

## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

<b>Quinto</b>	22 ottobre 2012
<b>Incontro</b>	
<b>Titolo</b>	Il sistema di accoglienza in Italia: pre-sprar, prar, emergenza; limiti e possibili evoluzioni
<b>Relatori</b>	Gianfranco Schiavone, Zahra Osman

**Gianfranco Schiavone:** Salve sono Gianfranco Schiamone dell' Asgi Associazione per gli Studi Giuridici dell'Immigrazione, so che altri dell'Asgi sono già venuti a farvi degli altri incontri e io mi occupo molto nell'Asgi di asilo e sono anche responsabile di uno SPRAR, quello di Trieste.

Penso di essere molto dentro questo tema e anche dentro a quello che oggi vi racconterò: il tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei titolari di protezione internazionale e umanitaria, che è un tema che affronterò dal punto di vista giuridico naturalmente però nella maniera più chiara possibile, spero, e soprattutto come capirete bene è uno dei temi fortemente a cavallo fra gli aspetti giuridici e sociali, anzi direi quasi che gli aspetti sociali sono prevalenti e i più interessanti quindi, visto anche il taglio prevalente dei vostri interessi direi che la lezione di oggi vi potrà interessare molto.

Potrei già finire dopo cinque minuti dandovi le indicazioni bibliografiche fondamentali, da leggere per chi vuole capire qualcosa su cosa succede veramente in Italia sull'accoglienza dei richiedenti asilo e questo mondo misterioso di cui ognuno parla senza sapere di cosa sta parlando davvero e dando non si sa quali cifre o proponendo valutazioni più o meno bizzarre.

Le pubblicazioni che vi consiglio sono due fondamentalmente sul tema e poi tre in generale, tutte scaricabili on line, o dal sito dell'Asgi, con un po' di pazienza perché bisogna andare a cercare in "materiali", o nel sito del Servizio Centrale del Sistema di Protezione, e tutte gratuite.

Tutte le pubblicazioni sono agevolmente scaricabili dal Servizio Centrale perché collegati a progetti del Fer o progetti che hanno poi visto un inserimento nel servizio

La prima è un libro dalla copertina suggestiva e da un titolo piuttosto lungo e non facilmente comunicabile che ha un taglio prevalentemente sociale e si intitola *Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali. Linee guida per un'accoglienza integrata*, pensato per affrontare le situazioni particolarmente vulnerabili e che si è trasformato poi in un libro complessivo sull'accoglienza, la presa in carico dei richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale. Che ne volesse avere una copia può chiederla al coordinamento della pubblicazione cioè CIAC di Parma, il Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione di cui trovate nel libro l'indicazione della mail. Il libro è frutto di vari autori che sono indicati tra cui il sottoscritto, e ci sono competenze giuridiche,



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

sociali e mediche di varia estrazione e ha come indice un'introduzione giuridica generale alla procedura d'asilo, i diritti sociali e poi l'accoglienza e la presa in carico, la metodologia di lavoro, il lavoro dell'equipe, l'approccio di genere, l'accoglienza delle persone con disagio mentale o vittime di tortura, i minori stranieri non accompagnati, le disabilità e le discriminazioni.

In ultimo riflessioni per un cambiamento per un totale di non più di 200 pagine, quindi è un libro anche abbastanza agevole con un taglio prevalente di carattere sociologico e antropologico, con quel tanto di diritto che serve e nulla di più per evitare poi inutili sovrapposizioni.

Una seconda pubblicazione che useremo molto oggi è questo librone più ingombrante di 500 pagine di cui lascio due copie una in biblioteca e una qui per voi, anche questo liberamente scaricabile e frutto di una ricerca fatta l'anno scorso dal titolo *Studio sullo stato sul sistema asilo in Italia*, ricerca che io ho curato e poi il libro è frutto di sette ricercatori di cui tre avvocati e quattro sociologi che si sono scapicollati in giro per l'Italia a cercare di capire come stavano effettivamente le cose tra cui anche Torino e la sua area metropolitana, inserita in una descrizione generale del sistema asilo in Italia: ingressi, accoglienza, accesso alla procedura, tutela giurisdizionale ecc.

Questo libro ha cercato di dare un taglio più giuridico e meno sociale però non è un taglio accademico perché è una ricerca sul campo.

È un'analisi sia quello che dice la normativa, sulla sua corretta interpretazione ma anche di analisi dei dati e della realtà e del confronto tra il *de iure* e il *de facto*.

Nonostante la sua mole un po' corposa e scoraggiante penso si legga molto bene anche per chi ha passione per queste cose.

Infine raccomando un Manuale giuridico per l'operatore, che dovrebbe essere uscito a Maggio.

Questo è un prodotto del Servizio Centrale e redatto dall' Acnur e dall'Asgi ed è un libro sulla procedura giuridica divisa in: procedura, qualifica, accoglienza e i vari capitoli sono divisi a seconda del tema che però è esclusivamente normativo. Il primo capitolo è stato del rifugiato, il secondo protezione umanitaria, protezione dal respingimento, Dublino, protezione internazionale, accesso alla procedura e il sesto capitolo è la tutela giurisdizionale, aggiornata con il nuovo rito perché è uscito da pochissimo, e il settimo e ultimo capitolo, quello che vedremo oggi l'accoglienza.

Questo libro è poi più facilmente recuperabile cartaceo anche perché nella copertina è inserito un CD, e questo libro dovrebbe essere stato inviato a tutti i programmi SPRAR e ce ne sono più di mille coppie all' Acnur di Roma quindi basterebbe ordinarle e farvele inviare.

Questi tre libri hanno tre tagli diversi ma è possibile incrociare le parti sull'accoglienza o anche in generale per farsi un'idea piuttosto dettagliata di quella che è la situazione italiana.



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

Il primo libro, quello della provincia di Parma, è quello che non utilizzeremo oggi, mentre useremo gli altri come traccia.

Prima di tutto per capire dove siamo dobbiamo capire la nostra storia sull'asilo e dobbiamo avere ben presente che la situazione italiana sull'asilo è una situazione molto molto recente, nel senso che il nostro paese arriva a gestire la complessa situazione dell'asilo con un ritardo storico clamoroso. Questo deriva dal fatto che il diritto d'asilo è un diritto costituzionalmente garantito dall' art. 10 , comma 3 della Costituzione e da questo punto di vista anzi l'Italia si situa tra i paesi più avanzati teoricamente del mondo perché ha inserito l'asilo quale diritto fondamentale della propria carta costituzionale e quindi tra gli articoli non modificabili concependolo come uno degli articoli soggettivi perfetto dello straniero. Questa è considerata una pietra miliare che ci garantisce di evitare, almeno su un piano teorico, qualsiasi possibile arretramento della normativa internazionale su questi temi.

Tuttavia nel concreto è successo che per oltre cinquant'anni non è stato fatto assolutamente nulla, un po' perché l'Italia non era luogo di destinazione dei rifugiati, un po' perché non era terra d'immigrazione e un po' per una straordinaria e cocciuta disattenzione su questi temi, dobbiamo attendere il 1990 per avere la prima legge sull'asilo in Italia.

O meglio il primo articolo di legge sull'asilo in Italia, perché non abbiamo nient'altro che un articolo nell'abrogata legge Martelli.

E arriviamo appunto al 1990, e prima c'era il nulla. C'era solo la ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951, ratificata nel '54. Non ci si era neanche preoccupati di disciplinare una procedura per disciplinare le domande d'asilo in Italia. Non solo, ma l'Italia era tra i pochissimi paesi occidentali ad aver introdotto una "limitazione geografica" nel 1954 e cioè una clausola che fu ammessa all'inizio dalle Convenzione di Ginevra e poi fu stracciata da un successivo protocollo di New York per cui fu abrogata.

Questa limitazione significava che la Convenzione di Ginevra si applicava solamente a coloro che venivano dall'area dell'ex Unione Sovietica e dei paesi satellite in un'evidente divisione ideologica del mondo già preconstituita che prevedeva da dove sarebbero potuti venire i rifugiati.

Una situazione grottesca, poiché già allora non era così ma che passò sotto silenzio completamente nell'Italia degli anni Cinquanta- Sessanta- Settanta- Ottanta.

E nel 1990 venne tolta la limitazione geografica.

I motivi per cui siamo arrivati praticamente all'altro ieri senza una normativa del diritto d'asilo sono molti: perché non solo abbiamo la prima legge nel '90, ma abbiamo solo un articolo e per di più anche mal congeniato, molto farraginoso e incitato dentro alla legge sull'immigrazione, e questo sarà un vizio che continuerà per tutti questi anni, cioè la confusione tra asilo e immigrazione, e



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

infine abbiamo una modifica dell'art. 1 della legge Martelli con la legge 189/2002, la cosiddetta legge Bossi-Fini.

Anche questa non è una nuova norma ma solo una modifica di questo art. 1.

Infine arriviamo appena al 2008, e chi non segue queste vicende rimarrà sorpreso, per avere la prima vera normativa in Italia sul diritto d'asilo, prima nel 2005 e poi nel 2008.

Normative che non sono nient'altro che decreti normativi di recepimento delle 3 principali direttive europee che sono ACCOGLIENZA, PROCEDURA E QUALIFICHE.

Poi abbiamo il regolamento Dublino, che però è un regolamento che non incide sulla procedura d'asilo ma non sulla competenza, o meglio incide sì sul contenuto dell'asilo in modo anche molto forte per molti aspetti, però ad eccezione del Regolamento di Dublino, la normativa italiana è norma di recepimento comunitaria, tutto qui.

Obbligatoria, vincolante, cioè praticamente quando non potevamo non farlo, lo abbiamo fatto!

Ma prima non abbiamo fatto nulla.

Arriviamo al 19 Gennaio 2008, data in cui entra in vigore il decreto QUALIFICHE, il 3 Marzo 2008 il decreto PROCEDURE e siamo a ieri, nel senso letterale del termine.

Di quest'ultimo, il decreto procedure, noi non abbiamo neppure il regolamento di attuazione ancora, da emanarsi entro 6 mesi dal decreto, ma sono passati 4 anni e non abbiamo ancora nulla.

Quindi non ci dobbiamo stupire che la situazione dei richiedenti asilo e la sua gestione in Italia è ancora caotica, con un livello scarsissimo di competenza sui territori, con una confusione nella Pubblica Amministrazione, con una giurisprudenza che a volte da segno di non capire bene di cosa sta parlando, anche se ha fatto enormi passi avanti, perché come tutte le grandi questioni, il diritto avanza quando c'è un'evoluzione culturale e sociale, quando si comincia a radicare una consapevolezza, una conoscenza.

E quindi è ancora una situazione ancora molto fluida.

Le direttive europee erano direttive di armonizzazione delle norme minime, quindi non erano finalizzate ad imporre nuove norme agli stati ma ad armonizzare secondo principi minimi, a standardizzare quelle che erano le legislazioni dei vari stati!

Noi non avevamo nulla da armonizzare e quindi abbiamo preso sostanzialmente trasfuso le direttive, il che per certi versi è stato un aspetto molto positivo perché con parecchie problematiche, la norma italiana presenta oggi anche alcune luci, alcuni aspetti positivi.

A volte l'Italia ha scelto la disposizione più favorevole allo standard minimo comunitario, o meglio del diritto dell'unione, e quindi abbiamo sulla carta, effettivamente fatto una sorta di rivoluzione culturale nel 2008, durante il breve governo Prodi.



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

E quindi oggi possiamo dire che il corpus normativo è di un certo rilievo, ancorché profondamente disorganico.

E soprattutto, venendo al tema che ci interesserà oggi, venendo alla direttiva ACCOGLIENZA n° 9 del 2003, che è stata recepita con il decreto 140/2005 è sicuramente il punto più delicato, perché l'accoglienza è dal punto di vista normativo, e poi vedremo le enormi ricadute pratiche sulla vita delle persone, è il punto più confuso della nostra norma.

È il punto più carente in assoluto anche se vi sono molti problemi sulla PROCEDURA, molti problemi sui profili di competenza nell'analisi delle domande, sull'accesso giurisdizionale sulla messa in produzione del nuovo rito che ha sostituito l'art. 35 del decreto PROCEDURE.

Insomma vi sono moltissimi problemi aperti, vi è Dublino, però devo dire che nulla è così destrutturato che il sistema d'ACCOGLIENZA.

È destrutturato per due ragioni fondamentali:

-la prima è perché il decreto 140, che tecnicamente parlando ha avuto un recepimento proprio sul piano della tecnica legislativa molto molto scadente, era inserito e faceva riferimento ad una procedura di esame delle domande che è stata completamente abrogata nel 2008 con il nuovo decreto procedure.

La relazione è evidente: nel momento in cui io penso ad un sistema di accoglienza tutto improntato sul sistema precedente al 2008 cioè sui centri di identificazione dei richiedenti asilo e soltanto in parte poi sul sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati, faccio riferimento ad una procedura che non c'è più e quindi mi immagino un'accoglienza tutta pensata sui centri e permanenza nei centri e anche sulla permanenza coattiva nei centri, perché nella legge 189 e quindi anche nel decreto accoglienza, l'invio e l'accoglienza dei richiedenti asilo come ipotesi prevalente nei centri di identificazione di configurava come una sorta di trattenimento.

Nonostante una teorica libertà di uscita, i centri erano di fatto chiusi, cosa che non è più avvenuta. Si è molto dibattuto infatti su questa forma di trattenimento, bisognava chiedere l'uscita diurna e quindi era di fatto una limitazione della libertà personale mascherata, procedura che è durata per un paio di anni.

Il decreto PROCEDURE ha previsto i CARA con una procedura più liberale e maggiori diritti per i richiedenti asilo.

Noi abbiamo un decreto ACCOGLIENZA che comunque è inserito e fa riferimento ad una procedura che non c'è più.

-secondo problema è che l'accoglienza nel nostro sistema è duale, in realtà è plurima. Fioriscono i centri di ogni genere e tipo e l'emergenza Nord Africa lo ha evidenziato.

Ma anche il Sistema Torino che è tutto speciale, così come il sistema Milano, Roma, sistemi per



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

modo di dire perché i limiti sono evidentissimi, perché trovano anche sperimentazioni interessanti che però non trovano un riscontro né nel decreto 140 né nell'art. 1 della legge Martelli che disciplina ancora il sistema di protezione, cioè lo SPRAR.

L'art. 1 infatti è stato abrogato tranne due commi, superstiti, orfani, che rimangono ancora lì, completamente slegati da qualunque altra normativa che disciplinano il sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati che esiste come le due strade possibili dell'accoglienza garantita al sistema pubblico ad un richiedente asilo.

Quindi capite che parlare di un sistema disorganico è un eufemismo, è davvero un sistema a "macchia di leopardo".

Il sistema di protezione è sicuramente un sistema molto più tutelante ed avanzato rispetto al sistema dei Cara, però ha anche le sue gravissime lacune, di cui oggi parleremo brevemente, la cui principale è legata alla stessa normativa, e se leggerete questo brevissimo comma capirete che non c'è scritto niente.

Tutto quello che è stato costruito è frutto della buona volontà, sicuramente di alcune disposizioni amministrative, a volte anche lungimiranti, ma andando a vedere alla fonte la normativa primaria il quadro è piuttosto sconsolante.

Possiamo porci però varie domande.

Innanzitutto se il sistema risponde effettivamente ai requisiti della direttiva 9 del 2003 ossia di garantire ai richiedenti asilo un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli stati membri.

Condizioni di vita che sono indicate nella direttiva stessa e cioè condizioni che devono essere garantite al richiedente privo di mezzi sufficienti a garantire una vita adeguata per la salute e il sostentamento proprio e dei propri familiari. Per e da quanto tempo sono questioni che trovano una risposta nella normativa e non sempre nel nostro decreto perché la direttiva ci dice:

"Gli stati membri provvedono affinché, entro tre giorni dalla presentazione della domanda di asilo all'autorità competente, ai richiedenti asilo sia rilasciato un documento nominativo che certifichi lo status del richiedente o che attesti che il richiedente è autorizzato a soggiornare sul territorio dello stato membro nel periodo in cui la domanda è pendente o in esame".

Subito dopo:

"gli stati membri provvedono che i richiedenti asilo abbiano accesso alle condizioni materiali di accoglienza nel momento in cui presentano la domanda e per tutto il tempo in cui la domanda è pendente o in esame".

La normativa europea quindi prevede una quasi con testualità tara la presentazione della domanda di asilo che è una manifestazione di volontà del richiedente e non già il momento in cui



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

L'amministrazione si degna di raccogliere la sua volontà su un formulario ma i due momenti dovrebbero coincidere o differire per ragioni organizzative di un lasso di tempo minimo, da questo momento e per tutto il tempo che dura la procedura, i richiedenti asilo hanno diritto alla collocazione in un sistema di accoglienza.

Questa procedura comprende la fase Dublino, sia per quanto la fase che precede l'eventuale accertamento della competenza e l'eventuale trasferimento del richiedente in un paese terzo, poiché la competenza è del paese terzo.

Se questo periodo è coperto o meno è stato oggetto di un'importantissima sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea di non più di qualche settimana fa che ha chiarito questo dubbio, perché la Corte di Giustizia è chiamata anche a fornire interpretazioni conformi al diritto europeo di questioni che gli vengono sollevate.

Sicuramente questo periodo comprende tutta la procedura Dublino in andata per così dire (e qui si ferma la Corte perché risponde solo al quesito e non altro) ma se leggerete con attenzione questa sentenza di fatto già risponde ad un quesito che non le è stato per correttezza sottoposto e cioè che Dublino e l'accoglienza si applica anche ai Dublino di ritorno, cioè gli stati verso i quali il richiedente asilo al quale viene applicato Dublino viene rinvio, devono riprendere in carico il richiedente asilo.

E sia nella presa, che nella ripresa in carico, vanno garantite tutte le misure previste dalle direttive e quindi anche l'accoglienza.

Quelle prassi che tendono a non ripristinare le misure di accoglienza perché magari già godute in passato al richiedente asilo rinvio in Italia per Dublino si configurano come probabilmente in contrasto con la direttiva e questa interpretazione non sembra conforme alla direttiva e dovrebbe essere a mio avviso oggetto di una azione giurisdizionale anche per accertare prima di tutto cosa ne pensano i tribunali interni e poi eventualmente la Corte di Lussemburgo, se proprio dovesse essere necessario.

Non è mai stato chiarito, o meglio è oggetto di possibile diversa interpretazione, se la tutela dell'accoglienza copre anche la fase della tutela giurisdizionale, cioè la fase del ricorso e se tutta la fase o solo una parte di essa.

La nostra normativa, il decreto 140, tende a limitare questo diritto e anche su questa conformità alla normativa europea avrei dei dubbi.

Immaginando di essere un richiedente asilo che va a fare domanda cosa deve fare la pubblica amministrazione?

Deve comunque garantire un'accoglienza. Questo è un dovere e non ci possono essere discussioni, a meno che non sia il richiedente asilo a non chiederla, dichiarando che alloggia presso





## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

un parente, un amico o comunque situazioni proprie.

Diversamente deve garantire una protezione, un invio presso una struttura di accoglienza il più tempestivamente possibile.

Quali sono queste misure? E questo è uno dei problemi della normativa italiana.

Secondo la disposizione di legge sono solo due le possibilità.

L'ipotesi di invio ai CARA o l'ipotesi di invio ad un progetto del sistema di protezione.

In teoria *tertium non datur*, ma in teoria di sono anche quarta, quinta ipotesi cioè le varie possibilità di accoglienza nei sistemi ad hoc, l'accoglienza presso centri ecclesiastici e strutture alberghiere di vario tipo e così via.

La norma parla soltanto di due ipotesi: presso i CARA e i sistemi di protezione.

Nei CARA è disciplinata dal decreto procedure e non dal decreto accoglienza, e qui vedete quanto i decreti si intrecciano e quindi non è separata dall'accoglienza e dalla procedura.

Questo decreto è però cambiato nel 2008, si è sovrapposto, comprimendolo al decreto 140.

Secondo esso è previsto l'invio al CARA più vicino, che nel caso di Torino poi è lontanissimo perché non c'è in tutto il Piemonte né in Lombardia, ma è a Gradisca d'Isonzo, cioè in provincia di Gorizia altrimenti si parla di Roma.

Già da qui si capisce che il sistema non può funzionare e da qui sorgono anche i cosiddetti *tertium* che a volte anche con grande buon senso sostituiscono le strutture istituzionali per venire incontro ad una situazione paradossale, quella dell'impossibilità dell'invio al più vicino CARA.

Però la norma parla di invio al più vicino CARA, quindi magari si fa domanda di asilo a Torino e si finisce a Crotone e in tre diverse ipotesi: la prima disciplinata dall'art. 20 comma 2 lettera A e le altre due art. 20 comma 2 lettere B e C del decreto PROCEDURE.

La lettera A del decreto dice che vanno inviate ai CARA le persone che non dispongono di un documento di identificazione e che l'invio al CARA è da considerarsi come l'invio ad una struttura di accoglienza totalmente aperta e molto assimilabile, almeno sulla carta, all'invio ad uno SPRAR, poiché l'invio è finalizzato al riconoscimento del richiedente e la procedura è ordinaria, e l'esame delle domande avverrà in via ordinaria e non straordinaria e questo ha una ricaduta sia sui tempi del ricorso, sia sul fatto che l'azione in sede giurisdizionale ha un effetto sospensivo automatico, *ex lege*.

Questa è la misura più favorevole di invio ad un CARA. Le altre due misure invece, sono più restrittive e partono implicitamente dal fatto che ci può essere dietro una qualche domanda un po' abusiva, perché è stata fatta da uno straniero che è stato fermato per aver eluso o ha tentato di eludere i controlli di frontiera.

La persona quindi non si è presentata a fare una domanda di asilo ma è stata intercettata durante





## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

delle operazioni di polizia e quindi potrebbe essere una persona che sta raccontando di essere un richiedente asilo ma forse non lo è, e quindi si applica una misura di maggiore controllo.

Questa consiste sempre in un invio al CARA ma con una sorta di aureola sfavorevole data dal fatto che la persona deve rimanere al CARA per tutto il tempo in cui la domanda è pendente e se si allontana perde il diritto all'accoglienza, mentre nell'ipotesi A si dovrebbe essere poi trasferiti dal CARA ad un sistema di accoglienza ordinario decorsi i primi venti giorni, anche se non avviene mai. E questo perché l'accoglienza al CARA non dovrebbe durare per tutto il tempo della domanda ma soltanto durante il tempo dell'identificazione che potrebbe anche teoricamente durare poche ore, o alcuni giorni, anche se di fatto questa barocca normativa non viene applicata e la realtà è molto più "sportiva", passatemi questo termine poco giuridico.

Quando la norma non è chiara la sua interpretazione è molto "rustica", tant'è che il richiedente asilo

Seconda il comma 2 lettera B rimane al CARA per tutto il tempo in cui la domanda deve essere esaminata e in caso di esito negativo la norma prevede un termine più breve per proporre azioni giurisdizionali, di 15 giorni e non prevede una sospensione automatica del provvedimento di allontanamento, ma questo deve essere dato dal giudice con l'istanza di sospensione.

Quindi abbiamo due richiedenti asilo in condizioni giuridiche uguali ma appunto come vedete c'è una presunzione o maggiore propensione ad un trattamento sfavorevole nell'ipotesi B così come nell'ipotesi C, in queste sono analoghe, cioè straniero fermato in condizioni di soggiorno irregolare.

Quindi prima ipotesi fermato alla frontiera o subito dopo oppure fermato in condizioni di soggiorno irregolare.

Queste sono le ipotesi di invio al CARA che si distinguono nettamente, in ogni caso finché non è stata presa una decisione negativa le condizioni di accoglienza non possono essere revocate, dall'invio al CIE, al Centro di Identificazione ed Espulsione, quindi al trattenimento vero e proprio come limitazione della libertà personale.

Esso avviene che solo in ipotesi che sono fortunatamente molto residuali, e da questo punto di vista la normativa italiana è più aperta di quella di altri paesi dell'Unione Europea dove devo dire c'è un utilizzo a volte molto ampio della detenzione amministrativa nei confronti dei richiedenti asilo in Italia la detenzione dei richiedenti asilo avviene solente in queste ipotesi.

Nelle prime tre si tratta di situazioni di vari reati, e la quarta ipotesi è che lo straniero sia già stato in precedenza destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento, ovviamente provvedimenti non eseguiti ma che successivamente faccia una domanda d'asilo.

Il titolo giuridico del trattenimento è l'esistenza di un decreto di espulsione o di respingimento.

In questo caso il decreto non può essere eseguito se no sarebbe una diretta violazione dell'art. "



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

della Convenzione di Ginevra, la domanda deve essere esaminata ma lo straniero deve essere trattenuto al CIE.

Anche questa fattispecie che è l'art. 21 del decreto sulle procedure va interpretato correttamente alla luce della direttiva europea sugli allontanamenti, sulle espulsioni, la direttiva 115 del 2008 che prevede come sua *ratio* fondamentale la gradualità delle misure e prevede il trattenimento in un centro e l'applicazione delle cosiddette forme di detenzione amministrativa solo laddove tutte le altre misure sono state in concreto non possibili e quindi non come misura prioritaria, ma come misura residuale.

L'Italia poi sta cercando di trovare tutti i sistemi per eludere l'applicazione di questa direttiva, infatti la direttiva italiana è già stata modificata perché ritenuta non conforme alla direttiva 115, e abbiamo un nuovo testo da un anno e mezzo su cui ci sono moltissimi profili di dubbi sulla sua conformità.

Comunque è utile specificare che nessun automatismo è giustificato nella direttiva europea ma soltanto una valutazione caso per caso.

Quando si va allora al sistema di protezione? La legge non lo dice, lo deduciamo per differenza cioè laddove non c'è l'ipotesi di invio al CARA, né nell'ipotesi A, né nell'ipotesi B, né nell'ipotesi C, poiché c'è un obbligo dello stato di fornire assistenza, ci deve essere un invio al sistema di protezione.

Il "non c'è posto" nella direttiva europea non è contemplato, quindi questa giustificazione italiana molto ruspante non fa parte del diritto europeo e l'obbligo è quello di attrezzarti perché i posti ci siano.

Quindi non esiste il caso, salvo non sia il richiedente stesso a non volerlo e a disporre di mezzi propri manifestamente occultati, caso in cui può essere negata l'assistenza, nelle altre ipotesi è un obbligo giuridico dello stato quello di provvedere alla sua collocazione.

Dubliino abbiamo detto si applica anche durante il periodo dell'accoglienza e la questione di quando hanno termine le misure di accoglienza, la normativa italiana si dispone che hanno termine al momento della comunicazione della decisione sulla domanda d'asilo, dice il decreto 140.

Attenzione che non è così perché è intervenuto poi il decreto procedure sulla stessa materia, sovrapponendosi e disciplinando la possibilità anche dell'accoglienza per i ricorrenti, quindi in fase giurisdizionale.

Per la questione di quando hanno termine le misure di accoglienza, nella normativa italiana si dispone che abbiano termine al momento della comunicazione della decisione di sospensione della domanda d'asilo, dice il decreto 140. Attenzione che non è così, perché naturalmente poi è



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

Intervenuto il decreto procedure sulla stessa materia sovrapponendosi e disciplinando in realtà la possibilità anche dell'accoglienza per i ricorrenti, quindi in fase giurisdizionale. Purché però, e qui c'è un problema di interpretazione della norma, se si deve intendere che comunque dev'essere inteso nel periodo in cui comunque il richiedente asilo non ha diritto di lavorare, oppure anche in un periodo successivo, e cioè se l'accoglienza, posto che durante la procedura essa è un diritto qualunque sia il termine della procedura, se si impiegano quattro anni per convocarmi in commissione, per quattro anni mi devono sistemare, è un problema dell'amministrazione, non è un problema del richiedente.

Invece durante la fase giurisdizionale lo stesso diritto all'accoglienza cessa secondo il decreto 140, ma è uno degli aspetti di dubbia interpretazione, nel momento in cui subentra il periodo successivo ai sei mesi dalla presentazione della domanda, in cui il richiedente asilo può lavorare. È di interpretazione dubbia perché la direttiva parla di accoglienza per tutto il tempo della procedura, e nel nostro decreto procedure in realtà come sapete la fase giurisdizionale è una fase di accertamento dell'istanza di asilo, tanto che in effetti la condizione giuridica del richiedente asilo che abbia presentato ricorso è sempre quella di richiedente asilo. Parliamo di ricorrente, però comunque è richiedente asilo. Quindi l'obbligo di garantire accoglienza per tutto il tempo di esame della domanda vale comunque anche fino al termine della procedura di accertamento giurisdizionale oppure in realtà vale soltanto in sede amministrativa e poi in sede giurisdizionale, vale fino a quando non puoi sulla carta accedere al mercato del lavoro.

Su questo devo dirvi che non c'è giurisprudenza e devo dire che le interpretazioni effettivamente sono due, cioè che è legittimo interrompere l'accoglienza del ricorrente soltanto nel momento in cui è concesso un permesso che abilita all'abilità lavorativa oppure l'interpretazione più estensiva, cioè che l'accoglienza deve durare più a lungo, sono due interpretazioni aperte, in verità. È pacifico che nei CARA l'accoglienza cessa ma quasi sempre, anche se anche qui diciamo segnalano prassi più aperte in cui le persone rimangono più tempo, nello SPRAR la situazione è variegata, cioè abbiamo situazioni in cui di fatto l'accoglienza perdura anche per più tempo durante l'esame della domanda in sede giurisdizionale.

Certamente l'unica cosa che possiamo dire senza dubbi interpretativi è che permane per più tempo anche nella fase di ricorsi in sede giurisdizionale se si tratta di situazioni vulnerabili, cioè se il richiedente rientra fra le categorie dell'art. 8 del decreto 140. Parliamo cioè di situazioni di particolare vulnerabilità, persone che non possono lavorare per motivi di età, per motivi legati alla situazione psicofisica, oppure di donne con bambini, e così avanti. Da questo punto di vista è tutto abbastanza chiaro. Per tutto il resto invece il termine non è purtroppo chiarissimo.

Lasciamo per un momento le parti relative alla revoca delle misure di accoglienza e andiamo a



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

vedere qual è il problema che si è verificato nella situazione italiana in concreto, e perché ci troviamo nella situazione di attuale caos. Il motivo è fondamentalmente illustrato in maniera penso abbastanza chiara nei vari capitoli del libro "Il diritto alla protezione", in particolar modo il capitolo 3 ed il capitolo 10, ma è un po' un tema che attraversa tutto il libro. Il problema fondamentale è legato a questa confusione normativa, che ha dentro di sé un ulteriore problema, che in qualche modo è un po' causa o un po' conseguenza, o un po' l'una e un po' l'altra, e cioè l'assoluta mancanza di qualsiasi forma di programmazione. Se vi siete mai chiesti se esiste un documento dello Stato, o delle regioni o della conferenza, di programmazione del sistema asilo in Italia, la risposta è no. Non è che voi non l'abbiate trovato, non c'è. Cioè il sistema italiano dell'accoglienza non è strutturato come dovrebbe essere ai sensi della direttiva europea sulla base del numero delle domande d'asilo presentate, e quindi sul bisogno dell'accoglienza, ma è strutturato sulla base di decreti del ministero dell'interno sull'organizzazione dei CARA, o anche sull'organizzazione dei CIE e sull'organizzazione dello SPRAR, che però non è che abbiano una relazione di diretta risposta al numero delle domande di asilo. Quando voi andate a vedere in effetti quanti sono i posti di accoglienza e perché sono questi e non altri, il castello casca giù. Perché, soprassediamo al sistema dei centri di prima accoglienza che sono un altro un po' dei buchi neri del sistema italiano, se per esempio andate a vedere quanti sono i posti di accoglienza nel sistema (vedi cap. 3), che andiamo a vedere che cosa sono i CARA e l'elenco dei CARA ovvero dei Centri di Accoglienza, che in Italia sono CDA più CARA, con questa terminologia un po' curiosa, noterete che abbiamo i dati, forniti per esempio dal ministero e da noi rielaborati per la ricerca, prendiamo i dati 2008, 2009 e 2010 (oggi si potrebbero fare quelli del 2011, ma il libro non li riportava), e abbiamo i dati della capienza dei centri e il numero degli ospiti accolti. Se noi andiamo a confrontare, CDA più CARA e solo CARA, se si prova a sommare queste due tipologie, anche immaginando, che non è un'operazione corretta, che tutti i posti dei CDA siano comunque dedicati ai richiedenti asilo, che però non è un'operazione corretta perché sono dedicati alle persone che sono arrivate, che magari non fanno la domanda d'asilo e scompaiono, quindi in realtà dovremmo calcolare solo le domande dei CARA, però a questo punto l'analisi sarebbe chiaramente impietosa, quindi possiamo benevolmente immaginare una sovrapposizione numerica fra le due ipotesi, ebbene se andiamo a vedere la capienza dei centri CDA più CARA più CARA, vedete che il sistema italiano nell'anno 2008 aveva 5700 posti, nel 2009 5800 E nell'anno 2010 ne aveva addirittura 3850.

Questa è l'accumulazione degli ospiti accolti che non ha nulla a che fare con il numero delle domande d'asilo presentate nel corso dell'anno. Dove sono tutti gli altri? Una parte sono nello SPRAR, però attenzione perché dovete immaginare che nello SPRAR abbiamo una media di circa



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

1500 richiedenti asilo, quindi la metà dei posti disponibili, nel corso degli ultimi anni circa il 50% dei richiedenti asilo è ospitato negli SPRAR. Quindi, immaginando un sistema a somma con i CARA e con lo SPRAR, il sistema d'accoglienza per i richiedenti asilo in Italia passava (in realtà il 2911 ha modificato il quadro) la ratio giuridica che sta dietro passava fra i 5000 ed i 6000 posti. Sono sufficienti o non sono sufficienti? Naturalmente dipende dal turnover. Il turnover nei centri è di 8/10 mesi (abbiamo avuto modo di verificarlo con la ricerca e poi anche un'altra pubblicazione curata dall'Università di Roma ha confermato questi dati), quello nello SPRAR è superiore ad un anno solo per i richiedenti asilo, che poi magari non escono ma cambia la condizione giuridica e poi rimangono come titolari, ma insomma, quindi complessivamente con quattro calcoli si scopre che abbiamo più domande d'asilo di quanti siano i posti a disposizione del sistema pubblico. Ed ecco che capite, intervengono i sistemi paralleli, cioè i sistemi delle aree metropolitane che non sono né CARA né SPRAR, quando va bene, ma non sono monitorati, nel senso che sono stati monitorati per questo studio, ma non entrano a far parte della programmazione statale, che deve rispondere alla direttiva comunitaria di tot. posti di accoglienza per tot. richiedenti asilo, quindi quando va bene ci sono, quando va male non ci sono. Sicuramente nelle quattro aree metropolitane che abbiamo preso in considerazione nello studio fra Torino Milano Bologna e Roma in realtà meno a Torino che va meglio, peggio a Milano e soprattutto peggissimo a Roma, il sistema di accoglienza non è assolutamente adeguato al numero di domande dei richiedenti asilo presenti sul territorio. E quindi questa è una sostanziale elusione degli obblighi derivanti dalla direttiva accoglienza, ed è la ragione per cui si trovano ancora richiedenti asilo che dormono per strada in Italia, cosa che non è prevista nel diritto dell'Unione Europea.

E questo anche vi fa capire perché nel 2011 la cosiddetta "Emergenza Nord Africa" in realtà si è posta in tutta la sua fisicità, mi verrebbe da dire, con la ricerca di posti di accoglienza ovunque, dall'ultimo albergatore o l'ultimo convitto, non perché l'Italia sia stata invasa da un numero smodato di richiedenti asilo, questa è una percezione tutta falsa, perché noi abbiamo avuto, se togliete il caso dei tunisini che sono venuti per altre ragioni e dileguati rapidamente, in realtà le domande d'asilo dei richiedenti asilo, non titolari di protezione temporanea e rientranti nella normativa comunitaria, sono poco più di 25000, ed oggi sono 20000 quelli che sono a carico del sistema. Si capisce che parlare di emergenza fa un po' sorridere ... infatti quando l'Italia ha detto di essere in emergenza in sede europea gli hanno risposto "Ah sì? Non ce n'eravamo accorti" ... Italia interpellata, disposizioni comunitarie, addirittura proponendo piani di ripartizione dei richiedenti asilo, chiedendo fondi aggiuntivi, ... però i dati sono quelli, la famosa invasione avrebbe forse potuto esserci, forse, ma non c'è stata, e le domande di asilo in realtà sono in numero assolutamente ordinario ma non gestibili da un sistema che è strutturalmente inadeguato per



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

affrontare 25000 domande di asilo, tanto che se fate il calcolo e andate a vedere quali sono le disponibilità di tutti i centri d'Italia di quelli gestiti dallo stato, intendo dire, senza quelli gestiti in autonomia, come i centri polifunzionali, e se andate a sommare i centri di accoglienza così detti come i CARA con i centri più o meno normati, al 31/12/10 avevamo 5000 posti di accoglienza, di cui in realtà come posti disponibili, cioè liberi, 1886 posti. Quindi sono arrivate 25000 domande di asilo, l'Italia aveva 1886 posti. Ecco l'"Emergenza Nord Africa": i posti non c'erano. È vero che, rispetto all'"Emergenza Nord Africa", un aspetto emergenziale c'era, ed era legato agli arrivi in un brevissimo arco di tempo con una concentrazione molto forte, arrivi ad imbuto naturalmente come nella vicenda Lampedusa eccetera eccetera, situazioni che avrebbero messo in difficoltà qualunque Paese e che avrebbero giustificato sicuramente il reperimento di strutture di accoglienza emergenziali, sicuramente. Sarebbe ingiusto dire che non sia stato così. Quello che però fa la differenza è che l'emergenza avrebbe dovuto essere riassorbita nel giro di qualche mese in un sistema ordinario di posti, e si doveva immaginare che 20-25000 domande di asilo non erano un'invasione, non era un fenomeno straordinario, un qualunque documento di programmazione pluriennale l'avrebbe dovuto prevedere, ma questa programmazione non c'è. Quindi ecco l'"Emergenza Nord Africa".

Ci sono anche tante esperienze positive, che per fortuna sono nate, perché l'Italia è un Paese di molte ombre ma anche di qualche luce, però fondamentalmente c'è stata la dissipazione incredibile di risorse pubbliche per non ottenere nessun sistema, perché quando finirà l'"Emergenza Nord Africa" la situazione rifluirà a quella precedente, cioè ad un sistema non in grado di rispondere strutturalmente alla domanda, fino a quando non avremo una riforma normativa sul sistema di accoglienza. E qui trovate delle proposte nel libro che sono proposte di superamento del sistema dei CARA e anche di superamento del sistema SPRAR, per un nuovo sistema di accoglienza sì incentrato secondo il principio del decentramento, e quindi dell'accoglienza territoriale, ma dentro una cornice normativa riformata profondamente. Oggi i due sistemi non sono in grado anche se sommati di rispondere alle esigenze delle domande di asilo.

Vi segnalo per il taglio prevalentemente sociale quello che è, mi passerete il termine, veramente il più drammatico problema italiano che non è neanche tanto quello dei richiedenti asilo che pure si trovano in condizioni di difficoltà estrema di accesso al sistema di accoglienza, ma la peggiore e più grave ricaduta di questa confusione normativa e di assenza di gestione pubblica nel senso forte del termine del sistema Italia ricade sui titolari di protezione, o meglio sul momento di passaggio dai richiedenti asilo ai titolari di protezione. Mi spiego (vedi cap. 10): voi tutti avete l'esperienza concreta dei rifugiati che si trovano in condizioni di abbandono, questo è un dato che caratterizza tutte le città italiane, anche Torino, l'occupazione di stabili o comunque



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

semplicemente che quando non si vedono è perché si trovano in situazione di difficoltà. Questo da che cosa è dato? È dato dal fatto che, allora, qui non parliamo più di direttive europee, la prima cosa su cui voglio essere molto chiaro è questa, le direttive europee si limitano a disciplinare l'accoglienza dei richiedenti, possiamo dire che l'accoglienza dei richiedenti fino al termine ultimo del riconoscimento nell'ipotesi dell'interpretazione estensiva più ampia, però di richiedenti parliamo. Nel momento in cui lo straniero riceve il riconoscimento della protezione, dico il riconoscimento attenzione perché quello non è una concessione, ma il riconoscimento di una condizione politica preesistente che viene appunto riconosciuta, e quindi è titolare di una protezione internazionale o nel caso italiano anche di una protezione umanitaria, visto che è uno status interno, la legge sull'asilo tace. Tace perché cosa dice la normativa? All'art. 22 o 27 del decreto 251, il Decreto Qualifiche, ci dice che il titolare della protezione internazionale ha gli stessi diritti in campo sociale del cittadino italiano. E quindi la competenza è quella della gestione dei servizi del territorio in cui si trova ed in cui è residente.

Primo grande problema: il sistema italiano prevalente è quello del CARA (lasciamo perdere per un momento il sistema SPRAR, che tra i tanti pregi ha evitato questa situazione pirandelliana), quindi del centro di accoglienza in Italia per i richiedenti asilo, centri che sono tutti grandi centri collettivi, situati in genere in aree periferiche, periferiche anche proprio geograficamente nel Paese, quasi tutte nel sud, e sono strutture di grandissime dimensioni spesso anche degradate (ma questo è uno dei tanti aspetti) e ricavate ancora da strutture che nulla avevano a che fare con l'accoglienza dei richiedenti asilo. Diciamo che la struttura prevalente è quella degli aeroporti militari dismessi. L'esecutivo italiano ha avuto una passione per gli aeroporti militari dismessi, perché tali sono il campo di Crotone, il campo di Foggia, quello di Caltanissetta era una caserma. Le situazioni sono essenzialmente queste. Se prendiamo ad esempio uno di questi campi (di Crotone, ma anche di Bari, o di Foggia, è indifferente), io sono richiedente asilo in questo centro, divento un rifugiato perché mi viene riconosciuta la condizione di protezione, finalmente c'è un riconoscimento, e quindi secondo la legge godo dello stesso trattamento in termini di accesso ai servizi sociali e sanitari del cittadino italiano. Ma io mi trovo al campo di Foggia borgo Mezzanone. Comune di competenza: Manfredonia.

A questo punto, cosa succede? Cosa sarebbe dovuto succedere? Io sono al campo di Foggia borgo Mezzanone, comune di Manfredonia, da sei mesi, otto mesi, dieci mesi, è indifferente, sono al campo da più di tre mesi. Cosa sarebbe dovuto succedere? Applicazione dell'art. 6 comma 5 del testo unico sull'immigrazione, e cioè deve considerarsi dimora abituale dello straniero ai fini della residenza, la permanenza in un centro di accoglienza da più di tre mesi. No, perché io altrimenti eleggo residenza nel campo di borgo Mezzanone comune di Manfredonia, che diventa





## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

immediatamente responsabile del mio teorico percorso di inserimento, ma non è così. Per evidenti e se volete anche logici motivi per il povero comune di Manfredonia, che avrebbe accumulato nel corso degli ultimi dieci anni più profughi che abitanti. E che cosa avviene nel concreto? Nel concreto avviene che mi viene rilasciato un permesso di soggiorno per, per esempio, status di rifugiato, con sopra un indirizzo, che è borgo Mezzanone. Mentre mi viene rilasciato il permesso di soggiorno con status di rifugiato residente in borgo Mezzanone, io devo anche lasciare perché quello è un centro per richiedenti asilo.

Alla domanda dove posso andare, la risposta della pubblica amministrazione italiana è: dove vuoi, non c'è nessun problema. Anzi, ti pago pure il biglietto per andare via, perché guarda caso l'amministrazione ha trovato molte volte anche i soldi per i treni, per esempio, vuoi andare a Torino? Ecco il biglietto. Persone che sono arrivate tramite convenzioni con le Ferrovie dello Stato. L'amministrazione italiana in questo senso è particolare nel contesto europeo. Il senso dello Stato è molto attenuato a volte proprio all'interno delle istituzioni. Quindi non c'è problema, io faccio il biglietto, vai dove vuoi, basta che non stai qui. Io quindi arrivo a Torino, a Milano, a Roma, tendenzialmente non arriverò a Isernia che non so neanche dov'è, però in teoria andrò in uno qualsiasi dei cinquemila comuni italiani con un indirizzo nel mio permesso di soggiorno che indica l'unico luogo in tutta Italia in cui non posso stare. Neanche Pirandello sarebbe riuscito ad immaginarsi una situazione di questo tipo. Io sono in teoria residente ma non lo sono nell'unico posto in cui non posso stare. Quindi dove sono residente? Chi è responsabile del mio percorso di integrazione? Come avrebbe detto Pirandello, tutti e nessuno. Tutti che è, quindi, nessuno. Se non ho la fortuna di incrociare un servizio che comunque mi inserisce in un percorso di inserimento, se non sono inviato in progetto SPRAR successivo al riconoscimento, se non ho un amico, un parente, un conoscente, un santo in paradiso o qualcun altro, il mio posto è la strada, eppure io sono teoricamente titolare di un diritto di accesso ai servizi sociali come gli italiani, e sono tra l'altro nullatenente, privo di lavoro, nel centro non ho imparato l'italiano (perché nei centri spesso sono in gran parte depositi per lunghissimi periodi di tempo, per cui è normale che le persone ne escano senza sapere nulla), e comincia un gioco al massacro della persona e della dignità umana, in cui chiaramente l'ente locale a cui mi rivolgo mi vede come uno dei tanti e non vuole riconoscermi la residenza ("Oh mio dio no no, un altro? Ma tu non sei residente qui. Perché non hai scelto uno degli altri cinquemila comuni, scusami?"), perché avrei dovuto essere residente a Manfredonia, cosa palesemente assurda a meno che non vi sia un sistema nazionale che prevede un fondo (capite però che è un meccanismo assurdo?) per l'integrazione a Manfredonia, che non può avvenire per migliaia di persone, oppure che non preveda un sistema, ma non c'è, che garantisce ad ogni rifugiato una sorta di dotazione che può essere "spesa" in qualunque altro comune



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

italiano, magari organizzando il trasferimento o anche per volontà della persona ma per cui in qualche modo la persona sia titolare di un pacchetto di integrazione.

Siccome questo non è previsto se non nella residuale misura dello SPRAR, il meccanismo è un meccanismo di avvistamento perché produce senza fissa dimora sostanzialmente. E li produce in una maniera elevatissima, sempre coi numeri dell'asilo naturalmente, perché se voi vedete i grafici (vedi cap. 9), se confrontate gli ultimi quattro anni, dal 2007 al 2010, di titolari di protezione umanitaria riconosciuti, guardate gli ingressi dai CARA allo SPRAR che sono l'unico sistema previsto per l'inserimento dei rifugiati (vi sono anche dei sistemi paralleli, però non sono quantificabili, e non sappiamo i sistemi dell'arrangiamento privato quali possano essere), incrociate questi dati con i richiedenti asilo accolti nello SPRAR fin dall'inizio. Arrivate alla conclusione che i titolari di protezione già richiedenti asilo nello SPRAR, cioè coloro che diventano titolari di protezione (i fortunati, perché in Italia esistono dei fortunati da questo punto di vista, cioè tutti i richiedenti asilo che entrano in un progetto SPRAR, si fanno tutto il periodo di attesa nelle SPRAR, vengono riconosciuti, rimangono dove sono o vengono spostati in altri centri ma non subiscono nessuna perdita dell'accoglienza e hanno un percorso di inserimento sociale, questa quota di situazione, sono quote tutelate), se incrociate questi dati in un grafico complessivo si scopre (vedi grafico) che i titolari di protezione nel quadriennio (la colonna A) ed i titolari di ingressi nello SPRAR dai CARA (colonna B), cioè quelli che ce l'hanno fatta a trovare un posto dopo il CARA, gli altri erano già nello SPRAR (colonna B+C), e sono l'ipotesi di coloro che hanno trovato un posto. La differenza (fra la colonna A e la colonna B+C) è di coloro che non hanno trovato nessun posto. Nella percentuale, coloro che hanno trovato un posto nel quadriennio 2007/2010 sono il 32% dei casi, e coloro che non l'hanno trovata il 67,6%. Quindi l'Italia abbandona sulla strada tendenzialmente intorno al 60/70% dei titolari di protezione. Questo è il sistema Italia.

C'è poco da discutere poi sulle occupazioni, sulle stazioni, o su altre situazioni di questo tipo. Ora, così come è chiaro che qui ("Si potrebbe dire sì, ma ci sono quelli che vanno comunque in accoglienza in altre forme, ma ci sono quelli con reti parentali, amicali eccetera eccetera") si potrebbero trovare persone che abbiano usufruito di aiuti in altre forme o di reti parentali, però lo scarto rimane evidente. Nessuno saprà se sono il 67,6% o meno, però una cosa è chiara da questi dati, che non sono finora stati contestati da nessuno e sarebbe piacevole se qualcuno lo facesse, sono disponibile al confronto, ma fino a adesso nessuno si è fatto avanti ("a dire no, non è vero, noi li assistiamo tutti oppure no, rimane fuori un 10%, non vi preoccupate, no no non è così, non pare che sia così") per mettere in dubbio o negare la veridicità di questi dati. Il sistema non guarda in faccia nessuno, esci dal CARA, se poi magari eri vittima di tortura, non ce ne siamo accorti.

Chiudo con una nota anche qui che illumina molto bene la problematica Dublino e che ha a che



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

fare con i dati che vi ho appena dato. Sono allarmanti i dati Dublino sull'Italia. Il Sistema Dublino è totalmente inefficace e produttore di grandissimo disagio, tanto da essere riconosciuto in sede internazionale, tra l'altro dovremmo essere alla vigilia di una modesta variazione del Sistema Dublino che forse verrà varata dal parlamento europeo entro la fine dell'anno. Comunque, non c'è nulla di strano a immaginare che l'Italia ha un così detto saldo positivo in Dublino, cioè che ovviamente ci vengono restituiti i richiedenti asilo che transitano dall'Italia, vanno altrove e poi tornano. Forse vi stupirà però quest'ultima tabella, questa centrale, che somma i dati derivanti dai due principali punti di restituzione Dublino in Italia, che comprendono il 90% dei casi. C'è qualcuno che viene rinvio a Torino Caselle, c'è qualcuno che vien rinvio anche a Bologna, ma sono situazioni del tutto residuali, diciamo che oltre il 90% dei casi vengono restituiti via aereo a Fiumicino e, in misura minore, a Malpensa. Abbiamo analizzato i dati di entrambi gli aeroporti, e abbiamo scoperto che nell'anno 2009/2010 i richiedenti asilo restituiti all'Italia per Dublino sono 300, 368, eccetera. Poi noterete dalla parte opposta una strana tabella "Altro", che sono fondamentalmente situazioni riconducibili alla protezione umanitaria o a procedure di asilo non ancora terminate e quindi situazioni in qualche modo pendenti, e poi la fanno da padrone i due istogrammi centrali di beneficiari di protezione internazionale. Cioè: i casi Dublino prevalenti in Italia non sono i veri casi Dublino, cioè di richiedenti asilo che vengono istituiti in applicazione delle norma secondo il regolamento, ma sono titolari di protezione internazionale, che fuggono in un altro Paese dove fingono di non aver mai avuto una protezione in Italia, rifanno la domanda d'asilo. Vengono rinvio in Italia per Dublino ma è una restituzione finta perché in realtà sono titolari di protezione, ed in effetti non ricevono nessuna misura di accoglienza al loro rientro, ritornano all'aeroporto di Fiumicino e finiscono di nuovo in strada come prima.

Ora, certo, questo fenomeno è in parte spiegabile con la tendenza ad andare in altri Paesi per trovare maggiori e migliori occasioni di lavoro, ricongiungersi a situazioni di comunità allargate e, perché no, per trovare situazioni di assistenza tendenzialmente migliori di quelle italiane, ma è difficile non notare in questo fenomeno anche la fuga di coloro che sono stati lasciati a loro stessi, e che ad un certo punto si dicono "qui non c'è più niente da fare, provo a resettare tutto e a rifare la domanda in un altro Paese".

**DOMANDE** [D: domanda, R: risposta]

- D: In caso di protezione internazionale ottenuta la protezione in Italia, andando in Europa, in Francia, ha possibilità di lavorare regolarmente?



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

- R: Tendenzialmente no, a meno che non faccia una domanda e non ottenga l'autorizzazione dal Paese interessato a trasferirsi in quel Paese perché c'è una possibilità di ingresso specifico. Altrimenti, il permesso di soggiorno gli permette di viver, soggiornare e viaggiare liberamente in tutti i Paesi dell'Unione ma non di esercitare attività lavorative. Dico tendenzialmente perché è già stata approvata ed è in fase di implementazione una direttiva europea che equipara il titolare di protezione internazionale al titolare di carta di soggiorno decorso lo stesso periodo di anni, per cui serve una permanenza di almeno cinque anni all'interno di quello Stato membro. A quel punto, siccome, anche perché si era creata un'irragionevole disparità di trattamento nei confronti dei rifugiati, che erano sfavoriti rispetto ai titolari di carta di soggiorno. A quel punto, l'accesso al mercato del lavoro è uguale. La direttiva deve essere recepita entro il 2013 da tutti gli Stati, per cui diciamo che la situazione andrà modificandosi a partire da metà anno, però lentamente, perché comunque nel primo periodo non è possibile, salvo situazioni particolari che dipendono dall'assurda discrezionalità dei meccanismi di ingresso da Paese a Paese. Proprio oggi al telefono mentre venivo qui un rifugiato che conosco bene che era stato assunto come marinaio da una compagnia tedesca; la compagnia tedesca ha bloccato la sua assunzione perché han detto che non si poteva fare, deve fare una domanda tramite il consolato e vedere se viene autorizzato il suo ingresso per lavoro in Germania anche se lui è un rifugiato e ha naturalmente la patente internazionale, però meccanismi di questo tipo ancora limitano il libero accesso al mercato del lavoro dei rifugiati che in effetti sono legati da una normativa molto arretrata al Paese di riconoscimento presupponendo che sia anche il Paese di integrazione sociale, o perlomeno il primo Paese di integrazione sociale. Essendo questa prassi assente in Italia, fa uscire tutti questi rifugiati che poi si trovano in questa situazione.
  
- D: Per un titolare di protezione internazionale, qualora fosse situato in altro Paese europeo e stia svolgendo attività di lavoro non legali, potrebbe avere delle ricadute sul suo permesso di soggiorno?
  
- R: Ovviamente no, sono ricadute legate alle sanzioni, alle eventuali sanzioni adesso legate anche alla normativa europea sullo sfruttamento del lavoro nero, ma non certo che pregiudichino la sua posizione di titolare di protezione che non può essere tolta per questa ragione. Le conseguenze sono sul datore di lavoro, perché ha dato lavoro nero a questa



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

persona, oppure in questo caso più che lavoro nero sarebbe ... sì, ci sono anche delle situazioni di lavoro nero per i rifugiati, è vero.

- D: Una persona che intenda fare richiesta all'estero per avere diritto di asilo nonostante abbia già fatto richiesta in Italia, viene subito riconosciuta attraverso le impronte digitali? Quanto tempo ci possono mettere per capire che ha già la protezione in Italia?
- R: Su come funziona il Sistema Dublino ci sono state varie ricerche a dire la verità. Una cosa che possiamo dire con certezza è che non è affatto vero che il sistema individua tutti, non è vero. Il sistema non individua tutti, tanto che in effetti i trasferimenti da un paese all'altro dei così detti casi Dublino sono molto inferiori a quelli che sono in transito. Certo nel caso dei titolari di protezione noi abbiamo una possibilità molto molto elevata perché si tratta di una persona che ha quei documenti, quelle impronte digitali, quel nome, e quindi la persona è registrata nel sistema informativo Schengen, e anche se si fa passare con un nome finto nel Paese terzo, il confronto delle impronte digitali tendenzialmente li individua come già titolari della protezione in Italia. Anche in questi casi succedono situazioni in cui in realtà non c'è rinvio, però secondo me prevalentemente non c'è rinvio perché in realtà il titolare di permesso internazionale è una persona già titolare di permesso di soggiorno dell'Unione Europea, quindi non può essere facilmente restituito coattivamente per esempio all'Italia, quindi molte volte il titolare di protezione una volta scoperto, semplicemente si sposta. E continua la sua peregrinazione.
- D: Ma quanto possono stare all'estero, novanta giorni?
- R: Sì, il periodo del turismo ripetibile attualmente, difficilmente quantificabile perché non ci sono timbri, non ci sono registri, no? Quindi in teoria sono persone che possono vivere anni all'estero. Una buona parte dei rifugiati italiani vivono all'estero così, magari usufruendo di reti familiari o parentali allargate. Io spesso conosco per esempio tantissime persone che vivono da anni altrove e che non sono restituite all'Italia, e se qualcuno li vede e chiede loro qualcosa, come quando sei arrivato, loro rispondono che sono arrivati ieri. Quindi una vita diciamo non proprio clandestina però non di accesso ai diritti che consentirebbe la propria posizione del proprio status all'interno dell'Unione Europea.



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

- D: Esistono casi in cui la normativa di qualche altro Stato nazionale ha riconosciuto il diritto di un rifugiato che si è spostato a restare?
- R: Qui non dipende dalla legge sull'asilo, ma dalla ripeto assolutamente discrezionale delle quote di ingresso se ci sono o comunque delle modalità con le quali viene concesso ad uno straniero di trasferirsi in quel Paese per lavoro. Quindi l'esistenza di legami familiari, o parentali, l'eventuale chiamata per lavori nei quali c'è una mancanza nel mercato del lavoro in quel momento, l'accordo con Paesi terzi (per esempio in questo caso anche il rifugiato comunque ne è parte), però è molto molto limitata, e sicuramente l'Europa è interessata da un grande fenomeno di esistenza di un sommerso proprio di rifugiati che vivono sul proprio territorio e che vanno ad occupare nicchie del mercato del lavoro in maniera non regolare, e di questo si parla pochissimo. È un fenomeno sommerso, di cui sicuramente non c'è consapevolezza e non c'è capacità di agire ancora nell'Unione Europa, perché l'Unione teme sostanzialmente il disimpegno dei Paesi membri, perché se autorizzo immediatamente ed automaticamente il rifugiato a venire da me a lavorare, non rimarrà un minuto di più in Italia. O in Spagna, o in Grecia, ormai anche la Grecia è dichiarata Paese non sicuro per i richiedenti asilo quindi sostanzialmente è una situazione ai limiti di quello che era previsto dal diritto europeo. Però nel caso italiano sicuramente non rimarrebbe quasi nessuno, oppure i pochi che abbiano avuto quel percorso di inserimento sociale, per cui a livello comunitario sono estremamente restii ad un'apertura immediata dell'accesso al mercato del lavoro dei titolari di protezione per queste ragioni. E spingerebbero non adeguatamente i Paesi membri a fare un programma di integrazione dei rifugiati titolari sul territorio, cosa che detto francamente l'Italia non fa, e che pur con tutte le difficoltà legate all'accesso al mercato del lavoro, alla crisi eccetera, in realtà parliamo di poche decine di migliaia di persone. Quindi in realtà questo fenomeno è sicuramente creato colpevolmente dall'Italia, che neanche quei pochi che riconosce riesce poi ad integrare, perché noi parliamo comunque di qualche migliaio di persone all'anno. Quindi certo che abbiamo difficoltà a trovare inserimento sul mercato del lavoro, ma possiamo dire pacificamente che la maggior parte dei rifugiati potrebbe inserirsi in Italia, e se non si inserisce è perché il meccanismo è un meccanismo di espulsione dal nostro sistema, sostanzialmente.
- D: Rispetto alla direttiva che deve essere recepita nel 2013, quindi entro il 2013?



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

- R: Non ne sono sicuro, entro dicembre o sì, comunque 2013.
- D: Sarà sicuro quindi che dopo cinque anni possono poi andare a lavorare all'estero?
- R: No, non sarà sicuro perché ci possono anche essere ritardi nel recepimento.
- D: E non vengono sanzionati in nessun modo?
- R: In teoria sì, però ... potremmo anche avere ritardi nel recepimento e slittare al 2014, bisogna vedere quale sarà la situazione del prossimo anno, la calendarizzazione dei lavori. Per il momento non c'è una data se non il termine del diritto europeo, che molte volte viene violato nel senso che gli Stati, non solo l'Italia, vanno oltre. La direttiva procedura è stata recepita uno, due, anni dopo, da molti Stati, l'Italia da questo punto di vista ha percepito un ritardo, ma neanche tanto, con il recepimento nel 2008. Quindi non si sa.

**Zahra Osman Ali:** Sono Zahra a sono in Italia da ormai tredici anni. Lavoro sempre nell'ambito degli immigrati, prima immigrati economici e ultimamente con i rifugiati, precisamente dal 2008 lavoro con i rifugiati.

Essere mediatrice è una figura molto complessa e non ben definita. Mi occupo di decodificare i bisogni e le esigenze delle persone immigrate e dall'altra parte spiegare loro cosa vuol dire viver in Italia, cosa comporta.

Spesso le persone immigrate che accogliamo non sanno a che cosa vanno incontro. Ad esempio io sono della Somalia e vorrei parlarvi soprattutto di questo: in Somalia c'è la guerra da 22 anni, e vuol dire che da 22 anni non esistono scuole, uffici e documenti e dopo 10 anni che è caduto un governo i documenti non sono neanche più riconosciuti e neanche i documenti che sono stati emessi dopo quella data.

Le persone arrivano qua non per scelta, non per amore, non per studio ma per scappare da una situazione molto pesante in cui è stato impossibile continuare a vivere.

D'altra parte sono persone che non hanno avuto la fortuna di vedere una vita tranquilla e serena; io ho una figlia di 22 anni che in quel momento era in pancia e perciò non sa nulla delle Somalia e quando una persona le chiede delle informazioni sulla Somalia è come se le chiedesse dell'Australia.

Io vorrei raccontarvi nel mio piccolo, le mie esperienze sul mondo dell'accoglienza.





## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

Per me accogliere vuol dire "fare entrare", "ricevere" e questo vuol dire essere un po' sensibile e vedere di cosa ha bisogno questa persona, perché ti sta chiedendo accoglienza, vuol dire che non ha niente, che non ha il posto dove andare, perché se no non si va a bussare alla porta di un'altra persona.

Quando arrivano le persone spesso vengono da molti paesi e ultimamente dal Nord Africa e dall'Africa dell' Est, ma ci sono pochi interpreti.

Non parliamo adesso di mediatori perché, secondo l'emergenza Nord Africa i mediatori che sono presenti nei centri di prima accoglienza non sono sufficienti per soddisfare o comunque per fare un momento di riflessione con i rifugiati, secondo i loro bisogni.

I richiedenti asilo: ma le persone sanno che sono richiedenti asilo? Sanno che cosa devono chiedere?

La tragedia della guerra in Libia, perché l'emergenza Nord Africa ci arriva dalla Libia, dove comunque queste persone si sono create un contesto di vita, si sono create un lavoro, una forma di sopravvivenza, perché c'è stato un momento in cui sono stati bloccati gli arrivi dei gommoni e da quel momento visto che non avevano possibilità di arrivare in Italia e in Europa, si sono creati una vita.

Una vita in un paese straniero a loro; che usava dei sistemi di integrazione o di ricerca del lavoro molto diversi dall'Italia. Sono scappati dalla guerra, e fra questi c'erano anche dei somali che erano scappati dalla guerra del loro paese sono scappati anche dalla guerra in Libia. Arrivano qui e qual' è il loro bisogno?

È trovare un posto che sia possibilmente lontano dalla guerra.

Arrivano persone che hanno sempre paura, diffidenti e non hanno fiducia perché sono passati ultimamente in Libia, un paese che usa dei sistemi poco lodevoli, da schiavisti.

Dalle interviste con queste persone emerge che erano considerati come schiavi; non potevano prendere i mezzi pubblici che spesso venivano fatti scendere, oppure una qualunque persona di nazionalità libica poteva picchiare uno straniero perché non aveva il permesso di soggiorno ed era illegali e in quanto illegali.

Erano vittime di qualunque forma di abuso; di violenza e tortura e utilizzo della legge nei confronti di questa persone perché potevano essere portati in carcere o picchiati o si poteva anche prendere i soldi o il cellulare e loro non potevano ribellarsi.

Da quel contesto quando arrivano qua e vedono una luce, la speranza, persone che li accolgono, gli danno dei vestiti li soccorrono e li portano un posto senza dover pagare, anche questo per chi scappa da una situazione peggiore, già è tanto.



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

Ma con il tempo di sono trovati che hanno firmato dei documenti che non tutti sapevano che cosa firmavano perché non c'erano interpreti sufficienti o in grado, che hanno tempo o voglia di spiegare i loro diritti.

Diciamo questo perché dopo abbiamo sentito delle persone che dicevano che non volevano neanche chiedere l'asilo politico in Italia perché sapevano che non sarebbero mai stati accolti come rifugiati in Italia.

Perciò è questo fa capire che le persone non erano consapevoli, non sapevano a che cosa li portava firmare quei documenti.

Io sono andata a lavorare nel 2008 al CARA di Bari.

È una struttura molto lontano, che era la zona aeroportuale degli hangar non usati e queste persone vivevano là.

Sono stati creati dei prefabbricati e come mensa c'era un tendone .

Io lavoravo con la questura come interprete e non come mediatrice, e ogni volta che rappresentiamo un'istituzione o con una cooperativa o dobbiamo comunque rappresentare qualcuno, veniamo visti come quelle persone con le quali lavoriamo.

Queste persone erano duemila persone e l'ufficio della questura si trovava di fronte al posto della distribuzione dei cibi. Spesso mi faceva ricordare il lager della Germania.

Le persone in fila fuori, a qualunque tempo, fuori da questo capannone di tela con i numerini e venivano identificati attraverso nomi, non numeri.

Potevano prendere una busta di plastica in cui c'era dentro del cibo; preparato fuori e portato da una cooperativa che forniva il cibo e dovevano portarselo ovunque.

I sistemi di igiene erano non a norma e la situazione era di disagio totale.

All'interno c'era una cooperativa che gestiva l'accoglienza ma non aveva mediatori su almeno quattro o cinque lingue maggioritarie, perché le persone venivano dalla Nigeria, Somalia, Etiopia, Gambia, Ghana, Marocco, Tunisia e altro.

Il disagio era enorme.

Passavano otto o nove mesi tra l'arrivo e il periodo in cui venivano notificati e veniva dato il permesso di soggiorno, con l'obbligo di lasciare il luogo.

C'è stato un periodo in cui non si riconosceva neanche il biglietto dell'autobus e se non si lasciava, il permesso di soggiorno veniva ritirato dietro una minaccia, che in realtà era falsa perché una persona a cui viene rilasciato il permesso di soggiorno ha diritto a questo permesso.

Come si distribuivano? Se c'erano comunità nel loro paese si riversavano in quel paese come è successo nel 2009, abbiamo avuto molti somali perché in quel campo le persone che



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

venivano riconosciute erano principalmente somali, eritrei altrimenti i nuclei familiari con riconoscimento di protezione umanitaria.

Ci siamo trovati ad un certo periodo Torino piena di somali da tutte le parti dell'Italia, perché c'era una struttura in Corso Peschiera, l'ex clinica San Paolo che era chiusa da dieci anni e hanno occupato quella struttura.

Vivevano in situazioni di disagio non erano sostenuti da nessuna istituzione, né erano su una strada principale ma creavano solo disagio.

Ma cosa significa essere accolti e avere gli stessi diritti di tutte le persone che richiedono asilo politico e sono ospitati negli altri paesi europei, visto che non c'è un trattamento speciale solo per l'Italia.

Le persone ci chiedevano perché avevano questo trattamento e da lì si scatenavano una serie di rabbie, di sconforto e molte persone hanno avuto dei problemi psichiatrici, di depressione, di alcolismo che non avevano quando erano arrivati.

Però quando uno si trova in un contesto, e molte di queste persone hanno tentato di andare in un altro paese e sono state rimandate indietro, si sentivano in una gabbia, costretti a vivere questa vita disumana, senza possibilità.

Spesso queste persone sono carenti di alcune formazioni ma sono molto preparate rispetto a quanto riguarda l'ambito sull'immigrazione europea, sanno il diritto e la legge cosa prevede nei riguardi dei rifugiati.

E quindi sono stati necessari gli interventi delle chiese e delle associazioni per aiutare queste persone, le istituzioni si sono un po' mosse per suddividere in due contesti diversi: uno per le persone più vulnerabili e l'altro per le persone più sane che potevano comunque partecipare alla formazione attraverso dei progetti che avevano una durata di sei mesi.

Ma vulnerabili, cosa mi viene in mente?

Quando uno è vulnerabile che ha bisogno di un aiuto più lungo nel tempo, da questo io non mi aspetto che nel giro di un anno possa reggersi con le proprie gambe e si possa inserire anche perché molto sono analfabeti, malati, hanno problemi psicologici e di depressione.

Hanno paura perché sono nati con la paura, nella diffidenza.

In Somalia era un conflitto interno tra somali, non erano diversi.

Quindi loro avevano paura, se degli operatori andavano da loro, loro avevano paura, che potessero denunciarli, che potessero essere della polizia, dei carabinieri.

Perciò c'è sempre stata questa paura e ci vuole un lungo periodo per conquistare la loro fiducia, per fargli capire che non sono della polizia, che non vogliono condannarli che non vogliono fare delle azioni contro di loro ma per loro, per aiutarli.



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

Il progetto è finito dopo un anno ma le persone erano ancora deboli e cento persone sono state accompagnate in una struttura di tamponamento, di emergenza per cercare delle case dove potessero vivere in nuclei da loro scelti, sul territorio del Piemonte.

Qui è stato fatto un lavoro immenso, molto pesante ma perché non si poteva fare prima?

Quello che i rifugiati chiedono è: "Se noi siamo arrivati, abbiamo chiesto asilo politico, qual è stato il piano, il programma di accoglienza preparato per noi?"

Perché non si fa come altri paesi in cui c'è un periodo di un anno, due anni o tre in cui si dia un minimo di sostegno e di aiuto a seconda della loro scolarizzazione.

Quando pensavamo che si poteva trovare un piano di lavoro ecco che l'Italia e Torino viene sommersa dall'emergenza Nord Africa.

L'avvocato prima diceva che a Torino non c'è un CARA. Io dico che c'è un CARA, perché per me significa Centro Accoglienza Richiedenti Asilo è un centro dove si trovano più persone che vengono da diversi paesi che sono in questo status di attesa perché devono ancora passare e vengono sostenuti dal Fondo Europeo per l'accoglienza.

I tempi: tre mesi ha detto l'avvocato, invece siamo arrivati ai tempi di un anno e tre mesi adesso, durante i quali le persone si trovano comunque impossibilitate di muoversi, di crearsi un futuro, un programma, se tornare nel paese, proseguire.

Non sanno sono in stand by.

Gli esiti della commissione non sono ancora arrivati, abbiamo tantissime persone.

Io vi parlo solo di un CARA di Torino di 230 persone ma ci sono anche altre realtà di un numero abbastanza grosso, di altre strutture che ospitano persone di questo genere.

Quello che chiediamo noi è che vadano a scuola, che vengano iscritti ai corsi d'italiano per stranieri, ai CTB, ma se queste persone vengono diniegate, sapendo in primis che vengono da questo paese canaglia che l'Italia non accetta devono essere rispettate.

Davanti a questo rifiuto loro pensano "ma chi me lo fa fare" di imparare una lingua che non mi serve, che mi serve solo per stare in Italia, ma se questo paese mi impedisce qualunque possibilità di inserirmi nel tessuto sociale e trovarmi un lavoro.

Sono demotivati, per cui dopo un anno e tre mesi ci troviamo delle persone che nonostante sia stato spiegato tutti i posti dove potrebbero trovare queste formazioni, e per fortuna Torino è piena di associazioni che possono aiutare le persone analfabete a imparare la lingua italiana o a conseguire anche la licenza media, comunque queste persone sono restie e demotivate a proseguire.

Ma c'è una speranza.

A seconda del tempo queste persone manifestano delle speranze e degli atteggiamenti.



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

"Quando andremo in commissione?" "Quando riceveremo delle risposte?" "Dove andremo dopo il 31 Dicembre 2012?"

ci immaginiamo come ci si può sentire a non sapere cosa fare della propria vita dopo due mesi? È abbastanza difficile e pesante.

Dopo il diniego c'è il ricorso poi queste persone devono pagarselo loro il continuo del percorso.

Ma con che cosa? I rifugiati spesso dicono che l'Italia è il paese delle carte.

Tutto sta nelle carte però effettivamente le cose sono diverse da operatore ad operatore.

Se questo è più sensibile è possibile che almeno un sorriso umano lo si trovi, rispetto a quello che non vuole vedere un rifugiato e che pensa cosa vengono a fare e perché non sono rimasti nel loro paese.

Queste sono le diverse sfaccettature delle accoglienze perché dipende da chi li accoglie, da chi è responsabile, dal gruppo degli operatori che girano intorno a quel contesto.

Dipende dal contesto, dal comune, dove vivono e quanto sia sensibile ad accogliere e ad aiutare e a considerarli come esseri umani, non come invasori, non come dei ladri che sono venuti a rubare nelle nostre case.

Anzi vedere le cose dall'altra parte.

Dipende dal contesto del Comune, dove stanno, dove vivono, quanto sia sensibile ad accogliere e ad aiutare, a considerarli come esseri umani e non come invasori, non come dei ladri che sono venuti a rubare nelle nostre case. Anzi, vedere la cosa dall'altra parte, che queste persone con la loro emergenza hanno portato ad alzare un po' il livello, il tenore e l'economia del Paese, perché sennò questi soldi sarebbero rimasti dove sono, nel fondo europeo. Senza l'arrivo di queste persone molti degli operatori (noi ci viviamo) si sarebbero trovati a casa, come sta succedendo nel mondo del lavoro, e lo sappiamo bene. Queste persone non chiedono una villa, chiedono un aiuto, una spiegazione e l'attuazione della legge in quanto sia possibile. Dall'altra parte, è importante responsabilizzare il rifugiato, si pensi a quelli riconosciuti come titolari di protezione internazionale: anche loro sono tenuti a rispettare certi vincoli, come prendersi cura della casa, imparare la lingua italiana, fare una formazione per essere poi dopo autonomi, però è mai possibile che l'autonomia si raggiunga dopo un anno, due anni? Non penso. Possiamo pretendere da un immigrato che ha vissuto nelle campagne della Nigeria di imparare tutta la prassi burocratica, la complessità che è difficile anche per noi che giornalmente dobbiamo essere aggiornati. O un somalo che ha sempre vissuto nella guerra, che ha sempre sentito tutto per se, che non ha mai studiato, e neanche i suoi hanno studiato, perciò non ha nessun valore andare a scuola o meno, quello che chiedono è



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

lavorare, vogliamo lavorare, perché anche noi nel nostro Paese, ci dicono, abbiamo sempre lavorato. Però questi lavori son ben diversi, ci vogliono dei tempi. I tempi come vengono gestiti? È nel programma, è nel progetto di sensibilizzazione? Comunque, l'accoglienza fa parte del primo impatto, è il primo legame fra il contesto ed i rifugiati. Se l'accoglienza non funziona, non possono funzionare tutte le altre cose, nel momento in cui si rompe quel minimo legame con i rifugiati non sarà mai possibile creare un progetto di crescita e di aiuto alla persona. Che succede poi, succede che se ne va, perché non vede una prospettiva futura. Magari uno dice che se va a scuola, e poi gli si attiva una borsa lavoro, con quella borsa lavoro e dell'aiuto magari si riesce, perché sanno di non poter andare avanti con le proprie gambe senza essere spinti, tutelati, senza avere l'appoggio delle associazioni e delle istituzioni che li guidino all'inserimento, questo lo riconoscono. Altrimenti, loro dicono che tanto vale che se ne vadano. Ho detto a molte persone però che perderanno del tempo, perché quelle persone che non si sono mai mosse o comunque sono da lungo periodo in Italia hanno imparato a parlare bene la lingua italiana e hanno fatto formazione. La domanda è: un rifugiato che cosa ha di concreto? Va a chiedere, a pregare un aiuto attraverso un progetto, o all'Ufficio Stranieri, o quant'altro. Non è autonomo. Perché non c'è mai una garanzia, non c'è un percorso determinato. Chi è più fortunato, e sono le parole dell'avvocato, o è il più ruffiano o chi sa piangere di più, chi riesce ad impietosire le persone, e se va allo sportello o dove va, riesce ad essere inserito magari in un progetto, mentre le persone più dignitose dicono di non poter andare sempre a pregare e a chiedere aiuto, che si sa che sono rifugiati, che sono qua, che non sono in grado di gestirsi da soli, e che non li si dovrebbe abbandonare. Un'altra cosa che ho notato nel mio percorso è che più i rifugiati usano la violenza, questi modi forti, più vengono ascoltati, e questo non dovrebbe essere un sistema corretto per sostenere le persone. Per me l'accoglienza vuol dire accogliere, parlare con la persona e considerarla come un essere umano, come noi, che ha bisogno di un aiuto umano più che altro, più che economico, umano.

**Cristina:** Chiarisco solo l'apparente contraddizione fra quello che hanno detto Gianfranco e Zahra. Gianfranco ci ha parlato della "normalità" del sistema prima dell'"Emergenza Nord Africa", quindi i CARA di cui parlava lui sono quelli istituiti per decreto ministeriale, e sono quelli ufficiali. Poi nel 2011, con l'arrivo di queste persone e di quella che si chiama "Emergenza Nord Africa" di cui oggi non abbiamo parlato ma che in parte recupereremo quando andremo a parlare del sistema Piemonte, per ogni regione è stata fatta una certa divisione del numero in base al numero della popolazione e ogni regione si è confrontata con un certo numero di accoglienze, qui in Piemonte



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

ne sono arrivate circa 1700, e questo ha fatto fare quella corsa di reperimento dei posti in cui è stata data quella disponibilità da un certo numero di persone. Hanno alzato la mano persone varie, che potevano essere enti che non si erano mai occupati di immigrati, che potevano essere appunto hotel o altre cose, e anche alcune associazioni e strutture. Ad esempio noi abbiamo qui questa cosa un po' particolare come il centro della Croce Rossa che è stata utilizzata più volte in cui sono state accolte un certo numero di persone anche dalla cooperativa dove adesso Zahra sta lavorando che ha sede qua a Torino e ha dato una disponibilità per un numero molto alto, quindi all'interno di queste 1700 persone, la divisione provinciale ne ha portate circa 1200 solo nella provincia di Torino e 600 nella città di Torino, quindi sono state create delle strutture di accoglienza dove sono state messe 200/300 persone al massimo che già è un numero grande e la convenzione che gli è stata proposta da firmare è una convenzione simil CARA, quindi i servizi che sono stati richiesti a queste strutture a fronte del riconoscimento economico dei 40/46 euro al giorno per persona sono dei servizi simil CARA. Per questo Zahra dice che non c'è un CARA ufficiale in Piemonte, ma con l'"Emergenza Nord Africa" in realtà sono stati sdoganati una serie di simil CARA, di cui poi parleremo più diffusamente.

### DOMANDE [D: domanda, S: risposta Schiavone]

- D: Io ho un dubbio riguardo alla libertà di circolazione. Nel senso: le persone che sono presenti nei CARA possono entrare e uscire liberamente da questi centri, nei CIE sicuramente no, e poi avevo una domanda riguardo ai centri di prima accoglienza che lei prima ha evitato dicendo che c'è un buco nero nella giurisdizione, e sapere qua se ci sono delle norme che gestiscono se queste persone devono rimanere dentro, se possono uscire e quando possono uscire, ...
- S: La normativa sui CARA prevede un obbligo di rientro serale, salvo che delle persone si allontanano dal centro per motivate ragioni per tempi diversi o più lunghi. La sanzione però ovviamente non è certo la decadenza della domanda di asilo, questo è ovvio perché la persona rimane richiedente asilo, ma è la possibile revoca delle misure di accoglienza per infrazioni al regolamento. Quindi la norma c'è, bisognerebbe valutare la sua conformità con la direttiva europea, in realtà la direttiva europea parla di proporzionalità delle misure, perché negare il diritto all'accoglienza è una misura pesante. Quindi non credo che possa essere considerato legittimo un semplice non rientro serale una tantum per negare l'accoglienza. Il provvedimento deve essere comunque scritto e motivato, in questo caso dalla prefettura, che è l'organo che gestisce, e per la conformità con la normativa





## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

europea vi sono comunque una serie di infrazioni, almeno questa è la lettura che io do dell'art. 17 della direttiva europea. Mentre si può dire che in Italia siamo un po' leggeri, su questo aspetto. E comunque sì, è questa la misura. L'altra questione invece, cosa sono i centri di prima accoglienza, non lo sa nessuno, nel senso che in effetti sono misure di cui anche parliamo al capitolo 3 del libro, quando abbiamo chiesto al Ministero dell'Interno di fornire l'elenco delle strutture di prima accoglienza con relativo decreto istitutivo, di aluci risulta non esistere alcun decreto istitutivo, quindi sono luoghi che teoricamente non esistono, e anche quelli che esistono non sono normati, perché nessuna disposizione di legge parla di cosa sia un centro di prima accoglienza, e soprattutto se tale si può intendere un luogo non di ospitalità, gestito da nessuna normativa. Il problema serio e non risolto fin ad adesso è in relazione alla applicazione di misure di limitazione di libertà presso questi centri che sono sicuramente al di fuori della legalità, su questo bisogna dire le cose come stanno, tanto che un richiamo in questo senso è arrivato in questi giorni anche dalla visita in Italia dallo speciale commissari ONU per i diritti umani delle Nazioni Unite che ha richiamato l'Italia alle sue responsabilità, ed il rapporto non è buono e si aggiunge a tanti altri rapporti ormai che l'Italia ha collezionato come non buoni, quindi l'Italia è ormai un Paese che si sta distinguendo molto in negativo, il governo non ha replicato però il commissario ha evidenziato anche la natura assolutamente indefinita dei centri di primo soccorso e di prima accoglienza italiani, Lampedusa e questi porti qui che, ripeto, se hanno posti per dar da mangiare e da dormire non c'è bisogno di normarli con delle leggi relative alla salubrità del posto, oppure ai requisiti di abitabilità eccetera, ma nel giorno in cui sono utilizzati come luoghi dove di fatto lo stesso ministero riconosce che le persone passano in condizioni di trattenimento di fatto più giorni, qui siamo in una zona veramente assolutamente al di fuori ... è una anomalia di cui nessuno vuol parlare.

- D: Tornando da un soggiorno a Lampedusa, io soggiornavo nel centro, nell'unico paese di Lampedusa, e praticamente c'erano gli immigrati che uscivano durante la giornata, però uscivano illegalmente, nel senso che loro lo sapevano, passavano una barriera, e c'era la popolazione che si opponeva riguardo a questa loro uscita, perché dell'emergenza quello era un po' il campanello di allarme, in realtà poi la polizia, che è in sovrannumero a Lampedusa perché è blindata, che in realtà non si preoccupava del centro, per cui c'era una specie di situazione di tolleranza. Quindi non avevo chiaro dal punto di vista legale su tutto questo ma ora ho capito che non c'è nulla di legale.



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

- S: Non c'è nulla, è tutto così.
  
- D: Ho letto uno dei manuali che ci ha fatto vedere prima, non ricordo il titolo, quello blu, e rispetto alla non accoglienza nei CARA, dato che la normativa dovrebbe essere prevista in totale assenza di inserimento una somma di denaro che viene corrisposta e avevo visto che però è una prassi che non avviene. Poi un'altra cosa rispetto al non invio in un CARA anche fuori dalla regione, se la persona non indica un domicilio potrebbe essere che si decida di inviarla fuori regione, però questa cosa non mi torna tanto, nel senso che ho sentito di diverse persone che pur avendo non nessun posto dove andare, non venivano inviate in un CARA lontano, però sempre meglio di rimanere in mezzo alla strada.
  
- S: E quindi venivano inviati dove, in un altro centro?
  
- D: No, gli veniva data la lista dei dormitori, vai prova nei dormitori, se non trovavi ...
  
- S: Ma la domanda di asilo veniva poi presa e formalizzata?
  
- D: Sì, però è proprio rispetto all'ospitalità.
  
- S: No, ma questo avviene. Per prima cosa la normativa europea non prevede l'obbligo di rilasciare un pocket money o altro, ma di potere fare anche accoglienza attraverso un contributo in denaro oppure in servizi, quindi se e quando l'accoglienza viene data in servizi, quindi in strutture materiali, non c'è un obbligo di anche corrispondere un contributo, poi nello SPRAR è previsto questo piccolo contributo giornaliero, che è chiaramente una misura saggia però non è obbligatorio secondo la normativa, quindi l'Italia effettivamente può anche non applicare mai l'ipotesi residuale. Se l'accoglienza non viene data, dovrebbe almeno fornire un mezzo economico di auto sostentamento, cosa che non avviene. Però mai viene neanche riconosciuto che non viene data, perché non si può riconoscere che non viene data, e qui veniamo al secondo problema. Qual è il problema? Il problema è la tutela dei diritti dei soggetti deboli, che è un enorme problema giuridico ma anche un problema sociale. Come si difendono i diritti dei soggetti deboli? Come far valere questi diritti? Le procedure sono lunghe, sono farraginose, i ricorsi si potrebbero anche vincere ma nel frattempo cosa fa la persona? E quindi tendenzialmente spesso si cercano soluzioni alternative, quando in realtà si potrebbe o si dovrebbe trovare una



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

soluzione giuridica ma si trova un'altra soluzione. Perché appunto le attese sono troppo lunghe o anche perché a volte la vittoria di un caso non si estende a tutti gli altri. Sarebbe un discorso molto complesso anche rispetto alla tutela dei diritti collettivi, che è una situazione molto poco definita in Italia – le così dette class action, ad esempio. Il nostro sistema è un sistema che fa molta fatica anche a introiettare queste dinamiche e soprattutto è molto molto farraginoso rispetto alla tutela dei diritti dei soggetti deboli, e si pensi che fino a tutt'ora, ma adesso forse su questo c'è anche un miglioramento, si riteneva che per esempio il diniego dell'accesso alle misure di accoglienza, questa è un'indicazione utile, forse anche per Torino, fosse di competenza del TAR (Tribunale Amministrativo Regionale): non mi mettono in accoglienza, dovrei impugnare un provvedimento. Prima di tutto non c'è nessun provvedimento da impugnare, ora che mi fanno un provvedimento probabilmente sono già da un'altra parte, perché io devo comunque vivere nel frattempo. Ammettiamo che mi facciano un provvedimento che nessuna amministrazione mai farà sapendo di violare la legge. Devo andare al TAR, che probabilmente mi fisserà un'udienza fra un anno. Nel frattempo che succede? È evidente che io ho trovato qualche altra strada o qualcuno l'ha trovata per me, perché se qualcuno mi vuole tutelare veramente mi troverà una soluzione. Quindi per dirle che in realtà purtroppo non esistono meccanismi facili. Sul piano dell'accoglienza un piccolo miglioramento potrebbe venire da una recentissima sentenza del TAR Lazio che si è dichiarato non competente sul ricorso in materia di accesso alle misure di accoglienza, ritenendo e secondo me inaugurando spero un nuovo filone giurisprudenziale e da coltivare, quindi sollecito cause da questo punto di vista, ritenendo secondo me molto giustamente che la materia non abbia nulla a che fare con la giurisdizione amministrativa ma con la giurisdizione ordinaria. Trattandosi di diritti delle persone, e che quindi in realtà il giudice cui ricorrere sia il giudice ordinario. La differenza in termini di agibilità e anche di velocità dell'azione potrebbe essere significativa. E quindi vediamo se questo orientamento si consoliderà, ma in un eventuale ricorso potrebbe anche essere fatto valere un silenzio rigetto dell'amministrazione, quindi l'atto di non impugnare nessun provvedimento in merito, ma una condizione che si è verificata, che la persona non ha risposto nonostante l'abbia richiesto, si possono così cominciare ad aprire dei varchi per una migliore effettività della tutela. Non ho portato gli estremi di questa sentenza ma è estremamente interessante e apre un diverso orientamento. La seconda questione è dove vengono mandate le persone, appunto in questo sistema che di fatto non tiene, esistono soluzioni terze, che sono soluzioni che non sono né lo SPRAR né il CARA, a volte sono soluzioni che sono finanziate



## Laboratorio interdisciplinare sul diritto d'asilo

dallo stesso stato, per esempio lo stato ha finanziato, ha stretto degli accordi diretti con delle metropoli e ha devoluto delle risorse per aprire delle strutture per i richiedenti asilo che non sono ne CARA ne SPRAR. In altre occasioni invece sono strutture che esistono con altri fondi che nulla hanno a che fare con i richiedenti asilo, ma dove se offrono una sistemazione ai richiedenti asilo la questura ha da avviare comunque la procedura per l'accoglienza presso questi centri. Però è tutto un sistema che funziona contraddicendosi, perché dovrebbero esistere i sistemi previsti dalla legge per l'invio dei richiedenti asilo, che ripeto sono solo due. I terzi sono soluzioni dall'italiana, a volte con ottima buona volontà e forse a volte anche con molto buon senso per tappare delle situazioni perché è chiaro che a questo punto è meglio questa struttura piuttosto che il CARA di Crotone, certo che è meglio così, però dove è prevista quella struttura, e che invio è? Nessuno. Non è ex art. 20 comma 2, perché non è un CARA, non è invio allo SPRAR e comunque c'è, e diciamo che in assenza di normativa va considerata una soluzione alloggiativa normale, e quindi assimilabile allo SPRAR, non può essere applicata una procedura prioritaria, quindi sicuramente non è un CARA e non si applicano poi le misure quelle più negative che dicevo, però è un arrangiarsi.

