

**Quarto
Incontro**

17 ottobre 2013

Titolo

Le azioni dell'occidente e le sue retoriche: convenzioni internazionali ed europee, regolamento Dublino e questioni normative

Relatore

Maurizio Veglio

Introduzione di Cristina Molfetta

Questo è il primo degli incontri del laboratorio in cui utilizziamo informazioni e un lessico più specificatamente giuridici, che ci aiuteranno ad inquadrare il fenomeno della domanda d'asilo in Europa. Quello che noi abbiamo visto fino ad ora è, in realtà, la procedura italiana della domanda d'asilo: oggi si introduce la questione dal punto di vista europeo provando a vedere, con Maurizio, quali sono le norme che teoricamente regolano, in maniera uniforme, il sistema d'asilo nello spazio dell'Unione. Avremo poi modo di discutere sulla questione se si tratti o meno di un sistema davvero europeo; con questo e con gli interventi successivi si acquisirà il materiale per valutare come, al di là di questa impostazione comune che effettivamente c'è, ci siano poi ricadute molto diverse da paese a paese e margini di discrezionalità a tutt'oggi troppo elevati.

Maurizio parlerà, oggi, anche di Dublino III e di Frontex.

Intervento di Maurizio Veglio

Maurizio Veglio, avvocato e socio ASGI (Associazione studi giuridici sull'immigrazione), tratta principalmente casi concernenti l'immigrazione, con un'attenzione specifica per il tema della protezione internazionale.

Per agevolare l'incontro si è preparata una serie di slides "non vincolanti", nel senso che non si seguirà strettamente l'ordine preimpostato perché altrimenti si avrebbe bisogno di moltissimo tempo e di forse troppa attenzione.

Partiamo da un **elenco degli strumenti normativi internazionali fondamentali**. "Prima ci si toglie il dente e prima passa il male": si è quindi preparato un elenco, prettamente giuridico, per cercare di rendere più digeribile possibile l'approccio alla materia. Alcuni dati e numeri sono necessari: questi seguono sostanzialmente un ordine di impostazione, dato dal fatto che gli strumenti normativi internazionali sono potenzialmente un numero infinito (convenzioni, trattati, regolamenti... a seconda delle forme giuridiche e dei percorsi che ne hanno anticipato l'adozione). Approssimando, ovviamente per difetto, questo elenco può essere considerato un punto di partenza.

Lo strumento fondamentale in materia di protezione internazionale è la Convenzione di Ginevra, che risale al 1951 e che ancora oggi contiene la definizione convenzionale di «chi è» un rifugiato. I confini



della nozione di rifugiato si attengono dunque ancora all'art.1 della Convenzione di Ginevra. Il secondo cardine fondamentale della Convenzione di Ginevra ancora in vigore è l'art.33 che contiene il divieto di *refoulement*, ovvero l'obbligo per gli stati che aderiscono alla Convenzione di Ginevra - quindi non solo gli stati membri dell'Unione Europea ma un numero molto maggiore - di astenersi dall'eseguire una decisione di rimpatrio nei confronti di un cittadino di un paese diverso allorché quest'ultimo sia esposto, nel paese di provenienza o nel paese terzo nel quale sarebbe eventualmente rimpatriato, a un serio pericolo di subire persecuzioni. Viene cioè sostanzialmente completato il concetto dell'art.1: alla definizione del rifugiato si associa il divieto a carico dello stato firmatario della Convenzione di eseguire il rimpatrio.

Scendendo da questa scala ideale ad un livello europeo, con quindi uno specifico riferimento all'Unione Europea, si trovano una serie di strumenti normativi, in particolare regolamenti, direttive, trattati e convenzioni.

Due parole sulla distinzione perché servirà poi per la loro applicazione pratica tra regolamenti e direttive: il regolamento è uno strumento pattizio, comunitario, che obbliga gli stati membri in ogni sua parte. La direttiva è uno strumento che invece impegna gli stati membri al raggiungimento di un determinato obiettivo lasciando però libertà di mezzi. La direttiva stabilisce una sorta di «soglia» al di là della quale non si può andare. Lo stato è quindi vincolato al rispetto della direttiva.

Nel caso in cui - cosa che accade molto frequentemente in materia d'immigrazione e in particolare nel caso della protezione internazionale - lo stato sia pigro e non dia attuazione alla direttiva entro il termine previsto per il suo recepimento è previsto, nel caso in cui le norme siano sufficientemente chiare e dettagliate - "incondizionate" dice la norma -, il cosiddetto effetto *self-executing*: le norme diventano autonomamente applicabili nello stato membro indipendentemente dalla loro formale trasposizione all'interno della normativa nazionale. Questo è un meccanismo che è stato molto importante, non solo all'interno dell'ambito della protezione internazionale ma anche in tema di rimpatri.

La direttiva rimpatri [che oggi non sarà trattata] prevede sostanzialmente l'impossibilità di detenere in un istituto penitenziario un cittadino straniero semplicemente perché in condizioni di irregolarità amministrativa - un clandestino. Questa direttiva non è stata immediatamente trasposta dallo stato italiano ed è scaduto il termine di recepimento: solo a seguito di una pronuncia della Corte di Giustizia europea di Lussemburgo, che ha sancito l'incompatibilità tra il sistema normativo italiano e la direttiva, nel volgere di ventiquattro ore la norma che prevedeva la penalizzazione carceraria degli stranieri irregolarmente soggiornanti è stata, di fatto, abrogata. Ciò a mostrare come l'impatto sulla normativa nazionale della normativa comunitaria è assolutamente deflagrante.

Ora vediamo gli strumenti specifici in materia di protezione internazionale: il primo strumento indicato nelle slides è un regolamento, quindi uno strumento normativo «in ogni sua parola vincolante». Più specificatamente si tratta del regolamento 343/2003, detto il «**regolamento Dublino**», in particolare Dublino II, perché segue un precedente regolamento Dublino I. Si vedrà poi di cosa si occupa il regolamento Dublino, attualmente in fase di revisione.



Nell'elenco si trovano poi tre direttive che forniscono rispettivamente: la qualifica, la procedura e il sistema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale. La **direttiva 83/2004** dice «chi è» il richiedente la protezione internazionale e che diritto ha. La **direttiva 85/2005** dice qual è la procedura che viene eseguita per l'accesso alla domanda d'asilo ed eventualmente al sistema di protezione successivo all'accoglimento della stessa. La **direttiva 09/2003** prevede il sistema di accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale. Si specifica «richiedenti» e non «dei rifugiati» perché il sistema di accoglienza copre anche la fase in cui la persona è un istante, un richiedente e non ancora un rifugiato o un titolare della protezione sussidiaria riconosciuto. Più recentemente, con la **51/2011** si è tentata un'armonizzazione delle normative nazionali accertando il diritto dei soggetti titolari della protezione internazionale - quindi non più dei richiedenti ma dei titolari di una forma di protezione - a ottenere il cosiddetto permesso di soggiorno nella Comunità Europea per lungo soggiornanti o soggiornanti di lungo periodo perché, paradossalmente, questo titolo di soggiorno prevede alcune disposizioni che sono più favorevoli rispetto alla forma della protezione internazionale, quindi capita sempre più frequentemente di venire spiazzati da titolari di protezione sussidiaria - e quindi, per un avvocato, in una sorta di aura semi-protetta - che vogliono rinunciare alla protezione e chiedere il permesso di soggiorno come lungo soggiornante. Perché? Perché possono andare all'estero a lavorare. Da ultimo, il regolamento del 2004 n.2007 che ha istituito Frontex.

Cos'è Frontex?

Nelle ultime due settimane, molta enfasi è stata mediaticamente posta sul rapporto tra istituzioni europee e singoli stati membri, in particolare quelli più geograficamente esposti al fenomeno migratorio. Sempre più frequentemente nelle situazioni di maggiore pressione numerica - non necessariamente oggettiva, perché la rappresentazione mediatica spesso distorce i fenomeni rispetto a ciò che poi essi risultano effettivamente essere alla luce dei dati statistici - i paesi mediterranei chiedono l'intervento degli istituti europei per gestire un fenomeno che, di fatto, andrebbe gestito meglio. Nell'affrontare il fenomeno migratorio, le istituzioni europee hanno ritenuto di dover creare un'agenzia, europea, avente finalità di:

- controllo: pattugliare i confini (marittimi e terrestri, così come lo spazio aereo) della comunità;
- gestione: accordi di riammissione (accordi finalizzati ad agevolare il rientro degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio o nel paese di provenienza o nei paesi confinanti, Marocco e Turchia su tutti);
- accumulo dati: ricerca, analisi, elaborazione di studi;
- cofinanziamento/corealizzazione delle operazioni di rimpatrio.

Frontex di fatto è l'agenzia che può collaborare con i singoli stati membri alla realizzazione degli allontanamenti, dei respingimenti e delle espulsioni. A questo riguardo siamo riusciti a recuperare due grafici diffusi da Frontex stessa in occasione di un incontro che si è svolto in Germania sei mesi fa, che



in qualche modo danno conto dell'attività dell'agenzia nel corso degli ultimi anni¹.

Il grafico A si riferisce alle operazioni congiunte di rimpatrio, e in particolare al ruolo economico di Frontex. Quello che è interessante notare è che, innanzitutto dal punto di vista numerico, l'impatto di Frontex è abbastanza risibile. Il dato più significativo: nel 2012, nelle operazioni di rimpatrio che sono state complessivamente 37, il numero di stranieri rimpatriati è di poco superiore alle 2.000 unità. Va tenuto conto che anche in un paese come l'Italia, in cui le procedure sono complesse e problematiche, si riesce a rimpatriare un numero molto più alto di persone. Ciò significa che, evidentemente, Frontex non ha ancora la capacità finanziaria per rappresentare uno strumento in grado di incidere realmente nella gestione dei flussi e in particolare degli allontanamenti. L'altro profilo interessante di questa scheda attiene al maggiore coinvolgimento progressivo di Frontex dal punto di vista finanziario: le prime colonne (andamento degradante) indicano le operazioni di rimpatrio che sono state coordinate da Frontex, mentre quelle che vanno a incrementare (da sinistra a destra) rappresentano l'ammontare del finanziamento destinato all'agenzia. Ciò significa che dal 2008 in avanti Frontex ha destinato molti più soldi per l'effettuazione dei rimpatri.

Il grafico B si riferisce più strettamente ai rimpatri, e in particolare ai paesi in cui i rimpatri sono stati effettuati. Va detto per onestà che il dato è abbastanza controverso perché trattasi di 26 operazioni condotte tra il 2006 e il 2013, per cui non è facile decodificare il peso e le direttive che sono alla base delle scelte dei rimpatri. Ad ogni modo, il grafico evidenzia qualche anomalia:

- coefficienti base poco rappresentativi
- rimpatri effettuati in zone di guerra (Iraq, Siria)

Frontex ha, al primo punto della propria missione, l'obiettivo di garantire i diritti umani fondamentali e di assicurare quindi che, nel corso delle operazioni di pattugliamento, rimpatrio e finanziamento delle operazioni di respingimento vi sia una piena, assoluta, totale ed incondizionata garanzia che questi diritti vengano rispettati. Si spera dunque che il rimpatrio effettuato in Siria risalga a prima del 2012; ma come valutare, in termini di rispetto dei diritti umani, quelli iracheni? Lo stesso ragionamento può applicarsi a paesi dell'Africa centrale.

Un altro elemento da integrarsi ai grafici: a fronte del basso numero di rimpatri, per il quale si potrebbe dire «abbiamo speso tanto per fare poco», va considerato che Frontex ha utilizzato molto di quel denaro per acquistare una serie di mezzi; al momento Frontex dispone di un vero e proprio esercito che, nel momento in cui entrerà in azione a pieno regime, potrebbe portare a numeri ben maggiori di quelli ottenuti fin ora. Perciò il fatto che fino ad ora questi numeri siano stati molto bassi a fronte di una spesa crescente non deve ingannare. A questo proposito, negli inventari integrati ai dati

¹ Il regolamento che ha istituito Frontex risale al 2004. Di fatto, operativamente, il programma parte nel biennio 2005-2006, perciò la storia di Frontex è ancora relativamente breve.



cui fanno riferimento questi grafici si elencavano 22 elicotteri, 6 aerei e un numero abbastanza importante di navi.

Ad ogni modo il rapporto è effettivamente impressionante perché, stando agli ultimi resoconti, a fronte di quasi 200 operazioni congiunte il numero dei rimpatriati non arriva a 10.000, il che significa che anche dal punto di vista economico si riscontra, al momento, un'assoluta inefficienza del sistema: nulla di nuovo rispetto ai sistemi nazionali, in particolare quello italiano in cui, a fronte di un impegno economico assolutamente rilevante, il numero delle espulsioni risulta "deludente". Si tenga conto che, i.e., il tasso di esecuzione degli allontanamenti delle persone trattenute nei CIE non arriva al 50%, quindi lo stato non si rivela in grado di eseguire l'allontanamento nemmeno quando si realizza la modalità di esecuzione più afflittiva, più invasiva e di maggior rilievo dal punto di vista della tutela dei diritti umani cioè quella del trattenimento (misura restrittiva della libertà personale). Da questo punto di vista sussiste perciò un evidente parallelo tra l'inefficienza dei sistemi nazionali attuali e quella del sistema europeo, quantomeno alla luce dei risultati ottenuti ad oggi da Frontex.

Ancora una cosa sugli **strumenti internazionali**: come abbiamo visto un regolamento e due direttive sono, attualmente, in fase di «rifusione» (ovvero sottoposti a processi di revisione). Questo perché si è appurato che molte delle disposizioni ottenute all'interno di queste direttive e di questo regolamento non funzionano bene. Va sempre tenuto presente che l'idea di un malfunzionamento o di un'inefficienza come l'abbiamo noi "dal basso" raramente coincide con quella recepita a livello istituzionale, i.e. riallacciandosi al discorso della direttiva rimpatri, una delle cose che non funziona, dal nostro punto di vista, è il fatto che gli stessi vengono in qualche modo piegati alle esigenze da un lato di armonizzare le direttive e le normative nazionali e dall'altro di garantire l'esecuzione dell'allontanamento, che quindi viene di fatto anteposta agli altri requisiti e alle altre garanzie che si vogliono tutelare. Il nostro punto di vista si focalizza dunque sul gap che si verifica tra l'esecuzione di un'espulsione e la tutela dei diritti umani, mentre l'istanza che viene dall'alto, invece di recepire come il trattenimento sia misura, oltre che inefficace, insostenibilmente afflittiva delle condizioni individuali, si concentra essenzialmente sul fatto che il numero dei rimpatri non è sufficiente e quindi, se gli obiettivi sono diversi, gli strumenti proposti per raggiungerli saranno ovviamente differenti.

Su Dublino: perché il **regolamento di Dublino** è attualmente in fase di modifica? Perché un sistema particolarmente rigido e delegante nei confronti dei singoli stati per come è stato pensato ha, a conti fatti, determinato un insostenibile numero di caso in cui i richiedenti asilo sono stati o discriminati o, nella peggiore delle ipotesi, non hanno avuto accesso ai sistemi di tutela e di accoglienza.

Perché è stata pensata, costruita, redatta e sottoscritta la convenzione, il regolamento Dublino? I motivi principali sono due:

- garantire a ogni richiedente asilo il diritto ad accedere alla procedura in uno stato membro ed evitare che più di uno stato si ritenga competente per la medesima domanda d'asilo;



- impedire che sia il richiedente asilo a scegliere il paese in cui proporre la domanda perché sono gli stati a determinare la griglia di criteri in base alla quale verrà individuato il paese competente;

Ad esempio. Un cittadino afghano entra nello spazio europeo in Grecia e intende fare domanda di protezione internazionale. Essendo in contatto con molti altri connazionali che hanno già seguito la medesima rotta in precedenza, è a conoscenza che in Grecia il trattamento riservato ai richiedenti asilo è un trattamento, accertato a livello di giurisprudenza europea, inumano e degradante, perché i cittadini afghani sono nella migliore delle ipotesi costretti a vivere in tende in prossimità dei porti, in particolare Patrasso, cercando di nascondersi all'interno delle navi che collegano la città alle coste italiane. E' molto più probabile che un cittadino afghano abbia, come obiettivo di destinazione finale del proprio viaggio, paesi come la Svezia o la Norvegia dove, oggettivamente, sistemi di accoglienza, qualità della vita e tenore di vita non sono comparabili con i paesi del sud dell'Europa. Dublino interviene esattamente su questa dinamica, prevenendo il movimento interno ai paesi dell'Unione attraverso la costruzione di una griglia di criteri il cui tratto fondamentale è contenuto in questa disposizione: il richiedente asilo che entra illegalmente nello spazio dell'Unione Europea avrà come stato competente all'analisi della propria domanda il paese in cui per primo mette piede. Esiste, fortunatamente, una clausola derogatoria, umanitaria che consente a ciascuno stato membro di dichiarare, per non meglio specificati motivi, la propria competenza anche in deroga ai criteri previsti dalla convenzione. In realtà non si è neanche arrivati a stabilire una formula generica di quali fossero questi motivi (di ordine pubblico, di sicurezza, di tutela della vulnerabilità dei soggetti coinvolti): sta di fatto che ciascuno stato può, in deroga, esaminare una richiesta di protezione internazionale anche se tale esame, secondo Dublino, non gli competerebbe.

La rigidità di questa impostazione ha determinato grandissime problematiche, in particolare perché i paesi esposti ai maggiori flussi migratori sono, fatalmente, i paesi che hanno i sistemi di accoglienza e di valutazione in merito più "discutibili" e fino all'acclarata certificazione delle violazioni che avevano luogo ad esempio in Grecia - paese simbolo delle distonie del sistema europeo - il cittadino afghano citato prima era costretto ad avere la propria domanda d'asilo valutata all'interno di un paese che, secondo i rapporti della Commissione Libe dell'Unione Europea², arrivava all'accoglimento dello 0,2% dei casi, un paese nel quale i verbali delle audizioni non erano compilati e dove non sussistevano dunque le garanzie minime procedurali per la valutazione delle richieste di protezione internazionale. Tutto questo ci porta all'altro aspetto della situazione, ovvero: *per quale motivo si vuole contrastare il movimento del richiedente asilo all'interno dell'Unione Europea?*

Ovviamente le persone non sono beni, non sono oggetti, non hanno né numeri identificativi né codici ma sono esseri umani che viaggiano indipendentemente dai confini e dai documenti. La Grecia - come l'Italia e la Spagna - sono di fatto le porte d'accesso all'Europa e incanalano per questo motivo un

² "La commissione Libertà civili, giustizia e affari interni- Libe svolge attività nell'ambito della protezione, nel territorio dell'Unione europea, dei diritti dei cittadini, i diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali, compresa la protezione delle minoranze e prende misure necessarie per combattere tutte le forme di discriminazione diverse da quelle fondate sul sesso e da quelle che si verificano sul luogo di lavoro e nel mercato del lavoro". Fonte: <http://www.europarlamento24.eu/>



flusso di persone che battono questa strada e che la percorrono fino al momento in cui ritengono di aver ottenuto la migliore delle situazioni raggiungibili. Si precisa: la Grecia non è, anche in questo caso, un esempio esclusivo: l'Italia ha il poco invidiabile primato per quanto riguarda la carenza di accoglienza nei confronti di coloro che hanno ottenuto una forma di protezione, quindi paradossalmente in Italia la grossa carenza non si riferisce tanto alla procedura amministrativa quanto piuttosto al sistema di accoglienza, il quale è stato giudicato talmente negligente da giustificare una pronuncia di un tribunale tedesco che ha evitato il trasferimento in Italia di due richiedenti protezione internazionale esattamente perché la loro situazione non sarebbe stata oggetto di un'accoglienza sufficientemente decorosa. Lo stesso discorso vale per alcuni paesi dell'Europa dell'est, in particolare l'Ungheria, dove, come in Grecia, dal punto di vista del rispetto delle condizioni minime degli standard procedurali e di accoglienza la situazione non ottempera le direttive europee.

Dublino è attualmente soggetto a un percorso di revisione (Dublino III). Sfortunatamente questa revisione non coinvolge i criteri di determinazione del paese competente: non si può quindi parlare di modifiche sostanziali. Le variazioni più significative sono:

- ampliamento della definizione del concetto di «familiari», che con Dublino III include anche la figura dell'«adulto responsabile», una persona che può non appartenere al gruppo familiare ma che viene di fatto qualificato giuridicamente come tale;
- divieto di trasferimento in un paese in cui la persona non sarebbe protetta dal rischio di un trattamento inumano e degradante. Non è un caso che qui venga di nuovo menzionata la Grecia: come spesso accade la produzione legislativa comunitaria di fatto recepisce la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea di Lussemburgo. Le pronunce di maggiore importanza vengono dunque assorbite dalle revisioni divenendo norme. Nel caso, la modifica in questione fa riferimento a una pronuncia della Corte europea per i diritti umani di Strasburgo (21/01/11, caso M.S.S. Contro Belgio e Grecia)³. Questo significa che ora l'appiglio legale grazie al quale si può evitare un trasferimento intra-europeo verso uno stato che non rispetta i parametri minimi di procedura è certamente più forte.

Una volta accertata la competenza del singolo paese, insorge l'obbligo di presa o ripresa in carico. In questo senso, il paese che accetta la competenza è tenuto a prendere in carico il richiedente asilo se la domanda non è ancora stata presentata nel proprio paese ma solo nel paese da cui proviene oppure a riprendere in carico la persona se quest'ultima era già richiedente asilo, ovvero se quest'ultima aveva già fatto domanda in quel paese e si era successivamente allontanata. Il sistema è piuttosto stringente: i tempi sono stati in qualche caso leggermente ridotti perché fondamentalmente una persona in attesa di trasferimento non può accedere ad alcun tipo di sostegno sociale. Ovviamente il paese che si

³ La Cedu ha condannato sia il Belgio, sia la Grecia per il modo in cui è stata trattata la domanda di protezione internazionale di un cittadino afgano. Il Belgio è stato condannato per aver eseguito il rimpatrio-trasferimento in Grecia (da regolamento Dublino II) nonostante le condizioni in cui le domande di protezione internazionale venivano trattate in Grecia fossero già più che note all'epoca.



dichiara non competente non ha alcun interesse - aldilà della fattibilità giuridica - a sostenere la posizione del singolo delegando quindi l'accoglienza al paese che si è dichiarato competente. Il risultato è che la persona la cui domanda venga dichiarata di competenza di un altro paese, se non vuole allontanarsi, rischia di stare fino a 18 mesi senza alcun supporto di natura sociale, economica, finanziaria, abitativa o altro.

I termini sono dunque molto stretti: i.e. un cittadino straniero entra nello spazio europeo in Grecia e si trasferisce poi in Belgio ma in Grecia viene fotosegnalato. Questo è un punto fondamentale, perché in assenza di impronte o fotosegnalamenti è impossibile risalire alla rotta che ha seguito un richiedente asilo e quindi a meno che lo stesso non dica qualcosa in proposito sarà impossibile renderlo oggetto di trasferimento.

Impronte e fotosegnalamenti, una volta registrati, vengono inseriti nel **sistema Eurodac**, che viene istituito unitamente alla revisione del Dublino I. Quando quindi si parla del Gennaio 2004 come momento di avvio di un nuovo sistema, s'intende implicitamente l'avvio del sistema Eurodac, archivio di tutte le impronte e i fotosegnalamenti dei richiedenti asilo sul territorio europeo avente l'obiettivo di rendere più "efficiente" il sistema della determinazione dello stato competente.

Si ribadisce la ristrettezza dei termini:

- 3 mesi dal ricevimento dell'istanza per chiedere al paese originariamente competente l'accertamento della sua competenza;
- 2 mesi per la risposta del paese chiamato in causa. Per evitare ritardi e blocchi nel sistema, vige la regola del «silenzio-assenso». Se i.e. la Grecia non intende dichiarare la propria competenza o "se ne dimentica", trascorsi questi 2 mesi, in assenza di una qualunque risposta, la competenza è comunque spostata in capo alla Grecia. Ciò è quello che succede quasi sempre anche all'Italia, avente uno dei tassi più alti per quanto riguarda richieste di questo tipo. L'Italia non risponde e i rientri vengono perciò approvati tramite il meccanismo del silenzio-assenso.

Un'altra delle modifiche significative chiarisce un dubbio, ovvero: cosa succede se una persona che viene fermata ha già fatto domanda d'asilo - magari già negata - in un paese e non la ripropone nel paese di arrivo, o ha già avuto un diniego nel paese d'ingresso?

Di fatto ora già si fa, ma viene codificata con questa modifica la prassi secondo la quale lo stato di destinazione finale può procedere direttamente al rimpatrio dello straniero richiedente asilo. Quindi i.e. una persona entra in U.E. dalla Grecia, chiede asilo, gli viene negato; la persona continua il viaggio e finisce in Belgio: a questo punto lo stato belga non solo può richiedere la ripresa in carico alla Grecia ma anche procedere direttamente e autonomamente al rimpatrio nel paese d'origine. La Grecia si dichiara competente: deve quindi operare la presa o ripresa in carico.

L'obbligo della presa o ripresa in carico viene meno in presenza di una di queste quattro ipotesi:

- se la persona si è allontanata dallo spazio europeo per almeno 3 mesi;
- se la persona ha lasciato l'U.E. a seguito di un'espulsione;



- dopo 12 mesi dall'ingresso nel primo paese;
- dopo 5 mesi di soggiorno continuato nel secondo paese.

In cosa consiste la grande difficoltà di applicazione di questo impianto normativo? Nel fatto che di qualunque situazione riferita deve essere fornita una prova, e quindi: come si può essere in grado di mostrare che sono trascorsi 12 mesi dall'attraversamento della frontiera se l'ingresso è stato illegale? Ipoteticamente ci sono strumenti che possono fornire, quantomeno, elementi indiziari, ma la prova in senso civilistico è molto difficile, se non impossibile.

Dublino III introduce l'istituto del **trattenimento del richiedente asilo**. Si parla, in questo caso, solo del trattenimento del richiedente asilo in attesa della decisione sulla determinazione del paese competente, quindi non sono contemplati in questa discussione i soggetti che ricevono un decreto di espulsione, o che vanno domanda d'asilo in un paese competente. Si parla dunque solo di coloro che fanno domanda i.e. in Belgio ma dei quali è stato rilevato l'ingresso in Grecia. In questo caso specifico, le persone possono essere trattenute ai fini di eseguire il trasferimento in Grecia. Va tenuto presente che queste ipotesi oggi, alla luce della sentenza prima citata, non si potrebbero realizzare: oggi, di fatto, i rimpatri-trasferimenti verso la Grecia non si effettuano più, ma la stessa dinamica può essere applicata nei confronti di un paese per il quale invece la giurisprudenza o le prassi dei singoli governi non sono ancora così consolidati.

Quando si può trattenere una persona in attesa di trasferimento verso il primo paese d'ingresso in Europa? Quando viene rilevato un «rischio notevole di fuga». Che cosa s'intenda nello specifico con questi termini il regolamento non lo spiega: sarà poi la prassi, amministrativa in primo luogo e giudiziaria in secondo, a stabilire quando il rischio è notevole e quando non lo è. Naturalmente viene richiesta la valutazione individuale, caso per caso e il trattenimento si qualifica come una misura eccezionale, utilizzata quando si è privi di alternative meno afflittive: di fatto però, la persona può essere trattenuta.

Questo trattenimento è comunque soggetto a un regime temporale di una certa rigidità: in questi casi la richiesta di presa o ripresa in carico dal Belgio alla Grecia deve essere effettuata entro un mese dall'inizio del trattenimento. Il termine per rispondere - salva l'applicazione dell'istituto del silenzio-assenso che comunque garantisce certamente un notevole spostamento numerico di competenze - è di 15 giorni. Decorsi questi, con il silenzio o dichiaratamente accettata la competenza da parte del paese di destinazione, il trasferimento deve essere eseguito. Il trasferimento deve sottostare al termine di 6 settimane dall'accettazione del paese, dalla scadenza dei 15 giorni in caso di silenzio o, in caso di ricorso, dal venir meno dell'effetto sospensivo del ricorso. Questa è una delle più significative novità, pacificamente positive, introdotte nelle modifiche attualmente in discussione. Questo perché contro la decisione di trasferimento il singolo ha diritto a un ricorso effettivo che può determinare il rovesciamento della situazione di partenza.



Uno dei punti di maggiore criticità che era spesso alla base delle maggiori proteste e petizioni, organizzate soprattutto dalle ONG che si occupano di protezione internazionale, era l'assenza **dell'effetto sospensivo del ricorso**. Paradossalmente il rischio era quello di eseguire il trasferimento salvo poi scoprire, a ricorso approvato, che quel trasferimento era in realtà illegittimo.

Dal gennaio 2014 tutti i ricorsi avranno automaticamente l'effetto di congelare il trasferimento del richiedente asilo, con garanzia dell'assistenza legale gratuita.

"Quanto dura" la decisione di trasferimento, quello che noi chiamiamo un "decreto Dublino"? Un ordine di questo tipo ha un'efficacia, formalmente, di 6 mesi. Questi decorrono dall'accettazione della domanda, sempre attraverso il meccanismo o del silenzio-assenso o della aperta accettazione. Trascorsi questi 6 mesi senza che il trasferimento venga effettuato, quel decreto perde efficacia e quindi il paese nel quale si trova la persona diventa il paese competente. Questo termine si estende fino a un anno nel caso di detenzione presso istituti penitenziari e fino a 18 mesi per i casi di irreperibilità i quali rappresentano, a fronte del totale, la grande maggioranza. Perché? Nel momento in cui le autorità del paese terzo (i.e. il Belgio) ricevono la domanda, viene attivata la procedura di verifica in quello che oggi non si chiama ancora - ma si chiamerà - Eurodac: vengono rilevate le impronte della persona in Grecia, viene emesso un decreto Dublino, lo si notifica al richiedente asilo. Ma come si esegue il trasferimento coattivo? Siccome la mancanza di risorse impedisce di eseguire l'ordine di allontanamento con modalità immediata, il richiedente viene invitato a presentarsi, nella data stabilita, all'aeroporto o presso la questura dalla quale sarà poi trasferito all'aeroporto stesso e da qui al paese di competenza. Si può facilmente immaginare quale sia la percentuale di richiedenti asilo che si presentano spontaneamente all'appuntamento così come è stato fissato nella notifica; da qui la preponderanza, nelle statistiche, degli «irreperibili» con un numero significativo di richiedenti asilo attualmente, in Italia come negli altri paesi, che per 18 mesi sono di fatto costretti a vivere per strada.

Altre questioni-precisazioni emerse dalle domande

- Una volta ottenuto il riconoscimento di una forma di protezione, la persona ha il diritto di muoversi in Europa - e dunque di viaggiare - ma non di soggiornare in altri paesi. Nel caso lo si voglia fare, deve essere chiesto un visto all'ambasciata del paese in questione.
- Tutto il discorso fatto sulla procedura Dublino e sulla determinazione dello stato competente sulla domanda d'asilo attiene alla fase procedurale precedente alla decisione. Nel momento in cui una persona viene riconosciuta da un paese dell'Unione Europea come beneficiario di protezione Dublino non si applica più perché si è entrati in una fase successiva.
- Sul movimento all'interno di sistemi di accoglienza europei: link blog Asilo Europa <http://asiloineuropa.blogspot.it/>
- Presa in carico e ripresa in carico hanno tempi leggermente diversi. La ripresa in carico ha un termine che varia in considerazione del rilievo delle impronte in Eurodac. Se la competenza viene



rilevata attraverso il sistema informatico ci sono meno dubbi e la procedura risulta quindi più semplice e veloce. In questo caso da quando è stata avanzata la domanda di protezione ci sono solo 2 mesi di tempo per chiedere alla i.e. Grecia la ripresa in carico. Se invece il passaggio in Grecia non viene rilevato attraverso Eurodac ma attraverso altre fonti di prova meno immediate allora in quel caso il termine è leggermente più lungo, ovvero 3 mesi.



Attività laboratoriale

Maurizio Veglio: Sulla base di quello che è stato detto nell'incontro precedente sulla procedura a livello nazionale e integrandolo a ciò che si è mostrato oggi a riguardo delle dinamiche di natura comunitaria, si è proposta una piccola applicazione pratica.

Dato il caso (A,B,C) si chiede di procedere, nell'ottica di fornire un sostegno a questa persona, all'individuazione di 3 domande fondamentali da porre a seconda del tipo di informazioni che si vogliono ricavare affinché essa sia facilitata nel suo riconoscimento come necessitante di protezione.

Caso A. Cittadino siriano arrivato in Italia via mare, richiedente asilo, uscito dal paese a seguito della guerra civile.

Caso B. Cittadino camerunense che manifesta la volontà di richiedere protezione internazionale in quanto omosessuale, sostenendo che la sua condizione nel paese di origine lo esporrebbe a rischi di persecuzione.

Caso C. Cittadino turco kurdo che ha intenzione di proporre istanza di protezione internazionale in quanto sostiene che la sua appartenenza all'etnia kurda sarebbe causa di pesanti discriminazioni e di persecuzioni in Turchia. Discriminazioni e persecuzioni dalle quali il governo turco non sarebbe in grado di proteggerlo.

Precisazioni valide per tutti: la persona viene incontrata *prima* che si sia rivolta o abbia avuto contatto con le autorità. Tecnicamente non è ancora riconosciuta come richiedente asilo: trattasi di una persona senza documenti che nella quale ci si imbatte e che chiede cosa fare. L'obiettivo è riuscire a formulare, in dieci minuti, tre domande essenziali per provare a "indirizzarlo", il che non vuol dire ovviamente mandarlo in questura ma *individuare qual è l'istanza soggettiva della quale è portatrice questa persona e capire come qualificarla giuridicamente.*

Lo scopo dell'attività è immaginare che lo straniero ti incontri, dichiararti la sua volontà di domandare asilo e chieda cosa deve fare. I gruppi devono

- identificare quali sono le informazioni più rilevanti del suo discorso
- formalizzare tre domande ad esse relative

Commento gruppi di lavoro.

GRUPPO: TURCO-CURDO
1.Hai documenti con te o puoi provare che sei kurdo?
2.Perché sei fuggito e come sei arrivato qui?
3. Hai contatti o famigliari in Europa?



GRUPPO: CAMERUNENSE
1.Potresti raccontarci tappe ed eventi del tuo viaggio?
2.Hai qualche familiare in Europa e in tal caso in che condizioni si trova?
3.Come sono trattati gli omosessuali nel tuo Paese?

GRUPPO: SIRIANO
1.Famigliari in Europa o minori a carico? Hai intenzione di ricongiungerti?
2.Percorso migratorio: date, foto-segnalamenti, titoli di viaggio.
3.Hai già fatto richiesta in altri Paesi dell'UE?

STUDENTE: L'idea è chiedere se appunto conosceva qualcuno, non so magari aveva/ha la mamma che è già arrivata in Europa, ha fatto la domanda e gli è già stato riconosciuto appunto lo status di rifugiato... in quel senso lì avveniva la domanda. Per sapere...

MAURIZIO VEGLIO: quindi la domanda è se ha famigliari in Europa?

STUDENTE: o contatti, qualcuno che possa fornire ...

Voci sovrapposte:

...testimonianze..

...vedere se possa essere di aiuto...

...a trovare delle informazioni...

MAURIZIO VEGLIO: Ok, devo sempre ricordarmi che non siete aspiranti avvocati perché...

CRISTINA: (risata)la nostra proprietà di linguaggio è...

MAURIZIO VEGLIO: ...no, perché giuridicamente la domanda sul contatti in Europa non ha alcun valore. Cioè è giusto immaginare di trovare questa persona per strada e quindi, ovviamente, gli si chiede se ha un telefono, se ha un amico che parla la lingua etc., ma se avesse un amico, un contatto in Spagna giuridicamente questo non sposterebbe di una virgola la sua condizione. Quindi in sé questo punto della domanda non è utile. Considerato.

STUDENTE: la sposterebbe nel momento in cui avesse un amico che arriva dalla stessa identica situazione, ha fatto la domanda gli è stata riconosciuta. Allora in quel senso...

MAURIZIO VEGLIO: Sì

STUDENTE: sarebbe poi da integrare nel discorso perché sei arrivato qua

MAURIZIO VEGLIO.: esattamente. Infatti devo dire ..eh.. che nonostante il tentativo di costringervi avete davvero cercato artatamente di aggirare i limiti... per cui, o domande aperte, o domande che ne contengono 2 se non 3..(risate di tutti) avete abbondato.

Mi piace molto che sul caso del ragazzo siriano abbiate chiesto se lui aveva già fatto richiesta in altri paesi dell'Unione Europea. E il motivo è evidente, l'abbiamo visto... l'abbiamo visto prima...Però bisogna immaginare veramente che incontrare una persona che è appena arrivata e.. che tendenzialmente non ha contatti e se li ha, non li ha a portata di mano, significa avere davanti un



punto di domanda. Per citare la-la-la meritoria associazione. E non fa differenza se lo incontrate in uno studio professionale, se lo incontrate per strada, se lo incontrate al bar, se lo incontrate.. e.. nella sede di una struttura, perché la domanda che porta, la fatica che porta è esattamente la stessa.

La prima domanda che io immaginerei ve la dico fra un attimo. Perché le domande sui viaggi, date, foto-segnalamenti, ovviamente sono-sono domande fon... questa è una domanda fondamentale. Perché io devo sapere se sto parlando con una persona che si trova in Italia ma che ha le impronte in Repubblica Ceca perché arrivato con un passaporto falso e ha fatto scalo a-a-a Praga e poi è arrivato a Milano.

E...Ovviamente gli chiedo se ha famigliari perché questo può, Dublino vecchio, soprattutto Dublino III, può spostare la competenza del Paese. Ma la prima domanda che gli fate, la primissima qual è?

STUDENTE: stato di famiglia

MAURIZIO VEGLIO: Eh...no. Abbiamo detto Siriano, Camerunense, Turco-Curdo. La primissima domanda. Entra da questa porta adesso, ci guarda, da solo. Chi si alza a parlare.

STUDENTE: che lingua parli?

MAURIZIO VEGLIO: in che lingua gli parliamo. La prima domanda è: Parli la lingua? No. C'è qualcuno che parla la lingua, conosci qualcuno? Quello è il contatto utile nel momento dell'incontro. Portami un amico che parla la tua lingua. Perché senza il tramite non possiamo parlare e tutte le domande giustissime sui famigliari, sulle date, sui foto-segnalamenti, sono impossibili. Prego...

STUDENTE: ci ha...diciamo, siamo stati fuorviati prima, perché ha detto: "si presenta con un amico"...

MAURIZIO VEGLIO: ... ma non sappiamo se l'amico parla la lingua, magari l'amico...

STUDENTE: perché era uscita fuori questa...

MAURIZIO VEGLIO: ... quindi il primo problema pratico è stabilire un contatto con questa persona. Senza un mediatore in senso simbolico più che formale, non siamo in grado di interloquire con la persona... ehm...

Cosa vuol dire poi provare che sei curdo?

STUDENTE: se ha qualche tipo di documento anche del suo paese, magari che possa attestare che sei turco-curdo e non turco-turco.

MAURIZIO VEGLIO: secondo voi esistono documenti rilasciati dall'autorità turca...

STUDENTI: no, non esistono,

ALTRO STUDENTE: dipende...

MAURIZIO VEGLIO: ... dai quali, attenzione, dai quali si evince che il possessore o il detentore di quel documento sia cittadino turco ma appartenente all'etnia curda?

STUDENTE: bisogna vedere se sulla carta di identità scrivono anche l'etnia, per esempio

MAURIZIO VEGLIO.: mmhh mmhh

STUDENTE: c'è la lingua curda

MAURIZIO VEGLIO.: mmhh mmhh

CRISTINA: nei documenti non lo metteranno, io vi posso di essere stata per tre o quattro anni nel Kurdistan Iracheno e ho avuto il piacere di passare il confine turco-curdo-iracheno, non so, in quei tre anni, dieci volte. È sempre stata una bellissima esperienza, con la polizia turca. Una di queste



malaugurate volte in cui passavo questo confine, dentro allo zaino avevo un libro, in italiano, il cui titolo era il Kurdistan.

(risate)

CRISTINA: rispetto a questo titolo, considerato la reazione della polizia turca che mi ha trattenuto a lungo, eh, che ha dato fuoco al libro, e che mi ha fatto un pippono sulla non esistenza del Kurdistan, oserei affermare che non tratteggiano come esistente questa definizione.

MAURIZIO VEGLIO: devo dire che io ho avuto la-la-la ventura di vedere moltissimi documenti, apparentemente originali, rilasciati dalle autorità turche, documenti di identità, carte di identità, in cui l'appartenenza all'etnia turca sarebbe dimostrata dall'utilizzo di un timbro di un colore diverso. Cioè rosso invece che blu. Per cui pare che...ripetiamo, ci troviamo in un campo in cui non esistono certezze, almeno per chi non ha la possibilità di andare poi in loco e verificare questa cosa.... Per cui sarebbe possibile tecnicamente con un documento dimostrare l'appartenenza all'etnica curda. Però, diciamo, non è semplicissimo. Certamente un aspetto che può essere assolutamente rilevante è quello della lingua che ha menzionato prima, perché obiettivamente la conoscenza e l'utilizzo fluente della lingua è certamente un indice che la persona sta rivendicando un'appartenenza genuina e non artefatta... ehm... come sono trattati gli omosessuali in Camerun, qualcuno ha un'idea?

STUDENTE: beh se è scappato probabilmente non troppo bene, però boh...

MAURIZIO VEGLIO.: si però c'è un pregiudizio positivo, cioè che la persona stia dicendo la verità. O magari è scappato, sono trattati male, ma è scappato per un altro motivo. Potrebbe non essere necessariamente quello. Soprattutto, noi stiamo parlando con una persona che non ha familiarità con noi. Abbiamo nella migliore delle ipotesi un interprete. Facciamo fatica a capire perché, se non c'è un mediatore professionista, c'è una persona che non ha competenze dal punto di vista, in senso lato, sociale-antropologico o anche solo personale. Per cui dobbiamo necessariamente restringere le nostre ambizioni e cercare di volare il più basso possibile per ottenere un risultato concreto. Dal mio punto di vista, questa domanda è fuori luogo perché questo è un pezzo, tra virgolette, del nostro lavoro che dobbiamo fare noi. Che lui ci dica: "mah, l'articolo 365 del codice penale camerunense prevede che..." è una perdita di tempo. Perché basta aprire un motore di ricerca e lo si trova. Quello che noi dobbiamo sapere da lui è, che dobbiamo avere da lui, è una raccolta di elementi indiziari, o documenti, che possano supportare un'eventuale domanda. In una gradazione, non esiste ovviamente una scala gerarchica, ma una volta stabilito un contatto dal mio punto di vista una primissima informazione è capire il percorso migratorio. La richiesta del percorso migratorio ha la finalità di sapere se incorriamo in una delle griglie di-di-di requisiti di Dublino. E quindi la domanda è: "sei stato segnalato in un altro paese europeo?" La domanda è irrilevante, il problema è il foto-segnalamento e l'impronta. Quella è una conseguenza. "Se ha fatto richiesta" va bene, ci sta implicitamente confermando di essere stato foto-segnalato. Per cui abbiamo risolto il problema. L'informazione l'abbiamo acquisita. Ma se abbiamo meno tempo, meno possibilità di capirci, come-come un ragaz... OPS

CRISTINA: no, no

MAURIZIO VEGLIO: come un ragazzo che è arrivato... una persona che è entrata in Italia e da una settimana, intendersi sul concetto di istanza di protezione internazionale è difficilissimo, perché è un



concetto giuridico, perché esistono differenze culturali. Tantissimi cittadini africani ai quali viene chiesto: "hai fatto domanda di asilo?" non hanno gli strumenti per decodificare questa domanda. La domanda che si fa qui è questa: impronte. Questo si fa capire. Quando un ragazzo ti dice: "sono stato in Grecia" e tira su la mano, vuol dire che è stato foto-segnalato, che il suo passaggio è registrato e che lui è dentro l'Eurodac. Quello che sarà l'Eurodac a Gennaio 2014. E quindi sappiamo che gli dobbiamo dire: "Guarda che...esiste questa possibilità". Sarà difficilissimo, perché poi entriamo addirittura nei problemi di normativa. Ma la domanda è la mano.

Quindi la lingua e poi la mano. E poi le prove. Cosa chiediamo al camerunense. Dal punto di vista probatorio?

STUDENTE: certificati medici.

MAURIZIO VEGLIO: per quale finalità? Che tipo di certificati?

STUDENTE: se è stato perseguitato, maltrattato.

MAURIZIO VEGLIO: quindi se ha avuto ...

STUDENTE: lesioni...

MAURIZIO VEGLIO: lesioni? Sì certo, lo possiamo chiedere a tu... Cioè io lo chiederei a tutti, ovviamente, sì. Ma specificamente qual è la sua... qual è la-la-la base di.. la materia della sua istanza? Qual è l'origine della sua richiesta, sedicente, cioè riferita da lui?

STUDENTE: il fatto di essere omosessuale.

MAURIZIO VEGLIO: esatto. E cosa gli chiediamo per provarlo?

STUDENTE: non puoi provarlo.

MAURIZIO VEGLIO.: e quindi?

STUDENTE: è un escamotage perché forse non ha una vera storia.

(risate)

MAURIZIO VEGLIO.: ah ah, adesso partirà/finiamo con il pregiudizio negativo.

(risate)

MAURIZIO VEGLIO: ovviamente non esiste una prova in senso tecnico. E non è neanche acquisibile in giudizio. Non esiste giudice che chiederà a un perito, spero...

CRISTINA: speriamo, non è mai detto...

Risate

MAURIZIO VEGLIO: di accertare la condizione di omosessualità. È uno dei casi in cui naturalmente si dovrà arrivare/pervenire ad un giudizio di tipo equitativo, indiziario... eh... stimativo. Ma non si può avere la dimostrazione, il documento che risolve il problema. Cos'è successo in qualche caso in Italia? È successo che alcuni provvedimenti di espulsione sono stati annullati perché ...eh... emessi nei confronti di, sedicenti, cittadini africani omosessuali, i quali sono stati in grado di raggiungere secondo il giudicante una soglia minima istruttoria tale da fare ritenere credibile la rivendicazione. E quindi, associando la sua condizione soggettiva alle circostanze generali conosciute rispetto al paese di provenienza, si può dire che questo ragazzo, dopo un anno che si trova in Italia, ad esempio ha una tessera di appartenenza, l'iscrizione all'ARCIGay, ad esempio. Oppure è una persona che frequenta notoriamente locali principalmente destinati ad incontri tra persone omosessuali e quindi esiste una



sorta di principio di prova. Primo punto: credibilità soggettiva. Secondo punto: circostanze oggettive, cioè situazione del paese di provenienza. Allora qui interveniamo noi, con la competenza e gli strumenti e andiamo a verificare se il trattamento riservato, normativamente o nella prassi, alle persone dichiaratamente appartenenti a quella minoranza incorre in una sanzione. Se quella sanzione è legittima o meno. Se quel trattamento è inumano e degradante oppure no. Ma quando abbiamo lui, abbiamo dieci minuti per parlare a questa persona di grandissima difficoltà, con un interprete, con difficoltà culturali di-di-di-di migliaia di chilometri e di-di migliaia di format mentali, quindi chiedergli come sono trattati gli omosessuali non è uno strumento che aiuta, in quel momento. Ehm...Qualcuno di voi ha la definizione di rifugiato della convenzione di Ginevra sotto mano? Articolo 1. Il primo che la trova la legge per cortesia.

STUDENTE: Nel giustificato... Allora... Secondo la definizione della Convenzione di Ginevra, il rifugiato è chi per giustificato timore di essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche si trova fuori dallo stato di cui possiede la cittadinanza e non può o per tale timore non vuole domandare la protezione di detto stato.

MAURIZIO VEGLIO: ipotizziamo che questa persona sia veritiera, che dica la verità, è un rifugiato?

STUDENTE: no.

MAURIZIO VEGLIO: perché?

STUDENTE: perché non c'è la.. come si dice.. la

MAURIZIO VEGLIO: categoria?

STUDENTE: sì esatto.

MAURIZIO VEGLIO: Infatti nell'elenco non esiste la categoria della discriminazione, della persecuzione per motivi di appartenenza sessuale... Quindi? Lasciamo perdere?

STUDENTE: ti appoggi a qualcos'altro.

MAURIZIO VEGLIO: e a cosa ci appoggiamo?

STUDENTE: alla religione.

MAURIZIO VEGLIO: alla religione?

STUDENTE: o a un gruppo sociale

MAURIZIO VEGLIO: mmhh...E quindi? La strada secondo me è corretta, quindi forzando la mano, in qualche modo, applicando una specie di pressione interpretativa, se possiamo chiamarla così, cerchiamo di fare rientrare nel concetto di particolare gruppo sociale la minoranza omosessuale. Non è un'operazione ardita perché se andate a vedere la definizione che è contenuta nelle direttive che abbiamo citato oggi, e anche nella direttiva nazionale di recepimento, la persecuzione per motivi di sesso c'è. E qui che tipo di persecuzione abbiamo? Qual è il motivo che sta dietro... qual è il motivo che dovrebbe giustificare, qual è la categoria nella quale è compresa? se è compresa, secondo voi...prego..

STUDENTE: l'etnia

MAURIZIO VEGLIO: c'è elencata la categoria?

STUDENTE: C'è la razza.

STUDENTE: Per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza e l'appartenenza a un gruppo sociale



o.. opinioni politiche

MAURIZIO VEGLIO: mmh. Cosa votate?

STUDENTE: Sia razza che cittadinanza. Lui si sente cittadino curdo... è riconosciuto come curdo..

STUDENTE: gruppo sociale.

MAURIZIO VEGLIO: allora, il concetto di razza mi pare sufficientemente scivoloso per essere accantonato. Il concetto di cittadinanza non credo si attagli in questo caso perché, ovviamente c'è un problema di rivendicazione di un popolo, se vogliamo forse utilizzare una/un'espressione più sfuggente ma forse più-più-più corretta, ma qui non esiste un problema tipicamente di cittadinanza. Quello curdo è l'esempio paradigmatico del gruppo sociale. Perché quel particolare gruppo sociale menzionato dalla Convenzione di Ginevra per come si è considerata poi la sua interpretazione, è un gruppo caratterizzato da una condivisione di tipo culturale, di abitudini, di costumi, di tradizioni che rendono l'appartenenza a quel gruppo in qualche modo caratterizzante. E quindi come la popolazione curda si possono immaginare moltissimi altri esempi. Ahm... per quanto riguarda invece il richiedente siriano... prego

STUDENTE: ma io ho una domanda però. Perché se c'è il gruppo sociale, cioè se razza... questo razza

MAURIZIO VEGLIO: mmh..

STUDENTE: quand'è che viene utilizzato, in realtà, se in un caso del genere per esempio ci si rifà al discorso del gruppo sociale? Effettivamente, non so, per quanto, cioè io non ne so, però mi sembra che abbia più senso, anche per una definizione del concetto di "razza", forse ha più senso inserirlo all'interno del "gruppo sociale"... però allora per quale ragione esiste la categoria della "razza" all'interno? Cioè a cosa si riferiscono?

MAURIZIO VEGLIO: quando si utilizza lo strumento normativo, specialmente il definitorio, una cosa molto importante è contestualizzare lo strumento che abbiamo in mano. Quando è stata approvata la convenzione di Ginevra?

STUDENTE: '51

MAURIZIO VEGLIO: mmh. Cos'è successo qualche anno prima del '51?

STUDENTE: seconda guerra mondiale.

MAURIZIO VEGLIO: mmh. In quegli anni il concetto di "razza" era un concetto che andava abbastanza di moda, per usare un'espressione curiosa. Ma scientificamente poi nella letteratura si è sostanzialmente imposto il pens.. forse opposto no, ma diciamo-diciamo che ha acquisito un certo grado di-di-di condivisione il concetto per il quale non esistono razze diverse dalla razza umana e quindi è un concetto che è sostanzialmente caduto in desuetudine. Nel caso di cui parliamo, in realtà, l'etichetta, se vogliamo etichettare forse più pertinente sarebbe quella di "etnia". Vogliamo chiamarla la versione politicamente corretta della "razza"? Va benissimo, ma il concetto è che sostanzialmente questo rientra nella- nell'etichetta del "particolare gruppo sociale", perché l'appartenenza etnica convenzionalmente viene fatta rientrare in questa categoria. È tutto discutibile, ma il punto è, in qualche modo, utilizzare l'interpretazione che dei concetti viene data... eh... dalla giurisprudenza, soprattutto anche dall'amministrazione, l'interpretazione che poi è, come si dice, evolutiva, perché il concetto di "particolare gruppo sociale" che c'era nel 1951 non è quasi nella sua totalità



sovrapponibile a quello che esiste nel 2013. Ma questa è una caratteristica comune a moltissimi strumenti normativi, per cui è necessario sempre adeguare al momento in cui facciamo ricorso allo strumento normativo l'evoluzione del costume, della società, degli stili di vita che nel frattempo si è realizzata.

STUDENTE: la convenzione non è mai stata posta a revisioni?

MAURIZIO VEGLIO: no, non la definizione del rifugiato. Credo nulla della Convenzione sia mai stato... ehm.. ultimo-ultimo caso. Apparentemente non ci sono problemi per il siriano. No? E quindi cosa gli diciamo? Di stare tranquillo? Dobbiamo semplicemente accompagnarlo perché qui il problema è solo Dublino e una volta stabilito che l'Italia è competente non abbiamo questi problemi oppure dobbiamo specificamente andare a vedere quale forma di protezione può essere riconosciuta in questo caso? Come forse avrete visto l'altra volta, la domanda viene indirizzata alla commissione poi la commissione ha un ventaglio di ipotesi da valutare. Allora, se nei confronti del siriano abbiamo chiarito che la competenza è italiana, forse possiamo già passare al merito della domanda. Cosa gli chiediamo?

STUDENTE: perché è scappato?

MAURIZIO VEGLIO: perché è scappato? Benissimo. La risposta può essere sono scappato per la guerra. Qual è la domanda successiva?

STUDENTE: la sua opinione politica?! Il suo orientamento...

STUDENTE: dove stavi?

STUDENTE: se è stato oggetto di violenze, cioè, personalmente?

MAURIZIO VEGLIO: Mh. Ci stiamo avvicinando. Mh mh... Penso avrete visto nell'incontro precedente quali sono gli elementi che sostanziano e che distinguono la status di rifugiato dalla protezione sussidiaria.

STUDENTE: se corre il rischio di persecuzione al rientro, penso? Se è stato sottoposto a trattamenti inumani e degradanti...

MAURIZIO VEGLIO: esatto. In questo caso, affrontando il merito, se naturalmente le condizioni lo permettono, noi siamo in grado già, non di anticipare la-la- il risultato chiaramente, ma di prendere delle informazioni utili a capire se la domanda che questa persona vorrà avanzare potrà incontrare i requisiti dello status di rifugiato, quindi rischio di persecuzione individuale, oppure se, come può altrettanto e forse più probabilmente accadere, la sua domanda nasce da quella condizione di generale violenza riconducibile a un conflitto nazionale o int- interno o internazionale diffuso che è una delle tre fattispecie in cui si articola il concetto di protezione sussidiaria. Lo status di rifugiato che noi giornalmente associamo al siriano, perché viene dalla Siria, non esiste. Perché, per essere approssimativi, il siriano che viene dalla Siria e fa domanda perché è siriano al massimo può aspirare alla protezione sussidiaria, cioè a quella forma di protezione intermedia che garantisce ma in via temporanea, tant'è che al momento della ipotetica, e augurabile ovviamente, conclusione del conflitto, se non ci fossero altri profili, quella protezione non dovrebbe essere più confermata. Qualora invece, lui ci dica: "No. Sì c'è la guerra, ma attenzione perché c'è un elemento qualificante, perché ad esempio la mia famiglia o il quartiere in cui vivevo, o la scuola presso la quale insegnavo, o il luogo in cui lavoravo mi ha esposto a una condizione di rischio individuale che si riproporrebbe magari anche



una volta terminato il conflitto per qualunque motivo". Allora, in questo caso, potremmo già andare a verificare, fare qualche ragionamento sulla forma specifica di protezione che potrebbe essere opportuno suggerire o in qualche modo ehm valutare insieme alla persona. Sempre che l'interprete sia in grado di fornire un servizio sufficientemente/qualitativamente sufficiente. Ehm, dunque, siamo... ci sono domande? Prego

STUDENTE: nel caso del siriano, dovrà provare che è andato via nel periodo di inizio dei disordini o anche se fosse andato via prima uno comunque non può ritornare per violenza generalizzata?

MAURIZIO VEGLIO: voi cosa dite?

STUDENTE: il problema è il ritorno, quindi...

MAURIZIO VEGLIO: esatto. L'ipotesi su cui bisogna lavorare è la situazione che la persona dovrebbe affrontare al momento del rimpatrio. Quindi in sé, la data di partenza può essere un elemento assolutamente irrilevante. Il problema è la ragionevole prognosi di esposizione al pericolo individuale o alla situazione di violenza generalizzata che la persona incontrerebbe se oggi dovesse rientrare nel suo paese di provenienza.

STUDENTE: quindi se è un siriano che vive in Italia da due/tre anni, cioè anche di più. È qui e ha un permesso di lavoro scaduto e tutto, lui può fare domanda come richiedente.

MAURIZIO VEGLIO: assolutamente sì. Questa cosa ad esempio è accaduta per i cittadini maliani, molti dei quali erano già in Italia o sono arrivati in Italia nel corso della-giornalistica emergenza Nord Africa e che al momento dell'ingresso tecnicamente si può sostenere fondatamente non fossero beneficiari o titolari di alcuna forma di protezione se non quella umanitaria, che tecnicamente non è protezione internazionale, ma che lo sono diventati a seguito del conflitto eeh all'interno del loro paese. Questo è il motivo per il quale, tra l'altro, spendiamo solo una parola per l'emergenza Nord Africa eehmm, per motivi vari di gestione di questa- di questo fenomeno, il 70% delle domande di protezione internazionale che sono state presentate da cittadini non libici provenienti dalla Libia, nell'estate del 2011, sono state- si sono concluse con un rigetto. Perché? Perché questa-questo grande numero di persone, di richiedenti la protezione internazionale, tra l'altro sulle nostre-sui nostri dati ovviamente, proveniva da un paese che non era il paese di origine e quindi l'ipotesi sarebbe stata quella del rimpatrio nel loro paese di origine. Per cui un'applicazione, se vogliamo, un po' rigorosa, un po' formalistica, però assolutamente invalsa nella prassi, della disciplina sulla protezione, escludeva tutte queste persone perché il rimpatrio nel loro paese di provenienza, Guinea, Nigeria, Ghana, Camerun, Pakistan, Somalia, Eritrea, in sé non li avrebbe esposti, se non in quanto portatori di un altro problema, a conseguenze individuali. Quindi la gran parte delle domande, in prima istanza, è stata respinta per questo motivo. Ehm, poi la storia ha preso un altro corso, dopo un anno e mezzo ci si è accorti che forse si era sbagliato tutto. Ma tecnicamente, il problema c'era fin dall'origine e forse sarebbe stato più opportuno qualificare anche quelle posizioni individuali non in termini di protezione internazionale, ma immediatamente in termini di protezione umanitaria, ad esempio. Non era l'unica delle-delle opzioni che si potevano valutare ma sarebbe stata sicuramente migliore di quella che poi si è scelta. Ci sono altre cose?

STUDENTE: si diceva, quindi, per il siriano per avere la certezza di essere riconosciuto come rifugiato,



l'importante è il caso individuale?

MAURIZIO VEGLIO: sì, quello è l'elemento che.. il quid caratterizzante. Si può immaginare che ora un cittadino siriano sia in quanto tale destinatario di una forma di protezione, cioè la sussidiaria. E questo è uno dei motivi per il quale il dibattito sui corridoi umanitari si è riaperto. Perché una parte delle persone che sono morte recentemente mah.. non è che queste persone siano diverse dalle altre 18-19.000 che sono morte nel corso degli ultimi 15-20, in sé, sono portatori di una storia ancora più paradossale e assurda, perché potrebbero, dovrebbero poter entrare nel paese senza rischiare la propria pelle o, addirittura, seconda la tesi dell'esternalizzazione dovrebbero poter fare domanda di asilo, se non in Siria, quanto meno nei paesi confinanti. Cosa che in parte già succede perché alcuni dei paesi confinanti ospitano milioni, e numeri assolutamente impensabili per noi, di di profughi siriani. Eh, quindi l'elemento discriminante è assolutamente il quid soggettivo che rende una vicenda meritevole di di di una forma di protezione maggiore.

CRISTINA: aggiungo però solo una cosa alla domanda di Nicolò: la certezza non ce l'hai mai. Cioè nel senso... tu ti puoi orientare per costruire una causa che miri più a quello ma, siccome proprio il giudizio della commissione è singolo su ogni singola storia, ciò non toglie che, anche se tu hai costruito la presentazione in quel modo, gli venga magari riconosciuta la protezione generica sussidiaria invece che lo status di rifugiato. Poi potrai fare ricorso e via dicendo ma non c'è la certezza, a seconda di come tu presenti le cose, che questo sia poi il risultato che la commissione dà. Ecco, volevo solo evitare che...

STUDENTE: sì... Poi, quando c'è una rete migratoria, uno sa che con quella storia lì arrivava lo status di rifugiato...

CRISTINA: sì, ma non è, cioè voglio dire, non è mai automatico. Bisogna stare molto attenti a non vendere alle persone come delle certezze. Perché non è così.

MAURIZIO VEGLIO: sì anzi, è correttissimo. Ci sono una serie di... C'è una serie di buone precauzioni da utilizzare sempre... hm... rapportandosi... eh... con soggetti che sono in questa condizione di estrema esposizione, di estremo pericolo. Ehm, se vi capiterà di accompagnare qualcuna di queste persone, il suggerimento che vi posso, sulla scia di quello che diceva CRISTINA, che vi posso- che posso condividere con voi è quello di essere sempre molto prudenti. Perché intanto la pelle sulla quale si fa, si realizza questa vicenda non è la nostra e soprattutto perché, molto spesso, le migliori intenzioni non si accompagnano ai migliori risultati. E quindi, faccio un'ipotesi.., eh aiutare il richiedente siriano facendo una memoria, aiutandolo a scrivere la sua storia e dedicando e approfondendo ogni energia nella ricerca di dati, informazioni, riscontri oggettivi ehm... dettagli, può non rivelarsi uno strumento utile, perché se ad esempio la persona è in una grave situazione di fatica psicologica, di stress, di disturbo post traumatico, circostanze che sono assolutamente ricorrenti nella popolazione dei richiedenti asilo, potrebbe benissimo darsi che questa persona non è in grado di sostenere un'audizione accompagnata da una memoria così dettagliata. La persona può andare in confusione. E il commissario dirà: "mah, qui c'è un'incongruenza totale tra quello che mi è stato detto e quello che è stato scritto nella memoria che- che accompagna l'audizione della persona". E questo può esporre inintenzionalmente la persona ad una situazione molto più difficile di quello che sarebbe successo se la persona fosse andata in commissione direttamente, senza sapere quasi che cosa succede davanti alla



commissione, perché molto spesso purtroppo si verifica questo. Chi fa domanda si siede davanti a questa persona, non ha idea di chi ha davanti, non ha supporto legale, non ha supporto sociale, non ha sostegno psicologico, gli viene chiesto di raccontare la propria storia e lui interpreta magari questa situazione come la stessa situazione che è accaduta, magari altre tre o quattro volte precedenti di fronte a personaggi con competenze e con ruoli diversi. E quindi se è molto importante, fondamentale, assicurarsi che la persona sia il più possibile cosciente di quanto accade intorno a lui, e per questo molto spesso il sostegno sociale e psicologico, clinico anche, può essere assolutamente fondamentale, bisogna sempre ricordarsi di tirare il freno a mano quando in qualche modo lo si vuole sorpassare per aprire la folla e garantirgli il passaggio. Molto spesso può non essere uno strumento utile, ma addirittura può rivelarsi una-misura controproducente. Ma sono sicuro che farete un ottimo lavoro. Ok. Se non ci sono altre cose, dubbi o discussioni direi che possiamo...

STUDENTE: io volevo... noi staremo lavorando su queste cose di Dublino II, Dublino III e, eh, nell'articolo 15 di Dublino III si parlava del fatto che rispetto a Dublino 2 è previsto che qualora la volontà di chiedere la protezione internazionale è manifestata e non più quando la domanda di asilo è presentata in una zona internazionale di transito, o in un aeroporto di uno stato membro, tale stato è quello competente. Io non ho colto la differenza tra manifestata/presentata.

MAURIZIO VEGLIO: Dunque...

STUDENTE: se cambia qualcosa di importante o..

MAURIZIO VEGLIO: ah, dunque, direi che la-la... quello che è opportuno ricordare è questo: il diritto alla protezione internazionale è un diritto soggettivo. Cioè un diritto innato e connaturato alla persona. La autorità amministrativa o giudiziaria, quindi la commissione territoriale o il giudice che accoglie la domanda in realtà non fa altro che riconoscere una situazione esistente. Quindi quel riconoscimento non è costitutivo di un diritto, ma è semplicemente ricognitivo di quel diritto. Cioè il giudice si rende conto, il commissario, la commissione si rende conto che la persona è portatrice di quello status e che quindi naturalmente gode di quel diritto. Il problema nasce tra la forma e la sostanza. Cioè: il cittadino siriano che arriva, e con il quale avete l'occasione di parlare, dice: "io intendo fare domanda di asilo". Tecnicamente lui non è ancora un richiedente asilo perché non ha un pezzo di carta firmato sul quale c'è scritto che lui ha presentato domanda di asilo. Sostanzialmente lui, non solo è un richiedente asilo, ma magari addirittura è già un soggetto a cui spetterebbe la protezione sussidiaria. E quindi il problema del-gap che intercorre tra la situazione individuale della manifestazione di volontà e il riconoscimento oggettivo, cioè un pezzo di carta che dice sì questa persona è un richiedente, è un problema che si pone non solo quando si fa domanda nella zona internazionale di transito, che è finalizzata a stabilire quale paese è competente, in questo caso forse per evitare che nessuno prenda la competenza, ma anche, ad esempio, quando si è trattenuti presso il CIE, con una ragionevole prospettiva di essere espulsi. Perché è capitato molte volte, a Torino in particolare, come è emerso nella ricerca che abbiamo-che abbiamo sviluppato due anni fa con l'International University College, ASGI e Università di Torino e Piemonte orientale, la persona manifesta la volontà di chiedere asilo politico e lo fa comunicando la sua intenzione al personale del centro, croce rossa o personale della polizia. L'ufficio immigrazione che è deputato a ricevere la domanda interviene con l'audizione della



persona, non l'audizione tecnica, ma con il ricevimento dell'istanza, quindi semplicemente dicendo: "vuoi fare domanda?" – "Sì" – "Ok, questo è il pezzo di carta", magari 12 giorni dopo. In quei 12 giorni tecnicamente non siamo davanti ad un richiedente asilo ma siamo davanti ad uno straniero-espellendo. Questo cosa significa? Che in quei 12 giorni lo straniero legalmente è espellibile, anche se sostanzialmente non può essere espulso. Allora, in quel caso, quello che si deve fare è cercare di abbattere la distanza tra il momento in cui si manifesta la volontà e il momento in cui questa volontà viene tradotta in un documento. Tant'è che la manifestazione della volontà significa semplicemente alzare la mano e dire "io chiedo asilo politico". Così si crea un richiedente asilo. Ma dal punto di vista oggettivo serve poi un riconoscimento formale. E questo nei confronti del CIE lo si fa con la pressione esterna, con il controllo, con la ricerca e con l'obiettivo di tenere alta la tensione nei confronti di, non solo la popolazione di richiedenti asilo, ma anche i trattenuti-varie forme che l'immigrazione può assumere di limitazione dei diritti soggettivi. Tenete presente che esistono anche molti pr...eh, richiedenti asilo che vengono trattenuti oggi in quanto espulsi. Il che crea un altro genere di problema perché molto spesso all'interno del CIE si vive in una grande promiscuità, e cioè detenuti che sono stati rilasciati dagli istituti di pena, magari dopo anni di detenzione per reati molto gravi, vivono fianco a fianco con sedicenti minori o richiedenti la protezione internazionale, con persone che non hanno precedenti penali e che magari eh fino a due giorni prima lavoravano, naturalmente in nero, ma che avevano uno stile di vita e contesto della provenienza assolutamente distonico rispetto alla figura di chi gli viene in qualche modo messo-messo di fianco. E qui chiudo perché se no parlo sei ore del CIE. Quello che succede è che all'interno di queste strutture chi ha gli strumenti sta all'apice della piramide, la gerarchia, e chi non li ha sta sotto. E quindi, chiudiamo, i due ragazzi siriani che sono stati portati al CIE due anni fa e che sono rimasti 35 giorni dentro al CIE, benché richiedenti asilo, benché siriani, con l'attività-con la-la-il conflitto in Siria già conclamato, non parlando italiano, subivano le vessazioni degli altri trattenuti espellendi che vivevano in Italia da molto tempo, che erano molto più svezzati, che erano molto più capaci di intrattenere rapporti con il personale del centro, e che quindi, per dire la cosa più stupida, l'ultima veramente di tutte le cose che sono successe, si impossessavano di tutti i vestiti, di tutti i beni di primo consumo, di tutti eh... di tutte le risorse di prima necessità che invece sarebbero spettate a questi ragazzi. Questo succede.

STUDENTE: se non...

MAURIZIO VEGLIO: sì..

STUDENTE: solo una domanda velocissima. Una persona siriana che prende l'aereo, non a caso, prende l'aereo e arriva a Malpensa, se rimane in transito, dice "io devo prendere l'aereo" e va in Svezia... in transito non è... gli hanno preso le impronte...

MAURIZIO VEGLIO: se viene foto-segnalato non è in transito

STUDENTE: ah, quindi non era in transito... se invece fosse stato in transito poteva andare in Svezia?

MAURIZIO VEGLIO: poteva anche andare...

STUDENTE: peccato, bastava poco.

CRISTINA: quel poco che fa la differenza. Vuol dire che ha passato una frontiera. Cioè che è uscito dall'aereo



MAURIZIO VEGLIO: che è entrato e uscito...

CRISTINA: entrato e uscito nel nostro paese... Ringraziamo Maurizio del tempo e della disponibilità che ci ha regalato e della competenza.

