita Peca
25. **Voci Migranti: incontrarsi oltre il muro**  
di Giulia Reccardini
26. **Il ruolo scomodo delle associazioni**  
di Alessia Montuori
27. **L'identità ridotta**  
di Michele Manocchi
29. **L'ambiguità nell'accoglienza**  
di Natale Losi
31. **Problemi, aspettative, realtà**  
di Sanaa El Houmadi

I SocialNews precedenti. Anno 2005: Tsunami, Darfur, I genitori, Fecondazione artificiale, Pedopornografia, Bambini abbandonati, Devianza minorile, Sviluppo psicologico, Aborto. Anno 2006: Mediazione, Malattie croniche, Infanzia femminile, La famiglia, Lavoro minorile, Droga, Immigrazione, Adozioni internazionali, Giustizia minorile, Tratta e schiavitù. Anno 2007: Bullismo, Disturbi alimentari, Videogiochi, Farmaci e infanzia, Acqua, Bambini scomparsi, Doping, Disagio scolastico, Sicurezza stradale, Affidi. Anno 2008: Sicurezza e criminalità, Sicurezza sul lavoro, Rifiuti, I nuovi media, Sport e disabili, Energia, Salute mentale, Meritocrazia, Riforma Scolastica, Crisi finanziaria. Anno 2009: Eutanasia, Bambini in guerra, Violenza sulle donne, Terremoti, Malattie rare, Omosessualità, Internet, Cellule staminali, Carcere. Anno 2010: L'ambiente, Arte e Cultura, Povertà, Il Terzo Settore, Terapia Genica, La Lettura, Il degrado della politica, Aids e infanzia, Disabilità a scuola, Pena di morte. Anno 2011: Cristianesimo e altre Religioni, Wiki...Leaks...pedia, Musica, Rivoluzione in Nord Africa, Energie rinnovabili, Telethon, 150 anni dell'Unità d'Italia, Mercificazione della donna, Disabilità e salute mentale, Le risorse del volontariato. Anno 2012: Inquinamento bellico e traffico d'armi, Emergenza giustizia, Il denaro e l'economia, Gioco d'azzardo, Medicina riproduttiva, La Privacy, @uxilia contro il doping nello sport, Bambini Soldato, Una medicina più umana, Leggi e ombre sul lavoro. Anno 2013: Fuga di cervelli all'estero, La legge elettorale, Europa unita: limiti e possibilità, Costi e Riforma della Sanità, L'evasione fiscale, Maestri di strada, Siria, Malattie rare, "Per me si va nella città dolente", Doping. Anno 2014: L'Europa che verrà.

**Direttore responsabile:**  
Massimiliano Fanni Canelles

### Redazione:

**Condirettore**  
Elisabetta Vignando

**Capo redattore**  
Angela Michela Rabiolo

**Impaginazione e stampa**  
La Tipografica srl

**Valutazione editoriale, analisi e correzione testi**  
Tullio Ciancarella

**Grafica**  
Paolo Buonsante

**Ufficio stampa**  
Angela Caporale, Luca Casadei, Alessia Pettrilli

**Ufficio legale**  
Silvio Albanese, Roberto Casella, Carmine Pullano

**Segreteria di redazione**  
Paola Pauletig

**Edizione on-line**  
Michela Annò

**Newsletter**  
David Roici e Federik Suli

**Spedizioni**  
Alessandra Skerk

**Responsabili Ministeriali**  
Serenella Pesarin (Direttrice Generale Ministero Giustizia),  
Enrico Sbriglia (Dirigente Generale Penitenziario con ruolo di Proweduttore Penitenziario)

**Responsabili Universitari**  
Cristina Castelli (Professore ordinario Psicologia dello Sviluppo Università Cattolica),  
Pina Lalli (Professore ordinario Scienze della Comunicazione Università Bologna),  
Maurizio Fanni (Professore ordinario di Finanza Aziendale all'Università di Trieste),  
Tiziano Agostini (Professore ordinario di Psicologia all'Università di Trieste)

Periodico  
Associato



QR CODE



Questo periodico è aperto a quanti desiderino collaborarvi ai sensi dell'art. 21 della Costituzione della Repubblica Italiana che così dispone: "Tutti hanno diritto di manifestare il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni mezzo di diffusione". Tutti i testi, se non diversamente specificato, sono stati scritti per la presente testata. La pubblicazione degli scritti è subordinata all'insindacabile giudizio della Redazione: in ogni caso, non costituisce alcun rapporto di collaborazione con la testata e, quindi, deve intendersi prestata a titolo gratuito.

Tutte le informazioni, gli articoli, i numeri arretrati in formato PDF li trovate sul nostro sito: [www.socialnews.it](http://www.socialnews.it) Per qualsiasi suggerimento, informazioni, richiesta di copie cartacee o abbonamenti, potete contattarci a: [redazione@socialnews.it](mailto:redazione@socialnews.it)

Ufficio stampa: [ufficio.stampa@socialnews.it](mailto:ufficio.stampa@socialnews.it)  
Regist. presso il Trib. di Trieste n. 1089 del 27 luglio 2004 - ROC Aut. Ministero Garanzie Comunicazioni n° 13449. Proprietario della testata: Associazione di Volontariato @uxilia onlus www.uxilia.fvg.it - e-mail: [info@uxilia.fvg.it](mailto:info@uxilia.fvg.it)

Stampa: LA TIPOGRAFICA srl - Basaldella di Campofornido - UD - [www.tipografica.it](http://www.tipografica.it)  
Qualsiasi impegno per la realizzazione della presente testata è a titolo completamente gratuito. Social News non è responsabile di eventuali inesattezze e non si assume la responsabilità per il rinvenimento del giornale in luoghi non autorizzati. È consentita la riproduzione di testi ed immagini previa autorizzazione citandone la fonte. Informativa sulla legge che tutela la privacy: i dati sensibili vengono trattati in conformità al D.L.G. 196 del 2003. Ai sensi del D.L.G. 196 del 2003 i dati potranno essere cancellati dietro semplice richiesta da inviare alla redazione.

**Per contattarci:**  
[redazione@socialnews.it](mailto:redazione@socialnews.it), [info@uxilia.fvg.it](mailto:info@uxilia.fvg.it)

SCARICA GRATUITAMENTE DAL SITO  
[www.socialnews.it](http://www.socialnews.it)



TRATTA PROSTITUZIONE  
Anno 3, Numero 10 - DICEMBRE 2006

**Hanno scritto:** Massimiliano Fanni Canelles, Emma Bonino, Giorgia Meloni, Claudio Donadel, Marco Bufo, Francesco Carchedi, Federica Dolente, Andrea Mormiroli, Tina Abbondanza, Alessandra Mussolini, Silvia Scarpa, Vittoria Tola, Mara Cupani, Giovanni Tarzia, Gianni Paone, Antonella Inverno, Giancarlo Spagnoletto, Francesco Carchedi, Enrico Pugliese, Marco Paggi, Roberta Bettoni, Silvia Battaglia.

SCARICA GRATUITAMENTE DAL SITO  
[www.socialnews.it](http://www.socialnews.it)



IMMIGRAZIONE  
Anno 3, Numero 7 - Settembre 2006

**Hanno scritto:** Massimiliano Fanni Canelles, Raffaele Miele, Marcella Lucidi, Gianfranco Fini, Mariano Bottaccio, Maurizio Gasparri, Tito Boeri, Davide Giacalone, Alessandra Guerra, Roberto Antonaz, Daniele Damele, Martina Seleni, Elisabetta Kolar, Micaela Marangone, Serenella Pesarin, Federica Dolente, Sergio Briguglio, Mattia Vitello, Manuela Ponti, Giuliana Candia, Pilar Saravia, Aldo Morrone.

Editoriale

## Diritto d'asilo

di Massimiliano Fanni Canelles

Per la prima volta dalla Seconda Guerra Mondiale, il numero di rifugiati oggi al mondo ha superato i 50 milioni. Secondo i dati diffusi in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato dall'Alto Commissariato ONU per i rifugiati (UNHCR) il numero di sfollati, richiedenti asilo e rifugiati alla fine del 2013 aveva raggiunto la non lusinghiera vetta dei 51,2 milioni. Rispetto alla fine del 2012, sono state sei milioni le persone in più che sono state costrette a scappare dal proprio Paese d'origine, un aumento determinato principalmente dalla persistenza della crisi siriana e da alcune situazioni di esodo forzato in Africa, particolarmente gravi in Sud Sudan e nella Repubblica Centrafricana. Questo dato è particolarmente drammatico per l'intera società civile internazionale se si considera attentamente cosa implica il concetto stesso di rifugiato. Infatti il diritto d'asilo e il conseguente status di rifugiato si sono affermati come parte del catalogo dei diritti umani a partire dalla Seconda Guerra Mondiale con l'obiettivo di evitare che una tale atrocità disumana si ripetesse. Definito nella Convenzione di Ginevra del 1951, il rifugiato è colui il quale teme ragionevolmente di essere perseguitato dal Paese del quale è cittadino per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. Questi cinquanta milioni di individui hanno subito, uno per uno, una forma di violenza, uno per uno rischiano la vita a restare nella propria casa, uno per uno meritano tutto il nostro rispetto, la nostra protezione, il nostro aiuto.

Spesso, quando si parla di immigrazione, la confusione e i dubbi prevalgono, la disinformazione conduce ad un'interpretazione nebulosa dell'intero fenomeno che ha come diretta conseguenza una stigmatizzazione dei rifugiati. Immigrato e rifugiato sono delle figure distinte e non sono assimilabili. Lo status di rifugiato garantisce alla persona la protezione sotto l'egida della legislazione nazionale ed attraverso gli accordi internazionali di restare bloccati nel primo Paese dove riescono faticosamente ad arrivare, spesso non potendo ricongiungersi alla propria famiglia, ma nello stesso Paese non riescono ad integrarsi poiché la loro peculiare condizione non è nota, se non agli addetti del settore. È fondamentale, quindi, raccontare le storie dei rifugiati che ci sono in Italia, ospitati dai CARA o dai centri dello SPRAR, condividere le loro esperienze, indagare le condizioni in cui sono costretti a vivere. Proprio con questo scopo è nato il progetto "Voci migranti", un'attività di @uxilia Onlus in collaborazione con il Collegio Internazionale del Mondo Unito di Duino (TS): "Voci Migranti" è una newsletter che ha la finalità di diffondere il più possibile informazioni raccolte direttamente nel CARA di Gradisca d'Isonzo (GO). Questo l'obiettivo anche di questo numero di SocialNews interamente dedicato ai rifugiati e al diritto d'asilo perché senza un'informazione capace di sfatare pregiudizi e falsi miti è impossibile mutare il clima di diffidenza ed intolleranza determinato da limiti di conoscenza nel quale i rifugiati si trovano. Un clima che danneggia profondamente la loro vita, ma che riguarda tutti direttamente in quanto individui, in quanto umani.

### I CENTRI DI PRIMO SOCCORSO E ACCOGLIENZA (CPSA)

Sono strutture allestite nei luoghi di maggiore sbarco, dove gli stranieri vengono accolti e ricevono le prime cure mediche, vengono fotosegnalati, viene accertata l'eventuale intenzione di richiedere protezione internazionale e vengono smistati verso altri centri.

### CENTRI DI ACCOGLIENZA (CDA)

Sono strutture destinate a garantire una prima accoglienza allo straniero irregolare rintracciato sul territorio nazionale. L'accoglienza nel centro è limitata al tempo strettamente necessario per stabilire l'identità e la legittimità della sua permanenza sul territorio o per disporre l'allontanamento.

### CENTRI ACCOGLIENZA PER RICHIEDENTI ASILO (CARA)

Sono strutture nelle quali viene inviato e ospitato lo straniero richiedente asilo privo di documenti di riconoscimento o che si è sottratto al controllo di frontiera, per consentire l'identificazione o la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato.

### I CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE (CIE)

Sono strutture detentive dove vengono reclusi i cittadini stranieri sprovvisti di regolare titolo di soggiorno. In base all'art. 14 del T.U. 286/1998, come successivamente modificato dalla legge Bossi Fini (L 189/2002), dal Pacchetto Sicurezza (L 94/2009) e dal decreto di recepimento della Direttiva Rimpatri (L 129/2011), il trattenimento nei CIE viene disposto dal Questore per un tempo di 30 giorni, prorogabile per un massimo totale di 18 mesi.

**I CENTRI SONO PIANIFICATI DALLA DIREZIONE CENTRALE DEI SERVIZI CIVILI PER L'IMMIGRAZIONE E L'ASILO** Sono gestiti a cura delle Prefetture-Utg tramite convenzioni con enti, associazioni o cooperative aggiudicatrici di appalti del servizio.

Pierre Krähenbühl

Commissario Generale di United Nations Relief and Works Agency (Unrwa)

## Una crisi insostenibile

**Non esiste un rifugiato che miri a restare tale. Spesso, sono vittime di ingiustizia, occupazione, blocco, conflitto. Ma sono anche attori del loro sviluppo, con capacità che molti al mondo dovrebbero invidiarli**



A 120 bambini è stato recentemente permesso di uscire da Yarmouk, il campo di rifugiati palestinesi a Damasco, per sostenere gli esami. Questi quattordicenni sono emersi da una realtà apocalittica che chiamano casa, scioccati e frastornati, vittime di uno dei conflitti più spietati del nostro secolo.

Due settimane dopo gli stessi ragazzi sono tornati a Yarmouk, dalle loro famiglie, in un luogo dove le distribuzioni alimentari delle Nazioni Unite riescono a soddisfare solo un quarto dei bisogni degli oltre 18.000 civili intrappolati in un ambiente di una durezza incredibile, dove l'assenza di cure mediche decreta la morte per cause altrimenti facilmente curabili.

È stato un momento tragico, che ha messo a nudo l'assenza di speranza di questi ragazzi, una metafora dell'insostenibilità della situazione dei rifugiati palestinesi nel ciclone di questo conflitto. In Siria oltre 550.000 rifugiati registrati con l'UNRWA sono sfollati, i 12 campi in cui lavoravamo trasformati in un teatro di guerra. Nella Giornata Mondiale del Rifugiato è imperativo parlare della sofferenza di questa popolazione dimenticata, capire il contesto in cui lotta per sopravvivere pur nella sua intrinseca complessità. Non è solo la Siria, l'insostenibilità della vita di questo popolo è evidente anche in Cisgiordania, dove l'impatto dell'occupazione israeliana e dell'espansione degli insediamenti è multidimensionale e profondo. I rifugiati palestinesi sono vittime di un sistema che impedisce loro libertà di movimento. Molti devono fare i conti con le demolizioni delle loro case e gli espropri dei terreni. I bambini e i civili si confrontano con la crescita nell'uso della violenza. In Cisgiordania il muro sta distruggendo la vita di intere comunità. L'occupazione è sinonimo di un'inversione nel processo di sviluppo, soffocando l'economia con le conseguenze prevedibili. L'accesso al cibo non è garantito per oltre il 33% della popolazione, 1,6 milioni di rifugiati palestinesi secondo l'ultimo censimento di UNRWA.

A Gaza l'insostenibilità ha tante unità di misura. Una mi ha colpito particolarmente: il numero di rifugiati palestinesi che si rivolgono all'UNRWA per le distribuzioni alimentari è cresciuto da 80.000 nel 2000 a oltre 800.000 oggi. Quando a Gaza ho incontrato quello che una volta era un imprenditore affermato fare la fila per la farina ho dato un volto al tragico peggioramento di questa situazione. A Gaza sono tantissimi questi volti. La disoccupazione giovanile è al 65%, tra le donne raggiunge

l'80%. Questa insostenibilità ha anche un impatto ambientale allarmante: il 90% dell'acqua non è adatta al consumo, l'intera falda acquifera potrebbe diventare inutilizzabile entro il 2016, con danni irreversibili entro il 2020 se non verranno prese misure drastiche e immediate. Ci sono pochi segnali che qualcosa in questa direzione verrà fatto.

Le proiezioni del numero dei rifugiati che l'UNRWA dovrà assistere nei prossimi anni sottolinea ancora una volta l'insostenibilità di questa situazione: nel 2012, 5,27 milioni di persone erano registrate con l'UNRWA. Questo numero è destinato a crescere fino a 5,75 milioni nel 2016, e a 6,46 milioni nel 2020. Il numero dei più poveri diventerà 1,7 milioni nel 2021.

Ogni giorno che passa, diventa sempre più urgente ascoltare le voci di chi ha perso tutto, le loro paure, i loro timori. Passano i decenni, e si aggiungono altre crisi nel Medio Oriente e nel mondo, mettendo a rischio anche la narrativa di questa crisi bollata come "una vecchia storia". Lo sbaglio che ignorare la sofferenza dei rifugiati palestinesi è un rischio che non ci possiamo permettere.

Da Yarmouk al sovraffollamento dei campi rifugiati in Libano, dove 50.000 nuovi arrivi dalla Siria hanno piegato un ecosistema già fragile, dai rifugiati intrappolati dietro un muro in Cisgiordania alla spirale negativa dalla quale non si vede un'uscita a Gaza, l'insostenibilità riguarda tutti gli aspetti della vita. Devo ancora incontrare un rifugiato che voglia essere un rifugiato, o che spera di rimanere tale. I rifugiati palestinesi non sono diversi. L'appello per una soluzione giusta e durevole alle loro sofferenze deve essere ascoltato.

Fino a che questa condizione non verrà realizzata l'UNRWA gioca un ruolo in questa trasformazione. In tempo di pace, una pace relativa, il nostro lavoro di sviluppo nel settore educativo, sanitario e dei servizi sociali promuove la stabilità, la dignità, e il rispetto dei diritti. In tempo di guerra, la nostra assistenza emergenziale costruisce la resilienza e mitiga la negazione dei diritti, sebbene tanto sia ancora da fare.

Adesso, dopo oltre 60 anni, il contributo di UNRWA parla da solo: abbiamo raggiunto i tassi di alfabetizzazione più alti di tutto il Medio Oriente, una riduzione estrema nella mortalità neonatale e materna. Il nostro impegno è quello di ogni operatore umanitario, che rischia in prima persona per portare aiuti di emergenza e assistenza in Siria, Libano, Gaza. Il nostro lavoro continuerà fino a che non sarà trovata una giusta soluzione. Ho capito fin dal primo giorno che il mandato di UNRWA non è in vendita.

Credo con passione che il nostro contributo sia legato indissolubilmente a quello delle migliaia di rifugiati che costituiscono la maggioranza del nostro staff. Come tutti i rifugiati, i palestinesi sono prima di tutto individui che si vogliono realizzare con orgoglio. Sono vittime di ingiustizia, occupazione, blocco, conflitto. Ma sono anche attori del loro sviluppo, con capacità che molti al mondo dovrebbero invidiarli. I palestinesi vanno giustamente fieri del tasso di alfabetizzazione dei loro figli e dei risultati brillanti delle nuove generazioni di professionisti.

Lo sforzo di UNRWA si concentrerà sempre più sulla ricerca di donatori e donazioni per preservare e sostenere i risultati già ottenuti, promuovendo a tutti i livelli i diritti umani e la dignità. Non dimentichiamo che questa crisi ha il volto dei bambini sotto shock a Yarmouk, dell'ex imprenditore in fila per il cibo a Gaza, o di uno qualsiasi dei 5 milioni di rifugiati registrati con noi. Nessun aiuto potrà mai compensare la perdita dei diritti e della dignità.

Maria de Donato

Responsabile della Sezione Legale del Consiglio italiano dei rifugiati

## Mare Nostrum e poi?

**Non bastano le navi che salvano le vite di chi arriva per mare ma serve istituire presidi dell'Unione Europea nei Paesi di origine e di transito per avviare l'esame delle richieste di protezione internazionale. I posti di controllo dovrebbero, inoltre, essere più attenti al rispetto dei diritti fondamentali**



La tragedia di Lampedusa del 3 ottobre scorso, nella quale perirono 366 persone, ha scatenato una forte indignazione da parte dell'opinione pubblica mondiale e delle Istituzioni italiane ed europee. A seguito di tale tragedia sono state rafforzate le operazioni di intercettazione e di soccorso da parte dell'Agenzia europea Frontex, che effettua il coordinamento operativo delle attività volte al controllo e alla sorveglianza delle frontiere. Secondo l'ultimo Rapporto Generale dell'Agenzia Frontex, nel 2013 sono state condotte 683 operazioni di ricerca e salvataggio in mare, grazie alle quali sono state trattate in salvo oltre 37.000 persone. Inoltre, sono state intercettate 107.000 persone che hanno tentato di attraversare irregolarmente le frontiere esterne dell'Unione Europea, il 48% in più rispetto alle 72.500 del 2012. Tale incremento è dovuto all'aumento di cittadini siriani che arrivano per lo più in Grecia, Bulgaria e Italia, di migranti provenienti dall'area sub-sahariana che partono dal Nord Africa, principalmente Libia ed Egitto, per approdare soprattutto in Italia, e da un consistente numero di migranti rintracciato in Ungheria che avevano attraversato Serbia e Grecia. A seguito della tragedia di Lampedusa, su iniziativa italiana, il 18 ottobre del 2013 è stata lanciata l'operazione umanitaria e militare "Mare Nostrum" che ha consentito il salvataggio di oltre 30.000 persone. Secondo un comunicato del Viminale, dall'inizio dell'anno al 19 maggio sono sbarcate in Italia oltre 38mila persone, il 97% delle quali in Sicilia. Si è registrato un sensibile incremento dei flussi rispetto allo stesso periodo del 2013, in cui erano giunte via mare 4.290 persone. Nel 2013 sono stati registrati 42.925 arrivi via mare. Le imbarcazioni sono

sempre più insicure e fatiscenti e partono quasi sempre dalla Libia (93%) e dall'Egitto (4%). Quasi la metà degli arrivi è costituita da cittadini eritrei (31%) e siriani (14%). Sulle navi militari coinvolte nell'operazione "Mare Nostrum" vengono effettuate le attività di pre-identificazione e di foto segnalamento che assumono grande rilevanza alla luce del Regolamento cosiddetto Dublino III. Questoprevede che il migrante sia preso in carico dal Paese che ha consentito l'accesso regolare o irregolare nella "Fortezza Europa". In tal caso, lo Stato è considerato responsabile dell'esame delle richieste di protezione internazionale e del rimpatrio di persone che non hanno titolo per soggiornare nell'UE. Considerato che il suddetto Regolamento è stato adottato per soddisfare gli interessi degli Stati e non le esigenze dei richiedenti asilo, spesso accade che questi si rifiutino di essere fotosegnalati o che, dopo la presentazione della richiesta di asilo, anche se accolti nei centri di accoglienza, facciano perdere le loro tracce per raggiungere i familiari e connazionali stabiliti per lo più nei Paesi dell'Europa centro-settentrionale. Lì fanno affidamento su un sistema di accoglienza più efficiente e benefici sociali maggiori rispetto a quelli previsti in Italia, Ungheria o Grecia. I migranti lasciano l'Italia anche per la lentezza delle procedure di esame delle richieste d'asilo, le difficili condizioni di accoglienza e le limitazioni alla libera circolazione in territorio europeo, anche dopo il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. Molte organizzazioni del settore, tra cui il Consiglio Italiano per i Rifugiati, hanno più volte chiesto l'abolizione di questo strumento normativo che privilegia gli interessi degli Stati e non quelli delle persone in fuga.

L'operazione "Mare Nostrum" continua ad essere fortemente criticata dai paesi dell'Europa centro-settentrionale i quali si ritrovano a dover gestire migliaia di casi che "sfuggono" al controllo dell'Italia. Tale strumento, anziché scoraggiare, incentiverebbe le partenze dei migranti dal Nord Africa richiamando nuovi flussi migratori. Critiche sono state mosse anche da alcuni politici italiani i quali, oltre ad essere contrari allo stanziamento di 9 milioni di euro al mese per tale operazione, prospettano l'aumento dei migranti in Italia ed in Europa e, di conseguenza delle attività illegali delle organizzazioni criminali.

Nonostante i dissensi, il Sottosegretario Graziano Delrio ha espresso il parere favorevole del governo sulle mozioni approvate alla Camera il 16 maggio scorso in merito all'operazione umanitaria "Mare Nostrum" affermando che: "Le vite salvate in mare aperto sono un valore assoluto". Il Governo italiano si è impegnato per promuovere un più stretto coordinamento delle attività di pattugliamento del Mediterraneo tra gli Stati membri dell'UE, in cooperazione con i Paesi di origine e di transito dei flussi migratori. Il fenomeno dei massicci arrivi via mare non riguarda solo l'Italia, ma l'intera Unione Europea e deve essere affrontato secondo il principio di solidarietà e condivisione di responsabilità. Particolare rilievo assumono le proposte di istituire presidi dell'Unione Europea nei Paesi di origine e di transito dove poter avviare l'esame delle richieste di protezione internazionale. A tal proposito, la Commissione Europea, nella Comunicazione dell'11 marzo scorso, ha sottolineato che "l'Unione Europea dovrebbe fare in modo che le persone con bisogni fondati di protezione arrivino in modo più ordinato, riducendo così il raggio d'azione del traffico di migranti e le tragedie umanitarie". Prima di tale Comunicazione l'ECRE (di cui fa parte il CIR), ha sottolineato l'esigenza di sviluppare controlli alla frontiera nel rispetto dei diritti umani e la necessità di introdurre canali legali di accesso alla protezione. Dopo più di 10 anni di dibattito politico si ritorna a prendere in considerazione tali programmi. Infatti, già nel 2002, la Commissione Europea aveva indicato la necessità di schemi di ingresso protetto e aveva commissionato uno studio di fattibilità, i cui risultati sono stati presentati nel corso di un seminario internazionale organizzato dal CIR nell'ottobre del 2003 a Roma sotto la Presidenza italiana del Consiglio dell'UE. Si auspica che durante l'imminente Presidenza italiana si affronti la questione migratoria con spirito di condivisione di responsabilità e di solidarietà tra Stati dell'UE nel pieno rispetto dei principi umani fondamentali, in particolare del principio di non-refoulement. Si auspica, altresì, che si giunga ad un accordo politico al fine di inserire la procedura di ingresso protetto nell'attuale legislazione europea, la quale prevede solo la possibilità di presentare la richiesta di protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, acque territoriali incluse.

## LA SALUTE DEI MIGRANTI

A bordo delle unità navali impegnate nell'operazione Mare Nostrum è ormai costante la presenza di personale sanitario con specifica formazione per la gestione delle quarantene. Si utilizza il lasso di tempo tra recupero ed arrivo in porto per effettuare operazioni di controllo. A questo riguardo la comunità scientifica ha riportato l'attenzione su una patologia ritenuta eradicata in Europa, la tubercolosi. Sembra dimostrare una connessione tra arrivo dei migranti e riaccensione della malattia, spesso provocata da ceppi microbatterici altamente resistenti ai farmaci. La tubercolosi interagisce inoltre col virus HIV e la combinazione delle due infezioni è letale, una accelerando il decorso dell'altra. Solo da poco è stata disposta dal Ministro della Salute Lorenzin l'effettuazione di test di controllo tra i migranti. Recentemente inoltre, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato l'emergenza sanitaria internazionale per la poliomielite, malattia che in Europa era da anni pressoché scomparsa grazie al programma vaccinale. Nel 2013, il 60% dei casi di polio nel mondo erano da importazione, legati a viaggiatori adulti. Anche l'epatite B, così come la tubercolosi, propagata da paesi ad alta endemia e con forte spinta migratoria, può essere asintomatica al momento dell'arrivo dei soggetti ammalati e manifestarsi in seguito, favorita dalle precarie condizioni. Ancora, negli ultimi mesi, sono state emesse tre circolari del Ministero della Salute Italiano, tutte con lo stesso argomento in oggetto "Misure di sorveglianza per contrastare la diffusione dell'Ebola". Ufficialmente rivolte ai punti internazionali d'ingresso, queste raccomandazioni si estendono all'operazione Mare Nostrum. Dal Ministero della Salute è partita anche la richiesta, in chiave anti-Ebola, di avere a bordo delle navi barelle di alto bio-contenimento per l'eventuale trasporto di pazienti infetti. D'altronde è sempre attivo il Protocollo Operativo del Ministero della Salute per la sorveglianza sindromica e la profilassi immunitaria verso l'emergenza immigrati dall'Africa settentrionale. Le attività di assistenza di primo livello, realizzata sul campo da personale medico e paramedico, prevedono una prima valutazione clinica degli immigrati per selezionare quelli da inviare direttamente alle strutture di accoglienza rispetto a coloro che necessitano di un intervento sanitario urgente. Il Governo Italiano, attraverso il Testo Unico sull'immigrazione del 1998 e le sue successive modifiche, assicura le prestazioni sanitarie a tutti i cittadini stranieri, anche a quelli non regolari; in particolare l'art. 35 regola nei presidi pubblici ed in quelli privati accreditati "le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio" ed estende a tutti i programmi di medicina preventiva, a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Gli immigrati regolari hanno accesso ai servizi forniti dal SSN, qualunque sia la loro condizione economica, ma anche gli irregolari possono recarsi ai centri di assistenza medica speciali del SSN, a condizione che vengano identificati e certificati come "stranieri temporaneamente presenti". La maggior parte dei migranti che giunge in Italia è comunque in buone condizioni. Ma lo stato di salute di questi soggetti può esaurirsi nel tempo, a causa di precarie situazioni di vita e di lavoro.

Antonio Irlando  
Dirigente medico Ass4 Medio Friuli



## LA GIORNATA DEL RIFUGIATO CI AIUTA A NON DIMENTICARE

*In questo momento tre nuovi scenari di guerra, Siria, Sud Sudan e Repubblica Centrafricana, costringono le persone a lasciare il proprio Paese in cerca di un pò di stabilità. Chi fugge ha bisogno di tutto, cibo e medicine in primis. Nel frattempo, il fronte di intervento si allarga costantemente tanto che oggi sono 45 milioni gli sfollati in tutto il mondo*



Il Programma Alimentare Mondiale delle Nazioni Unite (WFP) ha celebrato un'altra triste Giornata Mondiale del Rifugiato. Le recenti violenze in Iraq hanno costretto mezzo milione di persone ad abbandonare le proprie case. I gruppi jihadisti si sono riorganizzati e minacciano città che si pensava finora tranquille. Pochi giorni fa poi, i media hanno trasmesso la notizia delle violenze perpetrate su chi si era recato ai seggi per votare. Si tratta di persone che si aggiungono ai 45,2 milioni di sfollati in tutto il mondo - secondo l'agenzia ONU per i rifugiati, UNHCR.

Il WFP è la più grande agenzia umanitaria che combatte la fame nel mondo fornendo cibo in situazioni di emergenza e lavorando con le comunità per costruire la resilienza.

"Il mondo sta già affrontando tre crisi di proporzioni devastanti che hanno trasformato milioni di studenti, agricoltori e commercianti in rifugiati", ha dichiarato il Direttore Esecutivo del WFP, Ertharin Cousin, il giorno dopo la sua visita al campo rifugiati di Zaatari in Giordania. "Il mondo deve ricordare che conflitti come quelli in Iraq, Siria, Sud Sudan e Repubblica Centrafricana non solo distruggono la vita di coloro che fuggono, ma gravano anche sulle risorse, spesso limitate, delle comunità che li accolgono. La Giornata del Rifugiato ci offre un'altra occasione per ricordare al mondo queste sfide".

Cousin ha visitato il campo di Zaatari per ascoltare alcune delle storie delle 85.000 persone che vivono lì, ancora in attesa della fine delle violenze in Siria.

Solo da un anno i media occidentali raccon-

tano la difficile situazione siriana mentre restano avvolte nell'ombra altre situazioni come quella del Sud Sudan e della Repubblica Centrafricana.

### RIFUGIATI IN FUGA DALLA SIRIA

In Siria la guerra dura da 3 anni e con la rielezione di Assad al terzo mandato non sembra essere destinata a conclusione. Ogni 12 minuti il regime uccide: ogni 30 minuti muore un uomo, una donna ogni 45 minuti e un bambino ogni 50. Ogni 10 ore un prigioniero politico soccombe alle torture nelle prigioni di Assad e ogni 8 ore e mezzo un siriano muore per il freddo. Chi può fugge lasciandosi dietro la distruzione mentre migliaia di ragazzi e ragazze hanno dovuto rinunciare agli studi. Sono infatti state distrutte scuole, ospedali e luoghi di culto. Ad oggi, più di 2,7 milioni di siriani si sono rifugiati in Egitto, Iraq, Giordania, Libano e Turchia. Per provvedere ai bisogni della propria famiglia, ogni rifugiato si trova a dover affrontare difficoltà sempre maggiori. Uno dei modi in cui il WFP cerca di alleviare il fardello che grava sui rifugiati che sulle comunità ospitanti è quello di fornire buoni alimentari che permettono di acquistare cibo nei negozi locali. In questo modo, i pochi soldi disponibili possono servire per comprare altri beni di prima necessità come medicine e vestiti.

### CARENZE DI FONDI PER IL SUD SUDAN

Nonostante il deficit di 475 milioni di dollari nei fondi destinati alle operazioni di emergenza in Sud Sudan per i prossimi sei mesi, il WFP fornisce assistenza salvavita a più di un milio-

ne tra sfollati e persone che vivono in aree isolate difficili da raggiungere. In molti hanno dovuto fare la scelta di salvare la propria famiglia a discapito di tutte le ricchezze accumulate. Chi riesce a raggiungere l'Occidente poi, trova difficile spiegare a chi è rimasto indietro le nuove condizioni di vita. Resta difficile infatti far capire a chi non lo sperimenta le condizioni di vita di chi ha ottenuto lo status di rifugiato; spesso ci si deve accontentare di un lavoro qualsiasi, magari mal pagato, anche se si è in possesso di un titolo di studio e si faceva parte della borghesia nel proprio paese di origine. Le differenze culturali poi possono rappresentare un ulteriore ostacolo e il senso di confusione si somma allo stress del viaggio e ai traumi del passato rendendo la psiche più fragile in un momento in cui invece si avrebbe bisogno di tutte le energie fisiche e mentali. Risulta utile in questi casi l'attività di organizzazioni di supporto oltre che delle comunità di immigrati già consolidate. Per questo motivo, è più facile che chi decida di fuggire vada in una nazione dove sono già presenti altre persone della stessa nazionalità. Si cerca infatti di ricomporre quella frattura interna tra il "prima" e il "dopo" mettendo insieme i cocci della propria identità. Un'identità che si ricostruisce in un gruppo percepito come amico e che fa da strumento di transizione verso un nuovo modo di vivere.

### CRISI IN REPUBBLICA CENTRAFRICANA

Esplose a dicembre 2013, le violenze in Repubblica Centrafricana continuano a causare la fuga di un numero sempre maggiore di persone. In più di 226.000 si sono rifugiati nei vicini Camerun, Ciad, Repubblica Democratica del Congo e Repubblica del Congo. Ogni settimana almeno 2.000 centrafricani fuggono dal paese per raggiungere il Camerun. Questi si aggiungono agli oltre 100.000 che sono già lì. Arrivano esausti, affamati, spesso malati e, purtroppo, troppo spesso senza tanti familiari che non sono sopravvissuti al viaggio. Molti dei rifugiati devono combattere contro gli effetti potenzialmente letali della malnutrizione. Fino al 30% dei bambini che arrivano, infatti, soffre di malnutrizione acuta. Vengono distribuiti speciali prodotti altamente nutritivi e sali minerali, utili per fronteggiare gli attacchi di dissenteria, malattia comune in posti sovraffollati dove gli standard igienici non sono molto alti.

Insomma si fa di tutto pur di avere un futuro e forse, al di là delle difficoltà, è in queste occasioni che ci si riscopre tutti umani e in fondo uguali.

Angela Michela Rabiolo  
Caporedattrice SocialNews

Giovanni Cordini

Professore ordinario di Diritto Pubblico Comparato presso l'Università di Pavia e Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

## Fra teoria e realtà

**Immigrato e rifugiato sono delle figure distinte e non assimilabili. Lo status di rifugiato garantisce alla persona la protezione sotto l'egida delle regole stabilite attraverso gli accordi internazionali e delle correlate disposizioni del diritto domestico**

### ORIGINI E SVOLGIMENTI STORICI DELL'ASILO

Il significato del termine greco *asylon* e di quello latino *asylum* (m) richiamano alla mente l'idea di "inviolabilità" in quanto riferiti ad un luogo "senza diritto di cattura". Durante l'antichità, e fino alla rimozione del diritto di asilo territoriale attribuito ad alcuni luoghi, un elemento comune e costante è dato dalla relazione con il sacro. L'ospitalità, il ricovero, il rifugio rappresentavano una mera conseguenza del riconoscimento dell'inviolabilità sacrale di un tempio o di un altro luogo di culto in ragione del rispetto dovuto alle divinità e ai custodi del tempio stesso. Nel diritto moderno, il diritto d'asilo è attribuito sulla base di una condizione soggettiva specificamente riconosciuta nell'ordinamento giuridico internazionale e nei diritti positivi degli Stati. La concezione religioso-sacrale dell'asilo andava associata all'idea fondamentale di "inviolabilità o immunità" di alcuni luoghi. È stata prospettata un'efficace distinzione tra l'asilo territoriale, concesso in relazione alla sacralità del sito, e "l'asilia personale" del mondo greco e di quello egizio-tolemaico, un istituto concepito in relazione ad una particolare concessione fatta all'individuo. In Grecia, questo privilegio garantiva l'individuo da qualsiasi turbamento recato alla sua persona o ai suoi beni da parte degli abitanti della città che lo attribuiva. Ne godevano, di regola, coloro i quali erano ritenuti meritevoli di una particolare considerazione pubblica, come gli atleti, durante i viaggi verso i luoghi nei quali si disputavano le gare, gli ambasciatori, gli stranieri che avevano reso apprezzabili servizi alla città. A questa concessione si può associare il riconoscimento, mediante trattati, di speciali condizioni di favore riservate agli abitanti di città confederate o alleate. Si poteva, ad esempio, convenire che il cittadino straniero, appartenente ad una delle due città contraenti, potesse far valere i propri diritti presso i tribunali dell'altra. L'asilo territoriale era un privilegio di tutti i luoghi sacri in Israele, Egitto e Grecia. Chi otteneva rifugio (non solo gli stranieri, ma anche i malfattori, gli schiavi fuggiti o perseguitati, i debitori, i nemici) veniva protetto non per una

considerazione soggettiva, ma esclusivamente per rispetto verso il "luogo sacro". La persona che si rifugiava in un tempio e si poneva, così, sotto la protezione diretta di una divinità, riceveva asilo in ragione della sacralità del luogo ed era posto sotto la protezione del "custode del tempio" e della comunità che venerava quella divinità. In Grecia, da una prima configurazione prettamente religiosa dell'istituto, si ebbe, in seguito, l'attribuzione di un significato politico cui si connette il riconoscimento giuridico della condizione dell'asilante. Questo passaggio si denota attraverso l'introduzione di alcuni limiti alla possibilità di ottenere "asilo", stabilendo delle speciali condizioni per poterne usufruire (dalla selezione dei luoghi all'attribuzione specifica di un titolo che configurasse il sito come dotato d'asilia, all'esclusione di alcuni crimini). Col tempo, questo privilegio venne notevolmente ristretto e fu concesso solo agli individui che le circostanze politiche avevano costretto alla fuga ed a coloro che non si erano resi colpevoli di gravi reati. La Chiesa si servì dell'asilo come mezzo per la redenzione del peccatore sottraendolo all'immediato pericolo della vendetta privata e offrendogli una possibilità di pentimento. Questa configurazione religiosa dell'istituto dell'asilo rispondeva all'idea per cui nella condizione umana si può sempre cadere in ragione della fallibilità dell'uomo e, tuttavia, non si deve mai rinunciare alla possibilità di riparare il peccato e consentire al peccatore di ritrovare la via della verità, confidando nella misericordia di Dio piuttosto che nella mera giustizia terrena. È noto il riferimento manzoniano di cui al capitolo IV dei Promessi Sposi, ove l'autore, descrivendo, con ineguagliabile ricostruzione del contesto storico, la vicenda della conversione di Lodovico (poi padre Cristoforo), scrive "il fatto era accaduto vicino ad una chiesa di cappuccini, asilo, come ognuno sa, impenetrabile allora a' birri e a tutto quel complesso di cose e di persone, che si chiamava la giustizia". Subito dopo, commentando la decisione di Lodovico di chiedere perdono e vestire l'abito dei frati cappuccini: "La risoluzione di Lodovico veniva molto a proposito per i suoi ospiti, i quali per cagion sua, erano in un bell'intrigo. Rimandarli dal convento ed esporli così alla giustizia, cioè alla vendetta de' suoi nemici, non era partito da metter neppure in consulta. Sarebbe stato lo stesso che rinunciare a' propri privilegi, screditare il convento presso il popolo, attirarsi il biasimo di tutti i cappuccini dell'universo, per aver lasciato violare il diritto di tutti, concitarsi contro tutte l'autorità ecclesiastiche, le quali si consideravano come tutrici di questo diritto[...] Ora questo, vestendo l'abito di cappuccino accomodava ogni cosa". Il Manzoni, offrendo un mirabile affresco dell'epoca in cui colloca il romanzo, non trascura di sottolineare la difficile convivenza tra la forza, derivante dall'appartenenza ad un ceto che non esita a valersi dei propri privilegi, e il rispetto di consuetudini ancestrali che legittimano l'asilo ed impongono ad un altro potere di difenderlo. La ricerca storica ha dimostrato, invero, che l'asilo religioso ebbe uno speciale statuto, per il quale vigevano anche

deroghe ed eccezioni, così da circoscrivere e, col trascorrere del tempo, abbattere il muro dell'impenetrabilità. Vi erano limiti ed erano previste varie esclusioni, ad esempio, in relazione alla particolare gravità dei reati commessi, dunque tenendo conto della situazione personale di colui il quale si avvaleva dell'istituto. Con tali caratteri, l'asilo religioso venne rispettato durante tutto il Medio Evo ed è solo con la formazione degli Stati nazionali che si giunse alla sua graduale abolizione, per via d'abrogazione o per desuetudine. I governanti liberali, ritenendo che l'asilo religioso fosse oramai divenuto solo un anacronistico privilegio, ne disposero l'abrogazione.

### IL DIRITTO DI ASILO NEGLI ORDINAMENTI CONTEMPORANEI

Il diritto d'asilo negli ordinamenti contemporanei consiste nella protezione accordata da uno Stato allo straniero che ne faccia richiesta sulla base di motivazioni riconducibili a esigenze di tutela avverso limitazioni dei diritti fondamentali e forme di persecuzione politica. Quasi tutte le Costituzioni dei diversi Paesi, seppure con formule differenti, riconoscono il diritto di asilo, anche in relazione all'esigenza di conformarsi alle disposizioni dei trattati e delle convenzioni internazionali. Il diritto internazionale distingue tra asilo territoriale ed asilo extraterritoriale o diplomatico. Il diritto d'asilo territoriale consiste nella protezione che lo Stato accorda allo straniero nella propria sfera territoriale. Il diritto d'asilo extraterritoriale o "asilo diplomatico" configura la protezione accordata dallo Stato al di fuori del proprio territorio in un luogo (ad esempio la sede diplomatica, la nave da guerra, l'aeromobile militare) che gode di extraterritorialità. L'irradiazione dei diritti umani fondamentali, ivi compreso il diritto di asilo, nei singoli ordinamenti positivi è difficoltosa e non sempre ne assicura l'effettivo rispetto da parte di tutti. Vi sono numerose situazioni di fatto che perovano il contrario. La stessa disciplina giuridica dell'asilo ammette condizioni che consentono di stabilire dei limiti, far valere delle eccezioni, interpretate con larga discrezionalità, al fine di sottrarre gli Stati e le pubbliche autorità da obblighi che possono risultare troppo gravosi. Si riscontrano, poi, molti casi di palesi violazioni del diritto internazionale e inadempimenti rispetto ai patti sottoscritti. Riesce utile osservare che le condizioni originarie in cui questo istituto venne a formarsi nel diritto internazionale, nel corso del tempo sono profondamente mutate. I casi individuali motivati da prevalenti motivi di dissidenza politica e basati su soggettive richieste di protezione sono limitati, mentre prevalgono ragioni collettive ed esodi di massa per cui riesce molto difficile, per gli apparati burocratici, tenere conto della particolare condizione in cui si trovano coloro i quali sono forzatamente sradicati dal proprio luogo d'origine e vengono anche perseguitati, avendo spesso subito torture, violenze e privazioni ed avendo assistito ad ogni genere di efferatezze o avendo perduto familiari ed amici. Un esame rigoroso della questione qui affrontata impone di valutare con attenzione particolare le concrete situazioni nelle quali si trovano uomini e donne che chiedono protezione attraverso l'asilo. Dal punto di vista giuridico, il "rifugiato" che risponde alla definizione stabilita dalle convenzioni internazionali deve oggi trovarsi sempre in un'effettiva condizione personale di pericolo, da intendersi come rischio di essere sottoposto, nel Paese d'origine, a persecuzione per ragioni politiche, razziali, religiose. Lo status di rifugiato garantisce alla persona la protezione da parte

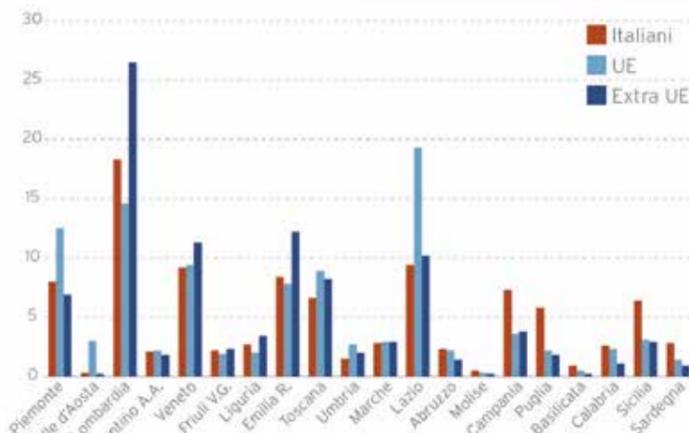
di un ordinamento differente da quello originario e dovrebbe consentire al perseguitato politico di trovare effettivo ricovero nel Paese di accoglienza, sotto l'egida delle regole stabilite attraverso gli accordi internazionali e delle correlate disposizioni del diritto domestico. Immigrato e rifugiato politico sono delle figure distinte e non sono assimilabili, anche se, nell'opinione comune, spesso le identità vengono confuse. In concreto, riesce arduo assicurare ai rifugiati le protezioni e le garanzie che gli ordinamenti hanno previsto.

## IL QUADRO REGIONALE

Popolazione straniera residente 4.387.721

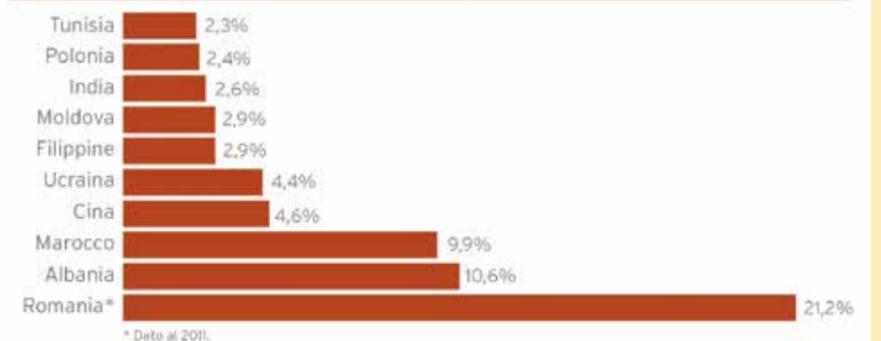


Occupati per regione e cittadinanza. Anno 2012.



FONTE: Caritas e Migrantes, XXXIII Rapporto Immigrazione 2013. Elaborazione su dati ISTAT.

Cittadini stranieri. Le prime 10 nazionalità. Anno 2012.



FONTE: Caritas e Migrantes, XXXIII Rapporto Immigrazione 2013. Elaborazione su dati ISTAT.

Francesco Cherubini

Ricercatore di Diritto dell'Unione Europea presso l'Università Luiss "Guido Carli" di Roma

## Un bilancio sulla politica europea di asilo

**Siamo ormai al termine del primo pacchetto asilo, costituito da tre direttive e due regolamenti. Alle porte vi è l'entrata in vigore delle nuove norme sulle quali, ora, si concentrano le aspettative per il rinnovo di un sistema finora inefficace**

La politica europea di asilo, come noto, ha avuto un'evoluzione estremamente travagliata: prima, le scarse norme elaborate fuori dal diritto (allora) comunitario e contenute nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 1990, in seguito sostituite, a partire dal 1997, da quelle della Convenzione di Dublino; poi, la faticosa assegnazione alla Comunità Europea di competenze in materia di asilo idonee a produrre atti giuridici vincolanti, quali regolamenti e direttive, operata dal Trattato di Amsterdam (entrato in vigore nel 1999); in ultimo, la definitiva consacrazione di tale politica al metodo comunitario (ad un metodo, cioè, nel quale maggiore spazio decisionale è lasciato dagli Stati membri alle istituzioni dell'Unione), avvenuta con la recente riforma voluta dal Trattato di Lisbona.

Al momento, siamo giunti quasi al termine del funzionamento del primo pacchetto asilo, varato alla metà degli anni 2000, e costituito, principalmente, da tre direttive (su qualifiche, procedure e accoglienza) e due regolamenti (uno sostitutivo della vecchia Convenzione di Dublino, l'altro sul sistema Eurodac). Alle porte vi è l'entrata in vigore del nuovo pacchetto asilo (approvato secondo le nuove procedure, con un più incisivo coinvolgimento del Parlamento Europeo): un insieme di direttive e regolamenti sostitutivi di quelli adottati nella prima fase, destinati, peraltro, ad introdurre modifiche significative al sistema ancora (in buona parte) in vigore.

Ovviamente, in vista dell'elaborazione del secondo pacchetto asilo, vi è stato un ripensamento generale della efficacia della disciplina de qua, di cui principale protagonista è stata la Commissione Europea; un ripensamento che – crediamo – non è riuscito (e, forse, non poteva comunque riuscire) ad incidere sulle carenze più evidenti del sistema europeo di asilo. La crepa principale (e strutturale) di questo sistema emerge con chiarezza analizzando una categoria di dati statistici: le percentuali sulle domande di protezione internazionale (status di rifugiato e protezione sussidiaria) che hanno suscitato

cesso, in via definitiva, nei Paesi membri dell'Unione. Occorre premettere che i due motivi storici che hanno indotto gli Stati ad affidare all'Unione la politica di asilo erano quello di evitare il fenomeno dei c.d. rifugiati in orbita (richiedenti, cioè, "rimpallati" da uno Stato all'altro in virtù di difformi norme sulla competenza ad esaminare le domande) e quello dell'asylum shopping (la scelta, da parte del richiedente, di presentare domanda nel Paese ove essa ha maggiori possibilità di successo). La condizione necessaria per porre in essere un sistema che eliminasse questi due fenomeni era proprio l'uniformità della disciplina dell'asilo e della sua applicazione in tutti gli Stati membri, di modo che fosse con certezza individuabile lo Stato membro competente ad esaminare la domanda (a questo servivano proprio le prime norme contenute nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e, poi, nella Convenzione di Dublino) e che questo stesso Stato applicasse un sistema di asilo tendenzialmente identico, almeno nei risultati, a quello di qualunque altro Stato membro. Ebbene, pescando in una forchetta temporale che va dal 2008 al 2013 (cioè in un lasso di tempo nel quale la disciplina del primo pacchetto asilo doveva già consolidarsi), ci si imbatte in dati inequivocabili: la Finlandia ha viaggiato ad una media di circa il 76% delle domande accolte in via definitiva sul totale delle richieste; i Paesi che si trovano intorno alla media europea (che è del 19%) sono solamente Austria (18%), Francia (20%), Germania (23%) e Romania (22%), mentre tutti gli altri sono significativamente al di sopra della media (come la Finlandia già citata, la Danimarca, al 29%, l'Italia al 30%, la Grecia al 37%, i Paesi Bassi al 44%, la Polonia al 28%, il Regno Unito al 38%), ovvero molto al di sotto della stessa (Cipro è al 3%, l'Irlanda al 7%, Lussemburgo al 9%, Malta a meno dell'1%, la Repubblica Ceca al 13%, la Spagna al 2%, la Svezia al 12%, l'Ungheria all'11%). In altre parole, presentare la domanda in un Paese o in un altro incide in maniera quasi determinante sull'esito della medesima, frustrando completamente la ragione stessa per cui il sistema europeo di asilo esiste.

Ma c'è di più. Il regolamento Dublino II (che ha sostituito la più volte citata Convenzione di Dublino e che oggi è stato rimpiazzato dal regolamento Dublino III) stabilisce i criteri in base ai quali viene determinato lo Stato competente ad esaminare la domanda. Poggia sulla presunzione che lo Stato rispetti i diritti del richiedente, dalla fase di accoglienza fino all'eventuale cessazione o revoca dello status. In altre parole, se un richiedente entra in Italia, ma ha parenti in Grecia (il legame familiare è uno dei criteri principali del regolamento), questo Stato sarà competente ad esaminare la sua domanda, senza che il richiedente stesso subisca vulnera ai propri diritti nel Paese di destinazione (la Grecia). Ebbene, tale presunzione è stata smontata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, la quale ha sostenuto che proprio la consegna (in quel caso, da parte del Belgio) alla Grecia di un richiedente asilo afgano, in base ai criteri fissati dal regolamento Dublino II, ha messo a rischio il medesimo in quanto in Grecia costui è andato incontro alla tortura e ad altre violazioni dei propri diritti fondamentali. Così facendo, la Corte di Strasburgo ha sancito che i sistemi di asilo dei rispettivi Paesi membri della UE sono radicalmente differenti, con buona pace dei propositi che avevano mosso l'inserimento di questa competenza all'interno dei Trattati istitutivi.

La politica europea d'asilo è, dunque, stata (almeno finora) quasi del tutto inefficace. Il nuovo pacchetto non risolve il problema, limitandosi a migliorare, invero in maniera apprezzabile, le norme, soprattutto procedurali, che compongono questa materia, conformandole sempre più ad alcuni principi derivanti dalla tutela dei diritti fondamentali. Quid di tutti gli altri (decisivi) aspetti che, al momento, tengono questa politica molto lontana dagli standards di efficacia che la "montagna" avrebbe dovuto partorire?

Un parziale rimedio è stato adottato proprio dalla riforma operata dal Trattato di Lisbona: quando, infatti, competenze in grado di produrre atti vincolanti sono state affidate alle istituzioni europee dal Trattato di Amsterdam, gli Stati membri, consci del ruolo cruciale, se non dirompente, esercitato dalla Corte di Giustizia nel processo di integrazione europea, ne avevano amputato la competenza pregiudiziale, quella, cioè, con cui la Corte stessa aveva da sempre prodotto la giurisprudenza più innovativa. La conseguenza di tutto ciò è che in materia di asilo (e immigrazione) la Corte aveva prodotto solo pochissime sentenze fino al momento di entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Quest'ultimo ha ripristinato pienamente la competenza pregiudiziale, fornendo alla Corte un formidabile strumento per poter interpretare le norme del primo pacchetto asilo, cosa che essa ha puntualmente fatto, chiamata in causa, secondo lo schema tipico che innesca detta competenza, dai giudici nazionali. Il "ritorno ad Itaca" della competenza pregiudiziale della Corte è destinato a riempire le lacune e a dipanare le incertezze interpretative che, al momento, rendono fortemente disomogenea l'applicazione delle norme sull'asilo (europee e nazionali), con la probabile conseguenza di issare tale disciplina su standards di efficacia più elevati. Che, poi, la parola (unica) della Corte di Giustizia sia anche definitiva, dipenderà dall'esito delle vicende relative all'adesione della UE alla CEDU (si attende, al momento, proprio il parere della Corte di Giustizia ex art. 218, par. 11, TFUE), la cui Corte, ove esse andranno a buon fine, è destinata a presidiare, in ultima istanza, tutto il sistema.

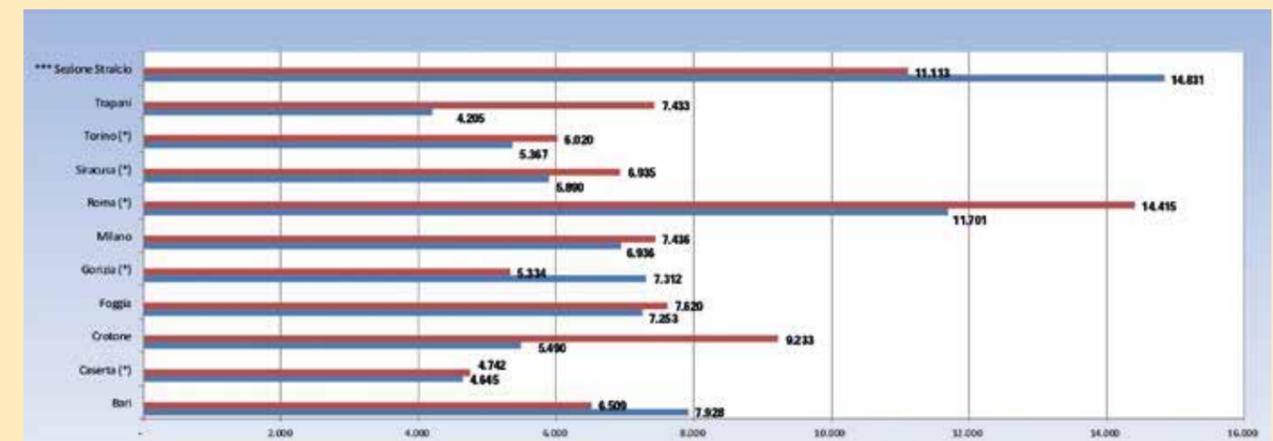
Del resto, la politica europea di asilo riflette il momento che il processo di integrazione europea sta vivendo: l'incapacità di fornire soluzioni a problemi (ora) di maggiore gravità per effetto della dispersione delle competenze fra UE e Stati membri. Pur essendo convinti che il coinvolgimento delle

Corti europee supplirà, in parte, a questa incapacità (e non è una novità nel processo di integrazione europea), riteniamo pure che tale strumento non sia sufficiente. Necessaria è, invece, la restituzione della politica di asilo (e immigrazione) ad una competenza esclusiva, sia essa della UE (e lo sarebbe per la prima volta) o, come ultimamente qualche politico "nostalgico" ha sostenuto, dei singoli Stati membri. Non solo. Spingendosi anche oltre, e forse nel campo della fantasia, occorrerebbe, ove si optasse per rendere esclusiva la competenza della UE in questo campo, anche un'"europeizzazione" delle stesse strutture amministrative chiamate ad applicare le norme in tema di asilo (e immigrazione), verosimilmente con un potenziamento di Frontex, che però dovrebbe essere accompagnato dall'uscita di questa Agenzia dal cono d'ombra nel quale finora ha operato (ad esempio, rafforzando i sistemi di controllo sulle sue attività, le quali, attualmente, sfuggono, di fatto, persino al sindacato della Corte di Giustizia).

Nonostante gli enormi passi in avanti che verranno fatti a fronte di un più incisivo coinvolgimento delle due Corti europee, la disciplina dell'asilo nella UE soffre, insomma, di un equivoco di fondo, come del resto altre materie "delicate" (per citarne una, la politica economica): quello di servire due padroni – la UE, da un lato, e gli Stati membri, dall'altro – con il risultato di essere inefficace, prima ancora che nei contenuti, per effetto del modo in cui si formano le norme in cui è declinata. Riprendendo una "colorita" metafora che un tempo venne formulata dal primo Presidente del Comitato esecutivo creato dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen («[l]'obiettivo» - diceva - «consiste nello spostare i controlli d'accesso dalla porta dell'appartamento alla porta dell'immobile»), spostare i controlli verso l'esterno può non risultare così agevole in un condominio nel quale il processo decisionale si è incredibilmente complicato. Oggi, la politica d'asilo è il frutto di stratificazioni che ne diluiscono fortemente l'uniformità e, nonostante per sua natura essa debba essere il frutto di una visione unitaria e omogeneamente realizzata, è divenuta un terreno accidentato nel quale si dimenano interessi nazionali, faide politiche interne e facili demagogie, senza vincitori – ma vinti sì: dai richiedenti asilo a coloro che operano, da attivisti o da membri delle forze dell'ordine, a contatto con un realtà drammaticamente reale.

### COMMISSIONE NAZIONALE per il diritto di asilo

Richieste di asilo (persone) esaminate nel periodo 2005 - 2012 distinte per CC.TT e tipologia di esito



LEGENDA:  
in blu decisioni di non riconoscimento, irreperibilità o altro caso;  
in rosso quelle di riconoscimento di status o protezione umanitaria

FONTE: quaderno statistico per gli anni 1990-2012 del Ministero dell'Interno



Alcuni momenti del progetto Faraway, so close di @uxilia Onlus.

Giulia Crescini

Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

## Dublino III, nuove disposizioni e vecchi problemi

**Molte novità soprattutto su minori e termini del procedimento per assumere lo status di rifugiato. Resta invece fuori dal regolamento il piano per un'equa distribuzione del numero di domande presentate ai diversi Paesi UE e l'attribuzione di validità giuridica della volontà del richiedente**

Il Regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 Giugno 2013 ha introdotto nei Paesi membri dell'Unione Europea il c.d. Regolamento Dublino III, che sostituisce, abrogandolo, il Regolamento 343/2003/CE, rimasto in vigore fino al 31 Dicembre 2013.

Il Regolamento Dublino persegue in via preliminare e generale due obiettivi, alla luce dei quali vanno lette ed interpretate le norme in esso contenute. Stabilisce, anzitutto, la regola secondo cui tutte le istanze di protezione internazionale devono essere esaminate. In secondo luogo, sancisce i criteri per la distribuzione delle istanze tra i Paesi membri, in rispondenza al principio per cui il richiedente non può scegliere il Paese che esaminerà la sua domanda.

Il nuovo Regolamento 604/2013 non ha modificato nella sostanza le procedure di determinazione dello Stato competente, ma ha determinato un arricchimento in termini di garanzie ed elasticità derivate dal recepimento dell'intensa attività giurisprudenziale della Corte di Giustizia Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Preliminarmente vanno sottolineate le novità terminologiche all'art. 2, che determinano un importante ampliamento delle categorie di soggetti interessati dalla normativa in esame, implicando un rispetto più intenso ed organico dei principi guida della normativa, tra i quali il diritto all'unità familiare e all'interesse superiore del minore.

Alla lettera g) viene, innanzitutto ampliata la definizione di "familiari": oltre al coniuge o al partner, si menzionano anche i loro figli minori che non devono più essere necessariamente a carico; nel caso del richiedente minore, insieme al padre e alla madre si inserisce la figura di "altro adulto responsabile per il richiedente in base alla legge o alla prassi dello Stato membro in cui si trova l'adulto", ampliando così la precedente previsione del tutore; si introduce, inoltre, tra i familiari la nozione di parenti, tra i quali rientrano la zia, lo zio, il nonno o la nonna adulti del richiedente. Si prevede, inoltre, la figura del rappresentante, cioè "la persona o l'organizzazione designata dagli organismi competenti per assistere e rappresentare un minore non accompagnato nelle procedure previste dal presente regolamento". Infine, si evidenzia un ampliamento anche nella definizione di minore non accompagnato, per il quale risulta ora indifferente lo stato di coniugio.

Tale ampliamento terminologico ha un forte impatto nell'applicazione dei criteri gerarchici ai quali soggiace la determinazione della competenza di uno Stato membro, in quanto viene fornita un'applicazione più rispettosa e concreta del diritto all'unità familiare. Infatti, sono inclusi dei rapporti familiari che prima risultavano irrilevanti. Agli artt. 9 e 10 si prevede che la domanda di protezione internazionale dovrà essere esaminata nello Stato membro in cui si trova il familiare del richiedente, a prescindere dal fatto che la famiglia fosse già costituita nel paese di origine, sia esso beneficiario in quello Stato di protezione internazionale, o ancora richiedente asilo sulla cui domanda non sia stata ancora adottata decisione sul merito.

Nel caso dei minori non accompagnati, inoltre, il principio dell'unità familiare si fa ancora più forte e si lega con quello del superiore interesse del minore, al quale il legislatore comunitario fa costante riferimento. All'art. 8 si prevede che per determinare la competenza di uno Stato membro a prendere

in carico la richiesta di protezione sia sufficiente la presenza legale nel suo territorio di un familiare o di un fratello (o sorella) del richiedente minore non accompagnato. Può anche bastare un parente il quale, da un esame individuale, risulti capace di occuparsi di lui. Qualora, infine, siano presenti su più Stati membri familiari, fratelli o parenti del minore, lo Stato membro competente dovrà essere determinato in base all'interesse superiore del minore. L'art. 8, tuttavia, non recepisce espressamente la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea sul caso, non residuale, di minori non accompagnati che abbiano avanzato domanda di protezione internazionale in più di uno Stato membro. La Corte di Giustizia Europea, con sentenza del 6 Giugno 2013 C 648/11, ha previsto che lo Stato competente ad esaminare la sua richiesta è quello in cui si trova (fisicamente) il minore dopo avervi presentato una domanda. Ha reso così effettiva l'attenzione più volte enunciata al rispetto del superiore interesse del minore. Il nuovo Regolamento era già in fase di approvazione al momento dell'emanazione della sentenza e non ha dunque fatto in tempo a recepire espressamente l'importante decisione, che deve tuttavia intendersi come operante anche rispetto al nuovo testo.

Sempre in riferimento alle novità riguardanti i soggetti richiedenti i quali siano minori non accompagnati, si evidenzia che l'art. 6 prevede per la prima volta una norma ad hoc recante il titolo "garanzie per i minori". Tale articolo, deputato ad indirizzare l'applicazione delle procedure per la determinazione del paese competente al superiore interesse del minore, prevede in primo luogo i criteri da seguire affinché tale principio sia in pratica rispettato e non rimanga lettera vuota nell'applicazione dei criteri del Regolamento. In secondo luogo, indica il rappresentante che accompagna il minore in tutte le procedure previste dal Regolamento; ciò permetterà un sostegno più immediato ed efficace al minore anche alla luce dei numerosi ritardi nell'apertura delle tutele e nella nomina dei tutori da parte delle competenti autorità giudiziarie.

Un ulteriore elemento di novità particolarmente rilevante è rappresentato dall'apposizione di un termine perentorio per la richiesta di ripresa in carico (quando cioè sia stata presentata una nuova domanda nello Stato membro richiedente) e dalla diminuzione degli altri termini già presenti. In particolare, l'introduzione di un termine per la ripresa in carico costituisce per i richiedenti asilo una garanzia a non veder la loro procedura interrotta, anche per molti mesi, prima che la richiesta di ripresa in carico sia inoltrata allo stato ritenuto competente. In questo modo, lo Stato che ospita il richiedente e si attarda ad attivare la pratica, verrà dichiarato di default competente, una volta trascorsi inutilmente i termini perentori previsti dal nuovo art. 23.

Una delle principali novità è costituita dalla previsione dell'effetto sospensivo del ricorso contro il decreto dell'amministrazione competente che decide il trasferimento del richiedente in un altro Stato membro. La formulazione dell'art. 27, che prevede il diritto ad un ricorso effettivo contro la decisione di trasferimento dinanzi a un organo giurisdizionale, è stata radicalmente modificata rispetto alla precedente formulazione. Infatti, l'art. 19 comma secondo del Regolamento Dublino II prevedeva che in nessun caso il ricorso potesse sospendere de iure il trasferimento. In tal modo, non si garantiva al richiedente il diritto

ad una effettiva tutela giurisdizionale, in quanto il suo trasferimento in un altro Stato veniva operato anche molto tempo prima che il suo caso venisse esaminato da un giudice. Il tenore è radicalmente diverso nel nuovo Regolamento Dublino III che, oltre a dedicare un lungo articolo ai mezzi di impugnazione, lascia agli Stati membri l'onere di prevedere nel proprio diritto nazionale alternativamente: a) in ogni caso il diritto dell'interessato a rimanere nel territorio dello stato fino all'esito del ricorso; b) una sospensione automatica del trasferimento per un tempo sufficiente a che l'organo giurisdizionale si pronunci quanto meno sulla richiesta di sospensione; c) oppure la possibilità per l'interessato di chiedere all'organo giurisdizionale, entro un termine ragionevole, la sospensione della decisione di trasferimento in attesa dell'esito del ricorso o della revisione della medesima, garantendo anche in questo caso che il richiedente non venga trasferito prima che un giudice esamini tale sua richiesta.

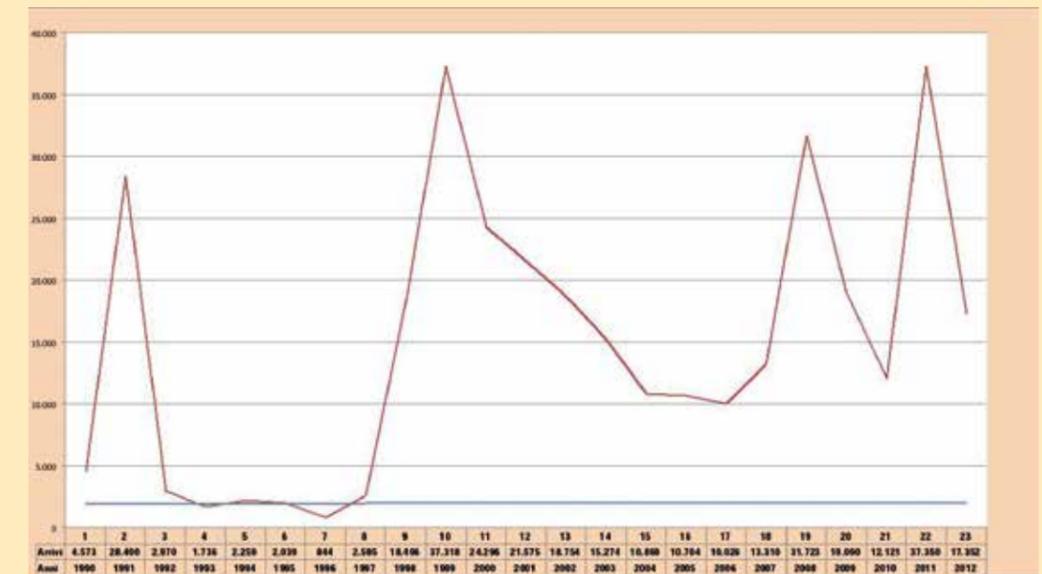
L'innovativa previsione che sospende l'automatica del trasferimento, almeno fino alla decisione sulla richiesta di sospensione, deve ritenersi direttamente applicabile nel nostro ordinamento. Infatti, la norma interna contrastante con una norma comunitaria provvista di efficacia diretta non può essere applicata, ovvero deve essere disapplicata con la conseguenza che il rapporto resta disciplinato dalla sola norma comunitaria. La giurisprudenza comunitaria e costituzionale costantemente affermano che il giudice nazionale ha sempre l'obbligo di applicare integralmente il diritto comunitario e di dare al singolo la tutela che quel diritto gli attribuisce, disapplicando di conseguenza la norma interna confliggente. Nel caso in esame, ancorché non (ancora) espressamente recepita dalla normativa italiana, tale previsione comporta l'automatica sospensione del provvedimento dell'autorità amministrativa una volta presentato ricorso e, entro un termine ragionevole, la relativa istanza di sospensione.

Di grande rilievo appare anche la previsione secondo cui lo Stato, che deve trasferire il richiedente in un altro Stato ritenuto competente, deve prima accertarsi che quest'ultimo sia effettivamente idoneo a garantire il rispetto dei diritti umani. A tal proposito, è rilevante notare come non ci sia stato un serio intervento sul rischio di trasferimenti verso Stati membri non sicuri così come veniva richiesto dalla Commissione Europea in sede di proposta di rifusione del regolamento. Infatti, non vi è un organo sovranazionale che possa dichiarare uno Stato membro non sicuro ancorché temporalmente: solo i singoli Stati, ai sensi

dell'art. 3, possono sospendere il trasferimento di un richiedente verso uno Stato membro qualora "vi siano fondati motivi di ritenere che sussistano carenze sistematiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza tali da determinare il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell'articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea". Tale principio, recepito a seguito di importanti sentenze della Corte di Giustizia Europea e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, non ha introdotto una soluzione soddisfacente e coordinata a possibili sospensioni di trasferimenti adottate dai vari Stati a ordine sparso. Anche in questo ambito, tuttavia, un passo in avanti per armonizzare e dare concretezza a tale principio è stato fatto. Infatti, si prevede all'art. 33 un meccanismo rapido di allerta, di preparazione e di gestione della crisi da porre in essere di concerto con le EASO, da parte degli Stati le cui procedure di asilo o il cui sistema di accoglienza siano più fragili o quando palesi violazioni dei diritti dei richiedenti rendano necessari interventi correttivi e di supporto da parte dell'Unione. In conclusione, il Regolamento presenta notevoli profili di novità che si ripercuoteranno positivamente sull'applicazione della procedura in quanto permetteranno un contatto più ravvicinato con le reali esigenze e i diritti degli interessati anche alla luce dei principi del Regolamento che assumono concretezza proprio con l'applicazione di norme che siano correttamente orientate alla loro realizzazione. Rimane, tuttavia, immutata la sua impostazione di fondo che non garantisce adeguatamente il principio di una equa distribuzione delle domande d'asilo. Il sistema dei criteri gerarchici porta ad uno schiacciamento della competenza verso i Paesi membri che si trovano nella zona sud-orientale dell'Unione Europea. Ciò determina l'aumento della pressione su sistemi di accoglienza già in tensione e la crescita di disomogeneità negli standard di accoglienza e di esame delle richieste d'asilo. Allo stesso tempo, si continua a negare ogni rilievo alla volontà dei richiedenti asilo, che molto spesso decidono la loro meta anche sulla base della rete economica ed amicale che li attende o anche semplicemente in ragione della conoscenza della lingua parlata in un certo Stato. Il nuovo Regolamento avrebbe potuto essere l'occasione per introdurre elementi effettivamente innovativi, per garantire una più equa distribuzione delle domande di asilo tra i Paesi UE e per attribuire - almeno in parte - un rilievo giuridico alla volontà dei richiedenti asilo. Un'occasione perduta.

COMMISSIONE NAZIONALE per il diritto di asilo  
Riepilogo 1990 - 2012

Richieste di asilo (persone)	
Anni	Arrivi
1990	4.573
1991	28.400
1992	2.970
1993	1.736
1994	2.259
1995	2.039
1996	844
1997	2.595
1998	18.496
1999	37.318
2000	24.296
2001	21.575
2002	18.754
2003	15.274
2004	10.869
2005	10.704
2006	10.026
2007	13.310
2008	31.723
2009	19.090
2010	12.121
2011	37.350
2012	17.352
<b>Totale</b>	<b>343.674</b>



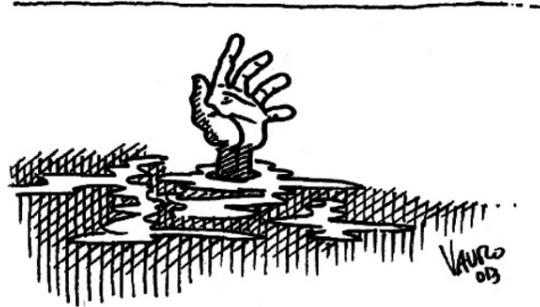
FONTE: Quaderno statistico anni 1990-2012 del Ministero dell'Interno

Don Antonio Interguglielmi  
Cappellano di Sua Santità, canonista e cappellano presso la Rai e Delegato del Cardinal Vicario  
presso la consulta diocesana delle aggregazioni laicali e delle confraternite

## Le novità legislative e lo spirito di accoglienza

**La ripresa degli sbarchi e la visita del Papa a Lampedusa inducono ad una riflessione spirituale sul rapporto con l'altro e sulla necessità di collaborazione e apertura da parte di tutti i Paesi, non solo quelli europei**

LAMPEDUSA.  
TRAGEDIA DI MIGRANTI



IUS MARIS

Il diritto d'asilo e il suo riconoscimento sono legati alla capacità di farsi carico della situazione personale di tante persone. Queste vivono drammi e sofferenze enormi, dovuti alla situazioni di guerra nei loro Paesi, ed esprimono il legittimo desiderio di una vita dignitosa ed umana.

C'è un disegno di Dio con le persone, che occorre saper interpretare al di là dei dati e dei cavilli legislativi: l'accoglienza. Di questo ha parlato Papa Francesco nella sua visita a Lampedusa, nel luglio del 2013, portando alla luce una grave distorsione della cosiddetta "civiltà". Una distorsione che ha impedito di comprendere la sua visita in tutto il suo valore simbolico. Dietro il tema dell'accoglienza c'è un aspetto spirituale: la Bibbia ne parla spesso. Ad esempio, il peccato di Sodoma non era solamente la licenziosità sessuale. I rabbini d'Israele affermano che il peccato più grande di Sodoma e Gomorra era la non accettazione degli stranieri, la non accoglienza. Alcuni midrashim<sup>1</sup> raccontano che, se un forestiero voleva dormire ed era più lungo del letto, gli tagliavano le gambe: un odio vero e proprio verso gli stranieri.

Affrontare l'argomento del diritto d'asilo senza partire da questo presupposto di carattere spirituale significa perdere i punti di riferimento: questo diritto è inscindibilmente legato al rapporto con l'altro ed alla capacità di accogliere. La ripresa massiccia degli sbarchi in Sicilia degli ultimi giorni, e l'intervento di Papa Francesco nella visita a Lampedusa, ripreso dal Santo Padre nel discorso pronunciato in occasione della visita al Centro Astalli di Roma il 10 settembre 2013, hanno attirato sempre più l'attenzione sulla questione del riconoscimento del diritto d'asilo e sulla necessità che tutti i Paesi, non solo quelli europei, compiano una scelta decisiva di apertura ed accoglienza.

<sup>1</sup> Midrash (ebr. מדרש; plurale Midrashim) metodo ebraico di interpretazione e commento della Bibbia.

Nel 2013, le domande d'asilo in Europa sono aumentate del 32%. Tra i Paesi richiedenti asilo nell'Unione Europea, la Siria ha avanzato il maggior numero di richieste<sup>2</sup>. Sempre nel 2013, in Italia il tasso di crescita è risultato ancora maggiore: le domande sono state 27.830, con un aumento del 60% rispetto agli anni precedenti, mentre le persone sbarcate sulle nostre coste sono state 42.9253.

Anche un altro dato merita una riflessione: il numero dei richiedenti asilo in Italia è molto più esiguo (appena 695) rispetto a quello registrato in altri Paesi del Nord Europa, Svezia e Germania in testa con, rispettivamente, 16.317 e 11.851 richieste.

Al Centro Astalli, il Papa ha usato termini come "servire, accompagnare e difendere". Un programma di lavoro per i Gesuiti, ma queste tre parole dovrebbero essere programmatiche anche per qualunque Stato democratico. Papa Francesco aggiunge: la "solidarietà è una parola che fa paura al mondo più sviluppato. Cercano di non dirla. È quasi una parolaccia per loro".

Perché la questione del diritto d'asilo è così contrastata nel nostro Paese? La risposta è racchiusa nel discorso pronunciato in settembre dal Papa: la fragilità e la semplicità di queste persone "smascherano i nostri egoismi, le nostre false sicurezze, le nostre pretese di autosufficienza."

Sono necessari un cambio di mentalità da parte di tutti ed una maggiore apertura delle Istituzioni attraverso una programmazione seria che eviti emergenze poi ingestibili. L'Italia non ha mai potuto contare su un sistema nazionale per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati unitario, integrato e commisurato ai flussi di arrivo.

In Italia, nel corso dell'anno, sono state deliberate 19.420 decisioni sulle domande d'asilo (il dato include le decisioni assunte su casi pendenti degli anni precedenti): 12.645 persone hanno beneficiato di una forma di protezione (2.225 lo status di rifugiato, 4.120 la protezione sussidiaria e 6.270 un permesso per motivi umanitari); 6.775 richiedenti asilo hanno ottenuto il diniego.

La Corte di Strasburgo ha condannato all'unanimità l'Italia per la vergognosa pratica dei respingimenti verso la Libia propria degli anni scorsi ribadendo la garanzia dell'accesso al territorio a favore delle persone bisognose di protezione. Gli accordi stipulati dagli Stati europei, compresa l'Italia, con i Paesi terzi, inclusa la Libia, mirano esclusivamente a contrastare i flussi migratori. I viaggi si fanno più lunghi, più costosi, più pericolosi, ma restano inevitabili per coloro i quali non ha alternative. Troppe, poi, sono ancora le persone che perdono la vita durante le traversate del Mediterraneo.

Lo ha dimostrato in modo clamoroso il tragico naufragio del 3 ottobre 2013, in cui 366 persone eritree hanno perso la vita. Alla fine del 2012, in Italia i rifugiati erano 64.779. Questa cifra colloca l'Italia al 6° posto tra i Paesi europei, dopo Germania (589.737), Francia (217.865), Regno Unito (149.765), Svezia (92.872) e Olanda (74.598). Nonostante le dimensioni

<sup>2</sup> Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, quinta relazione annuale sull'immigrazione e l'asilo, Bruxelles, 22 maggio 2014.

<sup>3</sup> Dati forniti dal rapporto del Centro Astalli del 2014.

ridotte del fenomeno, i posti oggi a disposizione, pure recentemente aumentati a 13.020 ed ampliabili fino a 20.000 in caso di necessità, continuano ad essere largamente insufficienti. Le stesse misure mancano ancora di uniformità e coordinamento.

A questo punto, un dato deve far riflettere: la gestione emergenziale degli arrivi a cui si continua a far ricorso non è giustificabile. I numeri, anche quando aumentano, restano assolutamente nella media europea. Mancano la pianificazione ed il controllo nell'uso delle risorse economiche, che pure vengono investite.

In seguito alla tragedia di Lampedusa, la Commissione ha stanziato un sostegno speciale a favore dell'Italia per aiutarla a gestire i flussi migratori ed a migliorare le operazioni Frontex: stanziamenti del FER (Fondo europeo per i rifugiati), del FFE (Fondo per le frontiere esterne) e del Fondo per i rimpatri.

In un periodo di crisi economica come quello che stiamo vivendo in tutto il mondo, i rifugiati si trovano in una posizione di ancor maggiore bisogno: i Governi tagliano e riducono al minimo i servizi di assistenza, che divengono, così, sempre più inadeguati. I tagli ai servizi sociali e sanitari anche per i cittadini di uno Stato producono la chiusura verso gli altri, identificati come una minaccia ad una situazione di sicurezza sociale ormai compromessa.

Di contro, la legislazione europea ha compiuto notevoli passi in avanti verso il riconoscimento del diritto d'asilo. Accenniamo brevemente alle novità più significative del nuovo Regolamento, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 29 giugno 2013. Il nuovo testo, Regolamento (UE) n. 604/2013, cosiddetto Dublino III, stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente ad esaminare le domande di protezione internazionale presentate da cittadini di un Paese terzo o da un apolide.

Il nuovo Regolamento abroga il Regolamento (CE) 343/2003, detto Dublino II, e modifica alcune disposizioni previste per la determinazione dello Stato membro UE competente all'esame della domanda di protezione internazionale e le modalità e le tempistiche ad esso correlate. La nuova disciplina è applicata dal 1° gennaio 2014 da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea ad eccezione della Danimarca.

Il nuovo Regolamento contiene una novità significativa: impedisce che uno Stato si dichiari incompetente all'esame della domanda di protezione internazionale, privando, in tal modo, il rifugiato del fondamentale diritto di accedere alla

procedura amministrativa prevista per il riconoscimento di tale status.

Il ruolo centrale per il diritto d'asilo viene svolto dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), che ha come finalità propria quella di contribuire allo sviluppo tra gli Stati membri dell'Unione della cooperazione e dell'assistenza nelle procedure tese a riconoscere l'asilo.

Tra le altre novità, nel nuovo accordo si trova la definizione di "familiari" (il coniuge del richiedente o il partner non legato da vincoli di matrimonio con cui abbia una relazione stabile, qualora il diritto o la prassi dello Stato membro interessato assimilino la situazione delle coppie di fatto a quelle sposate nel quadro della normativa sui cittadini di Paesi terzi) e del rappresentante del minore non accompagnato.

Viene, inoltre, riconosciuta la possibilità di presentare ricorso contro una decisione di trasferimento, anche se l'impugnazione non è automaticamente dotata di efficacia sospensiva, mentre termini più stringenti sono indicati per la procedura di presa in carico e per la richiesta di ripresa in carico.

È stata dedicata particolare attenzione all'aspetto della tutela sanitaria (art.32), introducendo il diritto di ricevere informazioni in ordine alla propria posizione nell'ambito della procedura di protezione.

Il nucleo fondamentale del nuovo Regolamento è comunque costituito dai "criteri per determinare lo Stato membro competente", secondo una rigorosa gerarchia che tiene conto della diversa posizione dei destinatari, con particolare attenzione per i minori non accompagnati e per le donne in stato di gravidanza.

Anche la Chiesa sta svolgendo una preziosa opera di incoraggiamento verso il riconoscimento di un diritto di carattere umanitario di grande valore (in prima linea i ricordati interventi di Papa Francesco) e mostra da sempre, nel suo ambito proprio, quello spirituale, una cura particolare per la condizione dei rifugiati e dei migranti.

A questo scopo, nel 1970, fu istituita da Papa Paolo VI la Pontificia Commissione per la pastorale del Turismo e delle Migrazioni, che si occupa tuttora di dirigere e coordinare la pastorale dei migranti, di competenza della Santa Sede.

Negli Stati Uniti è stata da anni sperimentata con successo – a questo scopo – l'istituzione di Parrocchie personali (o nazionali), attuando quanto prevede il Codice canonico al canone 518. Sempre più frequente anche la "missione con cura d'anime", simile alla parrocchia personale, ma più flessibile, adatta ai luoghi nei quali i migranti non sono ancora stabili. Infine, anche a livello più generale, il canone 529 § 1 del Codice di diritto canonico del 1983 enumera tra i doveri del parroco quello di essere "vicino ai poveri, agli esuli e a tutti coloro che attraversano particolari difficoltà". Forme di assistenza e di cura spirituale che si affiancano al fondamentale intervento di aiuto materiale svolto dagli Stati<sup>4</sup>.

Tutte iniziative volte a porre l'attenzione spirituale e materiale verso persone che richiedono una cura speciale a causa della situazione di bisogno, supportando e sostenendo la comunità civile e gli Stati nell'atto dell'adozione di interventi basati su una mentalità di accoglienza dell'altro. Il Diritto di Asilo è, di fatto, "diritto umano". Aspettiamo, quindi, che una legislazione di tutela e riconoscimento metta in pratica "L'Umanità del Diritto"

<sup>4</sup> A livello Italiano, il Consiglio permanente della Conferenza episcopale italiana, nel 1987, ha deliberato la costituzione della Fondazione Migrantes. Questa si occupa della cura dei migranti e coordina cinque uffici a ciò adibiti. In ogni regione ecclesiastica e in ogni diocesi, inoltre, è presente un delegato regionale o diocesano che coordina l'attività nel suo territorio.



Davide Giacalone

Politico, giornalista, scrittore ed opinionista di radio RTL 102.5

## Le strade percorribili

**Si potrebbe creare una zona extraterritoriale affidata all'amministrazione UE. L'agenzia Frontex dovrebbe organizzare un programma unico di pattugliamento del Mediterraneo per intercettare i barconi e condurli verso la zona extraterritoriale. Qui tutti verrebbero soccorsi e si distinguerebbe fra rifugiati e immigrati, avviati verso percorsi differenti**

L'Unione Europea si gioca molto, nel Mediterraneo, sul fronte dell'immigrazione. Proprio perché la posta è alta, rimarchevole può essere il successo. Un dramma può divenire un'opportunità, capace anche di riconciliare opinioni pubbliche sempre più nervose perché sempre più spaventate.

La lunga rete di Melilla, enclave spagnola in territorio marocchino, è stata messa a dura prova da due cariche, prima di 500, poi di altre 200 persone provenienti dall'Africa sub sahariana e intenzionate a entrare clandestinamente in Spagna. Attenti, perché il punto è decisivo: clandestinamente, nel senso di senza permesso, ma non segretamente. La rete non ha retto l'assalto. È rimasta in piedi, ma in 140 sono riusciti a scavalcarla (è alta 6 metri). La scena di quelle centinaia di uomini appesi per aria, contrastati dalla polizia spagnola, resterà nella nostra memoria. Ma è importante che ci resti lo scopo che gli assaltatori si erano prefissi: saltare la rete, entrare in territorio spagnolo e qui essere condotti nei centri d'accoglienza, naturalmente già in emergenza per il sovraffollamento, da dove partirà la loro storia di immigrati, clandestini, ma non più in Africa. Dovrebbe esserci familiare.

La frontiera di terra consente il contrasto aperto, il respingimento fisico. Le forze spagnole, presenti in quel porto franco che è già Spagna, hanno potuto usare i gas al peperoncino perché non c'era il rischio che qualcuno si ferisse gravemente o perdesse la vita. Nel febbraio scorso, invece, 15 migranti che provarono a usare la via del mare, sempre per raggiungere la Spagna, sono morti annegati. Come capita a noi italiani: una volta individuate le imbarcazioni che si spingono nel Canale di Sicilia non resta che soccorrere esseri umani la cui vita è in pericolo. Così facendo, però, si accorcia la distanza che devono coprire: non più fino a Lampedusa, basta superare le acque territoriali. E così, naturalmente, si chiamano masse sempre più grandi a finanziare la tratta di carne umana e puntare all'arrivo nel nostro Paese.

A quel punto, come i 140 di Melilla, si tratta di clandestini, ma non di persone che hanno provato a far le cose di nascosto. Si sono manifestati apertamente e hanno chiesto aiuto. Sotto la rete, dal lato spagnolo, si vedono quelli riusciti ad atterrare che vengono soccorsi dalla Croce Rossa (hanno ferite superficiali, dovute al fil di ferro, ma sanguinanti copiosamente), mentre la polizia cerca di rigettare dall'altra parte quelli che sono già arrivati in cima. Una scena surreale: a pochi metri di distanza si passa dal conflitto al soccorso. Perché lo fanno? Perché sanno che una volta finiti sotto la giurisdizione spagnola sarà difficile rispedirli indietro. Ed è la stessa cosa cui mirano quelli che s'imbarcano verso l'Italia. Conoscono la debolezza del nostro diritto, che, del resto, è tale proprio perché prova ad essere umano. Tutto ciò conferma che non si troverà alcuna soluzione ragionevole se non si considererà la difesa delle frontiere un problema collettivo ed europeo. Il che non comporta, come si fa ora, che i Paesi non direttamente esposti paghino un obolo (sempre insufficiente) a quelli che si trovano in prima linea, ma che l'intera faccenda diventi di competenza e giurisdizione europea. Guardiamo il problema con occhi non bendati da buonismi o cattivismi, che sono solo propagandismi e maschere d'insipienza. Partiamo dall'ovvio: 1. nessun Paese UE può accogliere tutti quelli che lo chiedono, sicché la politica dell'immigrazione comporta una politica del respingimento; 2. nessuna legge nazionale

può fronteggiare l'intero problema, perché nessuno ha le proprie frontiere che coincidono con le frontiere dell'intera Unione; 3. la mera scelta fra reato penale e infrazione amministrativa è sciocca, perché ciascuno adotta quella che nel proprio diritto interno favorisce la più veloce espulsione dei clandestini; 4. alla nostra civiltà ripugna anche la sola idea di lasciare qualcuno affogare mentre tenta di arrivare sulle nostre coste. Quindi si deve tenere assieme: a. la sicurezza delle frontiere, che diventa sicurezza di tutta l'area interna comune; b. la regolazione dell'immigrazione secondo le scelte e le esigenze di ciascun Paese; c. il doveroso soccorso a chi rischia la vita. La soluzione c'è: creare una zona extraterritoriale, sottratta alle legislazioni nazionali e affidata all'amministrazione UE. Si può usare terra e isole già dell'Unione, oppure spazi affittati fuori da questa (ce ne sono di geograficamente interessanti sia in Tunisia che in Turchia).

Con l'agenzia Frontex si organizza un programma unico di pattugliamento del Mediterraneo, cancellando frazionamenti e duplicazioni che, fin qui, ottengono il doppio risultato di far lievitare i costi ed escludere risultati positivi. Il pattugliamento non serve a prendere i barconi e respingerli, che sarebbe inumano, ma ad intercettarli e portarli verso la zona extraterritoriale (se ci limitiamo a portarli in Italia finiamo con il collaborare con i criminali: prima dovevano attrezzarsi per arrivare almeno fino a Lampedusa, ora basta uscire dalle acque territoriali e chiedere aiuto). Qui tutti saranno soccorsi. Poi si distingue fra rifugiati e immigrati. I primi avviati alla gestione ONU e alla collocazione presso l'accoglienza finale. I secondi saranno censiti e i loro dati, comprendenti le loro competenze e attitudini, saranno immediatamente distribuiti ai membri UE, a loro volta tenuti, entro una settimana, a far presente la loro eventuale disponibilità all'accoglienza. In caso contrario (e saranno i casi maggiori), i migranti verranno riaccompagnati al punto di partenza. Con umanità e a spese dell'UE.

L'amministrazione unitaria servirà a evitare drammi di giurisdizioni nazionali lente o inefficienti (la nostra ha un primato negativo). Il riaccompagnamento diventerà notizia immediatamente diffusa nel mondo d'origine, sicché, in breve, più nessuno sarà disposto a pagare soldi che non ha per ottenere il risultato di ritrovarsi al punto di partenza. Nel giro di un paio d'anni i barconi diventano un brutto ricordo.

Senza trascurare che, dopo l'azzardo dell'euro e la guerra interna che ha scatenato (niente affatto finita), sarebbe il primo caso di problema europeo risolto in Europa e grazie all'Unione. Forse la sola cosa utile che le famiglie popolari, socialiste e liberali, nate per animare la politica comune, possano fare per evitare di andare incontro al loro terribile destino: divenire minoranze, sia singolarmente che collettivamente, costrette ad alleanze eterne per non lasciare il governo alle forze estremiste e malpanticiste. Quando fette consistenti della popolazione hanno paura. Il compito della politica non è quello di spiegare che sono dei bimbi scemi e viziosi, parlando dal seggiolone dei pasciuti privilegiati, ma di provvedere a che i timori non si traducano in reazioni. Quella descritta è una possibile soluzione. Certo, me ne rendo conto, assai meno sollazante del continuare a far la corrida fra i commossi dalla propria bontà e i fieri della propria durezza. Posto che i primi sono dei falsi e i secondi degli illusi.

Sergio Briguglio

Fisico e ricercatore dell'ENEA, docente presso il master di mediazione intermediterranea dell'università Ca' Foscari di Venezia ed esperto di politica dell'immigrazione

## Il compromesso della protezione temporanea

**Per proteggere le persone minacciate da un conflitto, lo strumento forse più opportuno e meno costoso è la concessione della protezione temporanea. Spetterebbe ai governi decidere quanti profughi accogliere, e le modalità per farlo, sulla base della sostenibilità sociale.**

### I NUMERI SUI PROFUGHI

Il naufragio di una imbarcazione carica di stranieri al largo delle coste della Sicilia o una successione di sbarchi ravvicinati riportano periodicamente all'attenzione dell'opinione pubblica il problema dei profughi, per ragioni umanitarie o per il timore di una invasione incontrollabile. A dissipare il timore di invasione dovrebbe essere sufficiente confrontare il numero di beneficiari di asilo soggiornanti in Italia (circa 65mila a metà del 2013) con quello di stranieri legalmente soggiornanti (circa 3 milioni); oppure con lo stock di profughi presenti in altri paesi UE (222mila in Francia, 169mila in Germania, 150mila in Gran Bretagna); o ancora paragonare il numero di nuove richieste presentate in Italia dal giugno 2012 al giugno 2013 (circa 21mila) con quello delle richieste presentate in altri Stati membri (97mila in Germania, 64mila in Francia, 46mila in Svezia).

### LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Sotto il profilo umanitario, invece, è naturale auspicare che nessuno di coloro che fuggono da una situazione di violenza trovi la morte proprio nel tentativo di mettersi in salvo e chiedersi se non sia possibile accordare protezione a quanti ne abbiano bisogno mentre ancora si trovano nel loro paese, provvedendo al loro trasporto in Italia in condizioni di sicurezza attraverso un corridoio umanitario. È possibile, ma solo a certe condizioni. La normativa italiana in materia di asilo stabilisce, coerentemente con quella europea, che ha diritto alla protezione internazionale lo straniero che in patria rischi di essere perseguitato o di subire un danno grave (in particolare, la minaccia alla vita derivante da un conflitto interno o internazionale). Nel primo caso, si parla di rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra; nel secondo, di beneficiari di protezione sussidiaria. Entrambe le forme di protezione sono considerate come l'oggetto di un diritto soggettivo: chiunque si trovi nelle condizioni ritenute meritevoli di protezione ha un diritto esigibile a essere accolto. Ora, mentre la persecuzione riguarda, per definizione, minoranze, la necessità di mettersi in salvo da un conflitto può riguardare molti milioni di persone simultaneamente. L'Unione Europea si difende, implicitamente, dal rischio di dover fronteggiare un impegno così gravoso facendo valere una clausola restrittiva: la protezione può essere richiesta solo sul territorio dell'Unione. E lo fa sapendo bene che saranno le barriere fisiche e politiche (mare, deserto, o le pratiche repressive da parte delle autorità libiche, per esempio) ad abbattere il numero effettivo delle richieste di protezione rispetto a quello potenziale. In altri termini, è l'idea stessa di protezione sussidiaria quale diritto a richiedere che non esista un vero corridoio umanitario. Naturalmente, una scelta possibile è quella di dar luogo a realizzazioni parziali di quel corridoio, con interventi che rendano più facilmente valicabili una parte delle barriere fisico-politiche che separano l'Unione Europea dai paesi di fuga. L'operazione Mare Nostrum, mirata a soccorrere in alto mare quanti si siano imbarcati alla volta delle nostre coste, è un'azione di questo tipo: nei primi cinque mesi di

attività sono state salvate circa 12mila persone. Scelte parziali di questo genere incentivano le partenze, con conseguente (e positivo) aumento del numero di persone che riescono a mettersi in salvo dai conflitti. Nel gennaio 2014, per esempio, sono sbarcate 2.156 persone: dieci volte di più di quelle arrivate nel gennaio 2013. Hanno invece, paradossalmente e a dispetto dell'impegno profuso, un effetto ambiguo sul numero di vittime, dato l'incremento del flusso. Quanto estendere gli interventi di questa natura è, in un contesto del genere, decisione lasciata alla discrezione delle istituzioni politiche. Lo stesso fatto, però, che vi sia una scelta discrezionale rende evidente come il diritto alla protezione sussidiaria finisca per essere, di fatto, temperato da criteri di sostenibilità e di opportunità, degradando a interesse legittimo: liberi gli interessati di perseguirlo, libero lo Stato di contrapporre un prevalente interesse collettivo.

### LA PROTEZIONE TEMPORANEA

Per proteggere le vite minacciate da un conflitto, sarebbe forse più opportuno e meno costoso ricorrere a un diverso strumento giuridico: la concessione - atto discrezionale, appunto - della protezione temporanea, prevista sia a livello italiano (art. 20 decreto legislativo 286/1998) sia a livello dell'Unione Europea (direttiva 2001/55/Ce, recepita in Italia dal decreto legislativo 85/2003). Il Governo italiano o, in chiave europea, quello di ciascuno Stato membro, decide, sulla base della sostenibilità sociale, quante persone accogliere tra quelle in pericolo e le modalità per accoglierle - incluso, se serve, un programma di evacuazione che garantisca la sicurezza dei profughi. Il prevedibile eccesso di domande di ammissione rispetto al tetto fissato richiederà una selezione che potrà avvenire sulla base di criteri legati



alla pericolosità del contesto di provenienza, alla vulnerabilità dei richiedenti, alla loro situazione familiare, e così via. E per quanti non vengano ammessi alla protezione temporanea? Resterebbe l'attuale diritto alla protezione sussidiaria, esercitabile sul territorio della UE, ma senza che vengano messi in atto interventi di soccorso tali da sortire un effetto di richiamo: i rischi del viaggio sono noti, e spetterebbe all'interessato decidere se affrontarli. Si può obiettare che così ci sarebbero comunque naufragi e perdite di vite umane nei nostri mari. È vero e, se si ritiene la cosa intollerabile, c'è una sola ricetta: abolire del tutto il diritto alla protezione sussidiaria; il numero dei viaggi, e con esso quello delle vittime, si ridurrebbe sensibilmente se l'arrivo in Italia o nel territorio dell'Unione Europea non desse alcuna chance di potersi restare. Non sono affatto sicuro, però, che questa scelta sia più nobile, sotto il profilo umanitario, della precedente. Che un impianto come quello proposto risulti vantaggioso o meno per una popolazione esposta al conflitto dipende,

naturalmente, dal tetto numerico fissato col provvedimento di protezione temporanea. Perché non venga tenuto troppo basso, è importante che la società ospitante percepisca l'afflusso di profughi come un elemento capace di accrescere il benessere collettivo, piuttosto che costituire un onere intollerabile per il sistema di welfare. Le norme sulla protezione temporanea consentono già oggi un immediato accesso dei beneficiari al mercato del lavoro. Per evitare, allo stesso tempo, conflitti col disoccupato nazionale e i danni dell'assistenzialismo, le risorse messe a disposizione dallo Stato per l'accoglienza dei profughi potrebbero essere erogate principalmente sotto forma di borse-lavoro capaci di creare opportunità di lavoro altrimenti impossibilitate a emergere; si pensi, per esempio, all'assistenza domiciliare per anziani privi di risorse sufficienti per assumere un badante o una colf.

tratto da lavoce.info

## IL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO O GIURISDIZIONALE PER CHIEDERE ASILO

Secondo l'articolo 10 della Costituzione italiana, "lo straniero [...] ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge". L'Italia, quindi, ha recepito nella sua fonte di diritto di maggior livello questo diritto fondamentale riconosciuto a livello internazionale. Il diritto d'asilo nasce in maniera contingente agli orrori della Seconda Guerra Mondiale, è stato regolamentato con la Convenzione di Ginevra del 1951 ed integrato con un Protocollo aggiuntivo nel 1967. A partire dalla definizione di rifugiato, ovvero il beneficiario del diritto d'asilo, sono state promosse normative a livello sovranazionale e nazionale per assicurarne la tutela. In questo contesto, sono particolarmente rilevanti due direttive dell'Unione Europea: la "direttiva qualifiche" (n. 83/2004) e la "direttiva procedure" (n. 85/2005) recepite nella legislazione italiana e che, di conseguenza, regolano il procedimento da seguire in Italia per ottenere lo status di rifugiato o altra protezione internazionale. In Italia, infatti, sono previste tre forme distinte di protezione internazionale che hanno requisiti di accesso ed effetti diversi: asilo, protezione sussidiaria e protezione umanitaria. Nonostante la tripartizione del tipo di tutela, è prevista una procedura unica che si compone di una prima parte amministrativa e una seconda parte, non obbligatoria, giurisdizionale. Durante la prima fase, il richiedente protezione internazionale deve rivolgersi alle Questure o alle forze di polizia di frontiera che si occupano dell'avviamento della procedura. Le forze di polizia registrano la domanda utilizzando un modello, detto C3, che contiene principalmente i dati anagrafici dell'individuo. Questo processo, accompagnato dalla

verifica dell'identità della persona e dall'obbligo di informare l'individuo sul proseguimento della procedura tramite un apposito opuscolo, conduce il richiedente, dotato di un verbale che attesti l'avvio della sua domanda, presso la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale, secondo attore fondamentale nella fase amministrativa della procedura di richiesta di asilo. La Commissione Territoriale decide sul caso dopo aver effettuato un colloquio con il richiedente. L'esito della decisione può essere di assegnazione o diniego dello status. In caso di rifiuto, si può presentare ricorso oppure acconsentire all'espulsione. La Questura e il personale della CT sono tenuti, in questa fase, a fornire al richiedente tutte le informazioni di cui ha bisogno, indicando mezzi e tempistiche necessarie per una corretta presentazione della domanda; al contempo il richiedente ha l'obbligo di collaborare con le autorità, fornendo tutta la documentazione richiesta e presentandosi ai colloqui previsti. Il richiedente può, a sue spese, avvalersi della collaborazione di un legale per meglio districarsi nell'intero processo burocratico. La procedura prevede un colloquio individuale con la Commissione Territoriale, la quale dà la precedenza alle persone più vulnerabili (minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone che hanno subito torture o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale). Durante il colloquio è previsto un supporto psicologico e, talvolta, anche la presenza di un mediatore culturale al fine di garantire un'analisi approfondita del caso singolo. Esiste anche una Commissione Nazionale per il Diritto d'Asilo che ha un ruolo di indirizzo, coordinamento, formazione ed

aggiornamento della rete delle Commissioni Territoriali. Nel caso di diniego della protezione e di ricorso, è possibile accedere alla fase giurisdizionale del riconoscimento della protezione internazionale. L'ordinamento italiano prevede tre gradi di giudizio, in cui il tribunale di primo grado e la Corte di Appello possono decidere nel merito, mentre la Corte di Cassazione può decidere solo su questioni di legittimità/diritto. In questo caso, il richiedente asilo si avvale di un supporto legale, a sue spese oppure attraverso il patrocinio gratuito (se ammesso).

L'asilo, nato come forma di accoglienza e ospitalità, ha l'obiettivo di proteggere la vita e la libertà di individui che nelle loro terre di origine non potrebbero esercitare in sicurezza. Pur essendo nato come risposta agli orrori dei conflitti della prima metà del Novecento, ha oggi assunto un valore internazionale ampio e forte, tanto che una parte della Convenzione di Ginevra è stata inserita in quel nucleo inderogabile di diritti denominato "jus cogens". Comparato con altri stati europei, il sistema italiano si presenta come completo e rispondente a tutti i vincoli internazionali e sovranazionali. L'Italia, infatti, ha sempre integrato ed accolto tempestivamente le direttive e i valori indicati nelle convenzioni. Tuttavia il sistema risulta fortemente burocratizzato e complicato da comprendere autonomamente, soprattutto da parte di richiedenti asilo che si trovano sul territorio italiano in seguito a viaggi lunghi e spesso non sicuri, senza saper né leggere né parlare la lingua del luogo.

Angela Caporale  
Collaboratrice di SocialNews

Valentina Brinis

Ricercatrice presso l'associazione A Buon Diritto e scrittrice

## Umanità calpestata

**L'Unione Europea ha avviato la procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, rea di aver violato le disposizioni in materia di diritto di asilo. Tra le motivazioni riportate c'è la burocrazia elefantica e lenta, ritardi e soprattutto la limitazione dei diritti fondamentali**

L'Italia il 24 ottobre 2012 è stata richiamata dalla Commissione Europea (procedura di infrazione n.2012/2189) per aver violato gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione e dalle direttive europee, in tema di procedure, accoglienza e qualifiche del diritto di asilo.

Tra le violazioni contestate assumono particolare rilievo la scarsa capacità dei centri per richiedenti asilo e la difficoltà di accesso alle condizioni di accoglienza. In più, viene sottolineata la macchinosità dell'accesso alle procedure per la presentazione della domanda di asilo. Secondo la Commissione, per questi motivi e per questi passaggi, l'accesso ai diritti riconosciuti ai beneficiari di protezione internazionale e ai richiedenti asilo (si pensi, ad esempio, alla sanità pubblica, all'assistenza sociale e all'occupazione) risulterebbe fortemente compromesso.

Questione dirimente appare la tempistica relativa alla procedura di accettazione della domanda di asilo da parte della Questura. La discrezionalità e la macchinosità burocratica impediscono, spesso, anche soltanto di portare a termine la presentazione della domanda. La stessa Questura accetta soltanto un numero stabilito di richieste giornalieri, causando lunghissime file e notevolissimi tempi di attesa nei pochi casi che ottengono un esito positivo.

Le domande, poi, accusano difficoltà dovute all'assenza di un domicilio, considerato erroneamente uno dei requisiti fondamentali per la richiesta e per la formalizzazione della domanda. L'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303, recita (a proposito della fase istruttoria della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato): "1. L'ufficio di polizia di frontiera che riceve la domanda d'asilo prende nota delle generalità fornite dal richiedente asilo, lo invita ad eleggere domicilio e, purché non sussistano motivi ostativi, lo autorizza a recarsi presso la Questura competente per territorio, alla quale trasmette, anche in via informatica, la domanda redatta su moduli prestampati. Ove l'ufficio di polizia di frontiera non sia presente nel luogo di ingresso sul territorio nazionale, si intende per tale l'ufficio la Questura territorialmente competente. Alle operazioni prende parte, ove possibile, un interprete della lingua del richiedente. Nei casi in cui il richiedente è una donna, alle operazioni partecipa personale femminile".

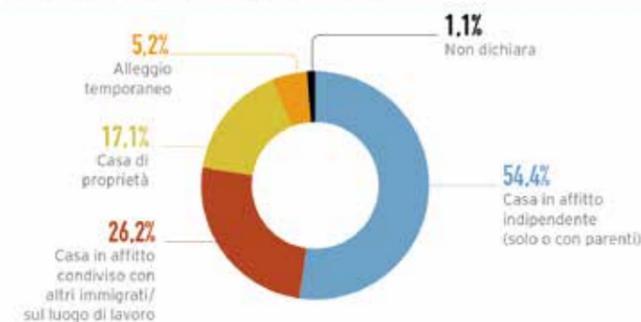
Il domicilio eletto, dunque, non dovrebbe diventare indispensabile ai fini della presentazione della richiesta. Inoltre, non è sufficiente per la Questura che ci sia una dichiarazione di domicilio, ma vengono richiesti anche altri requisiti, quali ad esempio un contratto di affitto o una dichiarazione di ospitalità. A Firenze, qualche mese fa, un richiedente di nazionalità siriana ha presentato la richiesta di protezione internazionale, che non è stata immediatamente formalizzata, ma la persona è stata invitata a ripresentarsi a distanza di un mese con la documentazione che attestava non solo l'alloggio (la cessione di fabbricato) ma anche il reddito. In quel caso si era trattato di un vero e proprio abuso da parte dell'ufficio competente in quella Questura che ha dichiarato di aver confuso la procedura dei richiedenti asilo con quella dei rilasci di altri tipi di permessi di soggiorno. Un errore che non sarà rimasto isolato ma avrà condizionato negativamente anche le richieste di quanti in quel periodo hanno tentato di formalizzare le domande.

Non è questa l'unica difficoltà che i richiedenti asilo riscontrano in Questura. Sempre ai fini di una corretta formalizzazione della domanda, sarebbe opportuno che negli uffici dove si svolge tale procedura fossero sempre presenti mediatori culturali. Capita spesso che la compilazione del modulo C3 (nel quale vengono inseriti i dati anagrafici e le motivazioni del richiedente asilo) venga ritardata o fortemente condizionata dall'assenza di un interprete. E così in molti casi il richiedente è costretto a chiedere assistenza nella compilazione a qualche associazione od organizzazione esterna.

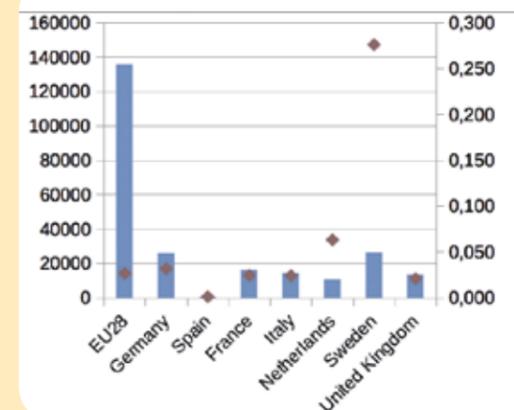
La Questura dovrebbe, sulla base dell'articolo 20 del D.Lgs. n. 25/08 indirizzare gli interessati verso il CARA (Centro Accoglienza Richiedenti Asilo) presente in quel territorio affinché sia accertata la loro identità. L'accoglienza è prevista fino all'ottenimento della risposta da parte della Commissione Territoriale competente alla valutazione della domanda. Ma tale eventualità si verifica raramente a causa dell'assenza di posti disponibili nel centro. E quando riescono ad avere accesso a quelle strutture, superano lungamente i tempi di permanenza previsti e consentiti, a causa della lentezza del lavoro delle Commissioni Territoriali.

Per riparare alle criticità qui elencate, e a molte altre, ci vorrebbe una radicale riforma del diritto di asilo.

Le case degli immigrati per titolo di godimento. Anno 2009.



FONTE: Caritas e Migrantes. XXIII Rapporto Immigrazione 2013. Elaborazioni su dati Integrometro - Ismu.



Gli asili politici concessi in alcuni paesi della Ue, 2013

Barbara Pinelli

Docente a contratto di Antropologia delle Migrazioni presso l'Università degli Studi di Milano Bicocca

## Cosa accade dopo l'approdo?

**Campi di accoglienza e abitazioni improvvisate, luoghi di incontro informale come le piazze o le stazioni, spazi di lavoro spesso al limite della regolarità e dello sfruttamento scandiscono l'esistenza quotidiana successiva all'arrivo in Italia**

Le recenti tragedie accadute nel Canale di Sicilia e gli arrivi sulle coste delle regioni meridionali stanno catturando l'attenzione mediatica nazionale e internazionale. Per quanto l'Italia sia divenuta un punto di osservazione strategico delle migrazioni forzate e ancor più un luogo da cui far partire un'attenta riflessione sulle dinamiche di protezione e tutela rivolte a uomini e donne richiedenti asilo, i riflettori puntati sugli sbarchi rischiano di ridurre i lunghi percorsi migratori, composti di fughe e transiti, oltre che di paura, sofferenza e, talvolta, morte, ad uno spazio temporale ristretto coincidente con l'approdo. La spettacolarizzazione degli sbarchi getta spesso un'ombra sulle esperienze vissute da uomini e donne richiedenti asilo prima dell'arrivo, e ancor più circonda di silenzio i percorsi che caratterizzano il tempo dopo l'approdo sulle coste italiane. Accade così che quell'istante di esposizione mediatica faccia scomparire i soggetti, con le loro esperienze e attese sul futuro, nei numeri o nelle attese burocratiche. Eppure, la raccolta delle storie di migrazione e le immagini che ritraggono momenti di un'esistenza quotidiana vissuta nelle diverse città italiane dai richiedenti asilo - dentro e fuori ai campi di accoglienza - rivendicano a gran voce l'importanza di documentare condizioni e vicissitudini di uomini e donne che chiedono protezione in Italia. È questo l'obiettivo cui aspira il progetto Dopo l'approdo. Report di ricerca foto-etnografico su uomini e donne richiedenti asilo in Italia sostenuto da Open Society Foundations e a cui stanno lavorando un gruppo di antropologi e fotografi in collaborazione con l'Università di Milano-Bicocca, Dipartimento di Scienze Umane per la Formazione. Pensato come una campagna di conoscenza e di sensibilizzazione, e caratterizzato da una prospettiva etnografica che prevede un coinvolgimento diretto dei richiedenti asilo, il progetto entra nei dettagli della vita quotidiana attraverso la raccolta delle loro storie e delle immagini che ne ritraggono le esperienze sociali. Lo scenario sociale, istituzionale e politico non finisce, infatti, nelle prime procedure di controllo o di richiesta di asilo. Continua, invece, nelle modalità di accoglienza e nelle strutture stesse dove si consuma la lunga attesa di permessi. Cosa accade in questo tempo di attesa e quali realtà lo riempiono? Campi di accoglienza e abitazioni improvvisate, luoghi di incontro informale, come le piazze o le stazioni, spazi di lavoro spesso al limite della regolarità e dello sfruttamento scandiscono infatti l'esistenza quotidiana successiva agli approdi fatta di protrate attese, rituali burocratici, abbandono,

marginalità sociale ed economica. Si tratta, da una parte, di documentare e rendere visibili le molteplici forze sociali e forme di violenza - di volta in volta istituzionale, economica, sociale e razzista - che agiscono sui soggetti mettendoli in posizioni di vulnerabilità; dall'altra di mostrare come questi uomini e queste donne non esistano solo negli ingranaggi della burocrazia, dell'esclusione e della marginalità. Sono piuttosto soggetti attivi, la cui memoria del passato e le condizioni spesso di disagio e attese vissute nel contesto di arrivo si combinano con progetti rivolti al presente e al futuro. L'immaginario razzista e le retoriche che dipingono i richiedenti asilo esclusivamente come vittime o come soggetti pronti ad approfittare del contesto di arrivo sono infranti in modo concreto attraverso la raccolta delle loro voci, biografie e immagini. In particolare, la scelta di parlare di rifugiati attraverso la fotografia sociale nasce dalla volontà di non raccontare le migrazioni per asilo in modo astratto. Piuttosto, si vuole trascinare lo sguardo della società civile e delle istituzioni verso la materialità dell'esperienza concreta dell'essere richiedente asilo partendo dalle voci e dalla prospettiva degli stessi soggetti. I ritratti sociali che emergono mostrano così come queste persone siano sì richiedenti asilo, le cui azioni sono spesso ritagliate nelle griglie della povertà e della discriminazione, ma anche persone che cercano di ricostruire le loro vite dopo la fuga, gettando luce al medesimo tempo sui punti più critici dei sistemi di accoglienza e di protezione.

Questa documentazione è un lungo viaggio che parte dalle città della Sicilia e procede verso le realtà urbane del Nord - Torino e Milano, per esempio -. Le immagini e i testi che le accompagnano e le contestualizzano fanno scorrere lo sguardo sugli spazi abitativi, siano essi campi di accoglienza o abitazioni improvvisate, sugli oggetti, i volti, gli spazi di incontro informali come le piazze e le stazioni, o, ancora, i luoghi di lavoro, talvolta regolare o fatto di espedienti. Ne sta scaturendo una narrazione raccontata con linguaggio tangibile e concreto sulle concrete ripercussioni della realtà dopo l'approdo.

**Il progetto Report di ricerca foto-etnografico su uomini e donne richiedenti asilo in Italia è sostenuto da Open Society Foundations e realizzato dall'Associazione di ricerca Margini in collaborazione con l'Università di Milano-Bicocca, Dipartimento di Scienze Umane per la Formazione. È coordinato da Barbara Pinelli e Luca Ciabbari. Per contatti barbara.pinelli@unimib.it; luca.ciabbari@unimi.it**



Foto di Giovanni Diffidenti

Tiziana Mazzaglia,

Professoressa in Istituti di Istruzione secondaria, Giornalista, Scrittrice, Collaboratrice di SocialNews

## Come si diventa cittadini Italiani?

**La legislazione italiana in materia si basa prevalentemente sullo ius sanguinis, ossia l'acquisizione per nascita. Sono in molti però a premere per una modifica della normativa in favore di una maggiore flessibilità nella concessione dello ius soli**

La risposta può variare in base al singolo caso. Ad esempio, si diventa cittadini italiani per nascita se si nasce da padre o madre i quali siano cittadini italiani, per legge, in determinati casi, e per concessione del Presidente della Repubblica. Se i genitori sono apolidi (privi, cioè, di specifica cittadinanza, come certe persone nomadi) o sconosciuti (pensiamo ad un neonato trovato abbandonato), diventa cittadino italiano chi nasce nel territorio della Repubblica. Acquista, inoltre, la cittadinanza italiana il minore adottato da genitori italiani. In base alla legge, può divenire cittadino lo straniero che sposa una cittadina italiana, oppure la straniera che sposa un cittadino italiano, purché risieda da almeno sei mesi nel territorio italiano o dopo tre anni dalla data del matrimonio, sempre che, nel frattempo, non vi sia stato scioglimento o annullamento del vincolo. La legge consente, inoltre, l'acquisto della nostra cittadinanza allo straniero di origini italiane se questi assume pubblico impiego alle dipendenze dello Stato o risiede nel territorio nazionale da almeno due anni e dichiara espressamente di voler acquistare la cittadinanza italiana. Può, infine, beneficiare della nostra cittadinanza lo straniero nato in Italia e che vi abbia sempre avuto residenza fino ai diciotto anni. In alcuni casi, l'acquisto della cittadinanza italiana dipende da un atto di concessione del Presidente della Repubblica. Tra questi casi figura un periodo di regolare permanenza in Italia di almeno quattro anni, se si tratta di una persona appartenente ad uno Stato dell'Unione Europea, o dieci, se l'individuo è extracomunitario. La cittadinanza si acquista prevalentemente per nascita nella maggior parte degli Stati membri, in particolare in Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Ungheria. In Gran Bretagna, anche i discendenti di residenti regolari di nazionalità straniera acquistano la cittadinanza. Oltre che per nascita, si acquisisce per ius soli (diritto di suolo, per nascita sul territorio) in Spagna, Irlanda (anche per i nati in Irlanda del Nord, previa dichiarazione di cittadinanza irlandese resa dal soggetto interessato, se maggiorenne, oppure da un genitore), Germania, sia pure con alcune limitazioni (almeno uno dei genitori deve essere residente da otto anni ed in possesso di diritto o permesso di soggiorno), Portogallo (se entrambi i genitori stranieri sono residenti in possesso di regolare permesso di soggiorno da sei a dieci anni), Francia (se anche uno dei genitori è nato in Francia oppure previa domanda e relativa accettazione) e a Malta (se anche un genitore è nato a Malta). Ritornando, quindi, alla definizione di "cittadino", è cittadino italiano colui il quale ha almeno un genitore italiano oppure ha risieduto in Italia per un certo periodo di tempo. Chi è cittadino gode dei diritti politici, quindi può eleggere i propri rappresentanti e può essere eletto a ricoprire le diverse cariche pubbliche. Essere cittadino significa far parte del popolo di uno Stato e poter partecipare attivamente alla vita politica di questo. Ma come si acquista la cittadinanza italiana? Intanto, un errore frequente è ritenere che tutti coloro i quali nascono in Italia siano cittadini italiani. La cittadinanza si acquista, invece, dai propri genitori. E', quindi, cittadino italiano chi ha genitori, almeno uno di essi, in possesso di cittadinanza italiana. È perciò cittadino italiano chi nasce in Germania o negli Stati Uniti da genitori italiani emigrati in quel Paese per lavoro e che hanno mantenuto la cittadinanza italiana. Ancora, è cittadino italiano chi nasce a bordo di una nave di qualunque nazionalità e ovunque stia navigando (acque territoriali italiane, internazionali o acque territoriali di un altro Paese) se almeno uno dei genitori è cittadino italiano. Ancora, è cittadino italiano dalla nascita chi nasce nel territorio italia-

no ed è figlio di apolidi o di genitori entrambi sconosciuti, come i bambini abbandonati subito dopo la nascita. Inoltre, diventa cittadino italiano chi viene adottato da un genitore italiano, dato che il figlio adottivo si trova nella stessa condizione di quello concepito dai genitori. La legge che regola l'ottenimento della cittadinanza italiana afferma che è cittadino italiano chi nasce in Italia da genitori apolidi e poi aggiunge che l'apolide che risiede legalmente per cinque anni in Italia può richiedere la cittadinanza. Letteralmente, apolide significa "senza Stato", privo, quindi, di cittadinanza, una situazione piuttosto anomala. In pratica, l'apolide è un soggetto che aveva una cittadinanza, ma che per qualche motivo l'ha persa o gli è stata tolta e non ha ancora i requisiti per ottenerne una nuova o, pur avendoli, non l'ha richiesta. Un caso che a volte si verificava in passato era quello dei dissidenti e perseguitati politici che fuggivano dal loro Paese. Per ritorsione venivano privati della cittadinanza dalle autorità che li ritenevano indegni di essere cittadini del Paese da cui erano usciti illegalmente. Queste persone si trasferivano in Stati di cui, però, non potevano ancora diventare cittadini. Nel frattempo, quindi, rimanevano "in sospeso" nella posizione di apolidi, essendo, tra l'altro, anche esclusi dal diritto di voto. Tale situazione è quasi sempre provvisoria, dato che, di regola, trascorso un certo periodo di tempo, la persona può chiedere e ottenere la cittadinanza del Paese in cui risiede. Se, però, due persone, entrambe apolidi, avessero un figlio in Italia, il neonato sarebbe fin dalla nascita cittadino italiano. Secondo la legge di gran parte dei Paesi europei, un bambino acquista la cittadinanza dai genitori. Se questi sono di cittadinanza diversa, ne ottiene due. Nei Paesi islamici, invece, conta solo quella del padre, che dispone di un potere sui figli maggiore rispetto a quello della madre. Non vi è, infatti, parità giuridica tra uomo e donna. Alcuni anni fa, fece molto scalpore il caso di una coppia, lui iraniano e lei statunitense, con una figlia nata negli Stati Uniti. La famiglia si recò in vacanza in Iran e il padre decise di trattenere con sé la figlia. Per la legge iraniana, la figlia possedeva solo la cittadinanza paterna. La madre, dopo vari tentativi, decise di rapire la figlia. Se fosse stata sorpresa, sarebbe stata condannata a morte. Da questo episodio è stato tratto il film "Mai senza mia figlia". Ritornando alla nostra Costituzione, ispirata a principi di Democrazia ed uguaglianza e che riconosce solo ai cittadini italiani il diritto di riunione, associazione e partecipazione alla vita politica, osserviamo anche come gli Italiani si siano dimostrati ben disposti nei confronti degli stranieri. Con la nascita della Comunità Europea, oggi Unione Europea, le distanze tra i cittadini italiani e quelli degli altri Paesi comunitari si sono ulteriormente accorciate. Si può, infatti, parlare di cittadinanza dell'Unione Europea. I cittadini comunitari hanno il diritto di stabilirsi in uno qualsiasi dei Paesi dell'Unione e svolgere qualsiasi attività lavorativa, autonoma o dipendente, in condizioni di perfetta parità con i cittadini della Nazione ospitante. Inoltre, se il cittadino comunitario proveniente, ad esempio, da Belgio, Finlandia o uno degli altri Stati membri intende diventare cittadino italiano, gli bastano quattro anni di residenza. Per un extracomunitario, ne occorrono dieci, sempre se è entrato in Italia legalmente e altrettanto legalmente vi sia rimasto. Il fatto di essere straniero esclude dal godimento dei diritti politici, ma certamente non può essere motivo di discriminazione sul lavoro, davanti alla legge e in qualsiasi circostanza della vita civile. La persona straniera gode, infatti, della libertà di parola, religione, sciopero, associazione e riunione, anche se, in alcuni casi, gli articoli della Costituzione si riferiscono apparentemente solo ai cittadini italiani.

Livia Salvatori, Milena Molozzu e Raffaella De Felice  
Operatori volontari presso Palazzo Selam per l'associazione Cittadini del Mondo

## Palazzo Selam, il ghetto dei rifugiati

**Sono in 2.000 con 55 servizi igienici a disposizione. Famiglie, giovani e minori vivono nella Capitale in condizioni peggiori dei campi profughi. Tutto sotto gli occhi delle Istituzioni che li hanno incoraggiati a stabilirsi lì salvo, poi, ritirare la mano caritatevole**

A Sud di Roma, appena fuori dall'uscita del raccordo anulare e a pochi passi dal frequentatissimo centro commerciale La Romanina si trova il Palazzo Selam. Un edificio enorme a vetri di 8 piani. Al suo interno vivono circa 1.200 persone provenienti dal Corno d'Africa (Eritrea, Somalia, Sudan ed Etiopia le principali nazionalità).

Selam Palace rappresenta l'occupazione di rifugiati politici più grande di Roma. L'ex facoltà di Lettere e Filosofia di Tor Vergata venne occupata nel 2006 da un gruppo di 300 titolari di protezione internazionale e richiedenti asilo africani. Grazie all'intervento delle associazioni locali, inizialmente le istituzioni facilitarono l'occupazione e agli abitanti furono garantite le utenze. Nel 2007, però, dopo incomprensioni tra gli abitanti di Selam e le istituzioni, l'occupazione divenne definitivamente illegale. Questo fu l'inizio del progressivo degrado delle condizioni di vita all'interno dell'edificio. Le strutture cominciarono a deteriorarsi e le conseguenze furono allagamenti, due incendi e mancanza di elettricità anche per mesi interi.

Attualmente le istituzioni hanno completamente abbandonato il palazzo e quando, in situazioni di emergenza, viene richiesto un loro intervento, rimangono immobili a causa dell'insormontabile problema dell'illegalità dell'occupazione. Problema che le istituzioni stesse spesso alimentano, come nel caso dell'assegnazione della residenza, fondamentale per l'accesso ai servizi territoriali locali: l'assegnazione della residenza in via Arrigo Cavaglieri 8 (Palazzo Selam) agli abitanti è da anni oggetto di controversie e di politiche municipali altalenanti. Attualmente è messa a rischio dal Piano Casa 2, la cosiddetta "legge Lupi".

I 1.200 abitanti abituali, provenienti dal Corno d'Africa, vivono in condizioni degradanti: locali angusti, sovraffollati, malfunzionanti, con scarsissimi servizi igienici. Giornalisti e politici hanno visitato l'edificio facendo le consuete promesse di cambiamento. Ad oggi, però, tutto rimane uguale.

Negli ultimi mesi, inoltre, le condizioni già precarie dello stabile sono state messe a dura prova dall'arrivo di centinaia di giovanissimi connazionali stanchi, spaventati, al limite delle forze. Dopo il pericoloso viaggio in mare, queste persone arrivano direttamente a Selam. Sono potenziali titolari di protezione internazionale che preferiscono non essere identificati alla frontiera per poter proseguire il loro viaggio verso l'Europa del Nord. Spesso aspettano che li raggiunga qualche altro familiare, rimasto in Libia perché il denaro era sufficiente per un solo biglietto o per non tentare un viaggio così rischioso nella stessa precaria imbarcazione. Nel frattempo si trovano

in un Paese che non conoscono, senza cibo, vestiti, denaro, alloggio, e soprattutto senza documenti. In base a quanto viene riferito da loro stessi, spesso il "biglietto" che pagano ai trafficanti in Libia comprende, oltre al fortunoso viaggio in mare, anche un autobus che li porti fino a Selam, l'unica occupazione romana che sta aprendo le porte ai nuovi arrivati. Tale generosità viene pagata a duro prezzo dagli abitanti: in questo momento il palazzo è al collasso, sovraccarico di vite umane, ad oggi circa 2.000. Il numero di servizi igienici, 55 wc, non soddisfa neanche lontanamente gli standard minimi di un campo profughi.

Le condizioni fisiche e psichiche dei nuovi arrivati sono estremamente precarie. Sono perlopiù ragazzi molto giovani, spesso minori che hanno il terrore di essere identificati. Si rifiutano, pertanto, di uscire dal palazzo anche solo per andare in ospedale o in farmacia. Rimangono quindi sospesi nel limbo del Palazzo Selam in attesa di trovare i mezzi per proseguire il viaggio, accontentandosi del palliativo offerto dallo sportello sanitario organizzato da Cittadini del Mondo.

Lo sportello, attivo ogni giovedì sera, cerca di portare all'interno del Palazzo cure mediche e sostegno. Negli ultimi due mesi, però, le scorte settimanali di farmaci, vestiti, saponi e biancheria vengono costantemente a mancare.

Solo negli ultimi due mesi, infatti, l'associazione ha assistito 330 persone, quasi tutte provenienti dall'Eritrea. Le condizioni sanitarie dei nuovi arrivati sono disperate: tutti riportano malattie cutanee, anche a stadi avanzati, causate dalla scarsa igiene. Il 75% è fisicamente debilitato, il 40% riporta lesioni dovute al viaggio (fratture, lesioni ulcerate, esiti traumatici).

I nuovi ospiti dormono nel garage dell'edificio insieme a cumuli di spazzatura ammucchiata lì negli anni e alle macchine. Tra i nuovi arrivati non vi sono solo giovani uomini ma anche donne e bambini. Cittadini del Mondo ha visitato 17 bambini minori di 4 anni con le rispettive madri.

Anche di fronte a questa emergenza le istituzioni non hanno risposto e il palazzo per loro continua ad essere invisibile. Le uniche risposte efficaci sono arrivate dalle associazioni che si sono impegnate a fornire farmaci e vestiti.

L'emergenza in atto a Selam Palace è un chiaro messaggio per l'Europa contro la legislazione in materia di asilo politico: dopo l'arrivo in Europa, i migranti forzati dovrebbero essere messi in condizioni tali da non rischiare la propria incolumità fisica per raggiungere la propria destinazione.

Tale messaggio viene però pagato dai migranti stessi al duro prezzo della propria salute e della propria sicurezza.



Il garage di Palazzo Selam dove vengono ospitati i nuovi arrivi e il bagno di fortuna costruito dagli abitanti

Tiziana Mazzaglia  
Professoressa in istituti di istruzione secondaria, giornalista, scrittrice, collaboratrice di SocialNews

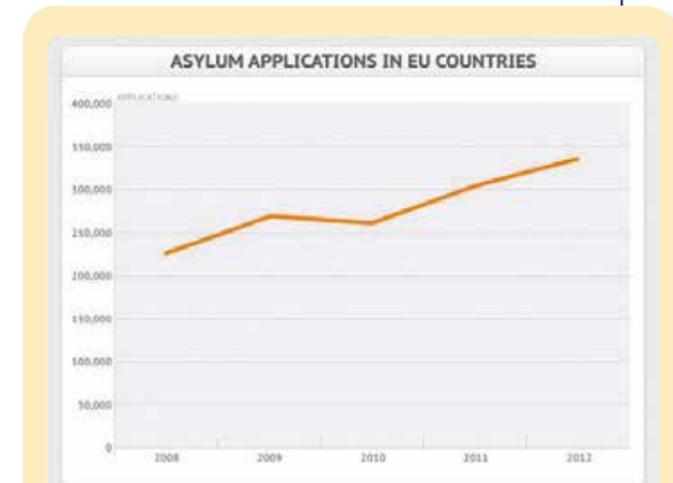
## Aprirsi al mondo restando se stessi

**Si può chiedere agli immigrati di abbandonare la propria religione, cultura e identità, a meno che queste non violino la legge del Paese di arrivo. Anzi, la presenza di nuove culture può contribuire alla creatività di cui l'Europa ha bisogno**

Per parlare di immigrazione e intercultura bisogna prima capire come si sono evolute le prospettive dell'emigrazione agli inizi del secondo millennio. L'inflazione demografica è la principale causa che genera la migrazione verso le nazioni occidentali o verso i Paesi in via di sviluppo. Negli ultimi decenni abbiamo assistito ad un dinamico teatro di massicci spostamenti che hanno comportato profondi mutamenti sociali. Le statistiche riportate da IOM, World Migration Reporter 2010, International Organization for Migration, Ginevra 2010, dimostrano che fino al 2050 nei Paesi più sviluppati ci sarà una forza lavoro costituita da circa 600 milioni di persone; nei Paesi meno sviluppati passando da da 2,4 miliardi nel 2005 a 3 miliardi nel 2020 e 3,6 miliardi nel 2040. La società del nostro pianeta è ormai divenuta multietnica e quindi multiculturale. In uno stesso ambiente si ha la compresenza di tratti culturali profondamente diversi che potranno essere una risorsa solo se conditi di tolleranza, reciproca accettazione e fratellanza. Di fondamentale importanza è quindi il dialogo tra queste culture, al fine di consentire una convivenza armonica. Nel 2004 il Consiglio d'Europa aveva elaborato i Principi fondamentali comuni per l'immigrazione e nel 2009 è iniziato anche il Forum Europeo per l'Integrazione il quale ha luogo ogni sei mesi. Questi sono alcuni dei temi trattati: rispetto dei valori fondamentali; mettere gli immigrati in condizione di conoscere e acquisire le conoscenze base della lingua, della storia e delle istituzioni della società; garantire parità ai cittadini per evitare discriminazioni del Paese che li ha accolti; garantire la pratica di culture e religioni diverse nel rispetto di altri diritti europei inviolabili. H. Goslinga, in Multiculturalismo o declino (2011) scrive: «L'11 maggio, in pieno dibattito sull'immigrazione, il gruppo di eminenti personalità guidato da Joschka Fischer ha presentato un rapporto intitolato "Vivere insieme: come coniugare diversità e libertà nell'Europa del XXI secolo", il cui messaggio è il seguente: a meno di saper coltivare la propria diversità, l'Europa si ritroverà inevitabilmente svantaggiata sul piano demografico. Ciò si spiega con un dato molto semplice: senza immigrati, la popolazione attiva diminuirà di cento milioni di persone entro i prossimi cinquant'anni, mentre la popolazione complessiva andrà progressivamente aumentando e invecchiando. L'Europa dovrà dunque aprirsi all'immigrazione e alla diversità nel proprio tessuto sociale. Del resto, non si può chiedere agli immigrati di abbandonare la propria religione, cultura e identità. Secondo il gruppo, composto da otto illustri personalità, tra cui l'ex Segretario Generale della Nato Javier Solana, l'ex commissaria UE Emma Bonino e lo scrittore Timothy Garton Ash, non è un problema il fatto che gli immigrati portino con sé il proprio bagaglio culturale finché rispettano la legge. Anzi: sarebbe un bene, poiché l'arrivo di nuove culture può contribuire alla creatività di cui l'Europa oggi ha più che mai bisogno. Trasmettere questo messaggio è difficile, in quanto va controcorrente rispetto al discorso populista secondo il quale l'immigrazione di massa è una minaccia per l'Occidente". Parlare di integrazione non significa abolire gli Stati nazionali. Anche se la gente si identifica con il proprio Stato, poi è nella nazione che si ritrovano a vivere la loro esperienza concreta. W. Schäuble scrive in Il nucleo duro è più vivo che mai, in Il triangolo dei Balcani:

"Eppure, nel nostro futuro, accanto agli Stati nazionali vedremo l'Unione Europea segnare e determinare sempre più l'operato politico e la vita reale della gente. L'Europa avvolgerà i singoli Stati, li libererà da carichi di responsabilità, e al tempo stesso darà loro peso e prestigio internazionali. Ma non potrà sostituirli né assorbirli. [...] Acquisirà connotati simili a quelli statali mettendo in comune sempre più campi d'azione, e devolvendo sovranità nazionali, ma non assorbirà appieno le qualità del livello istituzionale nazionale. Quindi non è contraddittorio dire che vogliamo approfondire l'Europa e conservare la nostra identità di italiani, francesi, tedeschi eccetera".

Quali sono state le prime tappe dell'integrazione? Dobbiamo risalire ai primi anni della Seconda guerra mondiale, quando per la prima volta Ernesto Rossi e Altiero Spinellicci hanno elaborato un'idea federalista con il Manifesto di Ventotene (1941). Poi nel 1949, a Londra si ha il Consiglio d'Europa, un organismo di tipo consultivo rivolto alla tutela dei diritti dell'uomo. Con il proseguire degli anni i popoli europei hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà. L'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo nel rispetto della diversità. Tutti principi stabiliti attraverso la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, nella quale vengono riaffermati, nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, del trattato dell'Unione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dalle Comunità Europee e da quella della Corte Europea Diritti dell'Uomo. Questi presupposti servono ad incoraggiare un godimento responsabile dei diritti in una prospettiva che tenga conto delle generazioni attuali e future.



FONTE: Eurostat

Mariarita Peca  
 Coordinatrice delle attività di ricerca e progettazione presso l'organizzazione umanitaria  
 Medici per i Diritti Umani

## "Non ho scelto di partire"

**4 anni di paura, fatica e disagi impensabili nei luoghi peggiori del mondo e poi un biglietto di 1.600€ per una nuova vita. Infine una barca stipata da centinaia di persone e il terrore di annegare in mezzo al mare**

"Il primo Paese che ho raggiunto è stato l'Etiopia e lì mi sono fermato per sei mesi. Poi ho proseguito verso il Sudan, ma è molto pericoloso perché i Rashaayda rapiscono le persone e la polizia di frontiera ha l'ordine di sparare contro chi tenta di attraversare il confine. Prima le persone rapite venivano vendute in Egitto, ai beduini del Sinai, che chiedevano il riscatto telefonicamente alle famiglie, come è accaduto a me. Ora invece non si può più arrivare in Israele, quindi il percorso è cambiato. I Rashaayda rapiscono le persone al confine o nel campo profughi di Shagarab e le liberano solo se le famiglie pagano il riscatto, altrimenti le uccidono". Così racconta S., stanco ma risoluto uomo di 28 anni che ha raggiunto le coste della Sicilia dopo un viaggio durato quasi quattro anni, tra rapimenti, riscatti, attese e torture. Medici per i Diritti Umani (MEDU) lo ha incontrato a febbraio presso un centro di prima accoglienza nell'entroterra ragusano dove da cinque mesi attendeva l'esito della sua richiesta di asilo. Come per molti migranti provenienti dal Corno d'Africa, per S. quella di lasciare il proprio Paese non è stata una scelta, come non lo è stata per molti dei 43.000 migranti arrivati via mare in Italia nel corso del 2013, di cui oltre 11.000 provenienti dalla Siria, un Paese dilaniato da una guerra civile che ha causato in tre anni oltre 100.000 vittime, 2 milioni e mezzo di profughi, e quasi 10.000 dall'Eritrea, governata da più di venti anni da un feroce dittatore. Così Amnesty International descrive l'Eritrea nel rapporto del 2013 sulla situazione dei diritti umani nel mondo: "L'arruolamento militare nazionale è obbligatorio e spesso esteso a tempo indeterminato. È obbligatorio anche l'addestramento militare per i minori. Le reclute sono impiegate per svolgere lavori forzati. Migliaia di prigionieri di coscienza e prigionieri politici continuano ad essere detenuti arbitrariamente in condizioni spaventose. L'impiego di tortura ed altri maltrattamenti è un fenomeno diffuso. Non sono tollerati partiti politici d'opposizione, mezzi di informazione indipendenti od organizzazioni della società civile. Soltanto quattro religioni sono autorizzate dallo stato, tutte le altre sono vietate e i loro seguaci sono sottoposti ad arresti e detenzioni".

S. è partito dall'Eritrea nel 2009 dopo essere stato prelevato con la forza dalla scuola che frequentava e costretto alla leva militare a tempo indeterminato. Poi la fuga, lasciando alle spalle la madre, sottoposta a ripetute violenze da parte dei militari, tre sorelle e quattro fratelli, di cui tre costretti come lui al servizio militare. Dopo sei mesi presso il campo profughi di Mai Aini, in Etiopia, e sette giorni di cammino, S. decide di proseguire verso il Sudan, ma viene rapito al confine da uomini della tribù beduina dei Rashaayda. Durante la notte riesce a fuggire e dopo sette giorni di cammino raggiunge il campo profughi di Shagarab, in Sudan, nei pressi della città di Kassala, attraversata ogni mese da circa 3.000 profughi eritrei (UNHCR). Nel campo di Shagarab però le misure di sicurezza a tutela della popolazione accolta sono pressoché inesistenti. Tutte le testimonianze raccolte da MEDU nel mese di febbraio 2014 raccontano infatti di frequenti incursioni e rapimenti da parte dei Rashaayda con la connivenza delle forze di sicurezza locali. Secondo le rilevazioni dell'UNHCR, nel solo 2012 sono stati registrati 551 casi di sparizione dal campo di Shagarab, su un totale di 29.000 rifugiati presenti. In più di 400 casi - quasi 40 persone al mese - si sarebbe trattato di rapimenti.

Ha poco più di un filo di voce e gli occhi di chi già ha visto troppo F., 24 anni, anche lei di nazionalità eritrea e costretta ad arruolarsi nel 2010, è stata rapita mentre frequentava la facoltà di ingegneria ad Asmara. Racconta di una donna scomparsa mentre andava a prendere la legna per il fuoco, e che ha lasciato un figlio di 4 anni nato all'interno del campo, dei tanti migranti con i corpi mutilati o

segnati da cicatrici ai polsi e alle caviglie causate da ustioni e ferite da sigarette spente, esito delle torture subite nel Sinai. Fino al 2013 il Sinai rappresentava infatti uno snodo centrale del traffico di esseri umani che dal Corno d'Africa conduceva a Israele. Ma se fino al 2010 l'attraversamento del confine con Israele avveniva quasi senza impedimenti, dalla metà del 2010 e fino al novembre 2013 i sequestri da parte dei Rashaayda sono divenuti sistematici. Venduti a trafficanti egiziani, anche essi appartenenti a tribù di beduini, imprigionati e sottoposti ad atroci torture, i migranti venivano liberati solo in seguito al pagamento del riscatto da parte dei familiari. La famiglia di D. ha pagato 2.300 dollari nel 2009 e dopo 6 mesi di prigionia il figlio è stato ricondotto a Shagarab, da dove ha iniziato un nuovo viaggio durato 2 anni. La famiglia di B., invece, di dollari ne ha pagati 32.000 nel 2012. Dopo la liberazione, B. viene fermato dai militari egiziani e arrestato nel tentativo di attraversare il confine con Israele. Dopo dieci mesi di detenzione presso la stazione di polizia di Al Arish, dove condivide una minuscola cella con 7 persone, B. riesce a contattare di nuovo la famiglia grazie all'intervento di un'associazione che, attraverso l'ambasciata etiopica, provvede all'acquisto di un biglietto aereo per l'Etiopia. Così B. viene liberato e dopo 3 mesi tenta di nuovo il viaggio, questa volta attraverso il Sudan e la Libia. Raggiunge l'Italia in meno di un mese questa volta, ma solo dopo aver trascorso 3 giorni ad Ajdabya, in Libia, dove in 2 case con un solo bagno erano stipate più di 4.000 persone. Così ricorda quei giorni: "Per fare pipì, dovevamo andare in dieci contemporaneamente e potevamo trattenerci solo pochi secondi. Da bere usavamo la stessa acqua che si usava per scaricare, altrimenti dovevamo comprarla. Il cibo era scarsissimo e al minimo rumore ci chiudevano in casa. Molte persone si sentivano male, ma non venivano soccorse". Poi raggiunge Benghazi viaggiando per una settimana nel bagagliaio di una macchina e da lì Tripoli, dove viene detenuto per circa due settimane con altri 130 eritrei. Finalmente a febbraio riesce ad imbarcarsi, con un "biglietto" da 1.600 euro, e dopo 3 giorni di navigazione con non sa quanti uomini, donne, bambini, raggiunge Lampedusa.

Da quando nel gennaio 2013 Israele ha portato a termine la costruzione di una recinzione lunga 245 chilometri e alta 15 metri, sormontata da filo spinato e sorvegliata da torri di controllo, che separa l'Egitto da Israele lungo il confine che corre da Rafah a Eliat e ha insaprito le politiche migratorie, il traffico di esseri umani si è spostato seguendo nuove rotte che dall'Etiopia e il Sudan conducono alla Libia attraverso il deserto del Sahara. In Libia, di maggior interesse per chi organizza le partenze sono quelle intorno a Tripoli, Misurata e Bengasi dove arrivano i migranti provenienti dal Sudan, dalla Nigeria e da altri paesi del Centro Africa dopo aver raggiunto i principali snodi rappresentati dall'oasi di Kufra (nel Sud-Est della Libia) e l'area di Sebah (nel Sud-Ovest), mentre per chi proviene dal Corno d'Africa il punto di raccolta prima dell'ingresso in Libia è la città sudanese di Khartoum. Da gennaio ad aprile 2014 sono arrivati in Italia via mare 25.000 migranti, più della metà di quelli giunti nell'intero 2013, di cui il 90 % partiti dalla Libia. Si tratta nella maggior parte dei casi di persone in fuga. Li chiameremo richiedenti asilo se resteranno in Italia. Semplicemente profughi o immigrati irregolari se sfuggiranno ai controlli e non lasceranno qui le loro impronte. Ad aspettarli in Italia un sistema di protezione ancora inadeguato a garantire accoglienza, tutele e diritti; un Paese che non riesce ad accompagnare le tante persone sopravvissute a separazioni, torture, violenze, trattamenti inumani e degradanti nel difficile percorso verso la riconquista di autonomia, fiducia e dignità.

Giulia Reccardini  
 Project Manager di @uxilia Onlus

## Voci Migranti: incontrarsi oltre il muro

**Le storie raccolte nel Cara risuonano contro i muri perimetrali entro i quali uomini, donne e bambini ospiti della struttura, pur godendo della possibilità di uscire nelle ore diurne, vivono i lunghi periodi di permanenza in un clima di noia e apatia generalizzata**

"È la Guerra civile che mi ha costretto a scappare dal mio Paese, il Mali. Da qui è cominciato il mio lungo e faticoso viaggio. Sono arrivato in Niger, ad Agadez, e poi per raggiungere la Libia ho attraversato il deserto del Sahara. Per affrontare questo viaggio sono rimasto senza soldi, ho perso tutto quello che avevo. Gli uomini del deserto (ndr. trafficanti di uomini che organizzano le traversate nel deserto) mi hanno chiesto dei soldi prima di partire e poi di nuovo durante il viaggio. Ho dovuto pagarli due volte, sono stato costretto a farlo. Arrivati finalmente in Libia, io e i miei compagni di viaggio siamo stati presi dalla polizia e picchiati brutalmente. Poi ho incontrato un ragazzo del Mali che organizzava i viaggi verso l'Italia, mi ha aiutato lui ad imbarcarmi per andarmene dalla Libia. Sono così arrivato finalmente in Italia, e ringrazio Dio per avermi aiutato durante questo viaggio".

Questa è una delle tante testimonianze raccolte durante la realizzazione del Progetto "Voci Migranti: incontrarsi oltre il muro", promosso da @uxilia Onlus e finanziato dal Programma Europeo "Youth in Action 2013".

In sei mesi di lavoro abbiamo ascoltato e rivissuto dolori e sventure di decine di rifugiati che hanno condiviso con noi frammenti del loro lungo viaggio e ricordi di una vita ormai passata. Le voci migranti sono le storie di vita degli ospiti del C.A.R.A. (Centro d'Accoglienza per Richiedenti Asilo) di Gradisca d'Isonzo (Gorizia), il muro è quello dell'ex caserma "U. Polonio", che abbiamo varcato per fotografare una realtà che scorre lentamente, di sofferenza e silenzio, ma carica di aspettative e desideri di emancipazione.

La Regione Friuli Venezia Giulia ospita uno degli otto C.A.R.A. presenti sul territorio nazionale. Inaugurato nell'estate del 2008 negli spazi di un'ex caserma militare, la struttura di Gradisca di Isonzo può ospitare fino a 138 persone. Ad oggi le nazionalità prevalenti sono quelle afgana, irachena, pachistana e nigeriana. Gli uomini, le donne e i bambini ospiti della struttura, pur godendo della possibilità di uscire nelle ore diurne, vivono i lunghi periodi di permanenza nel centro in un "clima di noia e apatia" generalizzata, come denunciato da un rapporto di Medici Senza Frontiere (MSF) del Gennaio 2010.

Con "Voci Migranti" abbiamo deciso di dare visibilità alle esistenze di queste persone, ai loro diritti e bisogni, alle angosce che accompagnano il loro cammino quotidiano nell'incertezza e nell'attesa che venga loro riconosciuto lo status di rifugiato. Le testimonianze di migrazione dei rifugiati sono state raccolte in forma anonima e trasmesse agli studenti del Collegio del Mondo Unito di Duino, i quali hanno trascritto, tradotto e assemblato le interviste e realizzato la veste grafica di cinque numeri mensili della e-letter "Voci Migranti". Le storie hanno così raggiunto un bacino molto ampio di persone potendo contare sulla rete di diffusione del magazine SocialNews e delle pagine dei nostri social network.

La situazione di isolamento dei rifugiati ospiti della struttura di Gradisca d'Isonzo è ulteriormente aggravata dal fatto che il

C.A.R.A. si trova ad alcuni chilometri dal centro abitato e mancano i trasporti pubblici per raggiungere il paese. Questo rende particolarmente difficile l'esercizio della libertà di movimento riconosciuta nelle ore diurne ed ostacola ogni possibile interazione tra i richiedenti asilo e la popolazione residente, alimentando la presenza di muri visibili ed invisibili tra "Noi" e "Loro". Il Progetto ha risposto quindi all'esigenza di creare uno spazio che favorisca l'incontro tra giovani coetanei appartenenti a culture differenti, educando al rispetto delle diversità e alla promozione di una cultura della tolleranza e dello scambio costruttivo.

La presenza del C.A.R.A. ci ha dato la possibilità di organizzare dei momenti di incontro tra gli ospiti del Centro e gli studenti delle scuole superiori delle province di Gorizia e Trieste, permettendo a questi ultimi di comprendere la complessità del fenomeno migratorio, nell'ottica di arricchire la loro formazione interculturale. Gli incontri si sono tenuti presso le Scuole Superiori "S. Pertini" di Monfalcone, "L. Einaudi" di Staranzano e presso il Collegio del Mondo Unito "World College of the Adriatic" di Duino. I giovani studenti coinvolti hanno avuto l'opportunità di mettersi alla prova come protagonisti di ascolto e mediazione, riuscendo così a comprendere da vicino le drammatiche dinamiche delle migrazioni forzate. Per i rifugiati del C.A.R.A. l'incontro nella scuola ha rappresentato invece una preziosa possibilità di relazionarsi con i propri coetanei, esternare ed elaborare i propri vissuti emotivi e contrastare frustrazioni e tensioni dettate dalla difficile condizione di emarginazione e solitudine in cui vivono all'interno del Centro.

La scuola rappresenta da sempre il luogo ideale per conoscersi e discutere democraticamente e deve fornire ai giovani gli strumenti necessari per poter affrontare le sfide di una società multiculturale e davvero inclusiva. Gli incontri organizzati hanno così favorito processi di empowerment, di sviluppo personale e collettivo finalizzato alla presa di coscienza di realtà diverse dalla propria e all'arricchimento delle competenze degli studenti. In questo contesto, esperienze come quella di "Voci Migranti" diventano determinanti per arginare episodi di discriminazione e derive xenofobe, contribuendo a aprire una dimensione di confronto strutturato attraverso la quale interagire e superare pregiudizi e stereotipi dettati dalla mancata conoscenza dell'"Altro".

A conclusione del Progetto, quattordici testimonianze di migrazione ed il reportage fotografico effettuato all'interno del Centro sono stati inseriti in un audio-libro. Il racconto della realtà del C.A.R.A. di Gradisca d'Isonzo si snoda così attraverso testimonianze, fotografie e voci: la parte audio del volume contiene difatti una selezione di alcune storie interpretate dalla compagnia teatrale ConsorzioScenico.

Ricordi, nostalgie e desideri di rivalsa rivivono in nuove espressioni visive e vocali che offrono una trama diversa delle migrazioni forzate e accendono i riflettori sulle ombre di un sistema d'accoglienza riflesso negli occhi di chi arriva.



Alessia Montuori

Attivista antirazzista e socia dell'associazione Senza confine

## Il ruolo scomodo delle associazioni

**Spesso, a loro spetta il compito di richiamare le istituzioni e la politica affinché vengano inseriti interventi migliorativi e si realizzi un'omogeneità, almeno formale, nello svolgimento delle procedure**

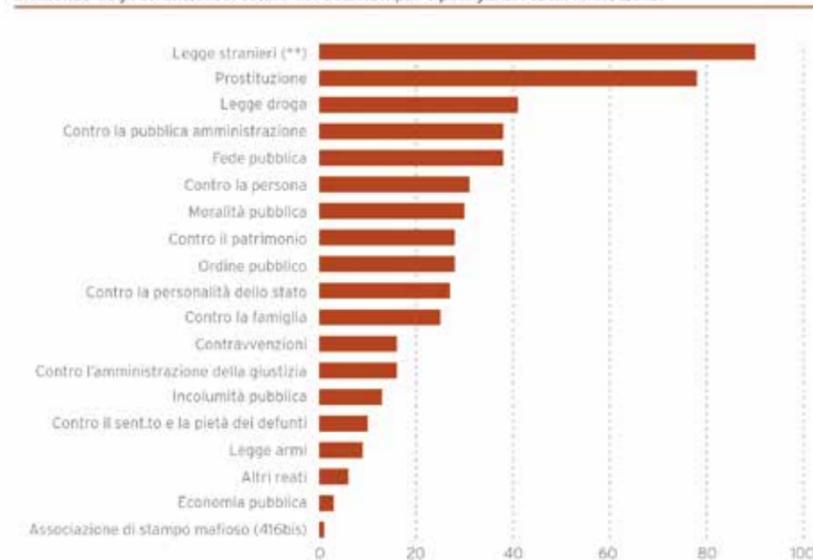
Quando si parla di diritto di asilo in genere si fa riferimento all'accoglienza, e alle condizioni più o meno dignitose in cui quest'ultima prende forma nel nostro Paese, anche in relazione agli altri paesi europei. Non si fa molta attenzione, se non fra pochi addetti ai lavori, alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, e cioè a come si viene qualificati "richiedenti asilo" e successivamente riconosciuti rifugiati o destinatari di un'altra forma di protezione (sussidiaria, umanitaria), il che in effetti è ciò che fa la differenza per un inserimento stabile nella società di arrivo della persona richiedente protezione. È - banalmente - la differenza che passa fra avere un documento che autorizzi la presenza sul territorio e non averlo (il che a cascata significa essere portatori di tutta una serie di diritti non garantiti all'"irregolare"), ma comporta anche il fatto di essere riconosciuti come vittime di persecuzioni e/o torture o come membri di gruppi discriminati per ragioni politiche, etniche o di genere. Insomma di essere creduti. Inoltre, l'Italia è un paese dove spesso le leggi a tutela dei diritti ci sono - grazie alla mobilitazione della società civile, che riesce talvolta a inserirsi tra le maglie della retorica "da invasione" convincendo i politici ad adottare misure minimamente migliorative nei confronti degli stranieri su alcuni temi specifici - ma che vengono sistematicamente sconfessate dall'adozione di prassi non uniformi e illegittime nei vari territori, unitamente a un ampio margine di discrezionalità della Pubblica Amministrazione che non esita ad applicare le garanzie al massimo ribasso possibile quando si tratta di stranieri, visto il loro scarso potere di controllo sul suo operato. Questo è quanto emerge dall'esperienza di molte organizzazioni impegnate su questi temi.

È quindi su questi due aspetti strategici in particolare (qualità della procedura di riconoscimento della protezione internazionale e contrasto alla diffusione di prassi illegittime della Pubblica Amministrazione nei confronti di migranti, richiedenti asilo e rifugiati) che abbiamo concentrato i nostri sforzi come associazione Senzaconfine negli ultimi due anni, grazie al sostegno di Open Society Foundations e alla collaborazione di A Buon Diritto, ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) e Lab53. Prima all'interno del progetto Voci so-pese, che ha prodotto uno studio pilota di tipo qualitativo sulla qualità della procedura - in particolare sull'operato delle Commissioni Territoriali, gli organi amministrativi incaricati dalla legge di decidere sulle istanze dopo aver ascoltato il richiedente nel corso di un'audizione personale - ma anche occasioni di formazione, come un corso avanzato, per operatori socio-legali e un convegno sulla tematica della tutela giurisdizionale dei richiedenti che ricevo-

un diniego. Attualmente, con il progetto di un Centro operativo per il diritto di asilo che istruisca cause pilota contro le prassi illegittime della Pubblica Amministrazione (uffici della Questura, Municipi, ASL, Prefetture, e così via) per cercare di arginare l'ampio margine di discrezionalità diffusa che vanifica l'esistenza di leggi a tutela dei diritti. È una battaglia difficile in cui si fatica anche solo a vedere la punta dell'iceberg, ma che è fatta di quotidiana e paziente osservazione nei luoghi sensibili, di accompagnamenti da parte degli operatori, di studio e analisi dei casi e condivisione fra operatori, avvocati, volontari, cercando di tenere sempre al centro la persona, la sua volontà, la sua dignità, il suo progetto di vita, il quale deve essere ripreso faticosamente dopo la frattura dolorosa della fuga nella quotidianità pesante dell'esilio. È una strada diversa da quella del "business dell'accoglienza", che finisce per occuparsi dei - pur necessari - bisogni materiali fintanto che la persona ha "diritto" a rimanere sul territorio nazionale secondo le leggi, e che se ne disinteressa totalmente un minuto dopo la perdita del documento. È una strada che presuppone il prendersi cura di tutti nel migliore dei modi possibili, cercando un inserimento stabile, e che alla lunga può portare benefici sia alla persona che qui cerca rifugio, sia alla società che la accoglie.

**SENZACONFINE** è un'associazione sociale, culturale e politica senza fini di lucro, indipendente e apartitica con sede a Roma. Nasce nel 1989 con l'intento di operare per il pieno inserimento di immigrati, rifugiati e richiedenti asilo nella società italiana, e organizza, in rete con altri sportelli sul territorio, uno sportello di consulenza ed assistenza socio-legale, in collaborazione con un team di avvocati e altri operatori del diritto. Per maggiori informazioni: [www.senzaconfine.org](http://www.senzaconfine.org)  
Per segnalare un comportamento o una procedura non conforme alla normativa: [diritto.operativo@gmail.com](mailto:diritto.operativo@gmail.com); tel. 389 5295738

Incidenza degli stranieri sul totale dei detenuti per tipologia di reato. Anno 2013.



FONTE: Caritas e Migrantes. XXIII Rapporto Immigrazione 2013. Elaborazione su dati sul Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Michele Manocchi

Visiting Scholar presso il Centre for Research on Migration and Ethnic Relations, Western University. London - Ontario (Canada); membro del Centre for Refugee Studies presso la York University di Toronto (ON)

## L'identità ridotta

**Chi viene etichettato diventa virtualmente privo di potere, un oggetto incasellabile al quale non è riconosciuto il diritto di opinione. Non bisogna però dimenticare che non si discute di cose ma di persone, ognuna con proprie peculiarità e storia**

"L'etichettamento si riferisce al processo attraverso il quale le agende politiche (policy agendas) sono stabilite e, più in particolare, al modo in cui le persone, concepite come oggetti su cui intervenire (objects of policy), sono definite in comode rappresentazioni" (Wood G., 1985, Labelling in Development Policy, London, Sage, pg. 1).

Questa definizione rimanda subito all'immagine di una burocrazia tiranna che ci appioppa etichette come utente, avente diritto, membro, cittadino, ecc., etichette che sono difficili da contrastare, e verso le quali è difficile ribellarsi. Ma in realtà, per comprendere meglio la forza pervasiva di queste etichette, dobbiamo ragionare insieme sul fatto che i processi di etichettamento sono parte integrante della nostra quotidianità. Appena apriamo gli occhi siamo i "padroni" del nostro amico a quattro zampe e per questo siamo chiamati a comportarci di conseguenza, ovvero portarlo a fare un giretto o dargli da mangiare. Ma subito dopo siamo padri e madri, che devono svegliare i figli, e poi siamo lavoratori, e in base al tipo di lavoro che svolgiamo dobbiamo vestirli in un certo modo; clienti se compriamo giornali o caffè; utenti di servizi, ad esempio quando andiamo in un ufficio pubblico per sbrigare una pratica (almeno così speriamo) o quando ci rivolgiamo a una organizzazione per trovare lavoro o seguire un corso di formazione.

Ogni interazione è composta da tre elementi base: degli individui che interagiscono, i comportamenti che essi mettono in azione (potendo anche "non" agire), e il contesto nel quale tale interazione avviene. Durante ogni interazione, il più delle volte in modo inconsapevole, mettiamo in atto processi di etichettamento e siamo a nostra volta oggetto delle etichette che le persone con cui interagiamo "avvertono" di dover e poter usare. C'è una condivisione di base di alcuni elementi culturali che rende i nostri e gli altrui comportamenti reciprocamente comprensibili.

Ma c'è un elemento che spesso sfugge in queste analisi: un certo ammontare di potere che le persone si spartiscono a seconda di come esse stesse interpretano la situazione e di come le etichette che sono abituate a utilizzare sono capaci di reggere il gioco, dare forma e stabilità all'interazione. Se ci dovessimo trovare di fronte ad un giudice, anche solo in qualità di parte lesa, ci comporteremmo in un certo modo, nel modo che ci pare consono, anche se nessuno ci ha spiegato come fare e non abbiamo precedenti simili esperienze. Ad una riunione di condominio ci comporteremmo diversamente, così come durante una passeggiata con il nostro cane. Ciò che cambia profondamente in queste tre situazioni è il rapporto di potere che plasma il contesto e dunque i nostri e gli altrui comportamenti. Nel primo caso, davanti ad un giudice ci sentiamo totalmente privi del potere di definire la situazione. Il pallino del gioco è nelle sue mani, o meglio nelle mani di un sistema burocratico che ci fa sentire il peso delle sue regole e che ci porta, più o meno docilmente, a conformarci a quanto sentiamo ci viene richiesto. Nella seconda situazione, la riunione tra condomini, sentiamo di essere in una condizione di parità di potere, ovvero ciascuno ha la possibilità e il diritto di definire la situazione come meglio crede, di portare il suo punto di vista, di contestare

quello degli altri e di cercare una sintesi. Infine, nei confronti del nostro cane dovremmo recitare la parte del padrone, ovvero di una figura di riferimento indiscutibile, che guida i gesti e le scelte dell'animale che, sommessamente, e spesso gioiosamente, le sta accanto: siamo noi a definire del tutto contesti e regole. Quindi, i rapporti di potere vanno da situazioni in cui il soggetto sente, o è forzato a sentire, che non può in alcun modo far valere le proprie opinioni, a situazioni in cui l'individuo si sente completamente responsabile di tali etichette, passando per un vasto ventaglio di posizioni intermedie, nelle quali gli individui avvertono gradi diversi di parità di potere, e dunque la possibilità di dire la propria e discutere.

Dunque, i tre principali elementi di un processo di etichettamento sono, per l'appunto, il fatto che si tratta di processi, e dunque di insiemi di azioni, fisiche e mentali, concatenate, che prendono forma in un tempo più o meno esteso, in specifici luoghi e all'interno di uno specifico ambiente culturale, e che vedono l'intervento di diversi attori, intesi sia come individui sia come organizzazioni, istituzioni, apparati burocratici. Ciò comporta che il significato di una certa etichetta non dovrebbe essere dato per scontato, soprattutto da parte di chi lavora in situazioni complesse e alla presenza di persone provenienti da ambienti culturali diversi, proprio in quanto il senso delle nostre azioni è socialmente e storicamente costruito, e dunque potrebbe assumere significati differenti a seconda della prospettiva sociale e storica assunta da ciascuno degli attori coinvolti.

Il secondo elemento riguarda le conseguenze che tali processi hanno sulle persone, situazioni, comportamenti, che ricevono e subiscono una certa qual etichetta. Infatti, soprattutto quando abbiamo a che fare con organizzazioni, istituzioni e burocrazia, abbiamo spesso la convinzione che siamo noi a dover accettare per primi le regole imposte da altri, pena l'impossibilità di raggiungere il nostro fine, sia esso ottenere un certo documento o ricevere un certo servizio. E nei casi in cui uno di questi attori, di cui avvertiamo il potere definitorio, decida di etichettarci come cattivi clienti, utenti indesiderabili, rompiscatole, ecco che le conseguenze potrebbero essere assai gravi per noi, impedendoci di ottenere ciò di cui avevamo bisogno, o rendendoci la vita molto più difficile.

Infine, occorre sempre osservare i rapporti di potere e la sua allocazione tra i vari attori coinvolti, al fine di stabilire se vi sia parità o disequilibrio tra le parti, e dunque se vi sia per gli uni la possibilità di dettare le regole del gioco e farle valere, nonostante i possibili punti di vista contrari. Ogni volta che un attore sociale utilizza un'etichetta sta, allo stesso tempo, utilizzando un certo ammontare di potere, che in parte gli deriva dalla posizione sociale che ricopre e che gli viene riconosciuta, e in parte deriva da come lui/lei interpreta tale posizione e percepisce il proprio grado di potere. Ciò comporta una importante implicazione, che però spesso viene disattesa: l'individuo, l'organizzazione, che si trova in una posizione di potere dovrebbe assumersi appieno tale responsabilità e quindi sentirsi consapevolmente responsabile per le conseguenze delle etichette che utilizza. Ciò

significa che se un apparato politico-burocratico come un Ministero decide di costringere migliaia di persone ad assumere forzatamente l'etichetta di "richiedenti asilo", come è successo nel caso della cosiddetta "Emergenza Nord Africa" del 2011-2012, allora lo stesso sistema dovrebbe ritenersi responsabile della gestione amministrativa, politica e tecnica di tali persone e assumersi tutte le conseguenze di tale scelta che lascia del tutto prive di qualsiasi possibilità decisionale le persone così etichettate.

Come molti lettori ricorderanno, infatti, nel marzo del 2011 l'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni decide, dopo aver stipulato un accordo con la Tunisia in seguito all'arrivo di circa 23mila tunisini, che le persone provenienti dalle crisi nordafricane sarebbero state considerate richiedenti asilo, indipendentemente da chi fossero e dalle loro storie. E per fronteggiare la presunta "emergenza", decide di non affidare questi richiedenti al sistema nazionale predisposto alla gestione dei rifugiati - lo SPRAR - ma di creare un sistema parallelo, affidato alla Protezione Civile, che notoriamente non aveva alcuna esperienza con i rifugiati, istituendo un sistema molto più costoso e molto meno preparato di quello consueto.

Il risultato è conosciuto. Le circa 25mila persone arrivate dopo il 5 marzo 2011 provengono perlopiù dalla Libia, ma per la stragrande maggioranza non hanno cittadinanza libica in quanto straniere a loro volta in Libia, dove si erano trasferite per lavoro. Nella fase finale del conflitto contro Gheddafi vengono usate da quest'ultimo come "bombe umane contro l'Occidente", e dunque rastrellate e imbarcate a forza su imbarcazioni di fortuna. Il Ministero decide, nonostante gli avvisi contrari di tutte le organizzazioni esperte nel lavoro con i rifugiati, di etichettare queste persone come richiedenti asilo, costringendole dentro lo stretto percorso burocratico previsto per chi si ritenga un rifugiato: permanenza in appositi centri in attesa del colloquio presso una Commissione Territoriale preposta al vaglio della domanda d'asilo e alla decisione sulla concessione o meno di un permesso di soggiorno. Questa decisione non è stata comunicata, né sono state spiegate le conseguenze di una tale etichetta, a moltissime delle persone arrivate in questo modo, che dunque si sono viste costrette in un percorso che non avevano richiesto e del quale non sapevano nulla. Poi sono state sistemate in strutture spesso inadeguate, come alberghi in disuso, e concentrate in gruppi numerosi anziché gestite in piccoli gruppi come insegnava l'esperienza SPRAR, e seguite da operatori non preparati e poi non adeguatamente seguiti.

Infine, come molte organizzazioni esperte nel lavoro con rifugiati avevano facilmente previsto, moltissime di queste persone (tra il 70 e l'80%) non hanno ottenuto alcun permesso di soggiorno legato alla loro domanda d'asilo, in quanto le loro storie non erano adeguate per rispondere coerentemente alle situazioni previste dalla Convenzione di Ginevra, punto di riferimento per il diritto d'asilo: non erano libici, dunque non fuggivano dal loro Paese, nel quale quindi avrebbero potuto rientrare seppur ritrovando le difficoltà che avevano prodotto il trasferimento in Libia, non erano state perseguitate per motivi specifici ma rastrellate e imbarcate: in Libia lavoravano in alcuni casi da molti anni, senza alcuna intenzione di lasciare il Paese.

Il Ministero ha poi cercato di mettere delle toppe, con ulteriori decreti legge sbagliati e incoerenti, ma per i fini di questo articolo quanto detto è sufficiente. Sufficiente per mostrare come, nel caso del diritto d'asilo, le etichette sono rilevanti per le ragioni espresse sopra: sono prodotte durante un processo in cui una delle due parti, lo Stato italiano, assume tutto il potere definitorio; le persone che subiscono tali etichette non hanno alcuna possibilità di ribellarsi ad esse; tali etichette annientano tutte le altre caratteristiche personali, sociali, culturali, storiche, delle quali ciascuna di

queste persone è portatrice, evidenziandone solo una, in questo caso per giunta falsa, e riducendo l'individuo a un oggetto burocratico facilmente incasellabile nel sistema di accoglienza. E le conseguenze di tali processi di etichettamento sono drammatiche non solo per coloro che ne sono stati oggetto ma anche per il sistema, depauperato dallo spreco di risorse pubbliche e dall'aumento della complessità a livello di governance, con sistemi paralleli guidati da istituzioni differenti in assenza di un coordinamento generale; aumento di conflittualità tra le organizzazioni del privato sociale, in parte per spartirsi le significative risorse disponibili, in parte per le scelte assunte, ora di ingresso pieno nel piano emergenziale, ora di monitoraggio critico nei confronti dello stesso; impedimento di percorsi di reale autonomia per le persone prese in carico, soprattutto per il forte taglio assistenzialistico dato al piano.

Questo lungo esempio rappresenta un caso emblematico, ma non dobbiamo pensare che sia isolato. Infatti, nell'esperienza dei rifugiati i processi di etichettamento sono sempre all'opera, non solo a livello istituzionale ma anche nelle interazioni con le organizzazioni e i singoli operatori sociali che essi sono portati a incontrare. Nella mia esperienza le etichette utilizzate da educatori, avvocati, volontari, ecc., si muovono tra due estremi: da una parte abbiamo il rifugiato "buono", "giusto", "meritevole di aiuto", che spesso è identificato come la "vittima universale" da salvare a tutti i costi, bisognosa di tutto, senza storia, valori, aspettative, bisogni, completamente da ri-educare; dall'altra, c'è il rifugiato "cattivo", "disonesto", "truffaldino", che mente e cerca di aggirare il sistema per ottenere dei presunti vantaggi. Questa seconda etichetta è la più utilizzata dai politici che vogliono una chiusura sempre maggiore delle frontiere e un inasprimento delle regole per l'ingresso in Italia, posizioni che non solo sono false nei loro presupposti, ma che comportano solamente il prosieguo degli arrivi, con più pericolo per i migranti e maggiori affari per le organizzazioni criminali. Concludo citando uno dei più conosciuti articoli di Roger Zetter, che già nel 1991 puntualizzava il peso delle etichette sui rifugiati: "Le discontinuità che [...] derivano [dai processi di etichettamento], tra aspettative e risultati - un senso accentuato di alienazione e di privazioni, il sovraffollamento, la perdita della privacy - costituiscono un chiaro e nitido riflesso della presenza, nell'etichetta di rifugiato, di una definizione istituzionalizzata. Bisogni e aspirazioni vengono ridotti e inseriti in programmi tecnocraticamente gestibili con effetti indesiderati sulla vita dei rifugiati" (mia traduzione da Zetter R., 1991, Labelling Refugees: Forming and Transforming a Bureaucratic Identity, Journal of Refugee Studies, Vol. 4, No. 1).

*I processi attraverso i quali le persone, tutti noi, siamo etichettati sono normali e utili in sistemi burocratici complessi come quelli dei Paesi in cui viviamo, ma dovremmo sempre tenere a mente che le persone che arrivano sono, per l'appunto, persone con le proprie storie, abitudini, valori, priorità e bisogni, e non oggetti, e che il loro arrivare qui non è una sorta di nuovo inizio, ma una tappa, una delle tante, all'interno di un difficile percorso che ogni giorno mette a repentaglio la loro salute fisica e mentale e la loro stessa identità.*

Natale Losi

Antropologo-Psicoterapeuta, Direttore Scuola Etno-Sistemico-Narrativa di Roma

## L'ambiguità nell'accoglienza

**Si tende a considerare chi richiede asilo solo come una vittima. Questo porta alla costruzione di una relazione asimmetrica nella quale si delineano i ruoli del salvatore e del salvato. L'ambiguità dell'aiuto consiste nel voler migliorare le condizioni dell'immigrato senza tener conto delle sue capacità e aspirazioni che lo potrebbero liberare da un rapporto di dipendenza**

Mi è stato chiesto di scrivere sinteticamente qualcosa sul mio approccio ai temi riguardanti le migrazioni e, in particolare, di condividere riflessioni sull'impatto generato dall'esperienza da richiedente asilo sulla biografia di una persona: "a quali processi di etichettamento sociale si sottopone ed è sottoposto chi è costretto ad andare via dal proprio paese".

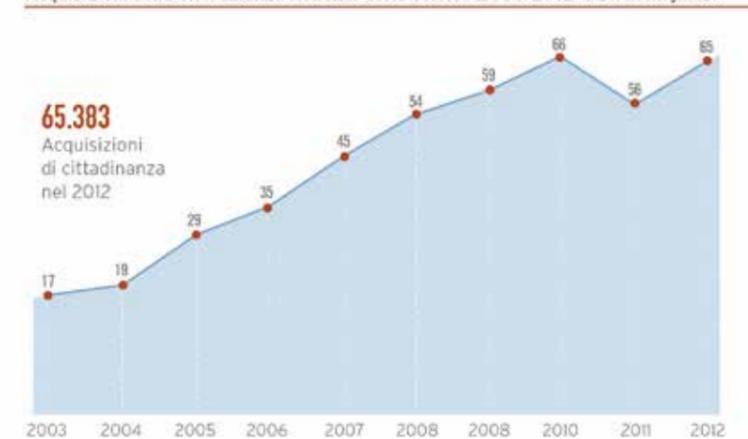
Non è facile rispondere a queste domande in 10mila battute ma proverò a imbastire un ragionamento essenziale che risponda alle richieste che mi sono state fatte. Innanzitutto circo scrivo il campo delle mie attuali esperienze. Non perdo tempo nel descrivere la mia biografia riferita al lavoro sulle migrazioni, basterà consultare il sito della mia scuola di psicoterapia: [www.etnopsi.it](http://www.etnopsi.it). In questo periodo della mia vita, io e i miei colleghi e allievi abbiamo un rapporto diretto con migranti e richiedenti asilo, soprattutto quando questi stanno male. O meglio, quando gli operatori dei centri di accoglienza o di associazioni che sono in contatto con loro, ritengono che loro stiano male. Stiano male, significa, nel linguaggio degli operatori, che abbiano dei problemi psicologici. In genere, gli operatori inviano i loro "protetti" a strutture e servizi del sistema sanitario pubblico. Spesso richiedono l'intervento di questi servizi in situazioni di emergenza, rivolgendosi al pronto soccorso dell'ospedale più vicino. Infatti, in molti casi il disagio manifestato dal richiedente asilo si manifesta attraverso forme che per gli operatori sono preoccupanti. Di solito si tratta di un'estrema chiusura e isolamento dall'ambiente, oppure, al contrario, di episodi d'improvvisa e ripetuta aggressività nei confronti del contesto in cui vivono. Nei casi che sono segnalati alla nostra attenzione, l'intervento dei servizi pubblici non è servito a risolvere le situazioni per le quali era avvenuto l'invio. Il soggetto in questione viene "trattato" farmacologicamente e le cause del suo disagio rimangono inalterate. Quindi, quando arrivano da noi, queste persone hanno già avuto una o più esperienze di rapporto con i servizi sanitari, oltre che ovviamente con gli operatori che lavorano in centri o associazioni varie. Dalla nostra casistica è molto difficile ricordare persone che non siano state trattate dai servizi e dagli operatori in modo "ambiguamente etichettante". Che cosa intendo con questo termine? Perché etichettante e perché ambiguamente? Mi riferisco all'idea sottostante (per questo spesso ambigua) al tipo di relazione che si costruisce tra operatore e richiedente asilo. Questi ultimi sono comunemente posizionati nel ruolo di vittime e spesso di rappresentanti di culture subalterne alla nostra. Ciò avviene indipendentemente dal punto di vista consapevole dell'operatore. Per questo definisco ambiguo tale etichettamento. Quello di chi, come i leghisti, è assolutamente consapevole non è per nulla ambiguo, è razzista. Paradossalmente, districarsi dalle conseguenze di un etichettamento ambiguo può essere più complicato che liberarsi da attitudini razziste. La "carità pelosa" è molto più invischiante. Come ci si fa a liberare da chi ci etichetta come

vittime a fin di bene? Cercherò di fare qualche esempio proveniente dalla nostra pratica clinica.

I. è un giovane maliano di circa ventitré anni. Ci viene riferito dagli operatori di un centro di accoglienza (CARA) perché conduce una vita sempre più isolata, ha disturbi importanti del sonno e da tempo si sveglia di notte sudato con incubi ricorrenti. È stato portato al servizio psichiatrico dell'ASL di riferimento. Gli sono stati prescritti dei farmaci che hanno peggiorato la situazione. Oltre alla persistenza dei sintomi, I. accusa ulteriore stanchezza e stordimento. Durante la prima seduta in cui lo incontriamo I. ci racconta la sua storia, che in estrema sintesi può essere così riassunta. Quando era molto giovane, forse intorno ai diciotto anni, I. parte dal suo villaggio promettendo alla madre morente (e a sua volta vedova) che si sarebbe occupato del mantenimento dei due fratellini minori. Dopo i funerali della madre, I. affida i due fratellini a uno zio materno e parte per la Libia, dove trova un lavoro che gli permette di inviare regolarmente allo zio i soldi per occuparsi del mantenimento e degli studi dei due fratellini. Con lo scoppio della guerra civile in Libia il datore di lavoro di I. è ucciso, e il ragazzo è costretto a fuggire per non rischiare di essere ucciso a sua volta. Con i soldi risparmiati riesce a imbarcarsi per Lampedusa, da dove sarà poi trasferito a Roma, nel CARA che ora lo ospita. Gli chiedo chi gli arriva nei sogni e quali siano i problemi che lo assillano. Questi sono essenzialmente causati dall'impossibilità di continuare a sostenere la vita dei fratellini che, buttati fuori di casa dallo zio, vivono ora di elemosine nel mercato del suo villaggio. Quando riesce a sentirli telefonando su qualche cellulare prestato da un passante, questi sembrano delusi e distanti. Non riescono a capire come possa essere vero che I. non riesca a inviare loro soldi. Prima, dalla Libia, Paese del secondo mondo, riusciva, e ora che è in Europa, non lo fa più. Per questo la madre e il padre vengono ogni notte a rimproverarlo nei sogni.

Non è questo il luogo per descrivere più a lungo la storia e

Acquisizioni della cittadinanza italiana. Serie storica 2003-2012. Dati in migliaia.



Fonte: Caritas e Migrantes. XXIII Rapporto Immigrazione 2013. Elaborazione su dati Istat.

il "trattamento" di I., che si risolverà positivamente attraverso poche sedute. Questo spezzone di storia mi serve solo per esemplificare come l'ascolto degli operatori e degli psichiatri non c'era stato ed era stato impedito da un "etichettamento ambiguo" che li indirizzava verso una lettura psichiatrica e vittimizzante di un giovane che si rivelerà presto dotato di risorse ed energie sufficienti per riprendere ad aiutare i suoi fratellini. Il caso di S. è ancora più ambiguo. S. è un uomo di circa quarant'anni che ci è inviato da un'associazione che lo segue da mesi e ci chiede aiuto. L'associazione, che non è la stessa che gestisce il CARA dove S. è ospite, è molto attenta alla ricostruzione delle storie dei propri assistiti. Riporto alcuni stralci dalla relazione con la quale l'associazione ha documentato la storia di S. per favorire il suo riconoscimento come rifugiato da parte della commissione governativa.

S. era proprietario di un piccolo negozio nel Kashmir pakistano. Nel 2005, grazie a un matrimonio combinato dalle famiglie, si sposa con una donna inglese di origine pakistana, che vive in Inghilterra. Passa i primi mesi di matrimonio in Pakistan e poi prende con la moglie la decisione di vivere in parte in Pakistan e in parte in Inghilterra. Qui ottiene un permesso per ricongiungimento familiare. Il suo negozio di alimentari era frequentato anche da mujaheddin, che vi facevano rifornimento prima di penetrare il confine per compiere azioni di guerriglia nella parte indiana. Un giorno del 2006 i mujaheddin, che avevano da poco fatto rifornimento di vivande nel negozio del sig. S., sono attaccati dall'esercito indiano. I mujaheddin incolpano S. e la sua famiglia, ritenuti responsabili perché uniche persone che sapevano del loro travalicamento del confine. Sono quindi accusati di collaborare con l'esercito indiano e per rappresaglia distruggono il loro negozio ed aggrediscono S. e la sua famiglia. Il padre e un fratello minore di S. rimangono uccisi, il fratello maggiore scappa a Hong Kong. S. invece, nel dicembre 2006 raggiunge la moglie in Inghilterra. Arriva in Inghilterra da uomo distrutto, senza più l'attività lavorativa, con un grave lutto in seno alla famiglia ed oggetto egli stesso, pochi mesi prima, di una pesante aggressione.

La moglie, che aveva sposato un uomo benestante, si ritrova con un nullatenente. S., diventato un peso, sviluppa una grave forma d'impotenza reattiva alla sua situazione (come è ampiamente certificato dai medici inglesi ed italiani). La moglie chiede il divorzio che è formalizzato nel corso del 2009. Non potendo più rimanere in Inghilterra per motivi di ricongiungimento familiare, S. fa richiesta di asilo. Riceve risposta negativa e in seguito è internato in un centro di detenzione per circa cinque mesi, al termine dei quali è rimpatriato. Era il novembre 2011. È accompagnato fino in Pakistan da poliziotti inglesi che lo af-

fidano a poliziotti pakistani all'aeroporto di Islamabad. Qui è arrestato da uomini appartenenti alle forze speciali della FIA (Federal Investigation Agency). Accusato di essere una spia degli indiani, è portato nel carcere di Adiala (a Rawalpindi) dove rimane per circa 6 mesi. Viene interrogato in modo brutale. Le guardie del carcere usano lo shock elettrico, i colpi di bastone e i getti di acqua fredda per fargli dire che tipo d'informazioni avesse dato agli indiani.

Poi S. riuscirà a fuggire rocambolescamente e arriverà anche lui in Libia e poi a Lampedusa. Per motivi di spazio mi fermo qui con la storia. Prima di terminare questo breve intervento vorrei precisare perché, anche in questo caso, siano presenti, "etichettamenti ambigui". L'ambiguità di fondo consiste nell'idea, che sembra incistata nelle menti di noi occidentali, di poter osservare e descrivere queste situazioni da un punto di vista neutro, oggettivo. Nel caso di S. è difficile spiegare una presunta oggettività e neutralità da parte dei poliziotti inglesi che lo riconsegnano nelle mani dei corpi speciali pakistani. In altri termini, detto in modo brutale, siamo spesso noi occidentali, che tanto amiamo descriverci - nell'oblio di quanto successo da periodo dello schiavismo, a quello delle colonie, a quello delle guerre umanitarie - come soccorritori, tra i principali attori di pratiche di fragilizzazione.

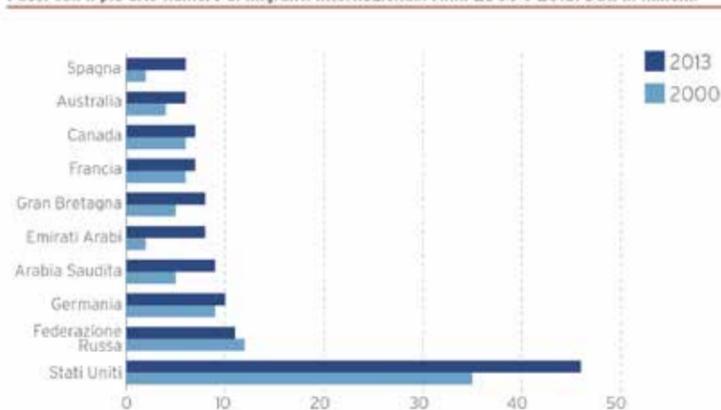
Per finire vorrei segnalare alcuni dei principali e più diffusi stereotipi che rendono ambiguamente etichettante il rapporto con i migranti, anche da parte di chi si autodefinisce come aperto, democratico, in altri termini "umanitario".

**I MIGRANTI UNA VOLTA ARRIVATI NEI NOSTRI PAESI NON SE NE VANNO VIA PIÙ.** Non è vero. Le migrazioni non sono processi lineari ma circolari e almeno il 50% dei migranti, dopo un periodo più o meno prolungato, decidono di tornare nel paese di origine. (Vedi tra gli altri il recente "Le Migrazioni Internazionali ai tempi della crisi", a cura di Corrado Bonifazi e Massimo Livi Bacci, 2014, Neodemos; scaricabile in PDF via internet). **I MIGRANTI SONO TROPPI, CI STANNO INVADENDO.** Non è vero. I migranti nel mondo sono in questo periodo 232 milioni, pari a circa il 3% della popolazione mondiale. I principali flussi migratori sono tra paesi limitrofi del Sud del mondo e non riguardano che in minima parte i flussi Sud-Nord.

**I MIGRANTI SONO PERSONE VULNERABILI E VANNO SOCCORSI E ASSISTITI.** È in gran parte non vero. La grandissima maggioranza di migranti e richiedenti asilo possiede risorse umane e energie che li rendono resilienti e capaci di contribuire in tempi brevi alle economie e a positive relazioni sociali nelle società di arrivo. Il rischio maggiore che corrono i migranti in Italia è dovuto a politiche incapaci e confuse che li individuano alternativamente, e a seconda delle convenienze, come aggressori o vittime, senza mai riconoscerli uno statuto di persone adulte e capaci.

**ATTRAVERSO LAMPEDUSA INVADONO L'ITALIA E L'EUROPA SE NE FREGA.** Niente di più falso. In Europa tutti i grandi paesi, come Germani, Francia, Inghilterra, ma anche i più piccoli, come Svezia, Danimarca, Olanda, Svizzera ecc., ospitano percentuali di rifugiati molto più alte del nostro. Inoltre, i cosiddetti migranti illegali che vivono in Italia, non sono quelli che arrivano via mare a Lampedusa o su altre coste mediterranee, ma quelli che servono al cosiddetto welfare informale italiano. Ovvero l'esercito di badanti, in prevalenza proveniente dai paesi dell'Est europeo, che vivono spesso come nuovi schiavi tra le mura domestiche dei nostri anziani. Chiudendo Frontex e Mare Nostrum, spacciati come progetti umanitari, potremmo diventare un paese meno ambiguo e un po' più normale.

Paesi con il più alto numero di migranti internazionali. Anni 2000 e 2013. Dati in milioni.



FONTE: Caritas e Migrantes. XXIII Rapporto Immigrazione 2013. Dati United Nations - Department of Economic and Social Affairs - Population Division.

## Problemi, aspettative, realtà

di Sanaa El Houmadi

*“lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni indicate dalla legge”*

L'articolo 10 della Costituzione è forse l'ultima cosa alla quale si pensa quando si discute di asilo. Più probabilmente, è l'immagine di un barcone carico di profughi che l'espressione "diritto d'asilo" evoca. Questo diritto fa un po' storcere il naso a chi non vuole nessun straniero in territorio italiano mentre per altre persone esso rimanda a nobili motivazioni umanitarie.

Negli anni, la presenza femminile tra chi arriva in Italia in cerca di qualche tipo di protezione umanitaria è aumentata, ma non sempre si considera il fatto che la condizione di richiedente asilo afferisce in maniera diversa uomini e donne. Quando si parla di diritto d'asilo, poi, bisogna ricordare che questo consiste nella richiesta esplicita da parte dello straniero di una delle 4 forme in cui esso si distingue: protezione umanitaria, protezione sussidiaria, rifugio e richiesta di protezione internazionale.

Nel 2013, secondo i dati del rapporto SPRAR (il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), il 20% (1.557) delle 7.823 richieste accolte dal Governo italiano era costituito da donne provenienti da Etiopia, Camerun, Eritrea, Nigeria, Congo e Somalia. Erano tutte giovanissime, la fascia d'età più numerosa era quella 18-25 anni e, nonostante la giovane età, molte di loro (35%) arrivava sulle nostre coste con minori a carico o incinte.

Altri dati, raccolti dal progetto Women At Risk in Migration (WARM), hanno analizzato la condizione delle donne rifugiate. Per molte, non è stato facile cambiare Paese e cercare di integrarsi in una nazione diversa; alcune si sono sentite scoraggiate dinanzi ad un sistema totalmente nuovo per loro. Lo stesso studio, ha posto in primo piano inoltre come "sia piuttosto comune che una donna richiedente asilo abbia subito violenza in certi momenti della sua vita", situazione confermata anche da uno studio inglese condotto dall'Unità di Violenza di Genere dello Scottish Refugee Council. "Il 70% ha denunciato di aver subito violenza fisica o sessuale nella propria vita e il 73% ha dichiarato di provare difficoltà a parlarne".

Lo stesso processo di asilo, il periodo che intercorre dalla presentazione della domanda al momento dell'esito, è motivo di malessere (angoscia e stress) per il 54% delle donne immigrate intervistate. Un dato allarmante riguarda le donne che, sebbene abbiano ottenuto lo status di rifugiate, hanno tentato il suicidio, il 10%. Le cronache dei centri SPRAR sono piene di storie di donne che hanno tentato di suicidarsi. Secondo gli assistenti sanitari di queste strutture ciò è dovuto al Disturbo Post-Traumatico da Stress (PTSD) che colpisce più della metà di queste donne.

La dott.ssa Galleani, psicoterapeuta delle Opere Riunite Buon Pastore che svolge l'attività di sostegno psicologico alle rifugiate

nell'ambito del Progetto Fontego, in un'intervista rileva come "vi siano chiare differenze tra le difficoltà che colpiscono questi soggetti -gli uomini- rispetto alle donne in cura". Per gli uomini il problema è nella perdita del loro ruolo di capofamiglia mentre per le donne è più facile mantenere l'identità di mogli e madri. Per le donne inoltre, i problemi non emergono subito ma solo dopo molti mesi dalla fine del viaggio.

Le motivazioni che spingono le donne a lasciare il proprio paese per partire alla ricerca di un nuovo futuro sono molto diverse tra di loro, tutte però ruotano intorno ad un unico punto: la violazione di diritti fondamentali. Molte affermano di essere qui per motivi religiosi perché praticano un credo minoritario nel loro paese d'origine. Ciò le rende vulnerabili ad attacchi e intimidazioni da parte di esponenti della religione di maggioranza. Altre sono qui a causa della guerra: hanno visto con i loro occhi cosa sia e quali orrori produca. Alcune hanno motivi etnici o razziali per andare via. Le loro storie s'intrecciano quando si conoscono nei centri di accoglienza: la maggior parte è felice di raccontare la propria storia anche se rievoca un passato poco sereno; altre, invece, non ricordano quasi nulla della propria vita a causa dei traumi subiti e ascoltano in religioso silenzio le storie delle altre compagne.

Interessanti sono anche le loro aspettative per il futuro. Molte non vogliono rimanere in Italia ma preferiscono andare in Francia o Inghilterra poiché conoscono la lingua e gli usi e per loro risulterebbe più facile integrarsi. Alcune vorrebbero riuscire a portare via dal loro stato d'origine anche i parenti e i familiari. Altre preferiscono lavorare qui e guadagnare soldi da inviare poi alla famiglia d'origine. Tutte concordano nella speranza di poter tornare un giorno, anche definitivamente, nei loro paesi d'origine, sperando che la situazione diventi migliore.

Le interviste fatte a queste donne raccontano il coraggio e la voglia di vivere, ma soprattutto di ricominciare, che hanno tutte loro. Se è difficile per un uomo lasciare la propria terra alla volta di un futuro incerto e pieno di dubbi in un altro Paese, considerate quanto possa esserlo per una donna, molto più vulnerabile alle violenze e all'imprevedibilità di un lungo viaggio. Donne che spesso lasciano dietro tutte le piccole e grandi discriminazioni legate alla cultura del loro paese di origine, la guerra, la povertà e la carestia, per approdare in un Eldorado che spesso le accoglie con altre discriminazioni e un'altra povertà, forse un po' meno condivisa rispetto alla situazione dalla quale sono scappate.



FARAWAY, SO CLOSE: IL DIRITTO D'ASILO TRA ACCOGLIENZA ED ESCLUSIONE

# IL PROGETTO DI @UXILIA ONLUS PER STUDIARE E RACCONTARE LE MIGRAZIONI FORZATE

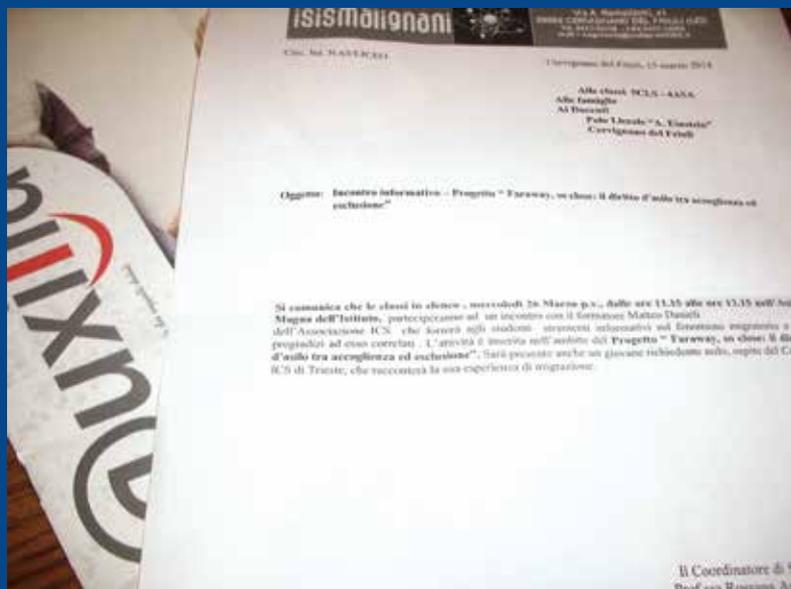
A gennaio è partito il Progetto "Faraway, so close: il diritto d'asilo tra accoglienza ed esclusione", promosso da @uxilia Onlus con il contributo dell'Open Society Foundations e in collaborazione con il Consorzio Italiano di Solidarietà (ICS), l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), il Dipartimento di Scienze Giuridiche del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione dell'Università degli Studi di Trieste e la Compagnia Teatrale ConsorzioScenico.

Sono stati realizzati cinque incontri di sensibilizzazione sul diritto d'asilo che hanno coinvolto gli studenti delle Scuole Superiori "J. Stellini" e "C. Percoto" di Udine, "A. Einstein" di Cervignano del Friuli, "G. Carducci" di Trieste e del Collegio del Mondo Unito "United World College of the Adriatic" di Duino. Gli operatori di @uxilia Onlus e del Consorzio Italiano di Solidarietà hanno coordinato gli incontri e fornito una panoramica sul diritto d'asilo dal secondo dopoguerra ad oggi, illustrando le politiche d'accoglienza vigenti in Italia e la normativa europea ed internazionale di riferimento. Agli incontri hanno inoltre preso parte i rifugiati ospiti delle strutture d'accoglienza dell'ICS, che hanno condiviso con gli studenti la loro personale storia.

Gli incontri sono stati realizzati anche presso le Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Udine e di Trieste, dove sono intervenuti gli avvocati dell'ASGI con lezioni sull'evoluzione degli istituti del diritto d'asilo, alla luce dei principi costituzionali e sulla base dei più significativi orientamenti giurisprudenziali.

Focus del progetto, la realizzazione di un laboratorio didattico sul diritto d'asilo indirizzato agli studenti del corso in "Diritti umani comparati" della Laurea Magistrale in "Cooperazione Interculturale allo Sviluppo" presso l'Università degli Studi di Trieste. Il laboratorio, coordinato dall'ASGI in collaborazione con la Cattedra di Diritto Comparato, si ispira alla metodologia delle legal clinics e intende offrire agli studenti una qualificata formazione tecnico-giuridica sulla legislazione dell'asilo adottando un approccio innovativo orientato alla pratica.

Su iniziativa di @uxilia Onlus, e nell'ambito di "Faraway, so close", l'Università degli Studi di Trieste ha promosso un concorso per il conferimento di un premio di ricer-



ca in Diritto Comparato finalizzato ad individuare un candidato che realizzerà uno studio sui profili giuridici del diritto d'asilo in Europa e che sarà oggetto di pubblicazione all'interno del volume collattaneo "Il diritto d'asilo tra accoglienza ed esclusione". La pubblicazione finale sarà arricchita dai contributi dei giuristi dell'ASGI e dei ricercatori di @uxilia Onlus. La serata conclusiva si è tenuta a Trieste il 20 Giugno 2014 in occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato ed ha permesso di condividere risultati e riflessioni sul percorso di formazione, approfondimento e sensibilizzazione sui temi dell'asilo. In tale occasione, il collettivo artistico-teatrale ConsorzioScenico ha messo in scena una pièce teatrale sul dramma delle migrazioni forzate basata sull'interpretazione di alcune testimonianze dei rifugiati raccolte durante la fase di realizzazione di "Faraway, so close" e su una selezione tratta dal reportage di Fabrizio Gatti "Bilal: Viaggiare, lavorare, morire da clandestini".

Giulia Reccardini  
Project Manager @uxilia Onlus

