



Oltre la frontiera: le barriere al riconoscimento del diritto di asilo in Italia



MEDICI SENZA FRONTIERE – MISSIONE ITALIA

Maggio 2006

Premessa

Richiedenti asilo e rifugiati, persone in fuga da guerre e persecuzioni, trovano all'arrivo nel nostro paese nuovi ostacoli e barriere spesso insormontabili al riconoscimento dei loro diritti. Il percorso relativo al riconoscimento dello status di rifugiato presenta aspetti critici sia sul piano strettamente giuridico che su quello della concreta applicazione. Per questo è necessario un profondo ripensamento dell'intero sistema dell'accesso alla procedura di asilo, dell'esame della domanda e della costruzione di percorsi di integrazione in favore dei richiedenti asilo, titolari di protezione umanitaria e rifugiati. E' quanto emerge dal rapporto dall'organizzazione umanitaria internazionale Medici Senza Frontiere sullo stato di applicazione delle procedure in materia di asilo in Italia.

Il regolamento sulle procedure di asilo è entrato in vigore da meno di un anno; certamente, quindi, alcune criticità relative all'esame della domanda e alla gestione dei centri possono dipendere dalla difficoltà di predisporre una procedura così complessa, tuttavia, alcuni aspetti particolarmente controversi appaiono strutturali (incertezza sui tempi, violazione delle norme sulla trasparenza dei procedimenti amministrativi, status 'incerto' di alcuni centri, accesso negato ai Centri di Identificazione agli enti di tutela) e, dall'altra parte, appare grave che, in alcuni casi, le stesse norme appena varate siano già state disattese (come è il caso del numero di membri presenti nelle Commissioni Territoriali).

Il presente studio costituisce una tappa di un percorso già avviato con la redazione dei precedenti rapporti di MSF-Missione Italia: *“Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza. Anatomia di un fallimento”* e *“I frutti dell'ipocrisia. Storie di chi l'agricoltura la fa. Di nascosto”*¹.

Nel corso dell'indagine sui Centri di Permanenza Temporanea (CPT), MSF aveva già rilevato la presenza di richiedenti asilo all'interno di queste strutture e denunciato con forza l'esistenza di centri senza uno status giuridico definito già allora chiamati “ibridi” ove si trovano tuttavia trattenuti richiedenti asilo. Nell'indagine svolta lo scorso anno sulle condizioni di vita e di salute dei lavoratori stranieri stagionali è emerso che circa il 25% dei lavoratori visitati aveva presentato domanda di asilo, quasi il 7% aveva già ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato. Si è visto cioè come spesso i richiedenti asilo siano costretti ad affrontare un nuovo viaggio, un lungo cammino per l'Italia in cerca di alloggio e di mezzi di sostentamento, diventando in molti casi una risorsa fondamentale per la nostra economia: manodopera a basso costo, facilmente reperibile, che non vanta diritti sindacali.

Si è voluto quindi, con questo nuovo rapporto, indagare se le nuove procedure introdotte dal 21 aprile 2005 siano valse a modificare almeno in parte questo stato di cose, o abbiano invece aperto nuove ferite, nuove difficoltà all'interno del panorama dei diritti riconosciuti ai richiedenti asilo.

¹ Entrambi pubblicati dalla casa editrice Sinnos, il primo nel gennaio del 2005 e il secondo nel maggio dello stesso anno-

Nell'intento di indagare questa realtà, si è dovuta necessariamente adottare una prospettiva più complessa, inserendo le informazioni raccolte nel corso delle attività di assistenza medica e legale, all'interno di un'analisi volta, più in generale, ad accertare il rispetto delle procedure e dei diritti stabiliti per legge in favore dei richiedenti asilo.

La genesi del progetto

MSF è un'organizzazione internazionale indipendente che opera con circa 400 progetti in più di 70 paesi con un mandato medico e umanitario.

I progetti di Medici Senza Frontiere in Italia ("Missione Italia") nascono nel 1999 con l'intento di assistere una popolazione estremamente vulnerabile composta da uomini, donne e bambini stranieri arrivati nel nostro Paese per motivi economici o per chiedere protezione. MSF svolge a Lampedusa e in Sicilia attività di assistenza sanitaria e umanitaria in favore degli stranieri che sbarcano sulle coste italiane e lavora all'interno delle ASL in Campania, Calabria, Puglia e Sicilia per garantire l'accesso alle cure agli stranieri privi del permesso di soggiorno.

Rilevando, nel corso delle attività mediche (agli sbarchi e nei progetti sul territorio), la mancanza di consapevolezza da parte dei migranti e dei richiedenti asilo dei diritti loro riconosciuti, Missione Italia si è dotata di servizi di informazione legale, con particolare riferimento all'assistenza nei confronti di coloro che presentano domanda di asilo (informazioni relative alla procedura, preparazione in vista dell'audizione con le Commissioni Territoriali). Tale attività nasce quindi per rispondere in modo diretto ai problemi che maggiormente affliggono i migranti presenti sul nostro territorio ed è una delle basi irrinunciabili per le attività di comunicazione e pressione verso le istituzioni.

Sono attivi servizi di informazione legale nei progetti a Roma e Napoli e operatori legali sono presenti sia nelle attività successive agli sbarchi che nel progetto di assistenza ai lavoratori stranieri stagionali. Fino al mese di febbraio 2006 un consulente legale ha svolto servizi di informazione e assistenza presso alcuni locali situati nei pressi del Centro di Identificazione di Borgo Mezzanone.

Questo rapporto nasce quindi dalla percezione della necessità, della responsabilità e dell'urgenza di dare voce a ciò che gli operatori di MSF osservano durante le attività svolte e alle storie che raccolgono nel corso dei servizi di consulenza legale.

Dalle vicende di cui siamo testimoni emerge l'insufficienza e l'inadeguatezza dei servizi predisposti da parte di enti istituzionali e non in favore di richiedenti asilo e rifugiati.

Metodologia

Le informazioni su cui si basa il presente rapporto sulle procedure relative al diritto di asilo sono state ricavate principalmente dai dati raccolti nelle attività di consulenza legale e quindi sono il frutto delle testimonianze dirette dei beneficiari dei nostri servizi.

La dislocazione dei progetti di MSF in Italia consente di avere un'idea del percorso che i richiedenti asilo compiono successivamente al loro arrivo in Italia. Questo rapporto si propone di narrare questo viaggio e non assume la prospettiva dei dati ufficiali ma quella dei racconti di quanti fuggono dal proprio paese e chiedono protezione allo Stato italiano.

Il racconto si snoda quindi a partire dalle operazioni successive agli sbarchi e si allarga fino alle realtà incontrate nelle città e nelle aree ove i richiedenti asilo maggiormente si concentrano, attraversando tutte le difficoltà burocratiche e i mille ostacoli che si frappongono al riconoscimento del diritto di asilo.

Il periodo di osservazione è compreso tra il 21 aprile 2005 e il 15 febbraio 2006, ovvero da quando è entrato in vigore il regolamento 303/2004 sulle procedure di asilo.

I dati sono stati organizzati tenendo conto delle diverse fasi della procedura, dalla presentazione della domanda, all'esame con la Commissione territoriale (CT), fino al successivo esito dell'audizione.

Il campione complessivo di utenti, **soggetti alla 'nuova procedura'**, è di **380 unità**², mentre MSF ha seguito, nel 2005, **483 richiedenti asilo che avevano presentato domanda di asilo prima del 21 aprile 2005**.

Nel tentativo di delineare un quadro che fosse il più ampio impossibile, MSF ha inoltre incontrato il Prefetto della Commissione nazionale per il diritto di asilo, rappresentanti dell'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (ACNUR), membri dell'ANCI e alcune organizzazioni di tutela dei rifugiati.

La Commissione nazionale (CN), in particolare, ha fornito dati importanti rispetto al numero di domande esaminate dalle CT e ai relativi esiti.

Principali risultati dell'inchiesta

► Criticità presenti nella normativa

L'attuale disciplina del diritto di asilo è caratterizzata dalla coesistenza di due diverse procedure, l'una introdotta nel 1990, l'altra entrata in vigore il 21 aprile 2005:

- Le norme cui sono sottoposti gli stranieri che hanno fatto ingresso in Italia prima del 21 aprile presentano enormi lacune, parzialmente colmate, in questi anni, dalla prassi. In particolare destano preoccupazione la durata della procedura ed il sistema di accoglienza.

² Tuttavia, è necessario chiarire che non per tutti gli utenti è stato possibile compilare la totalità delle informazioni richieste nel database. Alcuni dati faranno quindi riferimento ad un campione numerico inferiore.

Spesso, infatti, i richiedenti asilo attendono più di due anni per vedere esaminata la propria domanda e ricevono assistenza e accoglienza in un numero molto limitato di casi.

- L'attuale normativa introduce l'istituto del trattenimento dei richiedenti asilo in Centri di identificazione (Cdi) e in CPT:
 - la disciplina di tale strumento (soprattutto per come configurata dal regolamento 303/2004) presenta evidenti aspetti di incostituzionalità in quanto prevede casi in cui il richiedente asilo non è autorizzato ad uscire dai centri, senza tuttavia prevedere il controllo giurisdizionale in tali situazioni. Viene quindi ammessa una limitazione della libertà personale violando l'art. 13 della Costituzione. Nel caso in cui la domanda venga presentata dal richiedente trattenuto nel CPT viene invece previsto l'intervento del giudice;
 - l'allontanamento volontario del richiedente asilo dal centro comporta la rinuncia alla domanda di riconoscimento dello status di rifugiato in violazione del carattere soggettivo del diritto di asilo;
 - il trattenimento è previsto in modo generalizzato, infatti, nelle varie situazioni in cui può o deve essere disposto il trattenimento vengono assimilate situazioni sostanziali molto diverse tra loro, annullando la portata del principio secondo cui "il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda".
- Il richiedente asilo trattenuto nel Cdi non ha diritto al rilascio del permesso di soggiorno e accede alle cure con le modalità previste per gli stranieri irregolari (rilascio del codice STP – straniero Temporaneamente Presente). Desti particolare preoccupazione la situazione di 'indeterminatezza' nella quale viene a trovarsi il richiedente che, pur regolarmente presente sul territorio, non può godere dei diritti conseguenti al rilascio di un permesso (rilascio della tessera sanitaria, accesso al gratuito patrocinio, ecc.).
- Per quanto riguarda l'esame della domanda, sono state istituite sette Commissioni territoriali:
 - le Commissioni sono composte prevalentemente da funzionari dipendenti dal Ministero dell'Interno e non si configurano quindi quali organi amministrativi indipendenti;
 - in base a un'ordinanza recentemente emanata la Commissione 'per fronteggiare l'eccezionale afflusso di stranieri' può esaminare a maggioranza dei propri componenti. Appare controversa la possibilità che un'ordinanza, peraltro non circoscritta nel tempo e nello spazio di applicazione, possa derogare alla norma regolamentare, la quale chiaramente configura la Commissione quale organo collegiale perfetto.
- Rispetto ai mezzi di impugnazione:
 - risulta particolarmente breve il termine previsto sia per la presentazione della richiesta di riesame (5 giorni) che per il deposito del ricorso avverso la decisione della Commissione (15 giorni);

- discriminatoria appare la limitazione ai soli richiedenti asilo trattenuti nei CdI del diritto a chiedere il riesame, che peraltro viene deciso dalla medesima Commissione integrata da un funzionario della Commissione nazionale;
- va rilevata la scarsa chiarezza della norma rispetto al foro competente per la presentazione dell'istanza per il ricorso giurisdizionale, cosa che rischia di reiterare il notevole contrasto che ha caratterizzato, negli ultimi anni, le decisioni dei Tribunali in materia di diritto di asilo.
- L'attuale 'sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati', infine, previsto dalla Bossi-Fini, è stato modificato nella sostanza dal Decreto Legislativo 140/2005 che gli assegna un ruolo subordinato rispetto alla previsione del trattenimento generalizzato nei centri di identificazione. L'inserimento nei programmi di accoglienza dipende infatti dalla verifica di particolari requisiti e riguarda i soli richiedenti asilo nei confronti dei quali non viene disposto il trattenimento.

► Criticità sul piano attuativo

1. Gli sbarchi e le altre frontiere di ingresso.

Il numero di stranieri arrivati a Lampedusa nel periodo esaminato (21 aprile 2005 – 16 febbraio 2006) è di **13.914**, mentre il numero di stranieri giunti a Pozzallo è di **2200** circa. Le domande di asilo pervenute alle CT nello stesso periodo sono 7960. Vanno poi considerate le altre frontiere di ingresso, rispetto alle quali disponiamo dei soli dati forniti dalle organizzazioni che svolgono servizi alle frontiere. Tali informazioni si riferiscono però agli stranieri che sono riusciti a entrare in contatto con questi enti e, in particolare, a coloro che hanno manifestato la volontà di presentare domanda di asilo e non agli arrivi effettivi.

Va ricordato che nel 2002 sono pervenute alla Commissione centrale 16.817 domande, nel 2003: 11.068, nel 2004: 8.532 e 9346 nel 2005 (comprese le domande pervenute alle Commissioni territoriali). Nel periodo di osservazione considerato (quasi un anno), da aprile 2005 a febbraio 2006 le richieste di asilo sono state 7960.

In base a tali informazioni, appare evidente che:

- il numero delle domande di asilo è diminuito negli ultimi due anni;
- le domande pervenute alle Commissioni, dall'entrata in vigore della nuova procedura rispetto non solo agli ingressi monitorati direttamente da MSF, appaiono piuttosto scarse;

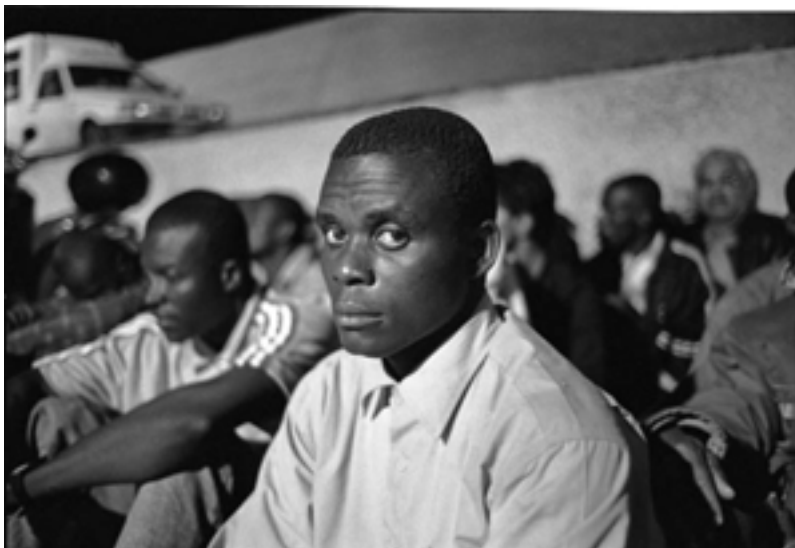
Tale decremento può evidentemente essere imputato ad una pluralità di fattori, tuttavia, le difficoltà nell'accesso alla procedura evidenziate nel presente rapporto e la pratica dei respingimenti alla frontiera valgono certamente a spiegare, almeno in parte, tale dato.

In particolare:

A **Lampedusa**, tra l'ottobre 2004 e il luglio 2005, è stata denunciata, da parte di organizzazioni italiane non governative e organizzazioni internazionali la pratica dei rimpatri forzati dall'isola verso la Libia. Tale pratica è stata censurata dal Parlamento europeo che ha affermato che essa

costituisce **una violazione del principio di non respingimento** e degli obblighi internazionali dell'Italia nei confronti di stranieri che potrebbero andare incontro, nel paese di origine, a gravi pregiudizi per la loro vita.

Per quanto riguarda le condizioni di accesso alla procedura, in base alle testimonianze raccolte, l'invio nei centri (di accoglienza/CPT/CDI) avviene sulla base di un accertamento sommario del paese di provenienza.



Sbarco a Lampedusa – Migranti in attesa di essere trasferiti al Centro dell'isola – Foto Simone Perolari

Numerose criticità sono state rilevate anche con riguardo alle operazioni successive allo sbarco nella Provincia di Ragusa (**Pozzallo**).



Interno dell'hangar di Pozzallo. Un cittadino straniero viene visitato da MSF nella struttura poco dopo lo sbarco. Foto MSF

La struttura della dogana portuale che ospita i cittadini stranieri appena sbarcati aveva come destinazione originaria la raccolta di merci e non appare adeguata, da un punto di vista igienico e strutturale, ad accogliere, anche se per poco tempo, persone che hanno affrontato un viaggio estenuante e pericoloso. Il trattenimento nell'hangar, ai fini dell'identificazione e del primo soccorso, si è prolungato, nel corso del 2005, 2 volte oltre le 48 ore.

In questa fase le persone non ricevono alcuna informazione in merito ai loro diritti e alla possibilità di presentare domanda di asilo. Ciò considerato, è legittimo supporre che il conseguente invio nei centri avvenga sulla base di criteri "arbitrari" (l'accertamento sommario della nazionalità) ovvero estranei allo status giuridico del migrante/richiedente asilo (come la disponibilità dei posti nelle strutture di destinazione). Grazie alle testimonianze degli interessati, è stato possibile rilevare, anche in quest'area, la pratica dei respingimenti di massa successivamente all'ingresso. In particolare a seguito degli sbarchi del 23 giugno e del 18 luglio 2005, agli stranieri è stato notificato il provvedimento di respingimento da parte della Prefettura di Ragusa. Alcune donne sono state condotte al CPT di Ragusa, mentre altri stranieri sono stati portati al centro di Foggia. Tra le persone respinte MSF ha accertato la presenza di alcuni minori. Rispetto a questi ultimi, è stato riscontrato il mancato rispetto delle procedure previste in merito all'identificazione, al rilascio del permesso di soggiorno per minore età e all'eventuale accesso alla procedura di asilo. I minori, qualora correttamente separati dagli altri migranti dopo l'arrivo, vengono generalmente portati in strutture gestite dalla chiesa locale o da associazioni diverse, non ricevono informazioni adeguate sui loro diritti e spesso si disperdono sul territorio senza che vengano avviate le necessarie procedure previste dalle legge.

*Le pratiche via via segnalate nel corso di questa sezione appaiono innanzitutto in contrasto con la nozione del **diritto di asilo quale diritto soggettivo**, come previsto dall'art.10 della Costituzionale e dalla Convenzione di Ginevra (art. 1). Appare opportuno ricordare che, in base a tale principio, il diritto di asilo non può subire limitazione a causa della nazionalità di provenienza del richiedente. Nella pratica, tuttavia, il diritto di asilo risulta spesso sacrificato in nome della necessità di contrastare le cosiddette 'domande strumentali' (ovvero le domande di asilo che gli stranieri avanzerebbero al solo fine di eludere le norme sull'ingresso e il soggiorno). Tale fenomeno può essere limitato solo attraverso una riforma efficace della disciplina degli ingressi e non invece per mezzo della compressione del diritto di asilo.*

*È necessario, inoltre, dare concreta attuazione al **principio del non-refoulement** (non respingimento), stabilito dalle norme internazionali, garantendo un pieno accesso alla procedura di asilo. A questo fine, non si può prescindere dalla predisposizione di strutture adeguate per la prima accoglienza degli stranieri che entrano in Italia e dall'organizzazione di servizi di informazione sull'accesso alla procedura di asilo. Deve peraltro essere necessariamente censurata ogni forma di trattenimento prolungata oltre la fase del primo soccorso nei confronti degli stranieri appena arrivati. Appare infine opportuno che vengano predisposti strumenti di controllo e verifica affinché accordi internazionali conclusi dall'Italia in materia di contrasto all'immigrazione clandestina non pregiudichino l'esercizio del diritto di asilo.*

2. La richiesta di asilo e il trattenimento in Cdl e CPT.

Dei 7 centri di identificazione previsti dal regolamento sull'asilo, ad oggi, sono formalmente considerati Cdl solo i centri di Foggia, Trapani e Crotone. Il trattenimento dei richiedenti asilo ha luogo inoltre nei due centri ibridi di Bari-Palese e Cassibile e in aree separate nei CPT di Milano e Caltanissetta. I richiedenti asilo che presentano la domanda presso le Questure del Centro e Nord Italia e che vengono invitati a presentarsi nei Cdl sono quindi costretti ad affrontare il viaggio a proprie spese e senza spesso comprendere il motivo di tale disposizione (in molti casi ricevono il provvedimento che dispone il trattenimento solo al termine della procedura). Ciò causa anche il trasferimento di competenza sull'esame della domanda alla Commissione di riferimento per il Cdl ed il conseguente mutamento del giudice territorialmente competente ad esaminare l'eventuale ricorso giurisdizionale (in violazione dell'art. 25 Cost.).

Su 326 verbalizzazioni monitorate, solo 12 stranieri non sono stati trattenuti (procedura ordinaria senza trattenimento)

Inoltre, abbiamo potuto constatare che **21 richiedenti asilo sono stati inviati presso i Centri di identificazione anche se muniti di valido documento di viaggio** o altro documento di identità dal paese di provenienza.

Per quanto riguarda modalità e condizioni di trattenimento:

Il centro di Foggia 'Borgo Mezzanone' (gestito dalla Croce Rossa) è l'unico centro ove è consentita l'uscita dalla struttura (dalle h8 alle h20) senza specifica richiesta di autorizzazione. I richiedenti hanno così modo di contattare le associazioni di tutela e di ricevere informazioni sullo svolgimento dell'audizione. Va rilevato, tuttavia, che viene regolarmente negato l'accesso agli enti di tutela. La durata media del trattenimento, secondo le testimonianze raccolte, è di 42 giorni (contro i 20 giorni previsti per legge). In alcuni casi, tuttavia, sono i richiedenti a non voler lasciare la struttura in mancanza di diverse soluzioni alloggiative.

Il centro di Crotone 'S. Anna' (gestito da Croce Rossa, Caritas, Misericordia e Procivarci) funziona come struttura chiusa: non è in nessun caso consentita l'uscita dei trattenuti. Il campo è ubicato all'interno di un ex-base dell'aeronautica a poca distanza dal CPT. Nella stessa area si trova anche il centro di prima accoglienza.

In base a quanto dichiarato dai migranti, non sarebbero fornite informazioni adeguate sui diritti e sulla procedura di asilo in generale.

Le associazioni di tutela presenti sul territorio non hanno accesso al Cdl. La richiesta di accesso presentata da MSF è stata rifiutata sulla base dell'esigenza di 'tutelare la privacy' dei trattenuti.

Rispetto al campione monitorato, la media di trattenimento è di 58 giorni, ma sono stati riferiti casi di trattenimento anche superiori ai tre mesi. I richiedenti sono trattenuti formalmente, in una prima fase, nell'area di "prima accoglienza" (una sorta di anticamera) e, solo successivamente, nella sezione adibita a Cdl, anche se nella realtà tra gli spazi delle due aree non vi è alcuna distinzione.

In tal modo non si fa risultare l'effettivo periodo del trattenimento (non essendo considerato il periodo trascorso nell'area CPA).

Nel centro di Trapani (gestito dalla Cooperativa insieme) è consentita l'uscita dei richiedenti previa autorizzazione. Risultano rispettati i termini di trattenimento. Non è consentito l'ingresso agli enti di tutela: MSF non ha ottenuto risposta alla richiesta di accesso al centro.

I centri di Bari Palese e Cassibile (SR) non sono formalmente configurati come Cdl ma di fatto vi sono trattenuti richiedenti asilo. MSF ha richiesto formalmente l'accesso al centro di Cassibile, ma il Ministero l'ha rifiutata chiarendo che si tratterebbe di una struttura creata per affrontare una situazione di grave emergenza e che né formalmente, né giuridicamente può essere considerato un Centro di identificazione. La media del trattenimento, secondo le dichiarazioni dei richiedenti asilo assistiti da MSF, è di 50.33 giorni a Bari Palese (con casi di trattenimento fino a 78 giorni) e di 20.33 giorni a Cassibile (con casi di trattenimento fino a 40 giorni).

Per quanto riguarda i CPT, le informazioni contenute nel rapporto riguardano soprattutto i **centri di Ragusa e Roma**:

- A Ragusa (ove sono trattenute solo donne), i trattenimenti sono in parte conseguenti al respingimento in frontiera. MSF ha rilevato che a seguito della notifica del medesimo provvedimento, un decreto di respingimento alla frontiera con contestuale espulsione, agli uomini è concesso di restare liberi sul territorio mentre le donne sono trattenute per 60 giorni, vista la presenza del CPT femminile sul territorio. Nel centro inoltre è fortemente limitato l'accesso ai legali di fiducia dei richiedenti;
- Presso il centro di Roma 'Ponte Galeria' risulta garantito l'accesso ai legali in orari stabiliti. La convalida del trattenimento dello straniero che presenta domanda di asilo viene effettuata dal giudice di pace. Secondo le dichiarazioni dei responsabili del centro e della Questura di Roma, sarebbe prassi normale la convalida del trattenimento oltre il 60° giorno nel caso di spostamento della data dell'audizione con la CT.

D. e' un ragazzo di 26 anni, proveniente dalla Costa d'Avorio. E' entrato in Italia l'11/05/2005 dalla frontiera di Lampedusa e dopo due giorni e' stato trasferito presso il CPA di Crotone.

D. ha formalizzato la sua richiesta di asilo il 19/7/2005, più di due mesi dopo l' arrivo in Italia, e in quella data, gli e' stato pertanto notificato il provvedimento di trattenimento presso il Cdl. Il 28 luglio D. ha sostenuto l'audizione con la Commissione territoriale di Crotone, che non gli ha riconosciuto alcuna forma di protezione.

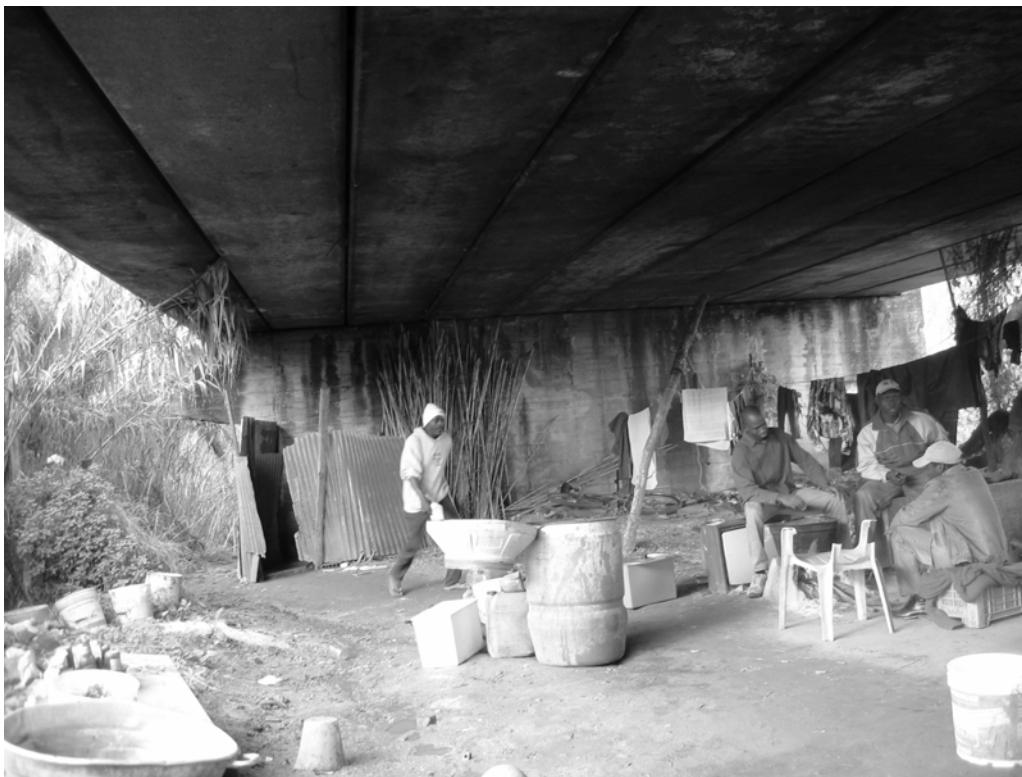
*L'8 agosto 2005 la Questura di Crotone gli ha notificato il diniego dello status ed un contestuale provvedimento di espulsione con intimazione a lasciare il territorio in 5 giorni. **D. ha quindi lasciato il centro di Crotone dopo 89 giorni di trattenimento.***

Alla fine di agosto MSF ha incontrato D. nelle campagne foggiane dove lavorava alla raccolta dei pomodori.

A causa di una ipertensione arteriosa, peraltro già diagnosticata all'interno del Centro di Crotone, D. faceva fatica a lavorare e quindi a guadagnarsi da vivere.

MSF ha riscontrato che sia ai richiedenti trattenuti – alla scadenza dei termini previsti dalla legge per il trattenimento – sia ai richiedenti non trattenuti in procedura ordinaria non viene rilasciato il permesso di soggiorno:

- i richiedenti non possono così ottenere l'iscrizione al SSN;
- incontrano difficoltà nell'accesso al patrocinio gratuito in caso di ricorso;
- ricevono la notifica dell'espulsione con l'accompagnamento coattivo in frontiera (invece dell'invito a lasciare il territorio in 15 giorni) in caso di esito negativo della richiesta di asilo;



"Abitazione" sotto un ponte a Rosarno (RC). – Richiedenti asilo provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo.
Foto MSF

Il trattenimento nei CdI viene disposto in una serie molto ampia di casi e situazioni (anche quando il richiedente è in possesso di documenti di identità) e quasi si sostituisce alle misure di accoglienza, previste per i soli richiedenti che riescono a 'sfuggire' alle maglie del trattenimento. L'avvio delle diverse procedure per l'esame della domanda (ordinaria/semplificata) discende dalla forma del trattenimento disposto (facoltativo/obbligatorio). Risultando, tuttavia, così generici e spesso arbitrari i criteri per disporre il trattenimento non può che essere discutibile e discriminatorio l'inserimento nelle due diverse procedure. Si veda in particolare il caso del trattenimento nei centri di Cassibile e Bari Palese che non sono configurati quali Centri di

identificazione, ragione per cui, i richiedenti asilo che vi 'soggiornano' risultano sottoposti alla procedura ordinaria.

MSF ritiene che l'introduzione di una procedura unica ed equa in luogo dell'utilizzo di procedure semplificate o accelerate offrirebbe maggiori garanzie in termini di imparzialità ed efficacia nell'esame delle domande di asilo.

Desto grave preoccupazione, inoltre, il trattenimento dei richiedenti asilo in centri chiusi e inaccessibili agli enti di tutela. Nessuna procedura per il riconoscimento del diritto di asilo può prevedere forme di detenzione o di trattenimento che vadano oltre i limiti imposti dal diritto internazionale.

Anche in vista del **superamento del sistema di trattenimento** disposto nei confronti dei richiedenti asilo, MSF ritiene auspicabile **l'istituzione di un sistema nazionale di accoglienza e protezione per richiedenti asilo e rifugiati**, coordinato a livello nazionale ma la cui realizzazione sia decentrata agli enti locali. L'istituzione di un sistema di accoglienza deve tenere conto delle **esigenze reali di accoglienza**, quindi del numero di richiedenti asilo effettivamente presenti sul territorio (sottoposti sia alla "nuova" che alla "vecchia procedura").

3. L'esame con le Commissioni Territoriali

Le domande pervenute alle Commissioni territoriali dal 21 aprile 2005 al 17 febbraio 2006 sono 7960. Le nazionalità più rappresentate sono: Eritrea, Etiopia, Sudan, Togo, Costa D'Avorio, Pakistan, Nigeria. Gli stranieri 'irreperibili' sono 381, il 4.7% del totale.

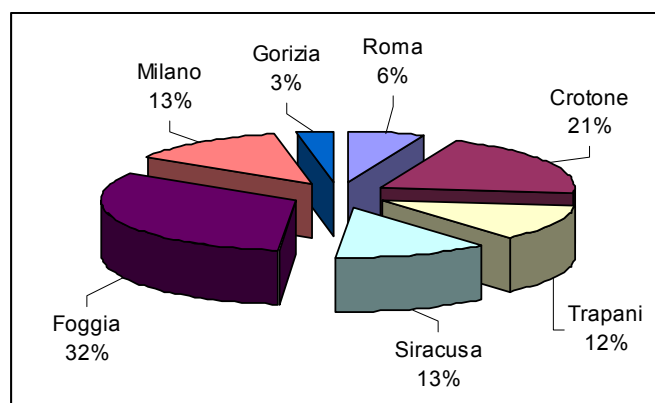


Grafico n.1 Domande pervenute alle CT -valore percentuale - dall'entrata in vigore del regolamento. Dati della Commissione nazionale (CN)

In base al campione monitorato, dalla data della verbalizzazione all'uscita dai centri trascorrono in media 33.9 giorni (contro i 20 previsti per legge). Similmente non sembrano rispettati i tempi della procedura ordinaria per coloro che non sono sottoposti a trattenimento.

Dalle dichiarazioni raccolte, emerge che le Commissioni esaminano con meno della metà dei componenti (rispetto ai 4 membri indicati dal regolamento). Risulta nella maggior parte dei casi assente il membro designato dall'ANCI e, in alcuni casi, il rappresentante dell'ACNUR.

Il 60% degli stranieri seguiti da MSF dichiara che l'intervista con la Commissione ha avuto durata inferiore a 30 minuti. Va certamente considerato che la percezione della durata dell'audizione è soggettiva e può essere falsata da fattori emotivi, tuttavia, il dato appare degno di nota.

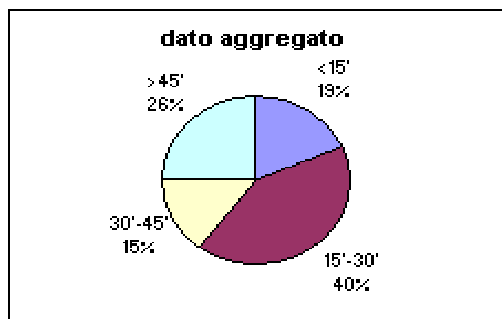


Grafico n. 2 - Durata dell'audizione sul campione di richiedenti asilo assistiti da MSF

Il richiedente asilo, in base a quanto stabilito dal nuovo regolamento, ha diritto di farsi assistere da un legale, tuttavia, solo il 6% degli stranieri incontrati da MSF è stato assistito da un legale durante l'audizione con la Commissione³. Gli stranieri trattenuti dichiarano di non ricevere informazioni adeguate sullo svolgimento dell'audizione e, tra quelli intervistati da MSF, risulta che siano stati assistiti da un avvocato solo nell'1.6% dei casi. Per coloro che vengono trattenuti in centri 'chiusi' tali difficoltà appaiono assolutamente evidenti e generalizzate.

Nei casi seguiti direttamente dal legale di MSF presso la CT di Roma, la durata dell'audizione è apparsa adeguata. E' stato letto il verbale agli interessati ed il legale ha avuto modo di intervenire. Buona parte dell'audizione verte, tuttavia, su questioni che sono state già oggetto dei dovuti controlli in sede di verbalizzazione e di presentazione della domanda, piuttosto che sulle motivazioni su cui si basa la richiesta.

Va rilevata la diminuzione del numero dei richiedenti asilo 'irreperibili' rispetto al passato. Certamente l'introduzione dell'istituto del trattenimento influisce su tale dato (che risulta basso, però, anche rispetto alle Commissioni di Gorizia e Roma). Appare però evidente che questo risultato può essere raggiunto anche attraverso la predisposizione di programmi di accoglienza estesi a tutti i richiedenti asilo.

In base ai dati raccolti nel corso dell'indagine, emerge chiaramente la maggiore difficoltà per i richiedenti asilo sottoposti a trattenimento di ricevere informazioni sullo svolgimento dell'audizione. Tale differenziazione di fatto tra soggetti titolari dei medesimi diritti rischia di ripercuotersi sull'esito dell'audizione.

Grave appare il dato relativo alla composizione delle Commissioni e dubbi suscita il tenore generale delle audizioni cui MSF ha assistito direttamente.

Medici Senza Frontiere ritiene che gli organi deputati all'esame della domanda di asilo debbano

³ Questo nonostante le organizzazioni di tutela dispongano spesso di legali che seguono gratuitamente i richiedenti asilo in audizione

fornire opportune garanzie in termini di competenza, trasparenza e indipendenza.

A tal fine appare preferibile che essi si configurino come “**autorità amministrative indipendenti**”, soggette alla legge e non all’influenza diretta dell’esecutivo. A questo fine appare necessario che dispongano di risorse adeguate per operare in piena indipendenza. Appare inoltre fondamentale che i commissari abbiano una preparazione adeguata ed aggiornata in materia di diritto internazionale, di tutela dei diritti umani fondamentali e un’ appropriata conoscenza dei paesi di provenienza dei richiedenti asilo.

L’operato delle Commissioni deve svolgersi in conformità con la normativa italiana in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi⁴.

4. L’esito della procedura.

La Commissione può adottare una delle seguenti decisioni: riconosce lo status di rifugiato al richiedente in possesso dei requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra (timore di ricevere persecuzioni personali); rigetta la domanda in assenza di tali requisiti; rigetta la domanda ma chiede al questore di rilasciare un permesso per motivi umanitari quando il rientro nel paese di origine esporrebbe il richiedente a gravi rischi per la sua vita e per la sua incolumità (anche a causa di violenze o disordini generalizzati). Sul totale delle domande esaminate in nuova procedura, il 5% dei richiedenti ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato; il 51 % ha ricevuto il diniego e il 44% la raccomandazione al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

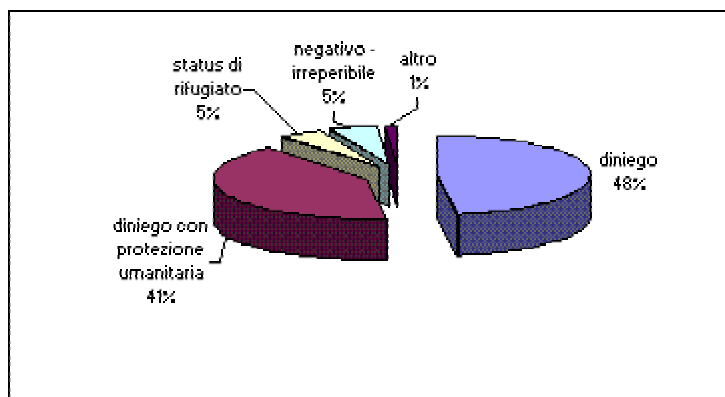


Grafico n. 3 - Esito delle audizioni sulle domande esaminate dalle CT dal 21/4/05. Dati CN

Inferiore è il numero di riconoscimenti (status di rifugiato) presso le CT competenti per i Cdl: a Crotone vengono riconosciuti rifugiati il 2% dei richiedenti, a Foggia il 2%, a Siracusa, nei cui pressi si trova il centro ‘ibrido’ di Cassibile, il 4%.

⁴ Con particolare riferimento a quanto previsto dalla legge 241/1990

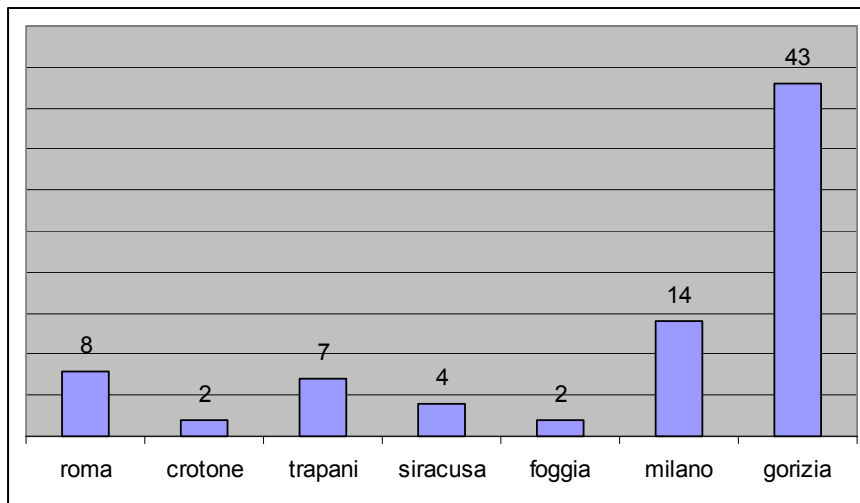


Grafico n. 4 - Percentuale di riconoscimenti (status di rifugiato) nelle diverse CT. Dati CN

Rispetto alle domande esaminate dalla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato negli anni 2002, 2003 e 2004 crescono significativamente le “protezioni umanitarie”, ma non i riconoscimenti di status di rifugiato.

La richiesta di riesame può essere presentata, come è stato più volte ricordato, solo dagli stranieri trattenuti nei CdI: il 16.1% degli stranieri destinatari di provvedimento di diniego presenta richiesta di riesame alla CT di Trapani; solo il 5.5% a Foggia e lo 0.6% a Crotone.

La decisione originariamente assunta dalla Commissione è stata modificata a seguito della richiesta di riesame nel 22% dei casi a Foggia e nel 27% dei casi a Trapani, segno di una certa “incidenza” di tale strumento di tutela. Ancor di più preoccupa quindi il mancato utilizzo dell’istituto da parte dei richiedenti asilo trattenuti a Crotone e, in base a quanto previsto dalla legge, da parte dei richiedenti esaminati dalle altre CT.

Per quanto riguarda la richiesta al Prefetto di autorizzazione a permanere in pendenza del ricorso contro la decisione della Commissione, rispetto alle zone dove sono presenti gli sportelli legali di MSF, solo il Prefetto di Ragusa ha concesso tale autorizzazione, sospendendo successivamente tale pratica a seguito della richiesta di chiarimenti avanzata al Ministero dell’Interno.

Nei provvedimenti di diniego non sempre viene indicato il termine per la presentazione del ricorso giurisdizionale, che deve avvenire nel termine di 15 giorni dalla notifica della decisione della Commissione. Sono stati presentati sulla base delle segnalazioni di MSF, 48 ricorsi in favore di richiedenti asilo sottoposti alla ‘nuova procedura’. Rispetto al numero di ricorsi presentati, solo 4 sono stati depositati nel termine di 15 giorni. Nella generalità dei casi monitorati, infatti, le persone colpite da provvedimento di diniego non riescono ad avvalersi dell’aiuto di un legale nel termine previsto. A Crotone, in alcuni casi, gli stranieri sono stati fatti uscire dal centro di identificazione 15 giorni dopo la notifica del provvedimento negativo e quindi oltre il termine utile per la presentazione del ricorso.

Più di un anno fa, MSF ha stimolato la nascita di un network di avvocati per seguire i richiedenti asilo destinatari di diniego. A seguito di alcuni ricorsi presentati da parte degli avvocati, il giudice ha autorizzato la permanenza dello straniero fino all’esito del giudizio.

Nel rapporto sono state accostate le informazioni raccolte nel corso delle attività di assistenza legale di MSF con i dati forniti dalla Commissione nazionale (riferiti in particolare al numero di domande pervenute alle CT e agli esiti delle audizioni). L'accesso a tali dati costituisce una risorsa fondamentale per il monitoraggio delle procedure in materia di asilo. MSF auspica che continui a essere garantita la trasparenza su tali informazioni. Fino ad oggi, infatti, l'Italia ha fornito in modo discontinuo i dati relativi al numero di domande di asilo pervenute annualmente e all'esito delle richieste, rendendo difficile una riflessione approfondita sul tema dell'asilo.

Desti particolare preoccupazione l'utilizzo limitato dello strumento del riesame, probabilmente dovuto allo scarso livello di informazioni fornito ai richiedenti trattenuti nei CdI. Va anche sottolineata la difficoltà di ricorrere in via giurisdizionale contro la decisione della Commissione nei tempi e modi previsti dalla legge.

MSF ritiene invece che debba essere garantito il **diritto ad un ricorso effettivo** avverso la decisione amministrativa che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato⁵. A tale fine è necessario che venga stabilito l'**effetto sospensivo del ricorso** avverso la decisione della Commissione e il rilascio del permesso di soggiorno in pendenza del giudizio. Appare inoltre opportuno che vengano definite le modalità per la presentazione del ricorso, con particolare riferimento alla designazione del foro competente. Al richiedente asilo deve essere assicurato l'accesso al patrocinio gratuito similmente a quanto avviene per il ricorso contro il provvedimento di espulsione dello straniero fermato in posizione di soggiorno irregolare⁶.

5. La procedura introdotta dalla legge 39/1990 e la Commissione nazionale "Sezione stralcio"

Al 21 aprile 2005 risultavano ancora pendenti circa 20.000 domande di asilo presentate secondo la procedura introdotta con la legge 39/1990. E' stata istituita una sezione *ad hoc* della Commissione nazionale per giudicare tali richieste. Ad oggi le domande esaminate dalla "Sezione stralcio" sono 3730. Per terminare le audizioni si prevede che saranno necessari almeno 3/4 anni.

MSF ha assistito nel 2005 circa **483** richiedenti asilo sottoposti alla "vecchia procedura". È stato così possibile verificare che i tempi di attesa per l'audizione con la Commissione superano spesso i due anni e che, nella maggior parte dei casi, i richiedenti asilo non beneficiano durante questo periodo di alcuna misura di accoglienza. Per questo motivo MSF ha presentato, nel 2005, **98 domande di sollecito** e richiesta di convocazione alla Commissione, relative a richiedenti asilo in attesa da due anni o più.

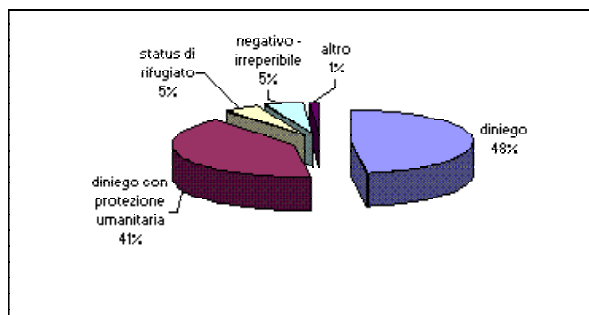
In base ai dati forniti dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, il 48% dei richiedenti convocati dalla "Sezione stralcio" risulta irreperibile. Sono state presentate alla Commissione nazionale, da parte degli uffici di MSF, **88 richieste di riconvocazione** a seguito di diniego per irreperibilità.

⁵ Anche in attuazione di quanto previsto dall'art. 11 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle Libertà fondamentali

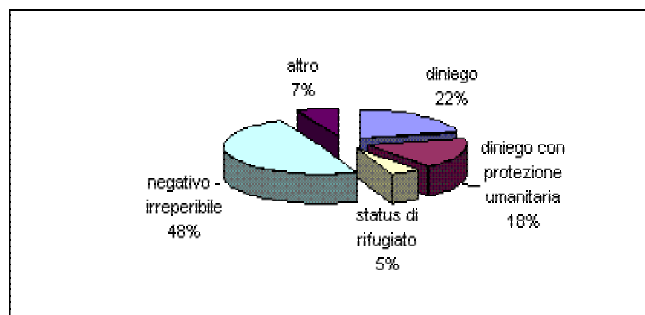
⁶ Art. 142, DPR 115/2002

Nel periodo esaminato la “Sezione stralcio” ha deciso di concedere una forma di protezione (riconoscimento status di rifugiato o protezione umanitaria) al 23% dei richiedenti convocati, contro il 49% dei casi decisi positivamente dalle Commissioni territoriali.

Commissioni territoriali



Sezione stralcio



Grafici n. 5 e 6 Raffronto tra l'esito delle audizioni presso le CT e la “Sezione stralcio”. Dati CN

I richiedenti seguiti da MSF hanno spesso denunciato la durata breve delle audizioni innanzi alla “Sezione stralcio” ed hanno frequentemente segnalato casi di incomprendimento linguistica con l'interprete designato o di eccessivo coinvolgimento di quest'ultimo nelle vicende esposte. I verbali delle audizioni risultano, spesso, estremamente laconici e incompleti.

A seguito dell'audizione, i richiedenti asilo sono spesso costretti ad attendere a lungo anche per ottenere la notifica della decisione della Commissione e il successivo rilascio del permesso di soggiorno.

Infine, in caso di decisione negativa da parte della Commissione, ulteriori difficoltà sorgono in sede di riconoscimento del diritto di asilo per via giurisdizionale. Non sempre garantito risulta l'accesso al patrocinio a spese dello Stato e, in molti casi, i Tribunali aditi si sono dichiarati incompetenti rimettendo il giudizio al Foro di Roma, in quanto relativo alla sede dell'autorità amministrativa che ha emesso il provvedimento impugnato. Tale contrasto giurisprudenziale ha causato spesso un allungamento dei tempi dei giudizi quando non anche l'impossibilità di esercitare il diritto alla difesa del richiedente.

Destano preoccupazione le differenze rilevate tra l'esame della domanda di asilo innanzi alla Commissione nazionale ‘Sezione stralcio’ e le Commissioni territoriali. Va peraltro ricordato che l'audizione con la ‘Sezione stralcio’ si svolge alla presenza di un solo commissario e senza la possibilità che il richiedente venga assistito da un legale. E' necessario che il legislatore individui nel breve periodo soluzioni volte ad istituire una procedura unica, equa ed efficace per l'esame delle domande di asilo.

6. I diritti dei rifugiati e titolari di protezione umanitaria

Nell'ultima sezione del presente rapporto ci si è soffermati sulla situazione di coloro che ottengono dalla Commissione il riconoscimento della protezione umanitaria o dello status di

rifugiato, rilevando che 'il percorso ad ostacoli' dei richiedenti non sempre termina con la decisione sul merito della domanda.

In particolare, la normativa non appare chiara rispetto alla durata del permesso di soggiorno per "asilo politico". MSF ha potuto constatare che, in alcuni casi, è stato rilasciato permesso di durata solo annuale nei confronti degli stranieri riconosciuti rifugiati.

Coloro che ottengono il riconoscimento dello status di rifugiato non beneficiano, nella maggior parte dei casi, di alcuna accoglienza.

I rifugiati inseriti nei progetti del Servizio Centrale per richiedenti asilo e rifugiati, infatti, sono 548 nel 2005 e 290 nel 2004 (escluse le città di Roma e Milano). Alla fine del 2004, i rifugiati in Italia erano circa 15.000, 9.000 riconosciuti in base alla Convenzione di Ginevra del 1951 ed i restanti titolari di altre forme di protezione internazionale⁷.

Pur essendo chiaramente prevista dalla Convenzione di Ginevra l'equiparazione dei rifugiati con i cittadini per quanto concerne l'assistenza pubblica, i rifugiati, se non titolari di carta di soggiorno sono esclusi, in particolare, dal godimento della pensione di invalidità.

Attendono spesso alcuni mesi per ottenere il nulla osta al ricongiungimento familiare, nonostante la possibilità che i congiunti siano esposti a gravi rischi nel paese di origine.

La situazione di coloro che beneficiano della protezione umanitaria è caratterizzata da una forte "precarietà" e dalla non remota possibilità di ritornare, in breve tempo, in una situazione di irregolarità.

Nel rapporto sono state dettagliatamente esposte le difficoltà cui vanno incontro i titolari di protezione umanitaria in merito al rilascio del titolo di viaggio e, di conseguenza, per la conversione del titolo di soggiorno in un permesso per motivi di lavoro.

Questi soggetti, inoltre, non riescono spesso a contrarre matrimonio in Italia, non avendo diritto al rilascio del nulla osta da parte dell'ACNUR (il cui mandato si estende ai soli rifugiati) e non potendo spesso contattare i consolati dei Paesi di provenienza. Difficilmente riescono a presentare la richiesta di nulla osta al ricongiungimento familiare non godendo dei benefici riconosciuti ai rifugiati in questo settore (i rifugiati sono esclusi dall'esibizione dei requisiti di reddito e alloggio previsti dalla normativa sull'immigrazione ai fini della richiesta di ricongiungimento).

Appare necessario che venga garantita pienamente l'equiparazione tra rifugiati e cittadini italiani in materia di assistenza pubblica, come previsto dalle norme internazionali.

E' necessario inoltre che venga chiaramente regolamentato e definito lo status giuridico dei titolari di protezione umanitaria, garantendo il rilascio del titolo di viaggio e le modalità per il rinnovo, su base individuale, della protezione.

⁷ Dati dossier statistico Caritas 2005

In conclusione, l'insieme dei fattori che condizionano e talvolta ostacolano l'accesso alla procedura di asilo rimandano ad un quadro complesso, descrivono un percorso difficile e le condizioni di vita, spesso drammatiche, in cui si trovano a vivere i richiedenti asilo che arrivano nel nostro paese. I respingimenti e le espulsioni notificati contro la legge, l'invio nei centri sulla base di criteri arbitrari, il trattenimento applicato in modo generalizzato e con forme illegittime, il sistema di accoglienza inadeguato rispetto alle esigenze reali, sono gli elementi di un quadro particolarmente inquietante e il risultato di una procedura che presenta aspetti fortemente controversi, quando non anche incostituzionali.

Medici Senza Frontiere esprime l'auspicio che venga attuata una vera e propria inversione di rotta e chiede, in particolare, che le raccomandazioni contenute nel presente rapporto vengano accolte all'interno di una disciplina organica e complessiva del diritto di asilo. È necessario infatti superare l'attuale approccio emergenziale e volto più a evitare l'abuso che a garantire l'esercizio del diritto di asilo. Occorre invece una normativa che, partendo dalla definizione dello status di rifugiato e della protezione umanitaria, disciplini in modo puntuale le diverse fasi della procedura per il riconoscimento di questo diritto.

Se tuttavia continueranno a essere applicate prassi volte a pregiudicare l'accesso e il corretto svolgimento della procedura, a nulla varrà una regolamentazione esaustiva della materia.

Va gravemente censurata ogni forma di limitazione del diritto di asilo, come disciplinato dalle norme nazionali e internazionali.

Solo partendo da una rappresentazione realistica del fenomeno, infatti, e sostituendo questa alle immagini e alle parole generalmente utilizzate per descriverlo, è possibile riaffermare la centralità del diritto di asilo e l'esigenza di garantirne pienamente il rispetto.