

20 giugno 2014

"Dalla Giornata Mondiale del Rifugiato ad una nuova fase del diritto d'asilo in Italia"



"Signal" è una fotografia di John Stanmeyer ed ha vinto il World Press Photo of the Year 2013. L'immagine è stata scattata lungo la costa di Gibuti e ritrae alcuni migranti africani che alzano al cielo i loro telefoni cellulari per catturare il segnale dalla vicina Somalia e contattare i parenti lontani.

INDICE

“MARE NOSTRUM”, LO CHIAMAVANO GIA’ I ROMANI	pag. 3
LE PRIMAVERE ARABE	4
I NUMERI DEGLI ARRIVI.....	8
LE ROTTE.....	10
I VIAGGI ATTRAVERSO LE FRONTIERE.....	12
LA SINDROME D’ASSEDIO DELLA FORTEZZA EUROPA.....	17
SCHEDA DI APPROFONDIMENTO. IL CONTROLLO DELLE FRONTIERE	19
LA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA DI DIRITTO D’ASILO.....	20
LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI DIRITTO D’ASILO.....	23
LA PROCEDURA PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE	26
L’ACCOGLIENZA DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA.....	29
CONCLUSIONI.....	34
GLOSSARIO.....	37
RAPPORTI E ARTICOLI CONSULTATI.....	39
SITOGRAFIA.....	40

“MARE NOSTRUM”, LO CHIAMAVANO GIA’ I ROMANI

Fin dall’antichità, il Mediterraneo ha rappresentato, per i popoli che si affacciavano sulle sue sponde, un elemento d’identità e di appartenenza, che si allargava oltre i confini territoriali degli Imperi prima, e degli Stati Nazione poi.

Teatro di commerci fiorenti, di scambi economici, di colonie e migrazioni, ma anche di guerre sanguinose e tentativi di conquista, simbolo dello sviluppo di diverse civiltà, del proliferare di viaggi e di contaminazioni di popoli e culture. Il Mediterraneo è anche una frontiera. Oggi più di prima, è confine tra due mondi: uno economicamente avanzato a Nord, l’altro depauperato e teatro di numerosi conflitti a Sud.

Storicamente, ad ogni frontiera corrisponde una barriera, una linea di demarcazione e divisione, che fa pagare sulla pelle di chi cerca di attraversarla l’arbitrarietà dell’idea di chiusura. Le attuali frontiere meridionali dell’Unione Europea non sono da meno: militarizzate e controllate, teatro di tragedie nei tentativi di attraversarle. Protagonisti di questi viaggi sono i migranti, i quali lasciano i loro Paesi di origine in cerca di migliori condizioni di vita o in fuga da guerre e violazioni dei diritti umani.

Negli ultimi mesi, dal primo gennaio 2014 ad oggi, sono sbarcati sulle coste italiane circa 50mila migranti, di cui circa la metà ha presentato richiesta d’asilo. Tra questi, solo nelle ultime tre settimane, si è registrato l’arrivo di 6.500 minori, di cui oltre 2.700 non accompagnati.

L’instabilità politica nelle aree mediorientali, di cui il recente risveglio del focolaio iracheno rappresenta un chiaro simbolo, e dell’Europa dell’Est, come nel caso dell’Ucraina, ha comportato prevedibilmente un aumento degli arrivi sulle coste settentrionali del Mediterraneo di persone alla ricerca di protezione internazionale. Di contro, le agende dei partiti per le recenti elezioni del Parlamento Europeo non hanno fatto cenno alla volontà di affrontare in maniera strutturale la questione dell’asilo e la situazione dei richiedenti protezione internazionale, nella convinzione che operazioni come “Mare Nostrum” siano sufficienti a far fronte ad una situazione tanto complessa.

Per il semestre italiano di presidenza europea, le dichiarazioni dell’Ambasciatore Sannino, Rappresentante Permanente d’Italia presso l’Unione Europea, lasciano intendere una volontà italiana, e non solo, di ripartire la gestione degli arrivi e delle richieste d’asilo tra gli Stati membri dell’Unione.

In occasione della Giornata Mondiale del Rifugiato, vogliamo ribadire la necessità di un superamento della drammatica situazione che i richiedenti asilo e i rifugiati vivono, attraverso la costituzione di un sistema europeo d’asilo uniforme che non lasci spazio all’improvvisazione e l’adozione nel nostro Paese di una legge organica in materia. Tutto questo nella convinzione che lo sviluppo di politiche di tutela e valorizzazione dei migranti migliori il livello di inclusione sociale e, quindi, contribuisca alla crescita democratica e interculturale del nostro Paese.

Le storie di vita che si incrociano nel Mediterraneo e che, purtroppo, finiscono spesso tragicamente, sono storie diverse: raccontano di provenienze, percorsi, speranze e progetti di vita differenti. Raccontano di come cambiano le rotte migratorie e, di conseguenza, le politiche europee in materia

di accoglienza e asilo. Raccontano di come si sia aperta una nuova, complessa, fase con l'avvio delle Primavere arabe.

LE PRIMAVERE ARABE

Primavere arabe è il nome con il quale ci si riferisce ai profondi rivolgimenti politici che, a partire dal dicembre 2010, hanno interessato alcuni Paesi del Nord Africa e del Medio Oriente. A cominciare dalla Tunisia, passando per l'Egitto, la Libia, lo Yemen, il Bahrein e la Siria e, in misura più contenuta, l'Algeria, il Marocco e la Turchia. A partire dal 2011 una serie di tumulti e rivolte di massa hanno messo in discussione e, in alcuni casi, segnato la fine di regimi autoritari che da decenni erano al potere in questi Paesi.

Gli eventi succedutisi in Tunisia, Egitto, Libia e Siria, sono quelli che maggiormente hanno contribuito all'incremento dei flussi migratori verso l'Europa e, in particolar modo, l'Italia. Con lo scoppio delle proteste in questi Paesi, nel 2011, si è avuto un aumento esponenziale degli ingressi di migranti nell'Unione. Tra questi, molti richiedenti asilo in fuga da guerre e violenze.

Tunisia. Il 17 dicembre 2010 Mohamed Bouazizi, un venditore ambulante tunisino, si dà fuoco a Ben Arous dopo la confisca da parte della polizia del carretto di frutta e verdura con il quale si guadagnava da vivere. Venti giorni dopo, il 14 gennaio 2011, l'allora plurimandatario Presidente della Repubblica Tunisina, Zine el-Abidine Ben Ali, scappa a Jedda, in Arabia Saudita. Nei giorni che separano il gesto di Mohamed Bouazizi alla caduta di Ben Ali, l'intera Tunisia è attraversata da una serie di tumulti e rivolte di massa nei confronti del regime e del suo stato di polizia.

Le vittime e i feriti negli scontri sono migliaia. Alla base delle rivendicazioni, il profondo disagio socioeconomico di gran parte della popolazione e l'avversità nei confronti del regime autoritario da ventitre anni al potere.

Al governo dal 1987, Ben Ali ha adottato da subito una politica filo-occidentale, improntata su misure economiche liberiste, con conseguenze socioeconomiche devastanti. Se a ciò si aggiungono le politiche repressive e i limiti posti alla libertà di espressione politica, la corruzione dilagante, il progressivo aumento del costo internazionale dei beni alimentari a partire dal 2006 e il perdurare della crisi economica internazionale, il quadro delle condizioni di vita nel Paese è sufficientemente chiaro.

Nonostante la caduta del governo di Ben Ali abbia in un primo momento alimentato le speranze di un possibile cambiamento, queste sono state ben presto disattese. I governi di transizione, che avrebbero dovuto essere gli interpreti politici dei cambiamenti ambiti dai cittadini tunisini, hanno continuato a varare misure politiche ed economiche in forte continuità con quelle del passato regime. In questo contesto è considerato il venir meno degli interlocutori internazionali in Tunisia e Libia, baluardo delle politiche di contenimento delle migrazioni mediterranee, i flussi migratori hanno subito un sensibile aumento sia all'interno del Maghreb che verso l'UE.

Dopo la fine delle proteste e la caduta del regime, molti sono stati i tunisini, per lo più giovani uomini, che hanno deciso di lasciare la Tunisia per raggiungere l'Europa. Nel corso del 2011 il numero di tunisini sbarcati in Italia è stato di 27.985 persone, contribuendo per quell'anno al 45% del totale degli sbarchi. Nei primi mesi delle proteste, il numero di richieste d'asilo in Italia ha subito un notevole aumento ma, a seguito degli accordi tra il Governo italiano e il Consiglio

Nazionale Transitorio, a molti tunisini è stato concesso un permesso di soggiorno umanitario che ha ridotto il numero di richieste d'asilo accettate dall'Italia. C'è da dire che la maggior parte delle persone giunte in Italia non aspiravano a restar qui e che molti giovani erano da considerarsi migranti economici.

Attualmente, una fase nuova potrebbe aprirsi con il varo, avvenuto a gennaio 2014, della Costituzione approvata dal governo del presidente Moncef Marzouki. Le aspettative di cambiamento sono alte, ma quanto e come queste evolveranno con la partecipazione democratica si vedrà nel tempo.

Egitto. Anche in Egitto potrebbe aprirsi una fase di cambiamento con l'approvazione, tramite referendum popolare, di una nuova Costituzione: il 14 gennaio 2014, i cittadini hanno approvato il testo costituzionale con il 96,2% dei voti favorevoli. Questa è l'ultima tappa di un percorso travagliato che, a partire dal 2011, ha visto succedersi al governo del paese tre diversi presidenti.

Il principio di questo cammino di cambiamento coincide con gli oltre 50.000 manifestanti che, il 25 gennaio 2011, hanno occupato piazza Tahrir a Il Cairo. A seguito della caduta del regime di Ben Ali in Tunisia, l'Egitto ha visto il diffondersi di movimenti di protesta contro l'allora presidente Hosni Mubarak, al potere da trent'anni. Dopo circa due settimane di scontri, Mubarak è costretto a rassegnare le dimissioni e una giunta militare, guidata dal federmaresciallo Mohammed Hoseny Tantawi, si appresta a governare il Paese al suo posto. Alla base delle proteste, la condizione socio-economica e politica del popolo egiziano, non troppo dissimile da quella precedentemente descritta in Tunisia: tre decenni di governo repressivo e liberticida legato a politiche liberiste e filo-occidentali, causa di un diffuso e progressivo impoverimento di ampie fasce della popolazione.

Il vuoto istituzionale causato dalla caduta di Mubarak ha visto l'ampliamento del consenso dei Fratelli Musulmani. Infatti, dopo il periodo transitorio guidato dal federmaresciallo Tantawi, nel 2012 Mohamed Morsi, candidato dello schieramento islamico, viene eletto presidente dell'Egitto. Tuttavia, le aspettative della società civile egiziana vengono disattese dal governo Morsi e, in seguito alla sua decisione di attribuirsi ulteriori poteri giudiziari, nel luglio 2013 si riaccendono gli scontri che si concluderanno con la nomina ad interim dell'attuale presidente Adli Mansur.

In questi anni di continua ridefinizione istituzionale all'interno del Paese, che avrà rilevanti ricadute sul piano geopolitico nell'intera area (per il ruolo cruciale del Canale di Suez e per la vicinanza di Stati come Israele o i Paesi produttori di petrolio), i movimenti di migranti di origine egiziana si sono intensificati maggiormente in area magrebina, rispetto ai flussi verso l'Europa. Secondo l'UNCHR, tra il 2012 e il 2013 le richieste di asilo di cittadini egiziani nell'Unione sono aumentate del 107%, mentre in Italia, nel 2013, l'Egitto si è assestato al nono posto per numero di richieste di asilo.

Libia. In Libia, le proteste e le manifestazioni di dissenso nei confronti del governo di Muammar Gheddafi hanno portato allo scoppio di una guerra civile durata circa otto mesi, che ha visto l'intervento militare della NATO a partire da marzo 2011.

Il conflitto in Libia ha avuto un forte impatto sulla ridefinizione dei flussi migratori verso l'Europa: la caduta del regime di Gheddafi ha infatti causato la rottura degli accordi Italia-Libia di contenimento dei flussi migratori provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo.

Quando nel febbraio 2011, a Benghazì, sono scoppiate le proteste contro il governo di Muammar Gheddafi, le forze di sicurezza del governo hanno risposto aprendo il fuoco sui protestanti. È così

che un movimento di protesta pacifico contro il governo si è trasformato in un conflitto armato. Negli otto mesi seguenti, le forze armate pro-Gheddafi hanno bombardato indiscriminatamente le aree civili e arrestato migliaia di manifestanti sospettati di sostenere l'opposizione, effettuando anche esecuzioni sommarie. Progressivamente la guerra ha investito tutto il Paese e, a circa un mese dall'inizio degli scontri, le forze armate della NATO hanno deciso di intervenire a sostegno dei ribelli guidati, almeno in parte, dal Consiglio Nazionale Transitorio. Anche l'Italia è intervenuta. Dopo mesi di resistenza, il 23 agosto i ribelli sono entrati a Tripoli, conquistando il potere. Gheddafi è riuscito a scappare per riparare a Sirte, dove ha passato i suoi ultimi giorni prima di essere scovato e ucciso.

Con la fine del regime di Gheddafi e la conseguente rottura degli accordi di cooperazione Italia-Libia, la frontiera sud del Mediterraneo è incontrollata. Inoltre, il clima di violenza generale legato al conflitto, il permanere dell'incertezza istituzionale e lo scarso controllo del territorio, hanno sensibilmente aumentato i casi relativi alle violazioni dei diritti umani e agli episodi di xenofobia, in particolare nei confronti dei migranti provenienti dall'Africa sub-sahariana, per la tendenza a credere che molti di essi fossero stati assoldati come mercenari dal passato regime. In questo contesto, dallo scoppio del conflitto sono aumentati sia i movimenti di persone originari di Paesi dell'Africa sub-sahariana rientrati nei propri Paesi d'origine (prevalentemente Egitto, Tunisia, Niger, Ciad e Algeria) o rifugiati nei paesi africani limitrofi alla Libia (con la Tunisia che ha accolto il maggior numero di profughi), sia gli sbarchi verso l'Europa e, in particolare, verso le coste italiane. Secondo l'OIM (Organizzazione Internazionale delle Migrazioni), il totale delle persone che hanno lasciato la Libia tra la primavera e l'estate del 2011, cioè in piena guerra civile, sono state 1.128.985. Di queste, 27.465 sono quelle registrate nello stesso periodo sulle coste italiane e maltesi.

Ad oggi, la situazione interna è ancora abbastanza complessa e i flussi provenienti dalle coste libiche proseguono, anche a causa dell'incertezza istituzionale che caratterizza il Paese.

Siria. In Siria, Bashar al-Assad ha succeduto il padre alla guida del Paese a partire dal luglio del 2000, ma il suo governo si è presto rivelato dispotico e, a seguito delle proteste scoppiate nel gennaio 2011, la politica di repressione nei confronti dei ribelli ha innescato una lunga guerra civile tutt'ora in corso.

Il conflitto siriano si è sviluppato in un contesto molto complesso e vede in campo diversi attori. La famiglia al-Assad appartiene al gruppo religioso Alawita, una minoranza della corrente islamica sciita, che conta in Siria circa il 12% della popolazione. La maggioranza della popolazione siriana, invece, è sunnita. L'appartenenza ad una minoranza religiosa ha spinto il governo di al-Assad ad attuare una politica di concessione alle altre minoranze in modo da evitare discriminazioni. Tuttavia, la tendenza ad agevolare i fedeli della propria comunità; le politiche di liberalizzazione varate prima dal padre e poi dall'attuale presidente; le continue violazioni dei diritti umani con fortissime limitazioni alla libertà di espressione, associazione e assemblea; gli arresti e le torture nei confronti dei dissidenti e le discriminazioni nei confronti di donne e minoranze etniche, in particolare quella curda, hanno lentamente esasperato ampie fasce della popolazione. Con l'iniziale successo delle Primavere arabe in Tunisia ed Egitto, anche i siriani hanno deciso di scendere in campo e protestare nei confronti del potere dispotico di Bashar Al-Assad. Tuttavia, nel variegato e stratificato contesto siriano, l'opposizione si divide in interessi particolari e gli attori che scendono in campo non riescono a creare un fronte unito nei confronti di Al-Assad. Ne viene fuori una guerra

civile che dura ancora oggi e che ha prodotto almeno 162.000 morti.

La gravità della crisi siriana pone il problema di una seria e sistematica ridefinizione delle politiche di accoglienza e di asilo messe in atto dall'UE. L'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati) prevede che entro la fine del 2014 il numero di rifugiati possa raggiungere i 4 milioni. Fino ad oggi, le persone alle quali è stato riconosciuto lo status di rifugiato sono circa 2.800.000, mentre 58.000 sono le persone che, al 19 giugno 2014, sono ancora in attesa di inoltrare formalmente la domanda presso i campi allestiti dall'Alto Commissariato nei Paesi limitrofi. Meta dell'esodo siriano sono principalmente, ma non esclusivamente: il Libano, la Giordania, la Turchia, l'Iraq e l'Egitto, molte sono anche le persone dislocate all'interno del Paese stesso. Per ciò che concerne l'Europa e l'Italia, tra il 2012 e il 2013, nell'Unione si è registrato un incremento delle richieste d'asilo del 123%, mentre l'ultimo dato relativo al 2013 ha evidenziato come il 26% degli sbarchi in Italia abbiano coinvolto oltre 11 mila siriani.

Iraq. Altro Paese dell'area mediorientale che continua a destare preoccupazioni è l'Iraq. Nonostante siano passati otto anni dalla morte di Saddam Hussein, la situazione interna non ha visto miglioramenti. Dallo scoppio della guerra, undici anni fa, le tensioni etniche interne, la disoccupazione, la corruzione e le violenze diffuse sul tutto il territorio hanno continuato a mietere vittime.

Tra le principali motivazioni alla base del riaccendersi delle tensioni, le accuse rivolte al primo ministro Nuri al-Malik, professante la corrente sciita, di aver esacerbato le tensioni interconfessionali e attuato politiche discriminanti nei confronti di sunniti e curdi. A partire dai primi mesi del 2013, sono state diverse le manifestazioni di protesta contro il governo, tanto da far parlare diversi analisti di strascichi della Primavera Araba. Ma un fondamentale elemento di distinzione della situazione irachena è la presenza di jihadisti, prevalentemente professanti la fede sunnita, che compiono azioni terroristiche anche ai danni dei civili, con bilanci mensili dell'ordine di centinaia di vittime. Tra le azioni più eclatanti, l'attacco alla più grande raffineria irachena, quella di Baiji, il 18 giugno 2014.

Il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, in questi mesi, ha più volte cercato di fare pressione sul Primo Ministro iracheno per aprire il confronto con l'ala moderata sunnita e i curdi, ma con scarsi risultati. Recentemente, di fronte all'avanzata qaedista, Obama ha deciso di disporre una serie di risposte, militari e diplomatiche. Quasi 300 soldati statunitensi sono stati inviati a Baghdad e si sta rafforzando la presenza navale nelle acque del Golfo, mentre alti funzionari del Dipartimento di Stato hanno avuto un primo contatto con diplomatici iraniani per discutere della crisi in corso. La situazione, però, è molto complessa, considerando anche il ruolo dei Paesi della regione produttori di petrolio. Non è affatto detto, ad esempio, che i leader sunniti di Paesi come Kuwait, Emirati Arabi Uniti o Qatar concedano l'uso delle loro basi per operazioni militari in Iraq a sostegno del premier sciita.

L'evolversi degli eventi, dunque, è ancora incerto. L'unica certezza è che ancora una volta le vittime più numerose sono da contare tra i civili. Secondo quanto riporta l'UNHCR, il governo iracheno stima in 401.417 persone il numero di rifugiati iracheni fuggiti prevalentemente in Libano e Siria. Di questi, 48.600 sono quelli assistiti dall'Agenzia delle Nazioni Unite e 9.878 sono le richieste d'asilo pervenute nei Paesi UE.

Ucraina. Diversamente dalle Primavere arabe, le motivazioni che hanno portato alle proteste e agli

scontri in Ucraina devono essere valutate, non solo rispetto alle condizioni di vita interne al paese, ma anche in relazione al suo ruolo nello scenario internazionale ed europeo. Il movimento di protesta ucraino, noto come Euromaiden, è iniziato il 21 novembre 2013 con una semplice manifestazione antigovernativa. Alla base del dissenso, la marcia indietro dell'allora presidente Viktor Yanukovich sulla firma dell'accordo di associazione dell'Ucraina all'UE. Dopo giorni di protesta pacifica, il 30 novembre il governo ha deciso di rispondere con la forza e, a gennaio 2014, è arrivato ad adottare leggi anti-protesta fortemente osteggiate dall'opposizione. Il 22 febbraio 2014, a seguito del protrarsi degli scontri, Yanukovich è fuggito dalla capitale e il parlamento ucraino ha nominato Oleksandr Turčynov Presidente ad interim.

A seguito della caduta del governo filorusso di Yanukovich e della sua sostituzione con un governo europeista, a marzo, il governo russo ha deciso di intervenire militarmente occupando la penisola di Crimea. La Crimea è una porzione di territorio che si affaccia sul Mar Nero, formalmente parte dell'Ucraina, ma con una popolazione a maggioranza russa. La crisi diplomatica seguita all'azione militare russa, ha visto l'Occidente e l'UE schierarsi a favore della sovranità dell'Ucraina, mentre paesi quali Siria, Venezuela, Corea del Nord hanno appoggiato l'azione del governo russo. Il referendum indetto il 16 marzo ha portato alle urne gli abitanti della Crimea che si sono espressi a grande maggioranza, il 96,77% dei voti, a favore dell'annessione alla Federazione Russa. Tuttavia, le sorti dell'Ucraina e, in particolare della Crimea, restano incerte. La tensione tra il governo russo e quello ucraino resta alta e, in questo contesto, aumentano le minacce di rappresaglie nei confronti dei civili.

In questo contesto, il rischio che la situazione possa evolvere in una vera e propria crisi umanitaria preoccupa l'UE, anche per il potenziale numero di rifugiati provenienti dal Paese nei prossimi mesi. Finora, fonti governative russe affermano che tra gennaio e febbraio 2014 il numero di rifugiati è stimato intorno a 675.000 persone, per lo più dirette in Russia. Nonostante il Mediterraneo resti la principale rotta dei flussi migratori provenienti dai Paesi extra-UE, gli scenari futuri sono ancora incerti e non è detto che, anche in seguito alla crisi ucraina, non si apra un nuovo fronte continentale a oriente.

I NUMERI DEGLI ARRIVI

Secondo le rilevazioni di Frontex, da gennaio ad aprile 2014 sono stati localizzati circa 42.000 migranti diretti verso le coste dell'Europa meridionale, il triplo rispetto ai 12.400 dello stesso periodo del 2013. Di questi, oltre la metà erano diretti in Italia, comportando un aumento dell'823% di arrivi nel nostro Paese, rispetto allo stesso periodo del 2013.

In ragione della sua posizione geografica, infatti, l'Italia rappresenta il crocevia principale dei flussi migratori che attraversano il Mediterraneo. Sulle nostre coste approdano ogni anno migliaia di migranti provenienti per lo più dall'Africa e dal Medio Oriente e diretti verso tutti i Paesi dell'Unione Europea, soprattutto quelli del Nord. Con l'inizio delle cosiddette Primavere arabe, inoltre, sempre più migranti provano a raggiungere le coste italiane dai Paesi del Maghreb, dalla Turchia, dall'Afghanistan, dalla Siria, dal Corno D'Africa, dal Bangladesh, dal Sahel e dall'Iraq, con viaggi costosi e pericolosi, alla ricerca di condizioni di vita più sicure per loro e per le loro famiglie. Nonostante molti siano consapevoli dei rischi che corrono durante la traversata del

Mediterraneo, questa rimane per molti l'unica opportunità per fuggire da violenze e persecuzioni e, quindi, tentare di arrivare in territori sicuri.

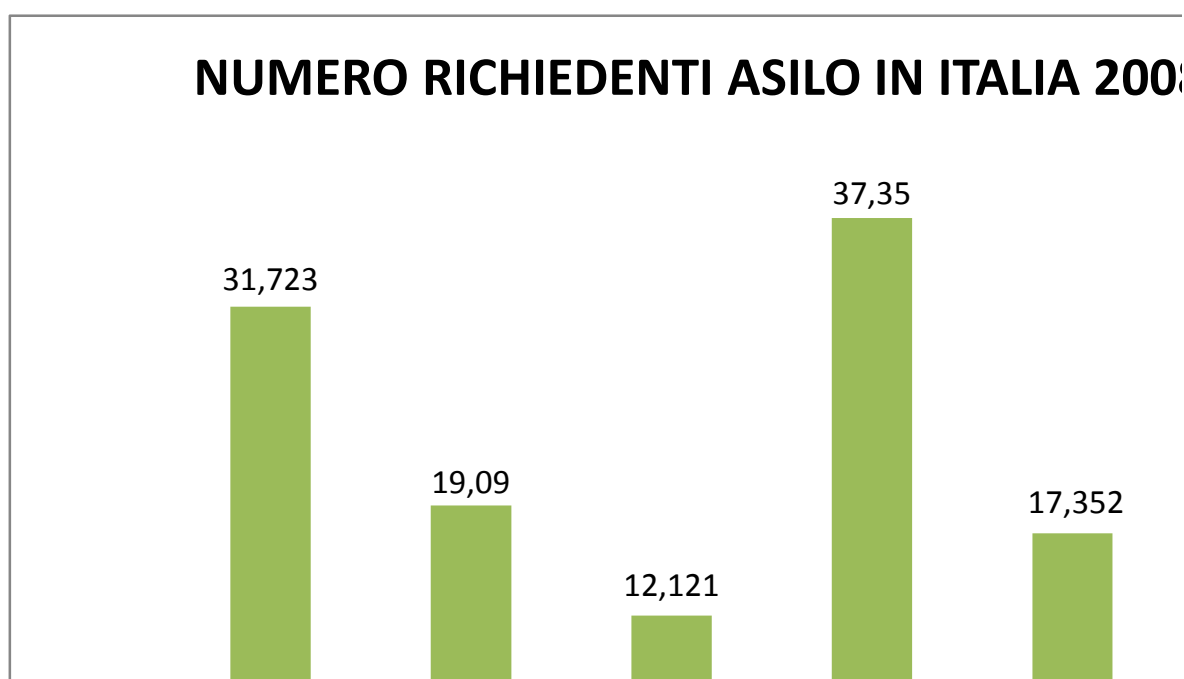
Secondo il rapporto dell'UNHCR *Asylum Trends 2013*, sono 612.700 le persone che hanno chiesto asilo in America settentrionale, Europa, Asia orientale e nel Pacifico lo scorso anno: la cifra annuale più alta rilevata dal 2001. Nel 2013, la regione che ha visto il più elevato aumento di richiedenti asilo è stata l'Europa, i cui 38 Stati hanno ricevuto nel complesso 484.600 richieste, marcando l'aumento di un terzo rispetto al 2012.

Richiedenti asilo, Italia al quinto posto nell'UE. Pur essendo considerata la porta d'accesso all'Europa, l'Italia non è tra i primi Paesi dell'Unione per numero di richiedenti asilo. La Germania, con 109.600 istanze, è stato il Paese con il maggior numero di nuove domande di asilo. Anche la Francia (60.100) e la Svezia (54.300) sono tra i principali Paesi di destinazione.

Nel 2013 in Turchia, il Paese europeo che ospita il maggior numero di rifugiati a causa della crisi siriana, sono state presentate 44.800 domande d'asilo, soprattutto da parte di cittadini iracheni e afgani.

L'Italia, con 27.832, si colloca al quinto posto dietro al Regno Unito. Considerando il numero di richiedenti asilo in rapporto al numero di stranieri residenti, l'Italia registra l'incidenza percentuale più bassa (0,6%), ben al di sotto della media europea (2,1%) e ben distante da Paesi come Svezia (8,2%) o Polonia (25,7%).

La situazione italiana delle richieste d'asilo. Il numero di richiedenti asilo in Italia ha subito un andamento altalenante negli ultimi sei anni. Dai quasi 32.000 del 2008 si è scesi a 12.000 nel 2010. Il 2011 è stato invece l'anno con il picco massimo, oltre 37.000. Nel 2012 il numero si è ridotto a 17.000 mila, per tornare a crescere del 61,1% nel 2013. Dei 28.000 richiedenti asilo in Italia nel 2013, circa 3.500 (12,8%) provenivano dalla Nigeria. Tra le nazionalità più rappresentate, vi erano anche il Pakistan (11,8%) e la Somalia (10,3%).



FONTE: MINISTERO DELL'INTERNO

Le stime del 2014, elaborate dal Consiglio Italiano Rifugiati sulla base di dati del Ministero dell'Interno, parlano di 21 mila richieste d'asilo registrate in Italia nei primi mesi del 2014. Se questo trend fosse confermato, si supererebbero notevolmente le ventottomila richieste del 2013.

LE ROTTE

Il viaggio verso l'Europa dal continente africano è lungo ed estremamente rischioso: i migranti sono costretti a percorrere rotte prestabilite e ad affidare le proprie vite a trafficanti di esseri umani che li conducono attraverso luoghi estremi come il deserto del Sahara.

Le principali rotte verso il Mediterraneo si possono riassumere in quattro:

- quella che dall'Africa orientale, risalendo il Sudan e la Libia, porta al Mediterraneo centrale e quindi all'Italia;
- quella che, risalendo il Sudan, porta prima in Egitto, poi nel Sinai e, infine, in Israele;
- quella che dall'Africa occidentale attraversa la Mauritania per arrivare in Marocco e, da qui, alla Spagna;
- quella che da Paesi dell'Asia come Afghanistan e Iraq giunge in Turchia o Grecia.

La prima rotta conduce in Sud Sudan, da dove i trafficanti trasportano i migranti verso Khartoum. Generalmente, nella capitale sudanese, grazie anche a comunità di connazionali, essi trovano alloggio e un lavoro che permetta loro di racimolare il denaro necessario ad affrontare la tappa successiva verso la Libia. Il viaggio è talmente duro che molti non sopravvivono. Stipati in camioncini di fortuna, devono sostenere il tragitto attraverso il deserto. I più deboli non riescono a sopportare la forte escursione termica tra il caldo torrido del giorno e il freddo della sera: muoiono nel deserto e i loro corpi vengono abbandonati ai bordi delle strade. Coloro che riescono ad arrivare in Libia, vengono poi venduti ai trafficanti libici. Ai tempi del regime di Gheddafi, i trafficanti vendevano i migranti alle forze dell'ordine. Gli agenti li incarceravano, lasciandogli però i cellulari, così che essi potessero chiamare casa e farsi inviare denaro per pagarli. In Libia avveniva l'incontro con i basisti che procuravano il posto su una barca verso il mare.

Il sistema non è mutato con la caduta del regime. L'unico elemento di novità è che le forze dell'ordine sono state sostituite dalle milizie che controllano il territorio. Il famigerato Trattato di amicizia e cooperazione del 2008 con la Libia era nato proprio in ragione del controllo di questa rotta.

La guerra civile in Libia e l'instabilità che ne è seguita ha portato i migranti a ricercare nuove rotte. È così che dall'Africa orientale, piuttosto che dirigersi prevalentemente verso il Mediterraneo, eritrei, somali, ma anche sudanesi ed etiopi hanno iniziato a risalire il Sudan e ad attraversare l'Egitto, dirigendosi verso il Sinai e da qui in Israele. Il Sinai però, non si è rivelato una terra promessa. Qui i beduini, che controllano il traffico di armi e generi alimentari verso Gaza, hanno iniziato a rapire i migranti per chiedere un riscatto alle famiglie, invece che portarli verso Israele.

che, tra l'altro, ha provveduto alla costruzione di una barriera elettronica per contenere i flussi. La polizia e le forze armate egiziane non sono riuscite a fermare le violenze, sia perché richiamate nelle principali città a mantenere l'ordine pubblico nel corso delle rivolte della Primavera araba, sia perché gli accordi di Camp David impediscono a Il Cairo d'inviare rinforzi alle truppe già presenti nella penisola.

La terza rotta è scelta dai migranti dell'Africa occidentale. Questa, a sua volta, si divide in due tratte: una si dirige in Marocco, verso la Spagna, e l'altra si ricongiunge in Libia a quella proveniente dall'Africa orientale. In entrambe, il traffico di esseri umani si mescola con il traffico di droga e sigarette, che dall'America Latina sono trasportate lungo le coste occidentali dell'Africa per poi raggiungere l'Europa. Anche in questo caso i migranti pagano migliaia di dollari per essere trasportati e subiscono violenze inaudite da parte dei trafficanti.

La quarta rotta porta in Turchia, un paese di transito obbligato per chi viene da oriente. Migliaia di migranti curdi, afgani e iracheni tentano di arrivare in Europa, passando proprio per la Turchia e la Grecia, paesi dai confini estremamente permeabili. Si giunge in Turchia dopo viaggi di settimane, in camion, chi può in aereo, a volte a piedi, passando frontiere e territori estremamente pericolosi. Chi decide di affrontare il viaggio partendo dall'Afghanistan, si affida a trafficanti, pagandogli migliaia di dollari. Il trafficante organizza il viaggio, fornendo eventuali passaporti falsi e indicando la rotta da seguire.

Negli ultimi anni, intensi pattugliamenti lungo la rotta spagnola e italiana hanno spostato i flussi dell'emigrazione africana verso la rotta turca. Per questo motivo, interi quartieri di Istanbul e Izmir sono abitati da migranti africani in transito, in attesa di raggiungere la Grecia, via mare oppure via terra, attraversando, stipati in camion, la frontiera nord occidentale della Turchia. Ogni nazionalità ha una persona di riferimento che prende in pegno i soldi per il pagamento del viaggio, ne trattiene una quota e, una volta a destinazione, li consegna all'organizzatore, di solito turco. Una volta pagato il viaggio, si viene trasferiti nella città costiera di Izmir; lì si ottiene, a ragione della quota di denaro versata, il diritto di imbarcarsi di nuovo, gratuitamente, ogni qual volta la traversata non vada a buon fine. Da Izmir si parte alla volta delle isole greche, e si tenta l'ultima, disperata, fase del viaggio, attraverso il mare, verso l'agognata Europa.

Bisogna precisare che le rotte sopra illustrate comprendono solo una percentuale dei flussi migratori, economici e umanitari, parte di un fenomeno di portata planetaria. L'Italia è solo uno dei Paesi coinvolti dal vorticoso flusso migratorio globale di 192 milioni di persone, che rappresentano circa il 3% della popolazione mondiale. Un fenomeno planetario che costituisce la misura della nostra realtà, uno specchio delle contraddizioni della globalizzazione, connotata da una crescita diseguale, dalla mancanza di giustizia sociale, da forti instabilità politiche e da molteplici conflitti.

Se il Mediterraneo può essere ancora considerato il “*mare nostrum*”, crediamo valga la pena raccontare alcune delle storie di chi ha tentato di attraversarlo attraverso le rotte sopra citate¹.

«L'Afghanistan è un bel Paese, prima o poi ci tornerò. Un giorno, quando nessuno si farà più la guerra, tutta la mia famiglia tornerà e ci rincontreremo tutti nella nostra casa.

Dopo tre giorni di cammino per i monti arrivammo in Iran, dove restammo per vari mesi finché, spinta dalla paura per i rimpatri in Afghanistan, mia madre ci disse di provare a raggiungere

12

l'Europa. Lì, in Svezia, ci sarebbe stato un amico di famiglia ad attenderci. Tra l'Iran e la Turchia ci sono molti trafficanti per l'attraversamento della frontiera, è un vero e proprio commercio. Io e mio fratello salimmo su un tir con più di cento persone. Il viaggio avvenne di notte e stavamo tutti in piedi per permettere a più persone di entrare. Lungo il sentiero, un gruppo di banditi assalì il nostro tir in cerca di soldi. Ci furono degli spari e il panico si diffuse rapidamente. Io fui preso da un uomo che mi intimava di scappare, pensavo che mio fratello fosse dietro di me, ero sicuro di avergli dato la mano. Quando mi voltai vidi uno dei banditi legarlo e portarlo via, nella direzione opposta alla mia. Avvenne tutto molto velocemente, non feci in tempo a sentirlo chiamare il mio nome che non lo vidi più.

Noi superstiti proseguimmo il viaggio a piedi; lungo le strade erano rimaste le tracce di chi prima di noi aveva tentato quel percorso. Avrei voluto tornare indietro, ma un uomo mi disse che una volta partiti, non è più possibile tornare senza aver raggiunto la meta.

In Turchia ho conosciuto molti afgani e molti africani, dicevano tutti di essere dei profughi. Si nascondevano dalla polizia in case sotterranee per non essere rinchiusi nuovamente ad Hatay. Anch'io sono stato lì per sette mesi e quando sono uscito avevo il terrore di incontrare i poliziotti, perché le guardie alzano le mani con molta facilità.

Al settimo tentativo, riuscii ad attraversare l'Egeo per la Grecia. Una volta lì, lavorai in varie città tra Sparta e Atene per pagarmi il viaggio in Italia. In Grecia non c'erano leggi che tutelassero un rifugiato, quello non era un luogo nel quale poter restare. Dovevo andarmene a tutti i costi. A Patrasso mi spiegarono come funzionano i camion. Sapevamo tutti che era molto pericoloso, ma non avevamo altra scelta. Così, insieme ad altri cinque compagni, ci nascondemmo dentro la cella frigorifera di un tir in viaggio per Venezia. Io svenni per l'assideramento. All'arrivo scoprii che due dei miei compagni erano in coma e che tre erano morti. Riuscii a dire solo: "I am a refugee"».

Saidou, Mauritania

«La vita qui a Bamako non è facile per noi. I maliani ci chiamano *exodants*, i respinti, ed effettivamente è quello che siamo, respinti contro la nostra volontà dal confine marocchino in Algeria e poi in Mali, colpevoli di scappare da una guerra, cercando di arrivare in Europa. Fa caldo a Bamako, viviamo senza soldi e dormiamo dove capita, aspettando il momento giusto per ripartire, perché indietro non si torna, non così, non dopo tutto quello che abbiamo passato.

La mia storia inizia in Mauritania, il mio Paese. Il mio nome è Saidou, Avevo sedici anni quando i miei genitori furono uccisi: erano entrambi attivisti di un'organizzazione contro la schiavitù, e dopo il colpo di Stato erano diventati invisibili al governo. Io e mio fratello non potevamo più tornare a casa, e nostro zio ci disse che dovevamo scappare, perché eravamo in pericolo. Ci portò a casa di un uomo, gli chiese 5.000 dollari per ciascuno di noi per attraversare illegalmente l'Algeria e arrivare fino a Maghnia, al confine col Marocco. Partimmo in 50 su un pick-up, le scorte di acqua e cibo finirono prima di arrivare a destinazione, attraversammo il deserto e molti morirono lì. Quando il trafficante ci lasciò nel deserto al confine tra i due Paesi, indicandoci in lontananza le luci di Oujda, la prima città marocchina, fummo colpiti dal fuoco incrociato dell'esercito algerino e di quello marocchino. Dopo una notte disperata, in cui alcuni di noi morirono, riuscimmo ad arrivare in Marocco. Avevo finito i soldi, così trovai un lavoro per sei mesi, e con altri amici riuscimmo ad arrivare, nascosti in un tir, a Ceuta, la città spagnola a nord del Marocco, la città in cui avevamo

riposto le nostre speranze. Da lì è fatta, ci dicevamo, è già Europa, lo stretto di Gibilterra è così piccolo e si passa in fretta!

La realtà era molto diversa. C'era una recinzione altissima, non si poteva passare. Nella foresta lì vicino, a Bel Younes, vicino a Ceuta, eravamo circa in duemila. C'erano delle case di plastica e tende, costruite da alcune associazioni; c'era gente che viveva lì da due anni nascosta. Passavamo giorni, eravamo veramente bloccati, arrestavano le persone, non si poteva più uscire. Un giorno decidemmo che avremmo scavalcato tutti insieme. Ci lanciammo tutti sulla recinzione, cercando di scavalcare, ma la polizia spagnola e quella marocchina aprirono il fuoco su di noi, come se fossimo criminali. Ho visto due ragazzi accanto a me cadere, in un lago di sangue. Caricarono i superstiti su un bus, e dopo 2 giorni di viaggio ci abbandonarono nel deserto, dopo Rachidia, di nuovo al confine con l'Algeria. Ricordo che c'erano anche tanti bambini, e donne incinte. Lungo la strada, camminando nel deserto, qualcuno cadeva, malato. Il viaggio è durato 21 giorni. La strada ci veniva indicata dai pastori, per non incontrare la polizia lungo la strada principale. Una volta arrivati in Algeria ci hanno trasportato nel deserto fino alla frontiera con il Mali, e lì di nuovo a piedi per chilometri. Sono arrivato con i vestiti strappati, disidratato, senza un soldo in tasca, con tanta amarezza dentro. Mio fratello l'ho perso nel viaggio, non so se sia ancora vivo, e non ho modo di contattarlo.

Oggi vivo con altri amici, ognuno si arrangia come può, cerchiamo di lavorare quando possiamo e mettere soldi da parte per ritentare il viaggio. Un giorno magari riuscirò ad arrivare in Francia, dove ho dei parenti, e chiedere asilo».

Abba, Nigeria

«Sfuggo dalla siccità, dalle privazioni, dalla fame, dalle guerre civili e incivili, dall'inferno, da una terra senza futuro e senza sogni. Così scriveva per raccontare del nostro viaggio il poeta tunisino Abdelkarim Hannachi. Mi chiamo Abba e faccio parte di quelle 23 mila persone che fino ad oggi hanno tentato di attraversare il Mediterraneo e che tra le sue braccia, hanno trovato la morte. Di noi non si desidera più altra memoria, abbiamo un posto nella storia solo grazie ai numeri incerti dei vostri giornali.

Avevo circa trent'anni quando sono scappato dalla mia terra, la Nigeria, per cercare protezione nel "vostro" mondo. Tutto ebbe inizio una sera quando, rientrato a casa, vidi i corpi dei miei genitori in un bagno di sangue. Mia madre era lì, stesa, nuda e con il volto fossilizzato in un'espressione ancora agonizzante; mio padre, pancia a terra, aveva un buco in fronte. Il sangue raggelò ogni mio arto, non riuscii a guardare altro. Volevo abbracciarli ma non potei, volevo seppellirli ma non ne avevo il tempo. Compresi subito che era opera dei soldati, erano stati lì per cercarmi, sicuramente perché la sera prima avevo espresso ancora una volta il mio dissenso al regime dittatoriale. Con questi pensieri, senza voltarmi per un ultimo saluto ai miei genitori, fuggii. Corsi molto, non so, forse per interi giorni. Correvo e mi nascondevo ovunque c'era gente disposta a darmi riparo, finché non arrivai nel vicino Niger, a Tchin Tabaraden. Mi avevano detto che dal Niger c'erano molte città da cui partivano i camion che conducevano in Libia. Una volta in Libia, sarebbe stato più facile raggiungere l'Europa. In Niger lavorai per i mesi necessari a mettere da parte i soldi per il viaggio. In quella città, come anche ad Agadez, ogni famiglia aveva un fuoristrada che conduceva i migranti nella traversata del deserto. Anche loro mangiavano sulla nostra disperazione. Alla fine mi procurai quei 25.000 franchi necessari per riservarmi un posto dietro sul pick-up. Partimmo che eravamo in

trentacinque, il fuoristrada era pieno, non si poteva respirare. Fino a Ghat, in Libia, c'erano 1300 km e lungo il percorso vi erano solo tre pozzi per fare rifornimento d'acqua. Partimmo assieme ad un altro furgoncino, ma quest'ultimo forò e l'autista abbandonò i passeggeri a piedi nel deserto. Mi chiedo se siano riusciti a sopravvivere. In quel percorso per la vita o la morte non c'erano certezze, tutto era affidato a Dio o alla fortuna. Ogni volta che ci lasciavamo alle spalle un morto, mi sentivo fortunato perché io andavo avanti, ma non potevo non vedermi in quei resti di corpi umani sepolti dal deserto. Arrivammo in Libia che eravamo meno della metà del numero di partenza. La Libia è una prigionia, lì da parte della polizia c'è la caccia al profugo. Se vieni catturato dai soldati libici, per te non c'è più speranza. Io, fortunatamente, riuscii a scampare dalla polizia e trovai rifugio a Tripoli, a Gurgi, nel quartiere dove vivono i miei fratelli africani. Ogni volta che sentivamo le sirene della polizia correvamo a nasconderci. A Tripoli ho trascorso oltre un anno sempre nel terrore di essere catturato, finché un giorno non trovai posto in un barcone diretto verso le coste italiane. Italia, finalmente! Lì sarei stato salvo, finalmente avrei potuto riappropriarmi della mia vita, finalmente avrei potuto essere libero. La terra promessa era vicina.

In pieno mare non si vede più niente, solo un azzurro infinito, faceva caldo, sul gommone si stava strettissimi, avevamo sete. Di notte il mare incute timore e affascina allo stesso tempo: si vedono le stelle, sembrano così vicine, guardarle mi dà speranza. Tra poco anche a noi sarà permesso godere del mondo. Il mare si fa sempre più mosso, qualcuno prega, la nausea assale molti di noi, si sta ballando tra le onde; un uomo con un sorriso agghiacciante mi dice: "Arriveremo in Italia ballando". Io non ho più saliva da inghiottire, un bambino piange, la madre disperata urla, qualcuno si aggrappa a me, poi un tonfo. Il pensiero, dopo tanto tempo, torna ai miei genitori. Penso: "forse in Italia riuscirò a piangere per loro". Dopo ci fu il panico, il più cupo terrore, la disperazione. Caddi in mare. "Arriveranno i soccorsi, li vedo, arriveranno." I soccorsi non arrivarono mai, mi ritrovai gonfio d'acqua a galleggiare nel mare.

Voi che potete girare liberamente per i mari, lo avete visto il mio corpo?».

Fatima, Eritrea

«Conoscete Djuazat? Misratak? E di Kufra avete mai sentito parlare? Se non li conoscete siete fortunati, se vi è capitato di sentirli nominare ma non li avete mai visti, siete anche voi fortunati. Io in quei luoghi ho visto e vissuto la bestialità dell'uomo; ho visto e vissuto l'altro uomo divenire non uomo, oppresso, torturato, rinchiuso laddove ogni speranza di libertà si affievolisce, come la voce perduta di chi ha gridato troppo.

Mi chiamo Fatima, sono nata e cresciuta in Eritrea. Ad Asmara si uccide ogni giorno, la dittatura reprime senza pietà ogni oppositore. Ad Asmara è possibile veder cadere a terra, colpita da un colpo di pistola, l'amica con la quale passeggiavi. Molti si sono abituati ma io no. Io non volevo più vivere in quel clima. È forse un reato desiderare una terra dove si possa vivere in pace? È un reato fuggire dalla guerra?

Quando sono partita insieme a mio marito, ero convinta che l'Europa ci avrebbe prestato soccorso, che ci avrebbe aiutato, compreso, permesso di continuare a vivere. Non sapevo ancora dell'incubo che mi attendeva nelle coste libiche. Riusciti a scappare dall'Eritrea ci siamo fermati qualche mese in Sudan, facendo ogni sorta di lavoro per poter pagare l'attraversata nel deserto e raggiungere la Libia. Non fu facile ma riuscimmo ad arrivare in Libia e ad imbarcarci clandestinamente per Lampedusa. Avevamo lasciato le coste libiche da qualche giorno, quando tutto ad un tratto fummo

intercettati da una nave che ci riportò indietro, dritti nelle mani della polizia.

È stato allora che ho conosciuto una realtà che mi ha cambiata per sempre, la realtà delle prigioni libiche. Sono stata in tutte e tre le prigioni di cui vi parlavo. I viaggi da una prigione all'altra avvenivano di notte e duravano circa tre giorni. A bordo non avevamo niente, nemmeno l'acqua. Io e altre donne abbiamo dovuto bere l'urina dei nostri mariti per non morire disidratate.

A Kufra eravamo una sessantina di persone tutte ammassate in una stanza: uomini, donne, bambini. Non c'erano materassi, dormivamo tutti a terra. C'era un solo bagno per tutti noi, indistintamente dal sesso. Era impossibile lavarsi, le malattie dilagavano velocemente e la stanza aveva il fetore delle fogne. Eravamo proprio come degli animali, forse peggio. La polizia ci picchiava, ho visto più volte picchiare mio marito sulla palma del piede ma non potevo fare nulla se non piangere dal dolore.

A Misratah ho visto gente morire. In quella prigione eravamo un centinaio, anche qui, tutti nella stessa stanza, anche qui le condizioni di salute erano sempre più precarie. Se ci ammalavamo nessuno ci portava da un medico. A Misratah ho visto l'orrore. Ho visto donne violentate da più poliziotti contemporaneamente. Anche io sono stata una di quelle. Molte donne sono rimaste incinte e fuori dalla prigione o nella prigione stessa, hanno cercato di abortire a rischio della propria vita.

Ho conosciuto gente detenuta in quel carcere da più di quattro anni, senza mai poter comunicare con l'esterno. Qualcuno è impazzito. In quel posto, non c'erano nemmeno finestre per guardare fuori e sperare nella libertà. Quando pretendevamo giustizia venivamo minacciati di un rimpatrio in Eritrea; per molti l'Eritrea significava morte. A Misratah, nonostante tutto, si era ancora in vita.

Se vuoi uscire dalle carceri libiche, l'unica speranza è la fuga o pagare i soldati. Ricordo di un ragazzo che aveva tentato la fuga, picchiato a sangue. Quando di lui non rimase che un corpo con ossa in frantumi, gli dissero "Ora puoi andare", ma il ragazzo non era più cosciente.

Io riuscii ad uscire grazie ad una colletta di altri connazionali, pagai i soldati e fui libera. Purtroppo i soldi non bastavano anche per mio marito. Di lui non ho più notizie da molto tempo, spero riesca a raggiungermi qui in Europa. Adesso però, sono stanca, non fatemi parlare oltre, il mio animo è lacerato, da quando sono qui, ho scelto il silenzio per curarmi da quel passato».

Secondo l'inchiesta Migrant files e il sito Fortress Europe, **dal 2000 al 2013 sono morti più di 23.000 migranti** nel tentativo di raggiungere l'Europa; in media, **più di 1.600 l'anno**. In particolare, la rotta tra l'Africa e le coste italiane risulta la più pericolosa, e conta il 4% di morti e dispersi sul totale di avvistati nel 2012. La rotta tra Canarie, Spagna e Marocco rileva il 3,4%, quella tra Grecia e Turchia, infine, riporta il 3% di decessi.

In Italia, nel 2013, **ha perso la vita un migrante ogni 60 sbarcati**. Dal 2000 al 2013, sono 6.400 i decessi avvenuti nel solo Canale di Sicilia nel tentativo di raggiungere Lampedusa. Cifre equiparabili a quelle dei conflitti armati, considerando inoltre, che nel novero non sono contati i decessi nel deserto, lungo le strade, nei centri di detenzione e nel tragitto che precede l'arrivo alle frontiere.

LA SINDROME D'ASSEDIO DELLA FORTEZZA EUROPA

Se, nel corso del suo processo di costruzione, l'Europa ha progressivamente liberalizzato la circolazione di merci e capitali provenienti da Paesi esterni all'Unione, lo stesso non è avvenuto nei confronti della possibilità di spostamento degli esseri umani, la cui libertà di circolazione è stata progressivamente osteggiata e normata.

Negli ultimi trent'anni, infatti, l'UE ha elaborato politiche di gestione del fenomeno migratorio in un'ottica sempre più securitaria. Con la creazione dello Spazio Schengen sono stati ridisegnati i meccanismi nazionali e sovranazionali di controllo delle frontiere ed avviato un processo di "esternalizzazione" di tali controlli. La creazione di un Sistema Europeo Comune d'Asilo e la strada verso l'uniformazione del diritto d'asilo in Europa sono ancora molto lontani. Al contrario, sono stati rafforzati sempre di più gli strumenti repressivi. Nel 2005 nasce l'Agenzia Frontex, preposta alla gestione e al controllo delle frontiere. Da quel momento si assiste ad un progressivo indebolimento dello stato di diritto, sia all'interno delle frontiere, come dimostrano i casi di abuso della detenzione amministrativa, sia all'esterno di esse, come nel caso dei respingimenti collettivi vietati dalla Convenzione di Ginevra del 1951, dalla Carta Europea dei diritti fondamentali e dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani (CEDU). La logica securitaria è ormai generalizzata, con un esclusivo richiamo alla sicurezza interna dei soli cittadini dell'UE: le istituzioni europee e i documenti ufficiali parlano unicamente di cittadini europei da "proteggere" e di minacce da affrontare.

Si va, quindi, nella direzione di un controllo sempre più forte della mobilità umana. Il fenomeno migratorio viene interpretato, dall'Europa e in misura massiccia dall'Italia, come un'emergenza da affrontare e non come un mutamento strutturale della società con il quale fare i conti. Una visione delle migrazioni ispirata al controllo e alla "sicurezza", più che all'integrazione e alla tutela dei diritti, finisce inoltre per scaricare sulla gestione locale ogni aspetto concreto legato all'accoglienza, all'inserimento lavorativo e alla tutela dei diritti dei migranti, creando gravi disagi e forti tensioni all'interno dell'intera collettività.

La politica dei respingimenti. Negli ultimi anni le frontiere dell'Unione Europea si sono progressivamente spostate oltre i confini geografici degli Stati membri. Le funzioni di controllo sono state trasferite, oltre che a soggetti privati, anche a Stati esterni allo spazio europeo, per via della loro posizione strategica sulle rotte dirette verso l'Europa. In funzione di questa strategia, intrecciata in modo spesso ambiguo con la politica europea di vicinato e con quella di cooperazione, molti Paesi della sponda sud del Mediterraneo hanno assunto un ruolo politico sempre più rilevante. All'esternalizzazione delle frontiere è conseguita un'esternalizzazione dei diritti, dal momento che l'UE si è avvalsa della collaborazione di Paesi di transito governati da regimi dittatoriali o che non riconoscono il diritto d'asilo, come nel caso della Libia. Con questo Paese l'Italia ha firmato nel 2008 un "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione" che prevedeva, tra le altre cose, lo stanziamento da parte dell'Italia di 200 milioni di dollari all'anno, per i successivi 20 anni, sotto forma di investimenti in progetti infrastrutturali e, soprattutto, la collaborazione tra i due Paesi nella lotta all'immigrazione "clandestina".

Come conseguenza, il Governo italiano nel 2008 e nel 2009 ha ritenuto lecito avvalersi dei respingimenti direttamente in mare, allo scopo di prevenire gli arrivi sulle coste nazionali. È il caso di quelle operazioni che hanno visto coinvolte unità navali italiane, le quali hanno respinto verso i porti di partenza, ancora una volta in Libia, le imbarcazioni intercettate in mare con a bordo migranti. Tutto ciò ha comportato che potenziali richiedenti asilo fossero rispediti verso un Paese come la Libia dove il regime di Gheddafi perpetrava pesanti violazioni dei diritti umani fondamentali, senza garantire procedure certe di accesso all'asilo; recludeva i migranti in centri di detenzione le cui condizioni erano inumane; deportava i migranti verso i loro Paesi d'origine oppure li abbandonava semplicemente nel deserto.

Eppure, era ampiamente noto anche allora, grazie ai rapporti di organismi indipendenti come Amnesty International, Human Right Watch e della stessa UNHCR, che il regime libico perpetrasse violenze e violazioni dei diritti umani nei confronti di persone anche solo sospettate di voler partire verso l'Europa. La Libia, inoltre, non è tra i firmatari della Convenzione di Ginevra, quindi non riconosce il diritto d'asilo. Respingendo persone bisognose di protezione internazionale verso questo Paese, l'Italia ha compiuto una vera e propria azione criminale di Stato, in violazione del diritto internazionale. Ai sensi dell'articolo 33 della Convenzione di Ginevra del 1951, infatti, è fatto divieto agli Stati di espellere o respingere i rifugiati e i richiedenti asilo verso luoghi in cui la vita o la libertà ne sarebbero minacciati per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a

PRINCIPIO DI NON-REFOULEMENT

La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, all'art. 33, sancisce il **principio di non-refoulement**, che costituisce parte integrante del diritto internazionale dei diritti umani. Esso prevede che:

"Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche".

Il **divieto di respingimento** è applicabile a ogni forma di trasferimento forzato ed è possibile derogare a tale principio solo nel caso in cui, sulla base di seri motivi, un rifugiato venga considerato un pericolo per la sicurezza del Paese in cui risiede o una minaccia per la collettività.

un particolare gruppo sociale o per la loro opinione politica.

Nel 2009, l'Italia ha ricevuto una **condanna definitiva della Corte Europea dei diritti dell'uomo** (la cosiddetta sentenza "Hirsi Jamaa", dal nome di uno dei cittadini coinvolti) per aver violato la Convenzione Europea dei Diritti dell'uomo rinviando un gruppo di cittadini somali ed eritrei in Libia senza esaminare le loro necessità di protezione. La condanna, tra l'altro, è costata circa 362.000 euro, che l'Italia continua a pagare.

La politica dei respingimenti era già stata messa in atto nel 2004 e nel 2005, ma nel caso sopra citato essi sono avvenuti per la prima volta in acque internazionali ed in maniera sistematica. Dopo l'inizio di tali azioni, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha chiesto all'Italia di fermare i respingimenti, denunciandone la contrarietà al principio di *non refoulement*, e l'Unione Europea ha chiesto spiegazioni al Governo italiano.

Le modalità di controllo e gestione delle frontiere europee e nazionali, quindi, non solo si sono concentrate per anni sulla difesa militare dei confini, trascurando il dovere di assicurare soccorso e possibilità di chiedere forme di protezione internazionale, ma attraverso la politica dei respingimenti hanno violato diritti umani fondamentali, in deroga ai principi del diritto internazionale e della stessa Costituzione italiana.

SCHEDA DI APPROFONDIMENTO. IL CONTROLLO DELLE FRONTIERE

Frontex, propriamente Agenzia europea per la gestione della cooperazione internazionale alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione Europea, è un'istituzione dell'Unione Europea con sede a Varsavia. Operativa dall'ottobre del 2005, gli obiettivi ufficiali dell'Agenzia sono tre: aumentare la sicurezza interna dell'Unione, ridurre il numero di ingressi non controllati alle frontiere, abbassare il numero di morti in mare. L'Agenzia non nasce per sostituirsi alle autorità di polizia nazionali, ma per "aiutare le autorità di frontiera dei diversi Paesi europei a lavorare insieme". Le sue principali attività sono la promozione di accordi con i Paesi extra europei per la riammissione dei migranti respinti lungo le frontiere e il coordinamento del pattugliamento delle frontiere esterne aeree, marittime e terrestri degli stati dell'UE. Le missioni coordinate da Frontex lungo tutto il perimetro delle frontiere EU sono più di 20².

L'Agenzia ha una struttura tutt'altro che leggera. Il complesso organigramma, infatti, comprende un Presidente, un management board composto da 32 rappresentanti dei Paesi che hanno aderito al Trattato di Schengen più due membri della Commissione Europea, una serie di organi direttivi e Consigli di esperti nonché un cospicuo numero di consulenti. Agli elevati numeri del personale, si aggiunge una consistente dotazione di mezzi: Frontex ad oggi dispone di 113 navi, 26 elicotteri, 22 aerei e attrezzature radar. Per mantenere operativo tale articolato organismo, in sette anni sono stati spesi circa 600 milioni di euro, con un picco di 118 milioni di euro nel solo 2011. Di questa cifra, tuttavia, meno della metà è stata destinata alle missioni di pattugliamento poiché un'alta percentuale è stata impiegata nel finanziamento della macchina burocratica. Esiste, inoltre, una grande sproporzione tra i costi sostenuti e i risultati raggiunti. Un esempio di ci, sono le operazioni di rimpatrio forzato³: le sole Joint Return Operations con la Nigeria nel 2012 sono costate al nostro Ministero dell'Interno ben 176 mila euro a fronte di 193 persone riportate a Lagos.

Nel 2013, inoltre, a questi esorbitanti costi se ne sono aggiunti di ulteriori con l'avvio delle operazioni Eurosur e Mare Nostrum, nate a seguito della tragedia, avvenuta il 3 ottobre 2013, che ha visto centinaia di migranti sparire tra le onde a largo di Lampedusa nel disperato tentativo di raggiungere le coste italiane. La prima è uno strumento per il rafforzamento di Frontex, attraverso lo scambio di informazioni in tempo reale tra diversi Stati europei e attraverso un più stringente controllo delle frontiere realizzato per lo più attraverso l'impiego di droni. Mare Nostrum, invece, è un'operazione umanitaria attuata dalla Marina Militare italiana nel Mediterraneo meridionale per "far fronte allo stato di emergenza umanitaria dovuto all'eccezionale afflusso di migranti". Questa operazione vede impiegato il personale e i mezzi di tutti i Corpi dello Stato che, a vario titolo, concorrono al controllo dei flussi migratori via mare. Sebbene nell'ambito di questa operazione siano già stati soccorsi circa 20 mila migranti, desta dubbi l'impiego di imponenti

2 Tra queste, quelle che interessano maggiormente le nostre coste sono Hermes (tra l'Algeria, la Sicilia e la Sardegna) e Nautilus (nel canale di Sicilia). Dubbi di legittimità devono essere sollevati in relazione allo svolgimento della missione Hermes nel 2011. L'assistenza fornita alle autorità italiane nella gestione degli immigrati provenienti dall'Africa del nord sull'isola di Lampedusa si è in molti casi tradotta nella collaborazione alle operazioni di identificazione e respingimento di tutti coloro che, arrivati dopo il 5 aprile del 2011 dalla Tunisia, non hanno potuto avvalersi del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

3 Gli accordi per i rimpatri su voli charter non sono moltissimi e interessano i seguenti Paesi: Nigeria, Camerun, Gambia, Kosovo, Albania, Georgia, Armenia, Ecuador, Colombia, Burundi e Iraq.

mezzi bellici della Marina, come unità navali da sbarco e fregate lanciamissili, in azioni di soccorso. Anche lo schieramento dei droni sembrerebbe finalizzato ad impedire la partenza delle imbarcazioni di migranti dalle coste libiche. Il sospetto è che dietro quest'operazione "umanitaria" si celi, invece, una politica di respingimento che si traduce nella deportazione di migranti e richiedenti asilo verso i Paesi di origine o altri Paesi nei quali il rispetto dei diritti umani non è garantito. A questo proposito, occorrerebbe far luce sull'effettivo rispetto dei diritti umani dei migranti anche nel corso della procedura di identificazione che viene effettuata subito dopo le prime operazioni di salvataggio. Preme, infatti, sottolineare come sui naufraghi reduci da un salvataggio traumatico non si possano esercitare quelle attività di polizia che si dovrebbero compiere negli uffici di frontiera con le garanzie procedurali previste dalla legge, con l'intervento di mediatori culturali e con una corretta informazione sulle leggi applicate, in modo da salvaguardare il diritto di chiedere asilo ed i diritti di difesa.

LA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA DI DIRITTO D'ASILO

L'Unione Europea nasce col nome di CEE, a metà degli anni '50, come organismo di cooperazione in settori strategici per il rilancio e la crescita economica dei Paesi del continente. Nei decenni, poi, le competenze e le aree di intervento che i Paesi membri hanno iniziato a condividere, vincolandosi a politiche e norme comuni, si sono progressivamente estese. Così, anche le **materie dell'immigrazione e del diritto di asilo**, inizialmente disciplinate solo a livello nazionale, sono gradualmente entrate a far parte del diritto dell'Unione, rispecchiando un'esigenza crescente di gestire in maniera coordinata flussi sempre più consistenti di persone che si muovono, prima tra i diversi Paesi europei e prevalentemente per motivi economici, poi anche da altre aree del pianeta e con caratteristiche di emergenza umanitaria che vanno accentuandosi negli anni.

Pertanto, è necessario osservare il quadro europeo, accennando ai principali passaggi dell'integrazione normativa in questo campo.

L'idea di una politica sovranazionale in materia di asilo è stata compiutamente introdotta nel Trattato di Maastricht del 1992, che iniziava ad identificarla come **materia di comune interesse**; nel 1997, con il Trattato di Amsterdam, la materia dell'asilo è stata definitivamente "comunitarizzata" e l'immigrazione è stata inserita tra le competenze che l'UE gestisce congiuntamente agli Stati membri.

Nell'ottobre 1999 si è tenuto a Tampere un Consiglio Europeo che ha delineato il quadro politico per l'effettivo esercizio della nuova competenza comunitaria, auspicando in particolare la creazione di un **regime europeo comune in materia di asilo**: occorre innanzitutto armonizzare gli ordinamenti giuridici nazionali, adottando norme comuni che garantissero standard minimi di equità, efficienza e trasparenza. Lo scopo sarebbe stato quello di arrivare ad una procedura comune e uno status uniforme per chi avesse ottenuto una forma di protezione internazionale in uno dei Paesi dell'Unione. Inoltre, si voleva prevedere per gli Stati europei, tutti firmatari della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, la possibilità di concedere una qualche forma di protezione ad una categoria più ampia di persone: tutti coloro che, pur non rientrando nei requisiti posti dalla Convenzione, necessitassero comunque di protezione internazionale.

Tra il 1999 e il 2006 sono così stati adottati diversi atti, che oggi formano il **corpus normativo comunitario in materia di asilo**. Procedendo cronologicamente, le direttive adottate in materia sono state:

- **Direttiva 2001/55/CE** sulla **protezione temporanea**, che si riferisce ad una procedura di carattere eccezionale che il Consiglio dell'Unione Europea può attivare nel caso di un "afflusso massivo di sfollati", che verrebbero presi in carico dai diversi Stati membri ed equiparati - in materia di accoglienza, soggiorno, lavoro - ai richiedenti asilo. Alla direttiva, approvata in occasione dell'arrivo dei profughi in fuga dal conflitto balcanico del 2000 e più volte richiamata dall'Italia nel corso degli sbarchi degli ultimi anni, non è mai stata data attuazione pratica;
- **Direttiva 2004/83/CE** (c.d. **direttiva qualifiche**), che disciplina sia i requisiti per il riconoscimento quanto il contenuto della protezione internazionale. È stata recentemente sostituita dalla **direttiva 2011/95/UE** che, riprendendo gli aspetti già affrontati dalla prima, tenta di ovviare alle persistenti differenze nel modo in cui i diversi Paesi europei attribuiscono la qualifica di beneficiario di protezione internazionale, inserendo inoltre alcune modifiche sul contenuto della protezione concessa, per avvicinare lo status di protezione sussidiaria a quello di rifugiato;
- **Direttiva 2005/85/CE**, che stabilisce le **procedure** applicabili negli Stati membri per il riconoscimento o la revoca dello status di rifugiato, sottolineando quali principi e garanzie debbano caratterizzare tali procedure;
- **Direttiva 2003/9/CE** sulle condizioni di **accoglienza** e i diritti minimi che devono essere garantiti a quanti chiedono il riconoscimento dello status di rifugiato (seppure gli Stati membri possano decidere di applicare tale norma anche ai richiedenti altre forme di protezione).

Sia della direttiva accoglienza che della direttiva procedure, nel 2013, è stata approvata una versione modificata e aggiornata (**direttiva 2013/32/UE** e **direttiva 2013/33/UE**). I due nuovi strumenti, entrambi improntati a semplificare e chiarire le norme previgenti per un'applicazione più efficace ed omogenea all'interno degli Stati membri, sono ancora in fase di recepimento. Soltanto nei prossimi mesi, dunque, si potrà effettivamente rilevare se e come l'Italia e gli altri Paesi accoglieranno le novità normative all'interno dei loro ordinamenti e risponderanno alle sollecitazioni comunitarie per un più equo trattamento dei richiedenti asilo.

Esistono poi due regolamenti:

- **Regolamento CE 2725/2000**, che istituisce il **sistema EURODAC**, ovvero un database comune in cui i paesi dell'Unione registrano e condividono le impronte digitali e altri dati di richiedenti asilo e cittadini stranieri che si trovano illegalmente sul territorio dell'Unione o ne varcano le frontiere esterne;
- **Regolamento CE 343/2003**, anche detto **Regolamento Dublino**, che individua criteri e meccanismi in base ai quali viene assegnata ai singoli Stati la responsabilità per l'esame delle domande di asilo; il principio fondamentale, per cui sono previste solo rare eccezioni, è che la richiesta di protezione internazionale venga presa in carico ed esaminata dalle autorità del primo Stato membro in cui il richiedente asilo sia transitato

e/o sia stato registrato tramite la rilevazione delle impronte digitali. Il Regolamento è nato per fronteggiare due problemi specifici: da un lato, si vuole garantire al richiedente che la sua domanda di asilo sia effettivamente esaminata da uno degli Stati dell'Unione Europea, evitando la creazione dei c.d. rifugiati in orbita (persone che venivano reindirizzate da un paese ad un altro perché nessuno se ne voleva assumere la responsabilità); dall'altro, si vuole impedire la proposizione da parte dello stesso soggetto di domande multiple in più Stati membri (c.d. asylum shopping, che si realizzava perché i richiedenti presentavano più domande per aumentare le proprie chances di ottenere un qualche status). Tuttavia, così come è concepito, il sistema di attribuzione delle competenze è penalizzante per gli Stati che, trovandosi sui confini esterni dell'Unione, più facilmente rappresentano il territorio di primo approdo dei richiedenti. Questo ha comportato l'adozione, da parte di questi ultimi, di politiche più restrittive in materia di visti e, in generale, di attraversamento delle frontiere, incrementando il ricorso ai canali illegali e clandestini. Inoltre, il sistema fa sì che molti richiedenti rimangano "bloccati", costretti a chiedere asilo in un Paese in cui non sono interessati a rimanere, perché hanno familiari, una rete di contatti oppure migliori prospettive di lavoro in un altro Paese dell'Unione.

Il Regolamento Dublino è stato aggiornato una prima volta nel 2003 e, poi, nel 2013. Quest'ultima versione, detta **Dublino III**, è entrata in vigore dal 1° gennaio 2014. I principi di fondo sono rimasti invariati, ma sono state introdotte alcune specifiche riguardo i tempi entro i quali i Paesi devono prendere in carico le domande di asilo di loro competenza, alcune novità procedurali sul trattenimento dei richiedenti asilo e una nuova definizione di "familiari", ovvero le persone che, una volta accertata la loro presenza in un Paese europeo, possono giustificare il trasferimento di un richiedente asilo dal Paese di primo arrivo verso quello in cui si trova la sua famiglia.

Per rendere possibile l'applicazione di tutte queste norme è stata poi approvata la decisione CE 2000/596, che ha istituito il Fondo Europeo per i Rifugiati, che prevede una programmazione finanziaria quinquennale, con azioni rivolte a richiedenti asilo e a beneficiari di forme di protezione internazionale negli ambiti dell'accoglienza, dell'integrazione, del rimpatrio e del reinserimento nei Paesi di origine.

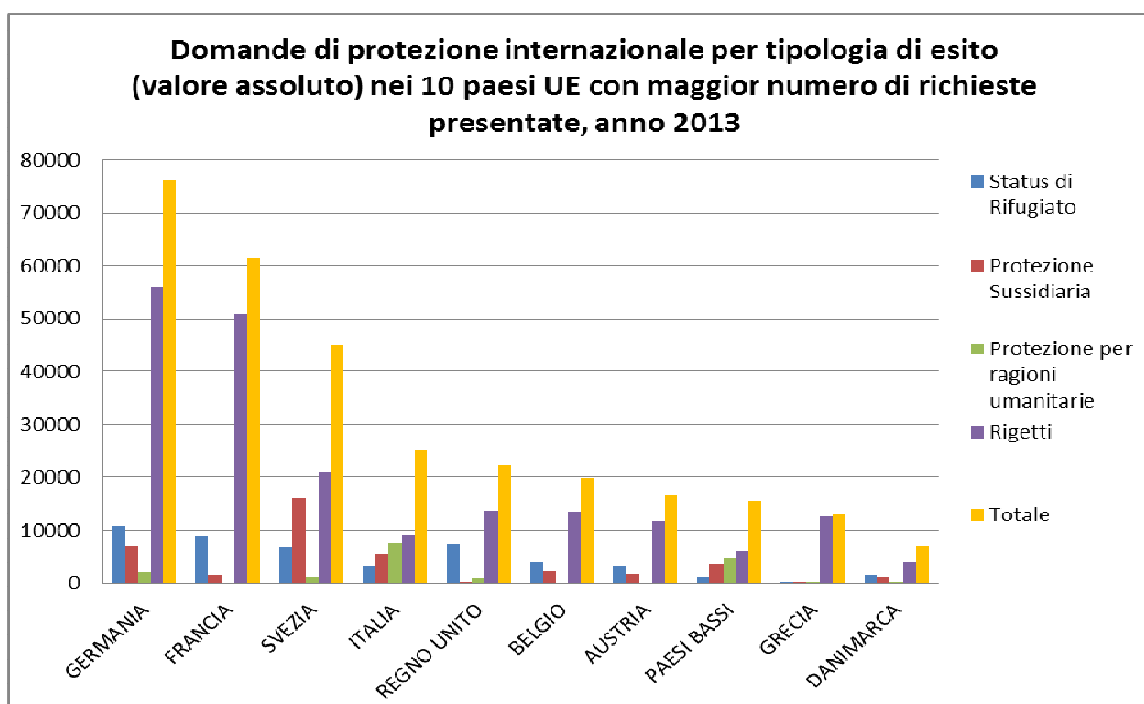
Periodo	Fondi stanziati (milioni di euro)
2000 - 2005	216
2005 - 2006	114
2007 - 2008	114
2008 - 2013	614

Fonte: www.europa.eu

L'idea di un Sistema comune in materia di asilo, nel quale i diritti dei richiedenti - per quanto riguarda l'accoglienza, le procedure e i contenuti della protezione - siano garantiti in modo omogeneo, indipendentemente dal Paese europeo in cui si varca la frontiera o in cui si presenta la

propria richiesta di asilo è, ad oggi, ancora un'utopia. La scelta dello strumento della direttiva, che vincola gli Stati solo al raggiungimento di determinati risultati, lasciando alle autorità nazionali la libertà di determinare con quali strumenti e modalità, ha permesso ai singoli Stati membri di applicare le norme con grande discrezionalità. Spesso, infatti, si sono interpretate “al ribasso” le disposizioni europee e sono stati utilizzati gli standard minimi proposti.

Questo fallimento si evince chiaramente anche dai dati: a fronte di una pretesa omogeneità nei criteri per il riconoscimento della protezione internazionale, posta a fondamento delle norme comunitarie, ed in particolare del Regolamento Dublino, e teorica garanzia di equità per il richiedente asilo, si nota invece una profonda discrepanza sia nelle percentuali di domande positivamente accolte in confronto alle domande rigettate, sia nel contenuto della protezione riconosciuta tra i diversi Paesi presi in esame.



LA NORMATIVA ITALIANA IN MATERIA DI DIRITTO D'ASILO

Il quadro giuridico nazionale. In Italia il primo riferimento normativo in materia di diritto d'asilo è contenuto nell'**articolo 10 comma 3 della Costituzione** che stabilisce: *“lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”*.

Questo articolo è frutto anche della condizione di esule vissuta in prima persona da molti padri costituenti che, usciti da un periodo di consistenti persecuzioni politiche e razziali, erano ben consci che oltre ad un'immigrazione economica, esistesse anche un'altra forma di immigrazione, involontaria, per ragioni politiche. Tale inquadramento storico, condiviso da dottrina e giurisprudenza, ha portato all'interpretazione del diritto d'asilo previsto dall'art. 10, comma 3, Cost., come diritto soggettivo perfetto dello straniero, al quale nel suo Paese sia effettivamente

impedito l'esercizio anche di una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, all'ingresso e al soggiorno nel territorio dello Stato, almeno al fine della presentazione della domanda di asilo alle autorità italiane. Tuttavia, a questa portata così ampia non è corrisposta una vera applicazione di tale diritto nel nostro Paese. L'articolo 10.3 Cost. è rimasto totalmente inattuato fino a quando l'Italia, con la legge 24 luglio 1954 n.72, non ha ratificato e dato attuazione alla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sui rifugiati.

Né questa legge né le successive, purtroppo, hanno dato piena attuazione al dettato della nostra carta costituzionale, prevedendo delle forme di tutela ben più restrittive rispetto a quelle immaginate e volute dai nostri padri costituenti. Infatti, sebbene già a partire dagli anni '90 il legislatore italiano abbia tentato di offrire forme di tutela più o meno ampie, **ad oggi nessuna legge organica è stata ancora promulgata per garantire il diritto d'asilo sancito nella Costituzione.**

Passando rapidamente in rassegna i più importanti interventi normativi in materia, vediamo come la legge 39/1990, cosiddetta **legge Martelli**, si presenti formalmente come provvedimento in materia di rifugiati e profughi, che costituiscono soltanto una parte degli stranieri che, in base all'art. 10 c. 3 della Costituzione hanno diritto d'asilo, in quanto il rifugiato è soltanto una delle categorie di stranieri che dovrebbero avere diritto all'asilo nel territorio italiano. Infatti, nonostante nella prima parte del testo di legge si amplia e definisce lo status di rifugiato e il diritto di asilo politico a esso collegato, restano esclusi da tale nozione tutti coloro che, pur non essendo individualmente perseguitati, sono fuggiti - spesso con esodi di massa - dal proprio Paese per altre gravi situazioni (occupazioni straniere, guerre civili ecc.) che rappresentano in concreto una lesione dei diritti fondamentali della persona umana. La seconda parte della legge 39/1990 si pone, invece, come un tentativo tardivo di regolamentare l'aumento esponenziale dei flussi migratori degli anni '80, mediante una programmazione statale dei flussi di ingresso degli stranieri non comunitari, in base alle necessità produttive e occupazionali del Paese. Dalla lettura del testo di legge, si evincono fin da subito due dati che diventeranno una costante della nostra legislazione: la gestione dell'immigrazione da un punto di vista economico ed emergenziale.

Nel giro di pochi anni, l'inadeguatezza della stringata normativa esistente è emersa con fragore inducendo il Parlamento all'emanazione di una legge più esaustiva, la legge 40/1998 cosiddetta **Turco-Napolitano**, confluita successivamente nel Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulle condizioni dello straniero (D.Lgs. 286/1998). Infatti, il rapido evolversi del fenomeno delle migrazioni, conseguenza del mutamento degli assetti internazionali, ha portato alla necessità della previsione di alcune figure di "asilo umanitario", distinte dallo status di rifugiato e regolamentate mediante una disciplina tardiva e improvvisata, con forme sostanzialmente disomogenee. Tali figure sono state dapprima introdotte *una tantum* con apposite ordinanze di necessità (ad esempio, nel caso degli albanesi sbarcati in massa in Italia dal settembre 1990 al marzo 1991 o nel caso degli sfollati del Ruanda nel 1994), sono poi confluite nella previsione dell'art. 5 del D.Lgs. 286/1998, che regola il rilascio da parte del questore di un permesso di soggiorno per motivi umanitari della durata di un anno, qualora ne ricorrano i presupposti. La normativa italiana, tuttavia, non definisce in termini univoci quali siano le esigenze di protezione umanitaria di un individuo e l'art. 5 co. 6 del D.Lgs. n. 286/98 supplisce a tale carenza, adottando una previsione di carattere generale che consente la tutela di una vasta categoria di fattispecie soggettive, non riconducibili allo status di rifugiato.

Questo l'assetto normativo su cui la legge 189/2002, cosiddetta **legge Bossi-Fini**, è andata a incidere in senso vessatorio e punitivo. Infatti, nonostante la Bossi-Fini costituisca formalmente solo una modifica al Testo unico, essa vi introduce significative modifiche, da un lato rendendo più difficoltoso l'ingresso e il soggiorno regolare dello straniero e agevolandone l'allontanamento, dall'altro riformando in senso restrittivo la disciplina dell'asilo. Tale legge ha anche previsto la decentralizzazione della procedura di asilo attraverso l'istituzione di **Commissioni Territoriali**, che, come vedremo più dettagliatamente nel prossimo paragrafo, hanno il compito di esaminare le istanze di riconoscimento della protezione internazionale.

Va comunque detto che un'effettiva protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, seppur non con l'ampiezza garantita dall'articolo 10.3 Cost., dovrebbe realizzarsi⁴ in Italia grazie al recepimento delle convenzioni internazionali e della recente normativa europea.

Attualmente, infatti, sono vigenti nel nostro ordinamento i decreti di recepimento delle direttive europee sull'accoglienza (Decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140), sulle qualifiche (Decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251) e sulle procedure (Decreto Legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 modificato con Decreto legislativo 159/2008). In particolare, il D.Lgs 140/2005 stabilisce le norme sull'accoglienza degli stranieri richiedenti il riconoscimento dello status di rifugiato nel territorio nazionale, in linea con gli standard europei e con il diritto internazionale; il D.Lgs. 251/2007 stabilisce i criteri che gli stati membri dell'Unione devono utilizzare per decidere se un richiedente asilo ha diritto alla protezione internazionale e quale forma di protezione debba ricevere (status di rifugiato o protezione sussidiaria); il D.Lgs. 25/2008 introduce, invece, norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato.

Questi decreti di recepimento delle direttive europee apportano dei cambiamenti significativi in tema di diritto d'asilo nel tentativo di migliorare sostanzialmente la condizione di rifugiati e richiedenti asilo attraverso, ad esempio, l'abolizione del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale.

Esaurita l'analisi sintetica relativa all'evoluzione della normativa in tema di asilo, possiamo ora tracciare qualche considerazione. Appare evidente che nell'ultimo decennio l'Italia abbia conosciuto un profondo cambiamento in materia di diritto d'asilo. Si tratta, tanto di un'evoluzione normativa, quanto di un profondo cambiamento del fenomeno dell'arrivo degli stranieri richiedenti protezione internazionale e, conseguentemente, della loro accoglienza e tutela.

A fronte di questi cambiamenti e nonostante i limitati sforzi compiuti per armonizzare l'intera materia d'asilo, l'Italia è ancora l'unico tra i paesi dell'Unione Europea a non avere una legge organica che garantisca l'accesso ad un sistema strutturato e funzionale per la protezione, che assicuri l'assistenza e l'integrazione dei richiedenti asilo, e che riduca le difficoltà operative per tutti gli attori del settore. Infatti, oltre alle lacune di carattere legislativo, continuano a mancare politiche organiche che non siano solo improntate a fronteggiare situazioni emergenziali. Sempre più spesso, infatti, il termine "emergenza" viene utilizzato sia dai mezzi di informazione che dalle autorità governative, quando si parla di migranti in fuga dai Paesi di appartenenza o di provenienza.

⁴ Il condizionale è d'obbligo se si guarda alla realtà italiana, soprattutto dopo l'inizio della politica dei respingimenti sia in mare che differiti nonché delle espulsioni: questi, infatti, vengono effettuati anche verso Paesi non firmatari della Convenzione di Ginevra e, non permettendo l'accertamento della presenza di persone che avrebbero diritto a qualche forma di protezione, violano ogni norma citata.

Tuttavia, i migranti che oggi sbarcano nel nostro Paese, rientrano in un fenomeno largamente previsto e prevedibile di persone in fuga da gravi conflitti e pesanti violazioni dei diritti umani. I dati sugli arrivi dei richiedenti asilo in Italia ben attestano l'erroneità e l'evidente uso ideologico della nozione di "emergenza". Tale espediente viene usato sia per diffondere la paura dell'invasione e dello straniero nell'opinione pubblica, sia per occultare l'incapacità delle politiche italiane a gestire un efficace sistema di accoglienza dei richiedenti asilo in condizioni ordinarie, comportando, tra l'altro, un'aperta violazione degli obblighi di assistenza previsti dalle direttive dell'Unione Europea.

LA PROCEDURA PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

L'attuale procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in Italia è disciplinata, come si è detto precedentemente, nel decreto legislativo n. 25/2008, che definisce, con riferimento alla figura del richiedente asilo, tanto l'iter burocratico che deve seguire dal momento dell'ingresso nel territorio nazionale, quanto i diritti di cui è titolare e i doveri che è tenuto a rispettare.

Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale nel nostro paese si struttura sostanzialmente in quattro fasi:

- **Accesso alla procedura e presentazione della domanda:**

Lo straniero che ne manifesti la volontà può presentare la propria domanda di protezione direttamente presso gli uffici della polizia di frontiera oppure presso le questure, dove tale domanda viene formalizzata e verbalizzata; da quel momento il richiedente è autorizzato a soggiornare regolarmente sul territorio italiano, per tutto il tempo necessario all'analisi della sua istanza e alla decisione in merito delle autorità competenti.

Possono presentare domanda di protezione internazionale sia adulti che minori ed è possibile farlo sia al momento dell'ingresso sul territorio sia in un momento successivo, se ne emerge la necessità. Inoltre, la richiesta di protezione non è vincolata ad una forma precisa: può avvenire anche verbalmente e attraverso comportamenti che palesino tale volontà.

- **Esame della domanda:**

Le autorità competenti ad esaminare la domanda di protezione internazionale sono le Commissioni Territoriali. Le Commissioni sono dieci, dislocate in tutto il territorio nazionale (Gorizia, Milano, Torino, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone, Trapani, Bari, Caserta); sono composte da quattro membri, nominati dal Ministero dell'Interno: un funzionario della carriera prefettizia, un funzionario della polizia di Stato, un rappresentante di un ente locale, un rappresentante dell'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati. Esiste poi una Commissione nazionale per il diritto di asilo, che svolge compiti di coordinamento ed indirizzo, raccoglie i dati per il monitoraggio a livello nazionale ed è competente per la revoca e la cessazione degli status di protezione riconosciuti.

Le Commissioni Territoriali esaminano le domande di protezione internazionale al fine di garantire una decisione individuale, obiettiva ed imparziale; il momento principale di questa fase è senza dubbio il colloquio personale che, salvo rari casi espressamente previsti dalla normativa, ha luogo

per tutti i richiedenti nei mesi successivi alla presentazione della domanda.

Durante il colloquio, che deve svolgersi in condizioni di riservatezza ed è strutturato come una sorta di intervista, il richiedente asilo ha la possibilità di presentare personalmente - con l'ausilio di un interprete - le proprie esigenze di protezione, raccontando la propria storia, gli eventi e le motivazioni che lo hanno portato a fuggire dal paese di origine, le ragioni per cui questo non può garantirgli adeguata protezione e infine i timori e le paure che gli impediscono di fare ritorno in patria. Durante il colloquio il richiedente può essere assistito da un avvocato, oppure da "personale di sostegno" nel caso di tratti di una persona in situazione di particolare vulnerabilità.

- **Decisione della Commissione ed esito della domanda:**

Sulla base di quanto emerso nel corso del colloquio personale e tenendo in considerazione la situazione politica e sociale del paese di origine del richiedente asilo, nonché eventuale documentazione da questi presentata a supporto delle proprie dichiarazioni, la Commissione valuta la sua domanda di protezione internazionale.

In particolare, essa può decidere di riconoscere lo status di rifugiato politico, oppure quello di beneficiario della protezione sussidiaria altrimenti – qualora non sussistano i presupposti per il riconoscimento di una forma di protezione internazionale, ma il richiedente si trovi comunque in una situazione di vulnerabilità meritevole di tutela – può trasmettere gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione umanitaria. Infine, la Commissione può decidere di rigettare la domanda, rifiutando al richiedente qualsiasi forma di protezione: a tale diniego segue l'intimazione, da parte delle autorità di polizia, a lasciare il territorio dello Stato Italiano.

- **Fase giurisdizionale:**

Tale fase (solo eventuale) si verifica nel caso in cui il richiedente asilo, destinatario di un provvedimento negativo della Commissione Territoriale, decida di presentare un ricorso giurisdizionale avverso tale provvedimento. Il ricorso, che deve essere presentato entro un termine di tempo stabilito dalla legge, comporta un completo riesame, da parte del giudice, della domanda di protezione e quindi può concludersi con il riconoscimento di una qualche forma di protezione ed il rilascio del relativo permesso di soggiorno. Il procedimento prevede il ricorso in primo grado di fronte al giudice ordinario, in secondo grado davanti alla Corte d'appello e infine, dinanzi alla Corte di cassazione in terzo grado.

Le procedure sopra descritte, nonché le garanzie e le tutele che il c.d. decreto procedure prevede per i richiedenti asilo, delineerebbero un quadro normativo complessivamente di buon livello. Purtroppo, l'applicazione di tali previsioni è troppo spesso caratterizzata da un significativo scollamento tra norma e prassi, e da una notevole eterogeneità e discrezionalità nell'applicazione delle norme a livello territoriale dalle autorità interessate. Ecco solo alcuni degli aspetti più controversi:

- sulle autorità del Paese di accoglienza grava un **obbligo di informazione**: i richiedenti asilo, o potenziali tali, dovrebbero essere messi a conoscenza, fin dall'arrivo alla frontiera, del loro diritto di presentare una richiesta di protezione internazionale nonché delle finalità, delle modalità e delle conseguenze della procedura; purtroppo spesso l'opera di informazione –

quando posta in essere – è svolta ai valichi di frontiera o nelle questure in maniera piuttosto sommaria, tanto che i richiedenti arrivano presso i servizi territoriali (come le associazioni e gli sportelli di tutela socio legale) piuttosto confusi e disorientati sullo svolgimento della procedura e sui loro diritti e doveri;

- nei rapporti tra le autorità e il richiedente asilo manca – anche per scarsità di mezzi e risorse – un’adeguata **traduzione**, tanto nei documenti scritti che nella comunicazione verbale, in una lingua realmente comprensibile per l’interessato, che nella maggior parte dei casi è appena giunto in Italia e non sempre, nel proprio paese di origine, ha avuto la possibilità di apprendere una lingua veicolare; ugualmente scarsa, se non del tutto assente, la possibilità di avvalersi di una più ampia **mediazione**, che sia linguistica ma anche culturale;
- le singole Questure hanno sviluppato – indipendentemente dalla normativa – prassi e procedure che spesso complicano significativamente l’iter burocratico con cui deve confrontarsi il richiedente asilo;
- nella maggior parte delle città si rileva una cronica **dilatazione dei tempi** previsti per la presentazione e l’esame delle istanze di protezione: una procedura che dovrebbe compiersi in circa 35 giorni, di solito si protrae in un arco di tempo che va dai 4 ai 9 mesi circa. Ciò comporta per i richiedenti problemi pratici, poiché negli intervalli tra una fase e l’altra si trovano in una sorta di limbo, privi di uno status giuridico definito, e ricadute psicologiche, poiché la situazione di incertezza e precarietà nella quale si trovano fino alla decisione nel merito della loro domanda è carica tanto di aspettative quanto di paure;
- la **composizione delle Commissioni Territoriali**, e la loro diretta discendenza dal potere esecutivo, pongono problemi di indipendenza nonché di preparazione dei loro membri: il decreto procedure non specifica alcuna esperienza o competenza in materia di asilo per coloro che vengono nominati membri delle Commissioni e quindi, nel corso degli anni, si sono sedute in Commissione le figure più disparate: impiegati comunali, insegnanti, sacerdoti, avvocati, funzionari di polizia in servizio o in pensione. Per sopperire a tale situazione, alla Commissione nazionale è stato affidato il compito di organizzare periodiche formazioni (comunque non obbligatorie né preliminari all’assunzione dell’incarico), che da anni – per mancanza di risorse economiche – non hanno più luogo. Inoltre il sovraccarico di alcune CT, tra cui sicuramente quella di Roma, ha favorito lo sviluppo di alcune prassi improntate più alla celerità ed alla “produttività” che all’effettiva tutela del richiedente: una su tutte, la consuetudine di svolgere i colloqui personali anziché in composizione collegiale (come previsto dalla normativa per garantire un approccio multidisciplinare alla storia del richiedente asilo) alla presenza di un solo membro della Commissione;
- nella normativa mancano completamente passaggi procedurali mirati alla pronta identificazione e **presa in carico dei richiedenti vulnerabili** perché vittime di tortura o violenza estrema, un problema che, a seconda delle stime, coinvolge dal 25 al 70% dei richiedenti asilo; queste persone necessiterebbero di particolari accorgimenti in ogni fase della procedura ed in particolare durante il colloquio, quando sono costrette a rievocare le esperienze traumatiche che hanno vissuto;

Queste sono solo alcune delle lacune normative e procedurali che inficiano gravemente il livello di tutela dei diritti e della dignità del richiedente asilo, che notoriamente è una persona che giunge nel nostro paese in cerca di aiuto, accoglienza e protezione, portando con sé un bagaglio già critico e pesante di esperienze drammatiche, dalle tragedie nel Paese di origine fino ai traumi del viaggio e alla sofferenza per l'incertezza del futuro. Ciò nel contesto di un sistema di asilo comunque caratterizzato da due problematiche trasversali: l'approccio emergenziale all'arrivo dei richiedenti, che porta all'adozione di una serie di dispendiose misure a breve termine, a discapito di una più razionale ed efficiente programmazione a lungo termine, e la già citata mancanza di una legge organica in materia di asilo e protezione internazionale degli stranieri, che integri le lacune dell'attuale normativa e raccolga tutte le disposizioni in materia, in modo da costituire un quadro di riferimento completo e coerente.

L'ACCOGLIENZA DI RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI IN ITALIA

Il numero dei rifugiati è in continuo aumento: dal gennaio all'aprile 2014 sono giunti sulle coste meridionali dell'Europa circa 42 mila migranti, di cui ben 21 mila hanno presentato richiesta di asilo. Secondo i dati diffusi da Frontex, di questi 42 mila, 25.650 sono sbarcati in Italia. I numeri crescono e proporzionalmente aumenta anche l'incapacità di garantire un percorso dignitoso di accoglienza a persone bisognose di protezione internazionale.

Dopo lunghi ed estenuanti viaggi in cui la propria vita è appesa al filo della sorte, cosa succede ai migranti che riescono a sbarcare sulle coste italiane?

Il sistema di accoglienza italiano è prevalentemente strutturato in centri di accoglienza e prevede quattro tipi diversi di strutture:

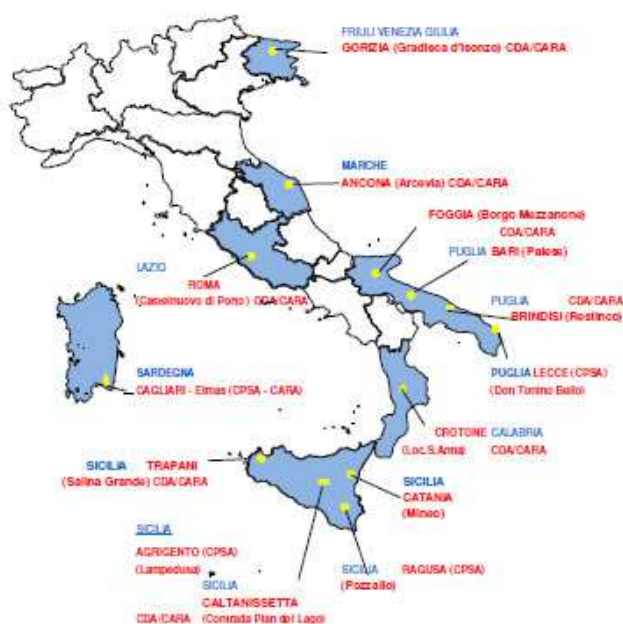
- Centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA);
- Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e centri di accoglienza ordinari (CDA);
- Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR).

Un primo periodo viene trascorso nei centri di primo soccorso e accoglienza (**CPSA**), allestiti nei luoghi di maggiore sbarco dove, dopo aver dato al migrante le prime cure mediche ed aver effettuato il fotosegnalamento, si procede all'accertamento dell'intenzione di richiedere asilo. Quest'ultima, infatti, è il discrimine per essere indirizzati in un centro piuttosto che in un altro: i migranti che non richiedono la protezione internazionale vengono condotti nei CIE (Centri di Identificazione ed Espulsione)⁵, mentre quelli che la richiedono vengono ospitati nei CARA. Nella realtà, la complessità delle procedure burocratiche impedisce una distinzione netta tra chi deve soggiornare nell'uno o nell'altro centro. Capita, infatti, che alle frontiere non venga data sempre la possibilità di chiedere asilo e, di conseguenza, molti potenziali richiedenti asilo finiscono nel circuito dei CIE, in deroga alla Convenzione di Ginevra.

⁵ Vista la complessità della tematica di non opportuno approfondimento in questa sede, rimandiamo a studi più approfonditi sui CIE, tra cui quelli dell'Associazione Lunaria (http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2014/01/SINTESI_IDIRITTINONSONOUNCOSTO.pdf) e di MEDU - MEDici per i Diritti Umani (<http://www.mediciperidirittiumani.org/arcipelago-cie-indagine-sui-centri-di-identificazione-ed-espulsione-italiani-2/>)

I **CARA** sono strutture nelle quali il richiedente asilo dovrebbe per legge essere ospitato per un periodo di sei mesi, prorogabili ad altri sei, per consentire la sua identificazione e la definizione della procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. I tempi di permanenza sono però drammaticamente più lunghi di quelli previsti: a causa dell'inefficienza del sistema e delle attese per procedure e documenti, la maggior parte delle persone trascorre nei CARA periodi che arrivano anche ad un anno e mezzo/due nei casi limite.

Attualmente le principali strutture sono nove e si trovano a Bari, Brindisi, Caltanissetta, Catania, Crotone, Foggia, Gorizia, Roma, Trapani.



Gli enti gestori dei CARA hanno il compito di assicurare assistenza e protezione, fornendo cibo, vestiti e un tetto sotto cui vivere, preparando all'avvio di un successivo percorso di riacquisizione della propria autonomia, volta all'integrazione a livello sociale e professionale. Eppure, tra la teoria e la prassi si evince certa divergenza: quello reale, è un sistema contraddittorio e con diverse lacune, palesate dalle continue manifestazioni, dai disordini e dagli scioperi da parte degli "ospiti" e dalle inchieste su trattamenti disumani dei rifugiati nei centri. Appare ormai chiara l'impossibilità di concepire un sistema di accoglienza esclusivamente basato sulla sicurezza.

L'attuale sistema, che continua a gestire l'arrivo di migranti e rifugiati in termini emergenziali, si dimostra inadeguato tanto dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

I CARA sono strutture isolanti dal resto dei cittadini, attorno ai quali vengono eretti muri di cemento e, talvolta, vere e proprie sbarre. Per il richiedente asilo è possibile uscire nelle ore diurne, ma la lontananza fisica dal paese o dalla città, costringe di fatto le persone a trascorrere tutto il loro tempo all'interno dei centri. All'interno di queste strutture, collocate in ex caserme, vige un regime di sorveglianza molto stretto e non vi è un'adeguata attenzione per le situazioni di vulnerabilità fisica o psicologica.

Di seguito, elenchiamo le principali criticità riscontrate all'interno di queste strutture:

- condizioni igieniche carenti (in alcuni casi, rilevati scarafaggi nelle stanze, docce sprovviste di porte, servizio lavanderia non presente, ecc.);

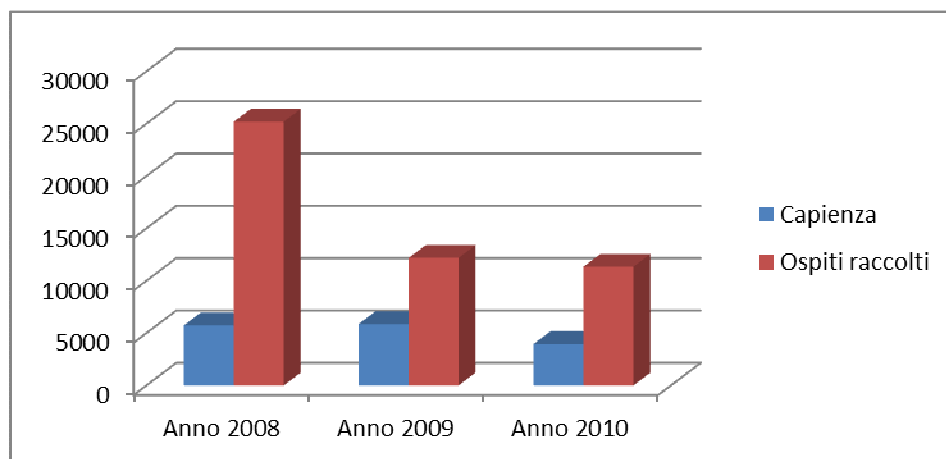
- assenza di luoghi destinati al culto religioso o ludico-ricreativo, né spazi per facilitare gli incontri con le famiglie;
- stanze quasi sempre sovraffollate e prive di arredamento;
- mancanza di spazi sicuri per la custodia degli effetti personali;
- *pocket money* giornaliero insufficiente, erogato non in forma monetaria o spendibile in modo limitato;
- prestazioni sanitarie erogate unicamente tramite tessera STP - Straniero Temporaneamente Presente, che non è identificativa e dà accesso solo a cure mediche urgenti;
- assenza di un'informativa legale adeguata riguardante la procedura di asilo;
- numero insufficiente di mediatori;
- corsi di lingua italiana erogati da mediatori e non da personale qualificato;
- nella maggior parte dei CARA viene negato l'accesso ad associazioni umanitarie e di volontariato e ad enti del terzo settore.

Inoltre, durante il periodo di attesa del riconoscimento dello status di rifugiato, il richiedente asilo non può svolgere alcuna attività lavorativa né proseguire gli studi. Ciò contribuisce a generare frustrazione, malessere e senso di vivere in un limbo.

Le associazioni umanitarie svolgono un ruolo fondamentale nel supplire alle carenze del sistema di accoglienza, cercando di supportare, nel migliore dei modi, questa prima fase di accoglienza del migrante.

Le statistiche sulle presenze effettive in questi centri non sono divulgate in maniera trasparente e risultano, quindi, di difficile comprensione, anche a causa della parziale sovrapposizione tra CARA e CDA. Ciò non consente di comprendere con esattezza quanti siano i posti riservati all'accoglienza dei richiedenti asilo e quanti richiedenti asilo siano effettivamente ospitati in tali centri. I dati più aggiornati sulle presenze reali nei CARA, che raramente corrispondono al numero di posti disponibili, risalgono al 2010, elaborati grazie ad un'accurata ricerca sul campo fatta dall'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione.

Rapporto capienza – ospiti raccolti nei CARA e CDA

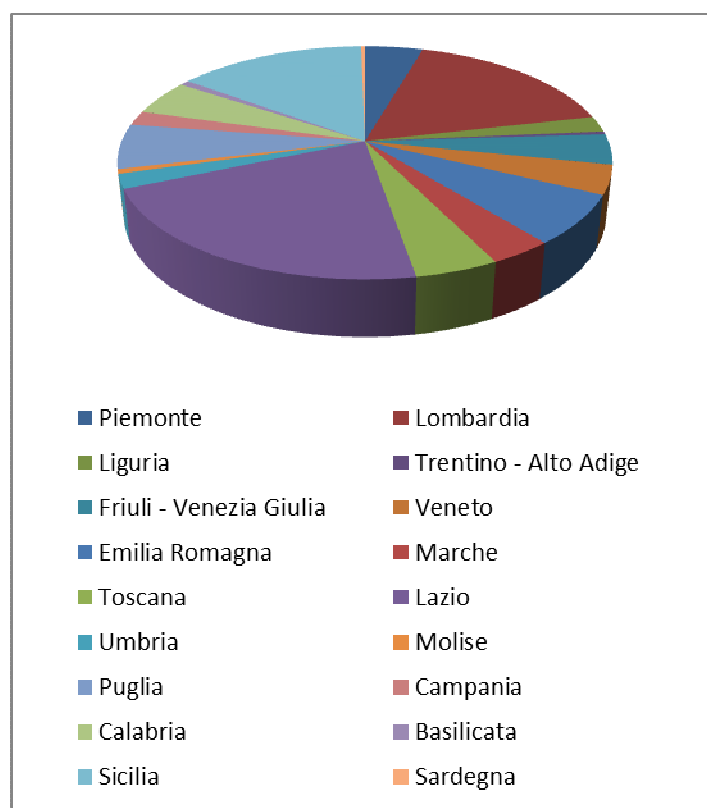


Dal grafico emerge subito la discrepanza, stabile nel corso degli anni, tra posti disponibili e ospiti effettivamente accolti. Da ciò si evince che, la situazione di sovraffollamento era presente ben prima del massiccio arrivo di richiedenti protezione internazionale a seguito delle Primavere arabe. Direttamente connesso a tale sovraffollamento e all'insufficienza di posti è il fatto che molti richiedenti asilo e rifugiati debbano attendere svariati mesi, senza alcun alloggio, prima di essere inseriti in un centro o essere trasferiti in una città distante da quella in cui è stata presentata la domanda d'asilo.

Non ci sono dati ufficiali sulla spesa pubblica per la gestione di questi centri ma, secondo fonti della Caritas, ogni anno i costi sfiorano i 55 milioni di euro, mentre secondo i dati dell'Associazione Lunaria, nel periodo tra il 2005-2011, lo stato ha speso 1 miliardo di euro per il mantenimento di queste strutture.

Infine, a comporre il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati vi è lo **SPRAR**, ovvero il Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati, formato dalla rete degli enti locali che accedono al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*. Questo sistema di accoglienza è gestito dal Servizio Centrale, istituito dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - in convenzione con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). Lo scopo della rete sarebbe garantire “*un'accoglienza integrata*” che preveda attività di informazione, accompagnamento, assistenza e orientamento, attraverso la costruzione di percorsi individuali di inserimento socio-economico.

Al 2013, lo SPRAR ha in attivo 3.000 posti di accoglienza, di cui 2.500 per categorie ordinarie, 450 per categorie vulnerabili, 50 per persone con disagi mentali. Sono coinvolte 71 province e 19 Regioni, e i posti di accoglienza ricevono risorse dalla Protezione Civile e dall'8 per mille.



I servizi erogati nel 2012 sono stati 47.051 e riguardano: assistenza sanitaria, assistenza sociale, mediazione linguistico-culturale, inserimento lavorativo, attività multiculturali e orientamento legale. Dal 2014, il Servizio Centrale ha attivato un aumento di 13mila nuovi posti, che diventeranno 16mila nei prossimi mesi, a seguito di un accordo tra l'ANCI e il Viminale, con un'aggiunta di ulteriori posti da attivare per urgenze su richiesta del Ministero dell'Interno, fino ad un massimo di 20mila. Secondo le dichiarazioni del presidente dell'ANCI Fassino, rilasciate dopo l'incontro avuto con il ministro dell'Interno Alfano il 10 giugno scorso, questa estensione dei posti SPRAR sarà sufficiente a gestire il crescente numero di sbarchi sulle nostre coste e, quindi, a garantire accoglienza adeguata ai sempre più numerosi migranti che chiedono asilo sul nostro territorio. Il numero di posti, in realtà, sottostima gravemente il fenomeno. Inoltre, è auspicabile che le altre strutture attivate e i cui posti sono stati già assegnati ad enti gestori, si uniformino rapidamente agli standard dello SPRAR, evitando un abbassamento generale delle condizioni di accoglienza.

Come nel caso dei CARA, a dichiarazioni d'intenti condivisibili e apprezzabili, corrisponde spesso una discrepanza nella prassi reale. In particolare, il Sistema SPRAR presenta le seguenti criticità, rinvenute dal lavoro quotidiano degli operatori del settore:

- i posti pensati per le future emergenze sono in realtà tutti già assegnati, a dimostrazione di una sottostima degli arrivi e di una difficoltà nella gestione;
- i tempi di attesa per essere inseriti nel sistema sono lunghissimi, e costringono i richiedenti asilo e i rifugiati a vivere per strada anche per diversi mesi;
- il periodo di permanenza è spesso insufficiente per creare effettivi percorsi di *empowerment* ed inclusione socio-economica, come previsto dalle linee guida dello SPRAR;
- spesso si verifica un blocco del *turn over* degli ospiti, comportando un allungamento dei tempi di permanenza per questioni burocratiche e un ritardo drastico, pertanto, nell'inserimento dei successivi ospiti.

Nonostante il sovraffollamento delle strutture di accoglienza, le stime sostengono che circa il 30-50% dei migranti in attesa di documenti, non riesce a vedersi garantito il diritto ad un'effettiva accoglienza durante la procedura. Per questo motivo, oltre alle strutture governative di accoglienza, si è assistito al moltiplicarsi di ulteriori **strutture emergenziali** attivate dalle diverse Prefetture. Si tratta di strutture informali, transitorie, improvvisate e scarsamente regolamentate, quali ad esempio residence, hotel, strutture sportive ecc., che presentano caratteristiche strutturali e gestionali del tutto inadeguate alla funzione di accoglienza. Gli enti gestori ricevono un'indennità di circa 30 € al giorno a persona, che nel periodo dell'Emergenza Nord Africa, ha permesso la nascita di un vero e proprio giro d'affari a danno dei migranti e delle stesse autorità governative.

CONCLUSIONI

La storia della gestione emergenziale dell'immigrazione nel nostro Paese può essere descritta agevolmente attraverso due episodi paradigmatici: il naufragio della Vlora e quello di Lampedusa. Il primo, dell'agosto 1991 nel porto di Bari, può essere citato come il più grande respingimento di immigrati nella storia italiana ed europea; il secondo e più recente, dell'ottobre 2013 a Lampedusa, come la più grave catastrofe marittima nel Mediterraneo dall'inizio del XXI secolo.

L'8 agosto 1991, quando entrò nel porto di Bari la nave mercantile Vlora, trasportando 20mila profughi albanesi in fuga dopo la caduta del regime comunista, si scontrarono in Italia due posizioni contrastanti sulle modalità per affrontare l'ondata di profughi. Da un lato, le istituzioni e la popolazione locale, le associazioni laiche e religiose, spingevano per una gestione inclusiva di un'emergenza sicuramente grave, ma sostenibile. Dall'altro lato, un indirizzo rigido del governo, che puntava a risolvere il problema con l'immediato respingimento dei profughi in Albania. Vinse la linea della fermezza, nel torrido caldo di agosto, migliaia di migranti, compresi donne e bambini, vennero rinchiusi per una settimana nello Stadio della Vittoria a Bari per essere poi rimpatriati.

Il respingimento di Bari segna una cesura profonda nella storia dell'immigrazione in Italia.

Il 1991 funse da spartiacque: l'Italia scoprì di essere terra d'approdo per migliaia di cittadini albanesi. Fu un vero e proprio esodo biblico, il primo verso l'Italia: in un giorno arrivarono nel porto di Brindisi, a bordo di navi mercantili e di imbarcazioni di ogni tipo, 27 mila migranti. Il nostro Paese si ritrovava dinanzi ad un'emergenza umanitaria. Basti pensare che nel 1991, sono state avanzate 21.404 richieste d'asilo da parte di cittadini albanesi.

Dopo l'esplosione dell'immigrazione albanese nel 1991, alla fine del decennio sarà la diaspora dell'immigrazione dalla ex Jugoslavia a suscitare nuove ondate di paura.

Dalla fine degli anni '90 e poi nel corso dei primi anni del 2000 saranno i rumeni, ed in particolare i Rom rumeni, ad essere definiti come i nuovi invasori. Più recentemente, in linea col ripetersi delle sindromi dell'assedio nella società italiana, vengono additati come una minaccia gli sbarchi di immigrati "clandestini" a Lampedusa.

Sotto il profilo quantitativo, negli ultimi dieci anni gli sbarchi di migranti sulle coste italiane hanno rappresentato una percentuale minima degli ingressi totali di migranti e richiedenti asilo, meno dell'8%, e gli sbarchi a Lampedusa una quantità irrisoria, se si esclude il 2011, l'anno delle Primavere arabe.

Nonostante le rigide politiche di controllo dell'immigrazione realizzate nel corso degli ultimi vent'anni, oggi l'Italia può essere considerata un Paese d'immigrazione che si è ormai avvicinato alla media dei Paesi europei con più antica tradizione migratoria quali Francia, Regno Unito o Germania. Due indicatori, tuttavia, appaiono ancora esemplari dei ritardi e dell'inadeguatezza delle politiche migratorie: le limitate concessioni di cittadinanza ed il numero esiguo di riconoscimento dello status di rifugiato, che evidenziano un ritardo strutturale nella capacità di riconoscimento dei diritti, con una pervicace difesa del sistema dello *jus sanguinis* e con la persistente assenza di una legge in materia di asilo. Ad oggi, infatti, l'Italia non si è ancora dotata di una legge che garantisca e disciplini in modo organico il diritto d'asilo. Con l'attuale sistema, il destino di chi cerca protezione è spesso quello dell'incertezza nel futuro, della reclusione, della violazione di diritti fondamentali, della frustrazione dovuta alle lunghe attese burocratiche e alla dipendenza assistenziale.

Occorre, tuttavia, sottolineare come il ritardo e parte degli errori italiani siano anche il risultato di una costruzione dell'Unione Europea incentrata molto sul mercato e poco sui diritti, molto propensa

a garantire la libera circolazione di merci e capitali, ma decisamente più selettiva in materia di circolazione delle persone. Poiché l'Italia rappresenta una delle frontiere esterne maggiormente esposte dell'Europa, essa ha ricevuto costanti sollecitazioni dalle istituzioni di Bruxelles per potenziare il sistema di contrasto dell'immigrazione irregolare. Ne è un esempio il continuo rafforzamento delle attività dell'Agenzia Frontex che ha fornito ai Paesi dell'Europa meridionale un modello di intervento basato sulla sicurezza, con una politica dei respingimenti che ha prevalso sulle sempre più deboli politiche di accoglienza e che ha anticipato gli interventi di respingimento realizzati dall'Italia negli anni 2008 e 2009.

In questo quadro storico dell'immigrazione in Italia, la tragedia del 3 ottobre 2013 a Lampedusa segna una nuova profonda frattura, dopo quella del 1991. A questa sono seguiti appelli del Governo dell'epoca al Consiglio d'Europa, e risposte che sono andate solo nella direzione di rafforzare le operazioni di intercettazione delle imbarcazioni e degli ingressi "illegali" lungo le frontiere esterne, nella convinzione di poter salvare in questo modo le vite dei migranti e contrastare il traffico e la speculazione. Il Ministro Alfano chiede ora di individuare una via d'uscita da Mare Nostrum «per accogliere quelli che hanno diritto all'asilo, ma espellere quelli che non ce l'hanno». Attendiamo gli orientamenti del nuovo Governo e quelli del semestre di presidenza italiana.

Nonostante la gravità crescente della crisi economica, la diffusione ampia di movimenti xenofobi ed anti-europeisti che hanno caratterizzato le recenti elezioni europee, i processi di trasformazione in atto nell'area mediterranea, vi è la necessità di un ripensamento radicale del ruolo degli Stati membri e delle modalità di costruzione dell'Unione Europea. Come il sistema monetario, anche le politiche nazionali ed europee d'immigrazione e d'asilo hanno necessità di nuovi orizzonti strategici, capaci di mettere al centro una società basata sull'accoglienza e su una gestione delle frontiere coerente, attenta ai problemi della sicurezza, ma allo stesso tempo garante di un sistema di mobilità libera e condivisa. Le politiche di uscita e di ingresso in un'area come quella euro-mediterranea, caratterizzata da regimi demografici squilibrati, non possono essere più pensate in modo unilaterale, ma concordate nell'ambito di partenariati egualitari con i Paesi di origine e di transito, che da un lato permettano di valorizzare i processi transnazionali e dall'altro siano strumento per la protezione dei profughi e richiedenti asilo. L'Italia, nella sua posizione geografica di ponte naturale tra l'Europa e paesi della sponda sud del Mediterraneo, potrà esigere il sostegno e la solidarietà delle istituzioni europee, soltanto ammettendo il fallimento delle proprie politiche migratorie, e recuperando il tempo perso nella creazione di una legislazione nazionale adeguata alle esigenze di protezione internazionale di migliaia di persone che bussano alle porte della famigerata fortezza.

C'è la necessità di superare la logica securitaria e costruire nei fatti un autentico sistema europeo comune d'asilo che garantisca a chi voglia raggiungere l'Europa, soprattutto nei punti di frontiera, l'accoglienza e l'accesso effettivo alle procedure d'asilo. C'è l'urgenza di porre fine alle morti annunciate nel Mediterraneo e restituire dignità e diritti a chi cerca rifugio nel nostro continente.

Perché, come scrisse N. Mandela: «Il valore di una democrazia si misura in base al rispetto e all'attenzione che questa mostra verso gli ultimi».

Prigione

Ndjock Ngana

*Vivere una sola vita,
in una sola città,
in un solo paese,
in un solo universo
vivere in un solo mondo
è prigioniero.*

*Amare un solo amico,
un solo padre,*

*una sola madre,
una sola famiglia
amare una sola persona
è prigioniero.*

*Conoscere una sola lingua,
un solo lavoro,
un solo costume,
una sola civiltà,
conoscere una sola logica
è prigioniero.*

*Avere un solo corpo,
un solo pensiero,
una sola conoscenza,
una sola essenza,
avere un solo essere
è prigioniero*

GLOSSARIO

<p>STATUS DI RIFUGIATO</p>	<p>È riconosciuto a colui che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche si trova fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo fondato timore, avvalersi della protezione di questo Paese. Oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno (ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951)</p>
<p>ASILO COSTITUZIONALE</p>	<p>È la protezione riconosciuta ai sensi dell'articolo 10 comma 3 della Costituzione italiana che statuisce che “lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica”. Tale tipologia di asilo, ai sensi della costituzione, viene usualmente riconosciuta a seguito di sentenza del giudice civile e per prassi garantisce gli stessi diritti riconosciuti dallo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951.</p>
<p>PROTEZIONE PER MOTIVI UMANITARI</p>	<p>Ai sensi dell'articolo 5 comma 6 del Testo Unico sull'Immigrazione, si stabilisce che “il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali [...] salvo che ricorrano seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano”. Ai sensi di questo articolo, la Commissione per il riconoscimento della protezione internazionale raccomanda alla Questura il rilascio del permesso per motivi umanitari a seguito di audizione del richiedente asilo, tuttavia la capacità decisionale per il rilascio di tale permesso rimane comunque in capo alla Questura. Inoltre, all'articolo 19 comma 1 del Testo Unico sull'Immigrazione si fa divieto di espellere o respingere uno straniero “verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, sesso, lingua, cittadinanza, religione, opinioni politiche, condizioni</p>

	<p>personali e sociali”.</p> <p>All’articolo 11 comma 1 lett. c)ter del DPR 394/1999 – Regolamento di Attuazione del TUI – si stabilisce, ancora, che il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato previo parere delle Commissioni territoriali “ovvero acquisizione dall’interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazione personali che non consentono l’allontanamento dello straniero dal territorio nazionale”.</p>
PROTEZIONE SUSSIDIARIA	<p>È riconosciuta al cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato (ai sensi dell’art. 1 della Convenzione di Ginevra) ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine o nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave (la condanna a morte o all’esecuzione; la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo paese di origine; la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale).</p>

RAPPORTI E ARTICOLI CONSULTATI:

ASGI, *Il diritto alla protezione. La protezione internazionale in Italia. Quale futuro?*, 2011.

Associazione Centro Astalli, FOCUS-Casa dei Diritti Sociali, *Ricerca giuridica sugli orientamenti giurisprudenziali in materia d'asilo*, 2003.

Associazione Centro Astalli, FOCUS-Casa dei Diritti Sociali, *Storie di diritti negati*, 2003.

Associazione Lunaria, *I diritti non sono un "costo". Immigrazione, welfare e finanza pubblica*, 2013.

Caritas – Migrantes, *XXIII Rapporto immigrazione 2013. "Tra crisi e diritti umani"*. Tau Editrice, 2013.

CeSPI - Centro Studi di Politica Internazionale, *L'impatto delle primavere arabe sui flussi migratori regionali e verso l'Italia*, 2012.

Consiglio Italiano per i Rifugiati, *Conosci i tuoi diritti? Il regolamento Dublino e la procedura d'asilo in Italia*, 2012.

Consiglio Italiano Rifugiati, *Il Punto su Sbarchi Di Migranti e Rifugiati e Operazione "Mare Nostrum" tutti i dati commentati dal CIR*, 2014.

EUROSTAT, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2013*

FOCUS-Casa dei Diritti Sociali, *Diritto di Asilo e Solidarietà*, 2010.

Fondazione Leone Moressa, *Sbarchi in aumento. La situazione reale in Italia*, 2014.

Frontex, *Annual Risk Analysis*, 2014.

ISPI, *In Fuga Dall'Africa: Nuove Rotte, Stessi Traffici*, 2013.

ISPI, *Le Disperate Rotte dell'Immigrazione*, 2013.

Marco Della Pina, *Rivista del Centro Interdisciplinare Scienze per la Pace dell'Università di Pisa, Immigrazione, dopo la strage di Lampedusa*, 2013.

Ministero dell'Interno, *Quaderno Statistico per gli anni 1990-2012*, 2013.

Petrovic N., *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia*. Franco Angeli, 2013.

SPRAR, *Rapporto annuale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, anno 2012/2013*.

Tria L., *Le politiche dell'Unione Europea sull'immigrazione e il controllo delle frontiere*, 2009.

UNHCR, *Asylum Trends 2013, Levels and Trends in Industrialized Countries*, 2013.

SITOGRAFIA:

aljazeera.com

amnesty.it

asgi.it

cinformi.it

cir-onlus.org

dirittiefrontiere.blogspot.it

dirittisociali.org

eurostat.ec.europa.eu

fortesseurope.blogspot.it

frontex.europa.eu

guerrepace.org

hrw.org

iai.it

imap-migration.org

inchieste.repubblica.it

ispionline.it

italiarazzismo.it

lastampa.it

legxv.camera.it

lunaria.org

nytimes.com

parlamento.it

repubblica.it

scienzaepace.unipi.it

serviziocentrale.it

speciali.espresso.repubblica.it

storiemigranti.org

unhcr.org

Questo opuscolo vuole essere un nostro contributo alla
Giornata Mondiale del Rifugiato, che ogni anno si celebra il 20 giugno,
per ribadire il nostro impegno a **tutela del diritto d'asilo**,
affinché sia garantita l'**accoglienza** di chi è costretto a fuggire da violenze e persecuzioni, per sviluppare
una **cultura solidale e democratica**

Opuscolo realizzato **grazie** alle **giovani Volontarie del Servizio Civile Nazionale**: Anna **Benedetto**,
Alessia **Biocco**, Sara **Curci**, Elisa **Filippetti**,
Emanuela **Greco** e Aline **Kabwiku** e curato da Amalia **Romano**

FOCUS-Casa dei Diritti Sociali
Associazione di volontariato laico
Piazza Vittorio Emanuele II n.200185 Roma
tel.06.4464613 Fax 06.4465397
net@dirittisociali.org
www.dirittisociali.org