



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
**DIPARTIMENTO DI LINGUE E LETTERATURE ANGLO-
GERMANICHE E SLAVE**
DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA

Corso di Laurea Magistrale in
Lingue Moderne per la Comunicazione e Cooperazione Internazionale

Rifugiati nell'era di oggi: viaggio tra realtà e legalità

Relatore : Prof. Vincenzo Romania

Candidata: Maria Caterina Marra

Matr. 607491

Anno Accademico 2012-2013

INDICE:

Parole da leggere, parole da raccontare

Arrivano i vinti

Se questo è un uomo

INTRODUZIONE..... 1

1. Definizione di rifugiato e Regime Internazionale di protezione 10

1.1 Chi è il rifugiato?..... 10

1.2 Origini Convenzione di Ginevra 16

1.3 La Convenzione di Ginevra nota anche come la Magna Charta dei rifugiati..... 19

1.3.1 Diritti e doveri dei rifugiati 22

1.3.2 Il principio di non refoulement..... 23

1.3.3 Le clausole di eccezione 24

1.4 Nascita dell'alto Commissario dei Rifugiati.....27

1.5 Dalla Convenzione OUA del 1969 alla Dichiarazione di Cartagena.....34

1.6 Situazione Sud Americana.....36

2. L'evoluzione delle norme comunitarie in materia di rifugiati.....**38**

2.1 La competenza dell'Unione Europea in materia di asilo..... 38

2.2 Prima fase: asilo e libera circolazione delle persone..... 39

2.3 Seconda fase :Il Trattato di Maastricht ed il Trattato di Amsterdam: verso una politica comune dell'asilo 45

2.4 Il trattato di Amsterdam..... 48

2.5 Convenzione di Dublino 51

2.6 Il trattato di Lisbona.....53

2.7 Fortezza Europa 54

2.8 La normativa italiana.....62

2.8.1 Diritto d'asilo.....62

2.8.2 Status di rifugiato politico.....64

3. The living conditions of refugees in Europe	69
3.1 Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece.....	69
3.2 Migrants and Asylum seekers in Greece and Italy.....	71
3.3 Italy’s Approach to Migration.....	74
3.4 A German report on Refugees’ situation in Italy.....	76
3.5 The United Kingdom’s Asylum System.....	87
3.5.1 Asylum system 'shameful for UK'.....	88
4. Casi Studio.....	90
4.1 Le donne rifugiate.....	89
4.2 La vita nei campi profughi.....	93
4.3 A dangerous journey	96
4.4 Child refugees harmed by ‘cruel’ detention English system.....	98
4.4.1 Case study: ‘It is very horrible to take children from their beds’.....	100
Conclusioni.....	101
Summary.....	104
Bibliografia.....	108
Sitografia.....	113

Parole da leggere, parole da ascoltare

Non c'era nulla che potessi fare

Ero nei campi, a un chilometro dal villaggio, quando all'improvviso ho sentito urla provenienti dalla chiesa. Sono subito corso a vedere cosa succedeva. L'incubo era cominciato. Avanzavo, nascosto tra l'erba alta, a fianco della strada che si dirige verso il centro del villaggio. Sono stato incapace di intervenire mentre uccidevano mio padre: due uomini armati gli stavano fracassando la testa con un bastone a pochi metri da me. Ero paralizzato dall'orrore e sono rimasto nascosto tra i cespugli. Gli uomini si sono mossi verso il villaggio. Un gran numero di persone armate, forse sessanta, avevano circondato la chiesa. Tutti gli abitanti del villaggio erano là dentro (era la vigilia di Natale). Non sapevo chi fossero quegli uomini. Portavano la gente fuori dall'edificio, uno per volta. Li conducevano tra l'erba alta e li uccidevano sistematicamente, la maggior parte con il cranio fracassato. È andata avanti per ore. Nessuno è stato risparmiato: bambini, neonati, donne incinte, anziani. Sono stati uccisi tutti. E non c'era nulla che potessi fare. ¹

Arrivano i vinti

Incontro numerosi vinti di cui ignoro i vincitori. Dormono al riparo di cartoni d'imballaggio su qualcuno degli oltre sette colli di Roma.

Vengono da un laggiù che non è più un posto.

È straordinario pensare che si ci siano uomini senza posti: è più frequente credere a posti senza uomini. Per un Paese di proprietari di seconde case è già fatica l'immaginare, eppure anche la geografia, che sembra materia più solida rispetto alle esigenze umane, scompare:

¹ Tratto dal racconto di uno dei sopravvissuti all'attacco del 24 dicembre 2008 nel villaggio di Batande, Repubblica Democratica del Congo (Popoli, maggio 2009, pag 31).

per cataclismi, artiglierie. E non c'è più ritorno, solo un'andata alla ventura presso un Paese, un altro, un altro ancora. S'incontra così presso di noi il popolo dei vinti, una colonna in rotta che trasforma per forza noi altri in vincitori. E noi ci schermiamo: non siamo stati noi, non ne sappiamo nulla delle vostre guerre. E abbiamo ragione, è stato un errore giudiziario della storia a consegnarci un popolo di vinti senza nemmeno la soddisfazione di una conquista territoriale, di un generale da applaudire.

Non si sono allargati i confini, anzi si sono ristretti e non stanno più sulle Alpi e sulla linea immaginaria delle acque territoriali, ma davanti all'uscio di ogni casa tra chi sta dentro e chi è accompagnato fuori, alla base della glaciale parete nord occidentale del mondo di noi altri.

La luna consiglia: non affacciarsi.²

² Da un Papavero rosso all'occhiello senza coglierne il fiore, Edizioni Circolo Culturale il Menocchio, 2001

Se questo è un uomo

*Voi che vivete sicuri
nelle vostre tiepide case,
voi che trovate tornando a sera
il cibo caldo e i visi amici:*

*considerate se questo è un uomo,
che lavora nel fango,
che non conosce pace,
che lotta per mezzo pane,
che muore per un sì o per un no.*

*Considerate se questa è una donna
senza capelli e senza nome,
senza più forza di ricordare,
vuoti gli occhi e freddo il grembo
come una rana d'inverno.*

*Meditate che questo è stato:
vi comando queste parole.
Scolpitele nel vostro cuore,
stando in casa andando per via,
coricandovi alzandovi;
ripetetele ai vostri figli.*

*O vi si sfaccia la casa,
la malattia vi impedisca
i vostri nati torcano il viso da voi.³*

³ Primo Levi tratto da P. Levi "Se questo è un uomo", Einaudi, 1993

INTRODUZIONE

The term “refugee” shall apply to any person who... owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of a protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. ⁴

“ We will let their lives speak”: sì, abbiamo fatto parlare le loro vite, come suggerisce un proverbio quacchero. Per dire dei rifugiati, degli uomini e delle donne senza patria, ho deciso di dare la parola all’esperienza. Per raccontare le guerre dimenticate e la faccia nascosta di quelle propagandate, ho lasciato spazio ai racconti crudi dei sopravvissuti, ai miti, alle sferzanti emozioni di una poesia.

Certo, numeri e statistiche mi aiuteranno a quantificare l’orrore e la stupidità ma la vera sfida per comprendere il cuore del dramma delle centinaia di persone che camminano per le strade delle nostre città, scappando da guerre, persecuzioni, torture, violazione dei diritti sarà l’obiettivo che spero di raggiungere alla fine di questo “viaggio”: mettetevi a nudo e provate ad entrare nei panni di un rifugiato.

Ciò che spero è che i potenziali lettori della mia tesi abbiano ben chiaro, non solo l’argomento che mi accingo ad approfondire ed elaborare, ma anche il modo in cui intendo

⁴ “Il termine “rifugiato” è da applicarsi ad ogni individuo che, avendo un fondato timore di persecuzione per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale od opinione politica, sia costretto a risiedere al di fuori del paese di sua nazionalità e non possa oppure, a causa di questo timore, non voglia avvalersi della protezione del proprio paese; o che, non avendo nazionalità ed essendo al di fuori del paese dove era la sua precedente residenza abituale come risultato di tali eventi, non possa, o, accusa di tale timore, non voglia tornare a vivere in esso”

farlo. Vorrei che l'approccio al fenomeno (chiamarlo problema mi sembrerebbe un'assoluta mancanza di rispetto per le persone vittime di tale dramma) fosse per così dire "umano".

Come già accennato, non mi limiterò ad elencare numeri e statistiche, ad argomentare (e spesso condannare) un'infinità di risoluzioni politiche che hanno avuto come unico risvolto quello di rendere più folto e complicato l'iter burocratico in materia di asilo politico e immigrazione ma cercherò di raccontarvi storie vere, storie di uomini, donne e bambini che hanno perso le loro case e i loro affetti partendo con un bagaglio di ricordi e rimpianti per bussare alle porte di un'Italia tanto ostile quanto impreparata nel fronteggiare le ultime emergenze umanitarie e che ha dimostrato ciò che l'Unione Europea già da tempo aveva presagito: un preoccupante vuoto burocratico in merito alle questioni umanitarie e un'altrettanta indifferenza nei confronti di tale problema.

L'idea di questa tesi nasce in seguito ad un'esperienza pratica di stage che svolsi a Nairobi nel 2010, in collaborazione con una ONG locale. Zindua Afrika (questo il nome dell'organizzazione) lavorava principalmente con rifugiati politici in fuga da Burundi, Ruanda e Senegal. Durante il mio periodo di internship ho avuto modo di constatare quali fossero le reali condizioni di vita dei rifugiati, di raccogliere testimonianze, di assistere ad incontri e di fare dei sondaggi sull'efficienza dei servizi pubblici. Questo tipo di attività, nota come "door to door", ci dava inoltre l'opportunità di distribuire del cibo a tutte quelle persone che non avevano ancora ricevuto i documenti per il riconoscimento della loro condizione di rifugiati e senza i quali gli era impossibile e soprattutto vietato cercarsi un lavoro.

Il ricordo più vivo ed emozionante della mia internship è sicuramente legato ai pomeriggi trascorsi in compagnie di molte donne e mamme rifugiate. Erano loro ad aprire le porte di

casa, ad accoglierci e ospitarci come se fossimo dei vecchi amici. Vedere un “wazungu⁵” era fonte di speranza poiché vedevano in noi la possibilità di un futuro migliore e inevitabilmente ognuna di loro finiva per raccontarci la sua storia. A distanza di quasi 3 anni quelle storie sono ancora così vive nella mia memoria e il loro ricordo così sconvolgente che mi sono ritrovata, quasi inconsciamente, a dedicare al tema delle donne rifugiate molto più spazio di quanto non avessi inizialmente pensato di fare. La digressione sul lungo e complicato iter giuridico che nel 2000 ha finalmente portato alla firma della Convenzione di Pechino mi è sembrato il giusto modo per rendere giustizia ad ognuna di quelle storie.

Rientrata in Italia ho quindi deciso di approfondire le tematiche inerenti al diritto d'asilo da un punto di vista non solo giuridico ma anche sociale. In Italia, nonostante la sua previsione all'articolo 10, comma 3, della nostra Costituzione: *“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”* la procedura per il riconoscimento di tale diritto presenta ancora molte difficoltà. Difficoltà dovute a cosa? È a questo interrogativo che ho cercato di dare una risposta pur tenendo bene in considerazione la vastità e la complessità della materia, poiché crocevia di diritto pubblico e internazionale, e districandomi all’interno delle varie leggi emanate al riguardo e che hanno condotto all’attuale confuso contesto giuridico sul diritto d’asilo.

L’elaborato è diviso in 4 capitoli. Nel primo sono presentate le principali convenzioni internazionali emanate in materia di rifugiati: dalla Convenzione di Ginevra del 1951 alla Convenzione di Cartagena.

Restringendo gradualmente lo sguardo, dal contesto internazionale a quello comunitario, focalizzerò la mia attenzione sull’evoluzione che le disposizioni normative in materia

⁵ Wazungu è una parola swahili, lingua parlata nell’Africa subsahariana, il cui significato è “uomo bianco”.

hanno subito nel corso degli anni e allo stesso tempo di sottolineare le carenze che queste presentano. Vengono infatti evidenziati gli obiettivi e le prospettive delle più recenti politiche europee, e le problematiche emergenti, connesse al livellamento verso il basso delle garanzie offerte e alla progressiva esternalizzazione delle procedure.

Si analizza inoltre la normativa vigente nel nostro ordinamento, sia con riguardo agli aspetti costituzionali e giurisprudenziali, sia in relazione alle novità apportate alla procedura amministrativa, in seguito all'emanazione del d.p.r. 303 del 2004 e del d.lgs. 140 del 2005.

Successivamente sono scesa nel dettaglio per constatare come nel nostro Paese il richiedente asilo venga considerato alla stregua di un qualunque immigrato che, invece, entra in Italia con la speranza di migliorare le sue condizioni di vita: il richiedente asilo è un *involontario politico*⁶, l'immigrato un *volontario economico*⁷ per usare le parole di Marcella Delle Donne. Le qualità di "emigrante economico" e di "rifugiato politico" non si escludono mutuamente, ma resta comunque la differenza della relazione problematica del secondo con le autorità politiche del paese d'origine.

Secondo Grahal-Madsen vi sono altre forme di emigrazione e riguardano coloro che fuggono dal loro paese perché, ad esempio, hanno avuto dei problemi con la giustizia. In questo caso la fuga è dovuta al timore di dover scontare la pena per il crimine commesso. Ed è proprio questo che li differenzia dai rifugiati politici che, al contrario, fuggono a causa di eventi politici o di una controversia con il regime al potere.

Nel tentativo di proteggere e salvaguardare i diritti dei rifugiati, l'Unione Europea ha emanato una serie di disposizioni con l'obiettivo di armonizzare le legislazioni di tutti i paesi membri, così da facilitare e promuovere l'integrazione dei richiedenti asilo. L'Italia

⁶ Delle Donne Marcella 2004 Un cimitero chiamato Mediterraneo : per una storia del diritto d'asilo nell'Unione europea, Roma, Derive Approdi, cit.

⁷ Delle Donne Marcella cit.

tuttavia sembra andare nella direzione opposta, promuovendo un atteggiamento di chiusura e indifferenza, adottando l'equazione "straniero uguale criminale".

Non possiamo negare che l'Italia in questi ultimi anni sia stata impegnata in un grande ed encomiabile sforzo nel contesto delle operazioni di salvataggio in mare; che sia stata istituita una procedura decentralizzata per il riconoscimento della protezione internazionale con soddisfacenti livelli di garanzia, raggiungendo inoltre livelli di riconoscimento adeguati; infine, la trasposizione della Direttive UE sulle qualifiche ha apportato, sotto il profilo normativo, diversi e rilevanti sviluppi positivi per quanto riguarda la definizione dello status di protezione internazionale e i diritti ivi connessi. A fronte di questi importanti miglioramenti si registrano tuttavia situazioni di gravi lacune e vuoti normativi soprattutto, ma non solo, con riferimento all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati ed all'integrazione. Va evidenziato che un numero rilevante di beneficiari di protezione internazionale vive in condizioni di disagio e marginalità. In riferimento alla situazione del sistema asilo italiano, l'UNHCR ha pubblicato nel luglio del 2012 un documento di raccomandazioni, indirizzato alle autorità italiane. Ad alcuni mesi di distanza corre l'obbligo di sottolineare l'involuzione del sistema d'asilo nel suo complesso, anche in ragione delle difficoltà poste dalla gestione della cosiddetta "emergenza Nord Africa".

Nel tentativo di dare una risposta a questo paradosso proporrò la lettura di un dossier, scritto da due avvocati tedeschi e per ora tradotto solo in inglese che, difendendo la causa di alcuni rifugiati, si sono recati in Italia per vedere di persona quali sono le condizioni che gli riserviamo. Un'accusa, non ancora presentata in modo formale che, da un lato, ha già scandalizzato l'opinione pubblica tedesca, e dall'altro ha spinto quarantuno tribunali (Weimar, Francoforte, Dresda, Friburgo, Colonia, Darmstadt, Hannover, Gelsenkirchen e altri) ad emettere altrettante ordinanze temporanee per bloccare le espulsioni dei richiedenti asilo verso l'Italia. Un'Italia dove mancherebbero "garanzie di dignità umana": queste le parole conclusive del dossier.

A confermare la triste realtà dipinta dai 2 avvocati tedeschi ci sono innumerevoli casi di soprusi e violenza, di rivolte e repressione così come i tanti atti di autolesionismo all'interno dei Cie ma che ormai sono diventati così endemici da non far più notizia, se non allorché convenga tornare ad additare il pericolo pubblico dei “clandestini”. Sicché quello che si è consumato fra il 9 e il 15 ottobre scorsi nel Cie “S. Anna” di Isola Capo Rizzuto è stato solo uno dei tanti episodi di ribellione alla illegittima sottrazione della libertà personale e a condizioni di reclusione intollerabili: negazione di cure sanitarie basilari, materassi lerci e privi di lenzuola, latrine altrettanto luride, pasti ridotti al minimo e consumati per terra...

Si dirà che tutto questo non è che la consueta banalità del male. In tal caso, però, è l'esito processuale ad essere tutt'altro che consueto e banale: il 12 dicembre scorso il giudice del tribunale di Crotone, Edoardo D'Ambrosio, ha assolto e resi liberi i tre rivoltosi – anzi “dimostranti”, come li definisce rispettosamente – con una motivazione che non potrebbe essere più limpida e più fedele alla Costituzione italiana e alla Convenzione europea dei diritti umani: reagire ad offese ingiuste, scrive il giudice, è un atto di legittima difesa. Allorché la dignità umana è calpestata e la giustizia oltraggiata, egli afferma, ribellarsi è legittimo. E lo è non solo sul piano morale, ma anche su quello specifico del diritto, nazionale ed europeo. Scrive ancora nella sentenza, “sono stati trattenuti” in strutture “al limite della decenza, intendendo tale ultimo termine nella sua precisa etimologia, ossia di conveniente alla loro destinazione: che è quella di accogliere essere umani”. E rimarca: “esseri umani in quanto tali, non in quanto stranieri irregolarmente soggiornanti sul territorio nazionale”, i quali andrebbero trattati secondo lo standard qualitativo che si applica (o dovrebbe applicarsi) al cittadino medio, senza distinzione di origine, nazionalità, condizione sociale. E non solo. Egli contesta che il “trattenimento” dei tre cittadini stranieri nel Cie sia stata una misura proporzionata all'entità della violazione amministrativa e, fra le righe, mette in dubbio la stessa legittimità dei lager per migranti:

l'offesa alla dignità umana, soggiunge, è ancor più grave per il fatto che si tratta di persone le quali, “costrette ad abbandonare i loro Paesi di origine per migliorare la propria condizione”, sono state private della libertà personale senza aver commesso alcun reato.

Solo un anno fa, precisamente il 12 gennaio del 2012 in seguito ai fatti di Rosarno, il Ministro degli Esteri egizio, Aboul Gheit, denunciò in un suo comunicato l'esistenza di una campagna di aggressione contro gli «immigrati e le minoranze arabe e musulmane in Italia», chiedendo al governo italiano di «prendere le misure necessarie per la protezione delle stesse minoranze e degli immigrati». L'ONU, in una relazione realizzata appositamente per valutare il caso, chiarì che in Italia sarebbero presenti seri problemi di razzismo e violenza per i quali le istituzioni dovrebbero rispondere garantendo pieno rispetto delle leggi sull'immigrazione, sui diritti umani e sulle politiche d'integrazione. E ancora, a gennaio 2013 la Corte europea per i diritti umani, con voto unanime, ha condannato l'Italia per il trattamento inumano inflitto a sette detenuti nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza.

La situazione, tuttavia, non sembra essere migliore nemmeno in altre nazioni d'Europa. Sempre nel terzo capitolo verrà infatti analizzato un report che documenta i viaggi e le procedure burocratiche a cui vengono sottoposte le migliaia di migranti e richiedenti asilo, tra cui minori stranieri non accompagnati, che ogni anno raggiungono l'Italia nascosti sui traghetti provenienti dalla Grecia. Il viaggio in sé è intrinsecamente pericoloso, e i migranti rischiano non solo la morte ma anche la perdita di arti. Viaggiano infatti nascosti sotto i camion o all'interno di container frigoriferi e/o dei serbatoi di carburante.

Per completare questo veloce excursus ho analizzato molto brevemente il sistema d'asilo inglese e come si vedrà anche quest'ultimo sembra essere lontano dalla perfezione.

Nell'ultimo capitolo ho ritenuto utile presentare la lettura di alcuni casi studio: dalla condizione delle donne rifugiate a quelle dei minori che si ritrovano soli e indifesi a dover “combattere” un mondo fatto di indifferenza e ipocrisia.

Con amarezza mi trovo costretta ad ammettere che la lista delle condanne, delle violenze, delle storie delle migliaia di clandestini che arrivano in Europa e in Italia soprattutto con la speranza di crearsi un futuro potrebbe continuare all'infinito ma non credo servirebbe a cambiare la realtà dei fatti. L'unico motivo per cui ho deciso di parlarne è perché credo che nel nostro Paese, negli ultimi anni, l'utilizzo nella sfera pubblica di un linguaggio che alimenta xenofobia e intolleranza, minando in tal modo la convivenza civile tra italiani e stranieri, ha causato anche un impatto negativo sulla percezione di rifugiati e richiedenti asilo e, di conseguenza, sulla loro integrazione.

Un'adeguata risposta alle criticità del sistema non dovrebbe essere procrastinata. L'Asilo, dunque, dovrebbe rientrare tra i temi che il Parlamento ed il Governo dovranno affrontare nella prossima legislatura, anche tenendo conto della trasposizione delle future direttive in materia

Ciò che mi chiedo è: il parlamento e il governo che scaturiranno dalle prossime elezioni vorranno occuparsi della violazione dei diritti fondamentali di coloro che sono ristretti nelle carceri e nei Cie ? L'esperienza ci rende pessimisti, la volontà politica ci fa sperare.

Capitolo primo

1. Definizione di rifugiato e Regime Internazionale di protezione

1.1 Chi è il rifugiato?

Il rifugiato è prima di tutto un essere umano, una persona la cui particolare situazione ha imposto di fuggire dal suo paese, di abbandonare la sua casa in seguito a persecuzioni individuali o, in un esodo di massa, a causa di problemi di natura politica, religiosa, militare o altro. Nonostante la definizione, approvata dalla Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati del 1951, sia universalmente riconosciuta, il termine continua a essere frainteso ed è spesso usato incoerentemente nel linguaggio quotidiano. I mezzi di comunicazione tendono, per esempio, a confondere i rifugiati o con persone che emigrano per motivi economici (“migranti economici”) oppure con gruppi perseguitati che però rimangono all’interno del proprio paese e non attraversano un confine tra stati (“sfollati interni”).

Bisogna precisare che affinché ad una persona venga riconosciuto lo status di rifugiato è necessario che tra i motivi di persecuzione ce ne sia almeno uno fra i cinque elencati nell’articolo 1 A(2) della Convenzione sopracitata. Essi sono: razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale od opinione politica. La persecuzione per ogni altro motivo non verrà riconosciuta.

L’assenza del riconoscimento del genere come ragione sulla quale fondare il timore di persecuzione è stata spesso criticata e numerosi autori ne hanno sollecitato l’inserimento nella definizione di rifugiato. Queste richieste non sono state assecondate poiché, come rileva la dottrina, seppur vi sono casi in cui il genere costituisce l’unica ragione per cui vengono violati i diritti umani delle donne

(ad esempio nei casi di mutilazioni genitali femminili), vi sono altre situazioni in cui la relazione tra genere e persecuzione assume una propria declinazione.

L'idea che le donne sono perseguitate in quanto donne è differente dall'affermare che le donne sono perseguitate perché donne. Molto spesso le donne sono perseguitate non perché donne, ma poiché si rifiutano di essere "propriamente" donne, ovvero rifiutano o non si adeguano alle norme sociali e culturali imposte dalla società in cui vivono⁸.

La razza costituisce il primo motivo di persecuzione previsto dalla Convenzione, sebbene i redattori non abbiano definito in modo specifico il termine razza, risulta evidente la volontà di assicurare la protezione a chi rischiasse di subire persecuzioni per motivi analoghi a quelli in nome dei quali erano state perseguitate milioni di persone durante il periodo nazista. Il termine razza, oggi ritenuto scientificamente inutilizzabile e rispetto al quale si è modificata anche la sensibilità diffusa delle persone⁹, nel contesto attuale non può che essere interpretato nel più ampio senso possibile, in modo tale da comprendere tutti i tipi di gruppi etnici e tutti i membri di specifici gruppi sociali appartenenti ad una minoranza, ai quali spesso ci si riferisce utilizzando il termine razza¹⁰.

L'Handbook dell'Unhcr afferma che la persecuzione per motivi religiosi può assumere diverse forme: proibizione di appartenere ad una determinata comunità religiosa; proibizione di professare in pubblico o in privato il proprio credo; proibizione di impartire una religione; imposizione di gravi misure discriminatorie nei confronti di determinate persone a causa del loro credo o della loro appartenenza ad una specifica comunità religiosa¹¹. Nonostante la persecuzione per motivi religiosi appaia ben delineata da quanto esposto nell'Handbook, appare necessario sottolineare che oltre a queste forme, in molti paesi, ve ne sono altre che hanno dirette implicazioni di genere. Appare impossibile, in ogni caso, una generalizzazione delle implicazioni che ogni religione può avere sulle donne, anche perché molto dipende dal contesto politico e dal modo in cui particolari dogmi

⁸ H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pagg. 62-63

⁹ G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 79.

¹⁰ UNHCR, *Handbook*, cit., par. 68

¹¹ UNHCR, *Handbook*, cit., par. 72.

religiosi vengono interpretati dallo Stato. Ad esempio l'Islam viene interpretato attraverso leggi, regolamenti e norme sociali che differiscono in modo significativo da Paese a Paese¹².

Come per la nozione di razza i redattori della Convenzione di Ginevra non danno una specifica definizione del concetto di nazionalità¹³. L'Handbook dell'Unhcr chiarisce che il termine nazionalità non deve essere inteso solamente come cittadinanza, ma che si riferisce anche all'appartenenza ad un gruppo etnico o linguistico e può occasionalmente sovrapporsi con il concetto di razza¹⁴. La dottrina ha rilevato inoltre che adottando un'ottica realmente estensiva del concetto di nazionalità devono essere comprese all'interno di questa categoria anche le persone prive di nazionalità¹⁵, queste persone infatti possono essere vittime di una violazione dei diritti umani proprio a causa della loro condizione di apolidia. Il concetto di nazionalità deve inoltre includere quelle persone che denunciano di correre il rischio di una persecuzione perché è loro negata la piena cittadinanza nel proprio Paese e questo li espone al rischio di subire abusi. La persecuzione a causa della nazionalità può infine sorgere nel contesto di uno Stato composto da territori precedentemente sovrani all'interno del quale sono perpetrare violazioni dei diritti umani contro chi definisce la propria nazionalità in termini di fedeltà al precedente Stato di appartenenza.¹⁶ Il significato di appartenenza ad un determinato gruppo sociale è stato chiarito, come si è avuto modo di analizzare precedentemente, dalle Linee Guida dell'Unhcr del 2002, le quali affermano che un particolare gruppo sociale è un gruppo di persone che condividono una caratteristica in comune o che sono percepiti come un gruppo dalla società. La caratteristica molto spesso è innata, immutabile, o in ogni caso è fondamentale all'identità, alla coscienza o all'esercizio dei diritti umani di ciascun individuo appartenente a tale gruppo¹⁷

¹² H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 66

¹³ G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 80.

¹⁴ UNHCR, *Handbook*, cit., par. 74.

¹⁵ G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pagg. 80-81.

¹⁶ G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 65

¹⁷ UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, cit., par. 11.

La persecuzione contro questa categoria spesso si sovrappone alla persecuzione per uno degli altri quattro motivi, ed essa si applica ad esempio nel caso di famiglie di capitalisti, proprietari terrieri, omosessuali, imprenditori ed ex militari.

La Convenzione del 1951 facendo riferimento alle opinioni politiche, piuttosto che alle attività politiche, ha voluto lasciare aperta la possibilità di dare un'interpretazione il più ampia possibile a questa ragione per il riconoscimento dello status di rifugiato. L'Handbook dell'Unhcr chiarisce inoltre che un richiedente asilo può avere un fondato timore di persecuzione per motivi attinenti alle sue opinioni politiche, anche se le autorità del suo paese di origine non erano a conoscenza delle sue idee prima della fuga, egli infatti avrebbe potuto nasconderle e per questo non aver mai subito discriminazioni o persecuzioni. In ogni caso, il solo fatto di rifiutare di avvalersi della protezione del proprio Paese o il rifiutarsi di voler ritornare possono rivelare il reale timore di subire persecuzioni. In queste circostanze la verifica del fondato timore di persecuzione dovrebbe essere basata su una valutazione delle conseguenze a cui sarebbe esposto il richiedente una volta ritornato nel Paese d'origine¹⁸.

I richiedenti asilo devono dunque dimostrare, individualmente, che il loro timore di persecuzioni sia ben fondato e per fare ciò vengono sottoposti a una procedura legale tramite la quale il paese ospite deciderà se soddisfa o meno i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato.

L'eccezione è rappresentata dall'esodo di massa. In questi casi il paese ospite, non potendo svolgere dei controlli individuali, si limiterà ad invocare una determinazione "di massa" dello status di rifugiato, in cui fino a prova ogni civile verrà considerato tale.

Il diritto internazionale riconosce il diritto di richiedere asilo ma non obbliga gli stati a dare asilo. A volte le nazioni possono decidere di offrire una 'protezione temporanea', ad esempio quando si trovano di fronte ad un improvviso e massiccio afflusso di persone che eccederebbe le capacità delle loro infrastrutture di asilo. In tali casi le persone possono essere rapidamente accolte in paesi sicuri ma senza alcuna garanzia di asilo permanente. La 'protezione temporanea' dunque, in

¹⁸ UNHCR, Handbook, cit., par. 83.

determinate circostanze, può rivelarsi utile sia per i governi che per i richiedenti asilo. Tuttavia essa è complementare e non sostitutiva delle misure di protezione più ampie offerte dalla Convenzione del '51.

Le organizzazioni di protezione e assistenza ai rifugiati di solito prevedono tre 'soluzioni di lunga durata' al problema dei rifugiati:

- Rimpatrio volontario: i rifugiati possono fare ritorno al proprio paese di origine perché la loro vita e la loro libertà non sono più in pericolo;
- Integrazione locale: i governi ospiti permettono ai rifugiati di integrarsi nel paese di prima accoglienza;
- Insediamento in un paese terzo: il rimpatrio non è sicuro e il paese di prima accoglienza non permette l'integrazione locale.

È logico presumere che, la maggior parte dei rifugiati nel mondo, si aspetti dal governo ospite una soluzione durevole al proprio dramma, nella speranza di potersi ricostruire quanto prima una vita. La realtà però è ben diversa e la gran parte dei rifugiati che hanno ottenuto asilo temporaneo in paesi vicini non riescono a regolarizzare la loro posizione o ad integrarsi. I loro diritti di spostarsi e lavorare sono spesso fortemente limitati e le opportunità formative e ricreative sono scarse o inesistenti. Succede anche che essi subiscano attacchi da parte delle forze dell'ordine locale o incursioni oltre frontiera provenienti dal paese di origine.

“In Pakistan sono stato per molti anni un giornalista. Appartengo alla minoranza cattolica e proprio la mia fede è stata al centro di tutto il mio lavoro. Ho viaggiato in tutte le regioni del mio Paese per raccontare la vita difficile cui sono costretti i cristiani in Pakistan, discriminati dalla legge contro la blasfemia e spesso vittime di violenze brutali, fino all'assassinio. Amavo molto il mio lavoro, per me era più di un semplice mestiere per consentire alla mia famiglia di vivere, era la mia battaglia, volevo dar voce alle sofferenze di una minoranza perseguitata. È per questo che mi

sono sentito orgoglioso quando nel 2007 ho ricevuto un premio internazionale dall'Associazione dei giornalisti cattolici e sono diventato segretario nazionale per l'Asia meridionale dell'agenzia Asianews.

Ma i miei articoli e la mia notorietà crescente hanno attirato su di me le attenzioni di alcuni gruppi islamici che consideravano le mie parole un aperto attacco al Paese e all'Islam. Le prime intimidazioni e le minacce a mia moglie e ai miei bambini mi hanno spinto a chiedere aiuto al direttore dell'agenzia e a diverse organizzazioni. Da tutti ho ricevuto la stessa risposta lapidaria e inappellabile: "è finita: abbandona il lavoro e la città. Metti in salvo la tua famiglia e fuggi il più in fretta possibile." È stato lo stesso direttore di Asianews a organizzare la mia partenza per Roma, in accordo con la Farnesina. Così mi sono trovato, quasi all'improvviso, catapultato in un Paese straniero, lontano dalle persone a me più care, che sono rimaste nascoste in un piccolo villaggio. In Italia non posso esercitare la mia professione perché è troppo difficile ottenere il riconoscimento della laurea conseguita e l'abilitazione. Non mi arrendo ma ho un disperato bisogno di inviare denaro a mia moglie che, lasciando la nostra città, ha dovuto abbandonare anche il suo lavoro di insegnante. Così ho dovuto reinventare la mia vita e, in attesa di poter scrivere di nuovo, sono diventato assistente domiciliare per malati di sindrome laterale amiotrofica (SLA). È un lavoro duro, che non avrei mai pensato di svolgere, anche se devo ammettere che alleviare, per quanto possibile, il dolore degli altri, riesce a volte a mitigare anche il mio".¹⁹

¹⁹ Sharif, rifugiato pakistano in Italia. Testimonianza raccolta a cura del Centro Astalli.

1.2 Origini Convenzione di Ginevra

Nell'ambito del Diritto Internazionale la città di Ginevra ha da sempre avuto un ruolo di primaria importanza. Sono diverse le convenzioni internazionali poste in essere in questa città, e quasi tutte legate alla protezione dei diritti umani. La Convenzione di Ginevra adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite il 22 aprile 1954 ne è sicuramente la prova più evidente.

La storia di questo documento è legata a Henry Dunant, un cittadino svizzero (poi premio Nobel per la Pace nel 1901), che nel 1859 fu testimone delle tragiche conseguenze lasciate dalla Battaglia di Solferino, nella guerra franco-sarda contro le truppe austriache di Francesco Giuseppe I: rimase inorridito alla vista di migliaia di soldati feriti, lasciati morire sul campo senza che nessuno potesse prendersi cura di loro. Pubblicò la sua esperienza in un libro: 'Memorie di Solferino', che lo portò ad identificare una nuova coscienza umanitaria e ad avviare un programma per l'addestramento di volontari che avrebbero potuto assistere i feriti in tempo di guerra. A questo avrebbe dovuto far seguito, così sosteneva, una convenzione internazionale atta a regolare la protezione dei feriti in guerra. Fu proprio da questa nuova coscienza che venne fondata anche la Croce Rossa, e a questo proposito non può non essere menzionata Clarissa Barton, infermiera e fondatrice della Croce Rossa americana.

Dovettero trascorrere diversi anni e fu necessario il sacrificio di milioni di persone prima che il sogno di Dunant diventasse realtà. I primi, veri tentativi di instaurare un regime per la protezione internazionale dei rifugiati si ebbero infatti negli anni immediatamente successivi alla Prima Guerra Mondiale. Tra il 1917 e il 1926 quasi due milioni di persone tra Russi e Armeni furono costretti ad abbandonare le proprie terre e si trovarono al di fuori degli Stati di cui avevano la nazionalità, non potendo beneficiare dei diritti connessi allo status di cittadino.

Considerato il profilo umanitario di questo nuovo fenomeno e la necessità di garantire una tutela a circa due milioni di persone che si trovarono a vivere al di fuori del loro paese e senza alcun diritto riconosciuto, il Presidente dell'allora Comitato Internazionale della Croce Rossa, Gustav Ador

sollecitò un intervento da parte della Società delle Nazioni. Nel 1922 il Primo Alto Commissario della Società delle Nazioni per i Rifugiati, il diplomatico norvegese Fridtjof Nansen, negoziò i primi accordi che suddividevano i rifugiati in categorie determinate in base allo Stato di provenienza. I primi Accordi in tal senso riguardavano la popolazione russa che venne identificata come gruppo di persone di origine russa che non godeva più della protezione del paese d'origine e che non aveva acquisito nessun'altra nazionalità. Tuttavia, data l'ampiezza della definizione di rifugiato che era stata adottata, emersero fin da subito delle criticità in materia di identificazione. Così, come già aveva intuito l'Alto Commissario della Società delle Nazioni per i Rifugiati, *“the characteristic and essential feature of the problem was that persons classed as “refugees” have no regular nationality and they are therefore deprived of the normal protection usually accorded to the regular citizens of a State”*. Nansen cercò di risolvere questo problema inserendo, sia nel primo accordo che nel secondo (conclusosi nel 1924 per i rifugiati armeni) delle clausole relative ai documenti d'identità e di viaggio. Venne così rilasciato un documento, chiamato certificato di identità, universalmente noto come “passaporto Nansen” che avrebbe dovuto ricostruire l'identità di queste persone e permetterne l'integrazione nella società che avrebbe deciso di riconoscerli. I primi a beneficiarne furono gli armeni e i russi grazie agli Accordi sottoscritti.

Venne creato un sistema in cui i rappresentanti dell'Alto Commissariato erano autorizzati a svolgere delle azioni che rientravano nelle classiche prerogative statuali, come ad esempio l'identificazione dei cittadini.

In quegli anni, il rifugiato era ancora considerato una vera e propria “anomalia nel diritto internazionale”. Egli non beneficiava né della condizione di reciprocità, che caratterizza il rapporto tra Stati in merito alla questione degli stranieri oggi, né godeva della protezione del proprio Stato d'origine. Gli era dunque preclusa la facoltà di beneficiare della protezione diplomatica, ultimo strumento per la protezione degli stranieri. Era chiaro che qualora non fossero stati sottoscritti degli accordi bilaterali tra Stati, la condizione giuridica del rifugiato non sarebbe stata tutelata.

Nell'ottica dei primi strumenti internazionali, adottati dalla Società delle Nazioni, i motivi che spingevano le popolazioni a migrare erano irrilevanti. Si faceva riferimento unicamente alla mancanza di protezione da parte dello Stato d'origine con il quale erano negoziati, caso per caso, degli accordi a tutela di determinate categorie di persone.

Questi primi sforzi di inquadramento giuridico non attribuivano vere e proprie responsabilità agli Stati, se non blande forme di cooperazione con l'allora Alto Commissariato per i rifugiati. Ciononostante, la problematica degli spostamenti forzati di popolazioni non accennava a diminuire e così la Commissione intergovernativa della Società delle Nazioni adottò nel 1933 una convenzione relativa allo status dei rifugiati che costituì il primo esempio di trattato vincolante in materia di diritti umani. Molti dei diritti elencati nella Convenzione riprendevano quelli previsti dagli Accordi del 1928. Venne tuttavia inserito, per la prima volta, l'obbligo a carico degli Stati di non *refoulement* (cioè il divieto di non respingimento) e in virtù del principio di parità di trattamento e non discriminazione, i rifugiati beneficiarono dei diritti al medesimo titolo dei cittadini. Questa ambiziosa convenzione, così come il successivo "Accordo Provvisorio sui rifugiati provenienti dalla Germania (1936)" non ebbero un grande seguito e non fecero molti passi avanti in termini di riconoscimento dei diritti. L'Accordo si limitava a vincolare gli Stati al divieto di non *refoulement*, a riconoscere lo status di rifugiato e a garantirne l'accesso alla giustizia. Il testo del 1936, oltre ad indicare come requisito la mancanza di protezione da parte del proprio governo, introduceva una condizione aggiuntiva: la persecuzione politica. Restringeva ulteriormente il campo escludendo dallo status di rifugiato coloro che si erano spostati per motivi di convenienza personale. L'accordo provvisorio del 1936 venne esteso l'anno successivo anche ai rifugiati austriaci e trasformato nel 1938 in una convenzione.

Quest'evoluzione normativa dimostra come gli Stati avessero smesso di considerare i rifugiati alla stregua di qualsiasi altro straniero e la volontà di instaurare un regime particolare rivolto esclusivamente alle loro esigenze. Questo storico traguardo sarà raggiunto solo con la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951.

1.3 La Convenzione di Ginevra nota anche come la Magna Charta dei rifugiati

La storia della Convenzione di Ginevra inizia esattamente nel lontano 1864 quando venne istituito il primo trattato sul 'miglioramento delle condizioni dei militari feriti in guerra'. Seguirono negli anni altre convenzioni, sempre adottate a Ginevra, e relative al trattamento di feriti, malati e prigionieri di guerra. Nel 1946, convocata dal Consiglio Federale Svizzero, si riunisce a Ginevra una Conferenza diplomatica che, il 12 agosto 1949, adotta quattro convenzioni in cui si stabiliscono regole precise in merito alla protezione degli internati civili, ai diritti e ai doveri di una Potenza occupante e vengono vietate rappresaglie e deportazioni. Esse sono:

- I Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle forze armate in campagna;
- II Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate su mare;
- III Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra;
- IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra.

Con queste gli Stati firmatari si impegnano a curare amici e nemici senza alcuna distinzione, a rispettare l'essere umano, la dignità della donna, i diritti della famiglia, i costumi, le convinzioni religiose; a vietare trattamenti disumani o degradanti, la cattura di ostaggi, gli stermini, la tortura, le esecuzioni sommarie, il saccheggio, gli atti di violenza e la distruzione indiscriminata dei beni privati.

I delegati del Comitato Internazionale della Croce Rossa vengono autorizzati a visitare i campi dei prigionieri di guerra, gli internati e ad intrattenersi con i detenuti senza testimoni.

La convenzione rappresentò un tentativo unico, nella storia della normativa internazionale relativa ai rifugiati, di stabilire un codice dei diritti dei rifugiati che coprisse tutti gli aspetti fondamentali della vita e garantisse ai rifugiati un trattamento per lo meno simile a quello degli stranieri.

La Convenzione è suddivisa in 7 capitoli per un totale di 46 articoli, completata da un Allegato di 16 paragrafi relativo alle modalità di rilascio, rinnovo, proroga di validità del Documento di viaggio per i rifugiati (Convention Travel Document).

L'art. 33 sul divieto di non refoulement al pari dell'art.1 (sulla definizione di rifugiato), l'art.3 (non discriminazione), l'art.4 (sulla libertà di religione) e l'art.16 (sul libero accesso ai tribunali) sono disposizioni fondamentali della Convenzione che non possono essere oggetto di riserve.

Per completare la descrizione del testo della Convenzione, si aggiunge un Preambolo di 6 paragrafi i quali fanno riferimento, inter alia, alla necessità di “rivedere e codificare gli accordi internazionali precedenti relativi allo status di rifugiato ed estendere l'applicazione di questi strumenti e la protezione da essi garantita a mezzo di un nuovo Accordo” ed integrato da un Atto proprio della Conferenza dei plenipotenziari delle Nazioni Unite denominato “Atto finale”, in 4 parti, di cui l'ultima recante una serie di raccomandazioni ai Governi in materia di :

- documenti di viaggio per i rifugiati
- unità familiare
- cooperazione tra organizzazioni intergovernative e organizzazioni non governative qualificate
- solidarietà internazionale ai fini dell'asilo e delle possibilità di risistemazione
- estensione del trattamento previsto dalla Convenzione .

La Convenzione di Ginevra ha lo scopo di fornire uno standard minimo di trattamento per i rifugiati nei loro paesi d'asilo e costituisce, grazie alle interpretazioni sempre più estensive adottate dagli Stati firmatari, lo strumento fondamentale di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e di colui che:

As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is

*unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.*²⁰

Come si evince la prima versione della Convenzione conteneva limiti geografici e limiti temporali. La protezione era infatti concessa per le conseguenze degli avvenimenti avvenuti in Europa tra il 1° agosto 1914 e il 1° gennaio 1951. Tuttavia l'aumento degli spostamenti di popolazione a livello mondiale fece emergere la necessità di eliminare questi 2 limiti e portò alla stesura del Protocollo addizionale firmato a New York il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre dello stesso anno. Con il Protocollo la limitazione temporale prevista dalla Convenzione veniva definitivamente eliminata.

Le violazioni al Trattato sono considerati reati alla stregua dei crimini di guerra, considerati tra i più gravi dalla stessa convenzione e che vanno a comprendere tra gli altri, inumani trattamenti, torture, esperimenti di natura biologica, privazione del diritto di equo processo.

È un fatto che le guerre siano drammaticamente cambiate nel passato ultimo secolo e che continuino a cambiare oggigiorno. Come sopra menzionato, la Convenzione di Ginevra ancora oggi, alla luce di questi nuovi cambiamenti e dei recenti conflitti a cui continuamente assistiamo, viene considerata il principale trattato internazionale di tipo umanitario; una sorta di codice del diritto, una guida per l'emanazione di successive leggi e trattati, validi sia per i tribunali internazionali ma soprattutto per le coscienze umane, nell'uso quotidiano della protezione e nella promulgazione di ideali e valori umanitari.

²⁰ A seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° Gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, che si trova al di fuori del cui è cittadino e non può o non vuole della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi.

1.3.1 Diritti e doveri dei rifugiati

La Convenzione del '51 disciplina diritti e doveri dei rifugiati ai capi II (relativo alla condizione giuridica), III (sull'attività lucrativa), IV (sul benessere sociale) e V (riguardante i provvedimenti amministrativi). Fermo restando l'obbligo generale di ogni rifugiato di conformarsi alle leggi e ai regolamenti del paese in cui risiede così come al rispetto delle misure per il mantenimento dell'ordine pubblico (art.2), vi sono una serie di diritti che devono essere riconosciuti in capo all'individuo rifugiato.

Nella Convenzione possono essere individuati diversi standard di trattamento che variano dalla posizione meno favorevole del rifugiato in quanto straniero a quella più favorevole che sancisce il principio di parità di trattamento tra rifugiati e cittadini dello Stato di asilo.

L'art.7 sull'esenzione della condizione di reciprocità stabilisce che "ciascuno Stato Contraente deve concedere ai rifugiati il trattamento concesso agli stranieri in generale" evidenziando così un "livello minimo di protezione" che deve essere sempre garantito. Al secondo paragrafo viene chiarito che dopo un soggiorno di tre anni tutti i rifugiati devono fruire dell'esenzione della condizione di reciprocità.

Gli articoli 12-30 della Convenzione sui rifugiati stabiliscono i diritti spettanti agli individui che sono stati riconosciuti come rifugiati secondo la Convenzione:

- A tutti i rifugiati devono essere forniti documenti di identità e di viaggio per viaggiare all'estero

-I rifugiati devono essere trattati nello stesso modo dei cittadini del paese ospite riguardo ai seguenti diritti:

- la pratica del culto e l'educazione religiosa (art.4),
- l'istruzione elementare e secondaria pubblica (art.22),
- l'assistenza pubblica (art.23), la previdenza sociale(art.24), e il diritto al lavoro (art.17 par.3)
- l'accesso alle corti di giustizia (art.16 al quale non sono ammesse riserve)

- proprietà intellettuale (art.14)
- l'assistenza legale

Per ciò che concerne in particolare l'attività lucrativa è utile sottolineare che l'esercizio di un'attività professionale dipendente deve essere subordinata al trattamento più favorevole, concesso nelle stesse circostanze ai cittadini di uno Stato estero. Medesimo trattamento deve essere garantito a coloro che svolgono regolarmente, sul territorio dello Stato ospite, professioni indipendenti e liberali. E' specificato all'art.18 che per ciò che riguarda le professioni liberali deve essere riconosciuto il trattamento *“più favorevole possibile e in ogni caso un trattamento non meno favorevole di quello concesso, nelle stesse circostanze, agli stranieri in generale”*.

Altri diritti, oltre l'esercizio di attività lucrative, sono sottoposti al regime del “trattamento più favorevole”, in particolare il diritto alla proprietà mobiliare e immobiliare (art.13), il diritto di associazione (art.15) e il diritto all'alloggio (art.21).

1.3.2 Il principio di non refoulement.

E' comunemente riconosciuto nel diritto internazionale che gli Stati non incontrino obblighi nell'ammissione di stranieri nel proprio territorio. Né la Convenzione di Ginevra, né il successivo Protocollo hanno come oggetto il diritto d'asilo ma il solo regime giuridico applicabile a coloro che hanno ottenuto lo status di rifugiato. Alla definizione di rifugiato non segue quindi l'attribuzione di un diritto soggettivo all'asilo territoriale, né un preciso obbligo da parte dello Stato di adottare provvedimenti di asilo. Va peraltro evidenziato che *“la Convenzione non accorda espressamente ai rifugiati un diritto d'asilo, rispettando in ciò la piena sovranità dello Stato nel decidere a chi accordare rifugio e protezione”*

Tra la nozione di rifugiato e quella di asilo esiste sicuramente una correlazione, ma è opinione diffusa in dottrina, che le due posizioni giuridiche non vadano confuse a livello internazionale: *“è bene evidenziare che se è possibile godere dell'asilo senza beneficiare della status giuridico di*

rifugiato, al contrario nessuna disposizione convenzionale prevede che il riconoscimento dello status di rifugiato comporti un obbligo da parte di uno Stato di accordare l'asilo. La stessa Convenzione di Ginevra, che costituisce il testo fondamentale in materia di protezione dei rifugiati, non fa che un generico riferimento al diritto d'asilo". Tuttavia, ad avviso di alcuni autori, un limitato diritto di asilo, consistente più nel non essere allontanato piuttosto che in un diritto alla protezione, deriva indirettamente dall'art.33, par.1 della Convenzione, che sancisce il principio di non refoulement. L'articolo 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'* (Art 33.1). Il principio di non-refoulement, così sancito nella Convenzione era già presente nell'art. 3 della cosiddetta Convenzione Nansen del 1933 e nell'art. 5 della Convenzione del 1938 relativa ai rifugiati della Germania. Quest'obbligo di non-refoulement si differenzia dal diritto di ottenere asilo per almeno due motivi. In primo luogo perché l'art. 33 vieta unicamente le misure che metterebbero a rischio la vita del rifugiato stesso e non costituisce un obbligo positivo di accettazione del rifugiato. Gli Stati possono quindi negare l'accesso fin quando la vita del rifugiato non è a rischio, quando il rischio è reale, senza alcuna alternativa devono accettare il rifugiato.

La seconda distinzione con il diritto d'asilo si deriva dal fatto che il principio di non refoulement è strettamente legato alla concreta esistenza del rischio di essere perseguitato. Lo status di rifugiato è essenzialmente uno status transitorio, una volta cessato il rischio, potenzialmente cessa anche la condizione di rifugiato, in quanto nulla obbliga lo Stato a non rimpatriare il rifugiato nel proprio Stato d'origine.

1.3.3 Le clausole di eccezione

Il divieto di respingimento non è un diritto assoluto, inderogabile, e può subire un'eccezione nell'ipotesi prevista dall'art.33.2. Il principio di non refoulement non potrà essere invocato da un

rifugiato, già riconosciuto come tale, quando vi siano gravi motivi per considerare la persona un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trova; oppure da un rifugiato il quale, essendo stato oggetto di condanna già passata in giudicato per un crimine o delitto particolarmente grave, rappresenti una minaccia per la comunità di detto Stato.

E' evidente che se da un lato i rifugiati sono una categoria particolare di stranieri, sono comunque tenuti al rispetto delle leggi dello Stato. A un rifugiato può essere impedito di restare nel territorio dello Stato ospite nel caso in cui ricorrano due motivi:

- in caso di serio pericolo per la sicurezza dello Stato ospite;
- nel caso che la sua provata condotta criminale costituisca un perdurante pericolo per la comunità (in principio le condanne penali non incidono sullo status di rifugiato).

Deve comunque esistere una stretta connessione tra l'allontanamento del rifugiato e l'eliminazione del pericolo. Queste situazioni devono essere interpretate in modo assolutamente restrittivo tenendo conto altresì degli obblighi a carico dello Stato derivanti da altri strumenti internazionali posti a tutela dei diritti umani.

Per beneficiare della protezione prevista dalla Convenzione bisogna rispondere ai cd. criteri di eleggibilità. Vi sono tuttavia delle categorie di persone che sono escluse dal possibile riconoscimento dello status di rifugiato. Per esclusione della protezione internazionale dei rifugiati si intende il diniego di riconoscere lo status a persone che rientrano nell'ambito dell'art.1 (A) della Convenzione del '51 ma che non hanno titolo a ricevere la protezione in base alla Convenzione perché:

- stanno ricevendo protezione o assistenza da un' Agenzia delle Nazioni Unite diversa dall'UNCHR (art.1 (D))

- non hanno bisogno di protezione internazionale perché sono state riconosciute dalle autorità di un altro paese nel quale hanno preso residenza e godono dei diritti e degli obblighi derivanti dal possesso della sua nazionalità (art.1 (E))
- sono considerati non meritevoli di protezione internazionale sulla base di serie ragioni per ritenere che abbiano commesso a) un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, nel senso degli strumenti internazionali contenenti disposizioni relative a siffatti crimini; b) un crimine grave di diritto comune al di fuori del Paese di accoglimento e prima di esservi ammesso in qualità di rifugiato; c) azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

Da queste disposizioni emerge chiaramente come il diritto internazionale dei rifugiati rispecchiasse le nuove disposizioni in materia di diritti umani adottate dopo la Seconda Guerra Mondiale come risposta alle brutali violazioni avvenute durante il conflitto. D'altronde, la stessa Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, mentre all'art.14.1 afferma il diritto di ogni individuo di cercare e di godere in altri Paesi asilo dalle persecuzioni, al paragrafo 2 pone il limite secondo cui il diritto d'asilo non può essere invocato quando l'individuo è ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.

La ratio di queste clausole di esclusione è di impedire che la protezione sia posta a vantaggio di individui non meritevoli e che l'istituto dell'asilo costituisca un modo per fuggire alle proprie responsabilità in materia penale.

E' necessario sottolineare che le clausole di esclusione dell'art 1.F hanno natura di "eccezione" rispetto alla prevalente finalità umanitaria della Convenzione; esse devono essere interpretate in senso restrittivo, dopo un'attenta valutazione individuale, per proteggere l'integrità dell'istituto dell'asilo.

1.4 Nascita dell'alto Commissario dei Rifugiati

Fu alla fine della Seconda Guerra Mondiale, e in seguito ai massicci spostamenti di popolazione che caratterizzarono quegli anni, che ci si rese conto della reale e urgente necessità di creare un organismo internazionale che si occupasse solo dei rifugiati. Diverse e divergenti furono le richieste delle principali Potenze Mondiali: l'Unione Sovietica boicottò gran parte delle trattative, gli Stati Uniti fecero pressione per la creazione di un'agenzia temporanea dal mandato definitivo, ma rifiutavano che il nuovo organismo avesse una propria funzione nelle operazioni di soccorso o di emergenza; gli Stati dell'Europa occidentale richiedevano una soluzione forte, permanente e multifunzionale.

Il risultato fu un compromesso. Nel dicembre 1949 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite decise l'istituzione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (UNHCR) per i rifugiati e il 14 dicembre dell'anno successivo ne venne approvato lo Statuto.

In base al mandato assegnatogli dalle Nazioni Unite, l'UNHCR ha il compito di fornire e coordinare la protezione internazionale e l'assistenza materiale ai rifugiati ed alle altre categorie di persone di propria competenza, impegnandosi nel ricercare soluzioni durevoli alla loro drammatica condizione. Esso è presente con i propri uffici in più di 120 Paesi ed ha ricevuto il Premio Nobel per la pace nel 1954 e nel 1981.

All'inizio del 2012, il numero complessivo delle persone di competenza dell'UNHCR era di 35,4 milioni. Ciò significa che circa una persona su 208 è stata costretta a lasciare la propria abitazione a causa di guerre e persecuzioni. L'Asia è il continente dove si trova il più alto numero di persone (14,5 milioni) bisognose di protezione. Nelle tabelle sono riportati alcuni dati che riassumono la situazione mondiale dei rifugiati: da dove provengono e dove hanno trovato asilo.

Numero stimato delle persone che rientrano nel manda dell'UNHCR, per Regione		
Regione	Gennaio 2011	Gennaio 2012
Africa	10.176.500	13.054.100
Asia	16.112.700	14.525.900
Europa	2.992.800	3.020.800
America Latina e Caraibi	4.117.500	4.315.800
America del Nord	487.400	483.200
Oceania	37.800	40.300
Totale	33.924.700	35.440.100

Origine delle 10 principali popolazioni di Rifugiati		
Origine	Principali Paesi d'asilo	Totale
Afghanistan	Pakistan/ Iran	2.664.400
Iraq	Siria/ Giordania	1.428.300
Somalia	Kenya/ Yemen	1.077.000
Sudan	Ciad	500.000
Rep. Dem. Del Congo	Congo/Uganda	491.500
Myanmar	Bangladesh/ Thailandia	414.600
Colombia	Venezuela/ Ecuador	395.900
Vietnam	Cina	337.800
Eritrea	Sudan / Etiopia	252.000
Cina	India/ Stati Uniti d'America	205.400

Per capire chi può usufruire del diritto d'asilo occorre conoscere una terminologia ben specifica. Ecco quindi alcune parole essenziali per comprendere meglio il tema del diritto d'asilo, ma anche per evitare di fare confusione tra realtà forse simili ma certamente mai uguali.

Gli sfollati interni (in inglese, Internally Displaced Persons, o IDPs) rappresentano una speciale categoria di persone: costretti o obbligati ad abbandonare le proprie case per gli stessi motivi dei rifugiati, ma, non avendo attraversato una frontiera internazionale, non rientrano nella Convenzione sui rifugiati o nello Statuto dell'UNHCR.

Negli ultimi anni, la preoccupazione della comunità internazionale per la situazione degli sfollati è andata crescendo, mentre crescente è il numero delle persone che, sradicate da conflitti e violenze interni, sono esposte al pericolo e alla morte. Nonostante ciò non esiste una singola agenzia internazionale, né un trattato internazionale, che si occupi specificamente dello sfollamento interno. Di conseguenza, la risposta internazionale a questo problema è stata selettiva, sbilanciata e, in molti casi, inadeguata. Un gran numero di sfollati non riceve alcuna assistenza umanitaria o protezione.

La comunità internazionale sta ora cercando la maniera di fornire una protezione ed un'assistenza più efficaci a questo gruppo di persone.

Alla fine del 2000 c'erano nel mondo circa 11,5 milioni di rifugiati e fra i venti e i venticinque milioni di sfollati interni. Uno numero, come si vede, di gran lunga superiore. Ciò che preoccupa oggi è la constatazione che i conflitti attualmente in corso nel mondo, siano sempre più scontri tra gruppi etnici o politici all'interno di uno stesso paese, piuttosto che guerre fra paesi. A causa di questa tendenza il numero di persone "intrappolate" in un conflitto all'interno del proprio paese sembra destinato a salire.

L'UNHCR interviene a favore degli sfollati solo laddove siano soddisfatti determinati criteri stabiliti dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1993. L'UNHCR deve aver ricevuto:

- una richiesta o autorizzazione da parte dell'Assemblea Generale o da un altro organismo competente delle Nazioni Unite;
- il consenso dello Stato interessato e, se del caso, di altre entità coinvolte nel conflitto;
- l'accesso alla popolazione colpita;
- adeguate condizioni di sicurezza per il personale dell'UNHCR e delle agenzie partner;
- chiare linee di responsabilità e controllo, con la capacità di intervenire direttamente in questioni relative alla protezione;
- risorse e capacità adeguate al compito.

La strategia dell'UNHCR è orientata verso la ricerca di soluzioni. L'Agenzia darà priorità all'intervento in situazioni nelle quali si stia già profilando o sia in fase di considerazione una soluzione politica. L'UNHCR lavora in stretta collaborazione con il Coordinatore dell'ONU per l'Assistenza in casi di Emergenza ed insieme ad altre organizzazioni per promuovere una visione comune dei rispettivi ruoli e delle responsabilità nell'assistenza agli sfollati.

Altro gruppo di persone assistite dall'UNHCR è quello dei rimpatriati, cioè rifugiati nella fase di ritorno volontario a casa. Una volta che questo avviene, l'organizzazione li aiuta a reintegrarsi nei

paesi di origine e vigila sulla loro sicurezza. La durata di questa attività varia da caso a caso, ma raramente supera i due anni.

Altro gruppo di persone affidato all'UNHCT è quello dei richiedenti asilo. Di questa categoria fanno parte coloro che, lasciato il proprio paese d'origine e avendo inoltrato una richiesta di asilo, sono ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità del paese ospitante. Si tratta di quasi 800mila persone, in larga parte residenti nei paesi del Nord America e in Europa. L'UNHCR li assiste nelle pratiche necessarie per ottenere lo status richiesto.

L'ultimo gruppo di persone è costituito dagli apolidi. L'apolide è sostanzialmente una persona che nessuno stato riconosce come proprio cittadino. Diversi milioni di persone in tutto il mondo si trovano oggi in questo limbo legale, potendo godere solo di un limitato accesso alla protezione legale nazionale o internazionale, o a diritti fondamentali quali quelli alla salute e all'istruzione.

Il problema dell'apolidia può essere particolarmente serio per i bambini nati da unioni miste o che sono nati in un paese diverso dal paese d'origine dei genitori, poiché non necessariamente acquisiscono la cittadinanza del luogo dove sono nati. Così come i rifugiati, gli apolidi possono essere costretti a lasciare il luogo di residenza per l'impossibilità di ricevere adeguata protezione.

Se è vero che alcuni rifugiati possono essere anche apolidi, non necessariamente tutti gli apolidi sono anche dei rifugiati.

Nel 1994 il Comitato Esecutivo ha esortato l'UNHCR a rafforzare la sua azione in merito alla questione degli apolidi, in particolare promuovendo l'adesione alle convenzioni del 1954 e del 1961 sull'apolidia.

La Convenzione del 1954 contribuisce a regolamentare e a rafforzare lo status degli apolidi e ad assicurare che essi godano dei diritti e delle libertà fondamentali senza alcuna discriminazione.

La Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia stabilisce in quali modi gli individui, che sarebbero altrimenti apolidi, possono acquisire o conservare la cittadinanza attraverso un legame consolidato, per nascita o per discendenza, con uno Stato. La Convenzione tratta questioni quali la

concessione, la perdita, la rinuncia, o la privazione della nazionalità e il trasferimento di territorio. L'accento è anche posto sul mantenimento della nazionalità una volta che essa sia stata acquisita. L'adesione alla Convenzione del 1954 concede agli apolidi molti dei diritti necessari al fine di condurre un'esistenza stabile; l'adesione alla Convenzione del 1961 contribuisce invece a risolvere molti dei problemi che hanno come conseguenza l'apolidia e costituisce un punto di riferimento per le legislazioni nazionali. Essa stabilisce inoltre che una persona non può essere privata della propria nazionalità per motivi di ordine razziale, etnico, religioso o politico; indica misure tese a prevenire l'apolidia in caso di cessione di un territorio; stabilisce regole per la concessione della nazionalità a persone nate in un determinato paese e che sarebbero altrimenti apolidi. Essa prevede che le richieste di nazionalità debbano essere supervisionate da un organismo dell'ONU in base alla Convenzione stessa. Tale organismo, in realtà, non è mai stato creato ma l'Assemblea Generale dell'ONU (risoluzione 3247 XXIX) ne ha affidato le funzioni all'UNHCR. Essa ha cominciato ad occuparsene ufficialmente a partire dal 1974, su richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

Nel 1996 l'Assemblea Generale dell'ONU ha chiesto all'UNHCR di promuovere l'adesione da parte degli Stati alle due Convenzioni internazionali in materia di apolidia e di fornire ai governi consulenza tecnica e giuridica per le normative nazionali in tema di cittadinanza. L'UNHCR collabora quindi con i governi nell'elaborazione delle normative sulla cittadinanza, contribuisce a coordinare i sistemi giuridici emergenti, assiste e consiglia nei casi di individui o gruppi apolidi e aiuta a negoziare trattati relativi agli apolidi.

L'impegno dell'UNHCR a favore degli apolidi si fonda sullo stretto legame tra l'apolidia e lo sfollamento. Ad esempio lo sfollamento può essere causa di apolidia quando esso sia seguito o accompagnato da una nuova definizione dei confini territoriali.

Lo sfollamento può essere una conseguenza dell'apolidia (nel caso in cui le popolazioni apolidi o denazionalizzate siano costrette ad abbandonare il luogo abituale di residenza).

L'apolidia può costituire un ostacolo alla soluzione del problema dei rifugiati (ad esempio, nel caso in cui un paese si rifiuti di accogliere ex rifugiati adducendo come motivo la loro apolidia).

Non c'è dubbio che l'apolidia sia un problema che tutti gli stati devono risolvere. I governi devono adottare le misure necessarie al fine di assicurare che i benefici della cittadinanza non siano negati o sottratti a quei gruppi della popolazione che invece possono dimostrare un vero ed effettivo collegamento con quel paese e che, in mancanza di iniziative da parte dello stato, rimarrebbero altrimenti apolidi.

“Il Comitato Esecutivo riafferma l'importanza del diritto alla nazionalità e richiama gli Stati ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire o ridurre l'incidenza dell'apolidia, sia attraverso la legislazione nazionale che, quando appropriato, attraverso l'adesione e l'attuazione delle Convenzioni sull'apolidia.”²¹

Stime non ufficiali ritengono che nel mondo ci siano circa 12 milioni di apolidi. Tuttavia essendo stati solo 64 i paesi che hanno comunicato all'UNHCR i dati relativi alla presenza di apolidi nei loro confini, è stato possibile contarne solo 3,5 milioni. Questo fattore ha ostacolato l'impegno mirato a valutare le reali dimensioni del fenomeno.

Nel 2011, in previsione del 50esimo anniversario della Convenzione del 1961 sulla riduzione dell'apolidia, l'UNHCR ha lanciato una nuova campagna per cercare di porre fine al problema. Da allora l'agenzia ha registrato 22 adesioni- da parte di 15 paesi- a una o entrambe le convenzioni. Con queste ultime adesioni adesso sono 76 gli stati parte della Convenzione del 1954 (erano 65 all'inizio dello scorso anno) e 48 quelli della Convenzione del 1961(dai 37 all'inizio del 2011).

Questo veloce excursus ci ha permesso di constatare come che nel corso degli anni le funzioni dell'UNHCR siano rimaste più o meno invariate. Ciò che è cambiato è il contesto operativo e il tipo di attività svolta. Per fornire protezione ed assistenza l'UNHCR è impegnato oggi in tutto il mondo, direttamente o attraverso agenzie partner governative e non governative, in programmi che coprono entrambi i settori di attività.

²¹ Conclusione N.85 (m) del Comitato Esecutivo dell'UNHCR, 1998

Inizialmente la protezione internazionale consisteva in una sorta di surrogato della protezione consolare e diplomatica, mentre oggi si è estesa notevolmente fino ad assicurare ai rifugiati il godimento dei loro diritti umani fondamentali e la sicurezza personale. Oltre alla Convenzione del 1951, la comunità internazionale si è dotata di altri strumenti, sia a carattere universale che regionale, volti a proteggere i rifugiati.

L'Agenzia il più delle volte collabora con i governi ospitanti per tutelare i diritti umani fondamentali dei rifugiati ed adotta tutte le misure necessarie al fine di fornire assistenza durante l'intero processo della protezione internazionale: dall'impedire che le persone siano rimpatriate in un paese dove abbiano motivo di temere persecuzioni (refoulement), alla richiesta d'asilo, dall'ottenimento dello status di rifugiato fino al raggiungimento di soluzioni durevoli (rimpatrio volontario, integrazione all'interno dei paesi ospitanti o re-insediamento in un paese terzo).

Volendo schematizzare, possiamo dire che oggi l'UNHCR è impegnato in molteplici attività, sia sul campo che in sede centrale, nel tentativo di:

- Assicurare l'ottenimento dell'asilo e l'ammissione ai paesi d'asilo, intervenire, se necessario, per evitare il refoulement ed agevolare le procedure per determinare lo status di rifugiato;
- Verificare le necessità e monitorare il trattamento dei rifugiati e dei richiedenti asilo;
- Garantire, in collaborazione con i governi, l'incolumità fisica dei rifugiati e delle altre persone di sua competenza;
- Individuare i gruppi vulnerabili assicurandone e privilegiandone l'assistenza;
- Collaborare con alcuni governi per definire la registrazione e la documentazione, partecipando alle procedure nazionali per la determinazione dello status di rifugiato;
- Favorire la diminuzione degli apolidi;
- Perseguire attivamente la rivitalizzazione dei regimi di protezione e collaborare con le organizzazioni non governative (ONG) e con altre organizzazioni internazionali a tale scopo;

- Promuovere la legislazione in favore dei rifugiati, incoraggiare l'accesso alla Convenzione e ai Protocolli, e favorire lo sviluppo delle istituzioni e della legislazione nazionale in materia;
- Proteggere gli sfollati ogniqualvolta siano soddisfatte le condizioni richieste dalle linee guida dell'organizzazione;
- Sviluppare costantemente la propria capacità di fornire protezione ai rifugiati;
- Promuovere e realizzare soluzioni durevoli agevolando il rimpatrio volontario, l'integrazione nel paese ospitante o il re- insediamento in un paese terzo;
- Occuparsi personalmente delle procedure relative al re- insediamento nei paesi terzi.

1.5 Dalla Convenzione OUA del 1969 alla Dichiarazione di Cartagena

Grazie all'avvio dell'era post coloniale, gli anni sessanta rappresentarono per l'Africa un periodo di forte esaltazione. Essa era dovuta, in parte, alla parziale e riconquistata autonomia dagli Occidentali e in parte alle lotte interne e alle guerre d'indipendenza a cui regimi militari e dittatoriali avevano dato origine. Ciò provocò enormi spostamenti di masse, all'interno della stessa Africa, molto spesso all'interno dello stesso Paese e solo in minima parte fuori dal Continente. Fu in questo clima di tensioni, ma anche di generale euforia, che 34 Stati africani, divenuti poi 46 nel 1969, decisero di procedere alla firma di una convenzione riguardante gli aspetti specifici del problema dei rifugiati in Africa e di farlo in modo più puntuale di quanto non avesse fatto la Convenzione di Ginevra.

Nella Rivista Rifugiati dell'ACNUR (n. 2, 1999, pag. 6) si legge: "Tale strumento riprendeva alla lettera il testo della prima Convenzione, quella di Ginevra del 1951 sui rifugiati, ampliandone però notevolmente il campo di applicazione per quanto concerne la definizione di rifugiato. Mentre Ginevra si basava sul timore di persecuzione del singolo individuo, lo strumento giuridico africano

abbracciava un gruppo potenzialmente molto più vasto: le persone in fuga da casi di aggressione esterna, occupazione, dominazione straniera o grave turbativa dell'ordine pubblico; una precisazione che si sarebbe rivelata particolarmente importante in futuri esodi su larga scala, come quelli del Mozambico o del Ruanda". Si potrebbero aggiungere, per rimanere in Africa, quelli del Sudan e, fuori dell'Africa, quelli del Timor Est e del Kosovo o, più ampiamente, dei Balcani. È interessante constatare che per la prima volta in questa Convenzione viene avanzato il principio, ora universalmente accettato, del rimpatrio volontario.

Le disposizioni non esplicitamente contenute nella Convenzione di Ginevra riguardavano dunque:

- il divieto di respingimento alla frontiera,
- l'asilo,
- l'ubicazione degli insediamenti di rifugiati,
- il divieto per i rifugiati di svolgere attività sovversive,
- il rimpatrio volontario

In Africa il problema dei rifugiati fu il prodotto della decolonizzazione e della lotta per l'indipendenza delle nazioni. I rifugiati provenienti dalle colonie scappavano alle oppressioni e al razzismo; l'intensificazione delle lotte in Angola, Mozambico e nella Guina Portoghese produssero una brutale repressione da parte del governo Portoghese. Casi simili si ebbero in Sud Africa con l'apartheid e in Rhodesia con una discriminazione. Ma gli esodi non provenivano solo dalle colonie, essi provenivano anche dai paesi indipendenti. In questi Stati, dove convivevano numerose etnie e culture, le tensioni erano aspre e spesso provocavano dei conflitti. La situazione era inoltre aggravata dall'instabilità dei nuovi governi e dal saltuario intervento di poteri esterni.

L'esodo all'interno del continente Africano spinse i paesi a ripensare il concetto di rifugiato fino a quel momento utilizzato, proponendone un ampliamento attraverso la Convenzione del 1969. Gli Stati Africani non seguirono più la procedura ad personam della Convenzione del 1951, che

richiedeva ad ogni rifugiato di giustificare il proprio timore, ma dava loro ipso facto lo status di rifugiato.

L'articolo 1 del trattato Africano incorpora la definizione della Convenzione delle Nazioni Unite ed aggiunge che: *“il termine “rifugiato” si applica ugualmente ad ogni persona che, a causa di aggressione esterna, occupazione, dominio straniero o gravi turbamenti dell'ordine pubblico in tutto o una parte del Paese d'origine o di cittadinanza, è obbligata ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo fuori dal paese di origine o di cittadinanza”*. Questo articolo comprende non solo situazioni di turbamento dell'ordine pubblico e di conflitto armato esterno ed interno, ma anche i casi di epidemia e carestia. Per determinare e quindi attribuire lo status di rifugiato bastava informarsi sulla situazione politica del paese d'origine e accertare i soli “fatti oggettivi”.

1.6 Situazione Sud Americana

A differenza del continente Africano, in America Latina la pratica dell'asilo diplomatico e del concetto di “asiliado” erano già conosciuti e praticati. Esisteva infatti, già nel 1889, un trattato che garantiva l'asilo ai politici. I richiedenti erano generalmente personaggi ben conosciuti, membri di élite politiche, sindacalisti e intellettuali. Negli anni ottanta, però, a causa delle guerre civili Centroamericane si ebbe uno scoppio di violenze, che obbligò centinaia di migliaia di persone a lasciare le proprie case. Le masse in fuga provenivano ora dalle campagne e si concentravano nelle aree confinanti ai paesi vicini. La pratica Centroamericana non era adatta a trattare con questo fenomeno e ciò creava problemi non solo ai profughi ma anche ai paesi di accoglienza. Per questo motivi gli Stati coinvolti si incontrarono in Messico nel 1981 e proposero di “allargare” ulteriormente la definizione già esistente includendo tra le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato quella di “violazione massiccia dei diritti umani”. Nel corso dei 3 anni successivi la situazione peggiorò ulteriormente e nel 1984 fu organizzato un nuovo incontro e adottata la Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati. Essa, come la Convenzione africana, estende la

definizione di rifugiato a coloro che fuggono dal proprio Paese *“perché le loro vite, la loro sicurezza o la loro libertà erano minacciate da una violenza generalizzata, un’aggressione straniera, conflitti interni, una violazione massiccia dei diritti umani o altre circostanze che abbiano gravemente turbato l’ordine pubblico”*.

Nonostante la Dichiarazione non sia vincolante, la maggioranza degli Stati latino-americani applica, di fatto, la sua definizione di rifugiato in essa contenuta. Alcuni Stati hanno inoltre incorporato la suddetta definizione nella propria normativa nazionale. La Dichiarazione di Cartagena è stata approvata dall’Organizzazione degli Stati Americani (OSA), dall’Assemblea Generale dell’ONU e dal Comitato consultivo dell’UNHCR.

Questa definizione ha dei punti in comune con la Convenzione dell’OAU: legittima la rivendicazione dello status in base all’aggressione straniera e accetta la nozione di determinazione per gruppi ma chiede che i richiedenti dimostrino effettivamente che sussista una minaccia per la loro vita, sicurezza e libertà. La protezione non viene inoltre estesa a chi scappa da circostanze che affliggono solo una parte del paese d’origine. Possiamo quindi affermare che la Dichiarazione di Cartagena è un compromesso tra la “classica” definizione della Convenzione del 1951 e quella ampia della Convenzione Africana.

2. L'evoluzione delle norme comunitarie in materia di rifugiati

2.1 La competenza dell'Unione Europea in materia di asilo

La progressiva evoluzione delle fonti comunitarie in materia di asilo è collegata all'accertamento della competenza²² dell'Unione Europea a muoversi in tale ambito; la legittimazione le deriva dal suo status di Organizzazione regionale che le permette di svolgere un'attività sussidiaria a quella delle Nazioni Unite. Proprio la Carta dell'ONU nel suo capitolo VII evidenzia la possibilità di una suddivisione delle competenze fra le Nazioni Unite e le Organizzazioni regionali, specialmente nel caso in cui una determinata questione interessi una ben specifica area geografica, rendendo l'azione dell'organizzazione regionale più proficua di quanto non sarebbe l'intervento dell'ONU. Oltre alla fonte di legittimazione dello Statuto dell'ONU, la competenza dell'Unione in materia di rifugiati si può fondare anche su una ragione meramente pratica, costituita dall'afflusso di profughi provenienti da Paesi terzi in rotta verso gli Stati membri.

L'individuazione delle fonti comunitarie del diritto di asilo rappresenta una chiara esemplificazione di come questa materia abbia subito una progressiva evoluzione, cambiando più volte la propria collocazione in seno alle politiche della Comunità Europea prima, e dell'Unione Europea poi.

Si possono quindi distinguere tre diversi momenti funzionali al processo di evoluzione appena menzionato: un primo periodo in cui le fonti sono parzialmente desumibili dalla normativa che disciplina la libera circolazione delle persone; un secondo periodo che coincide con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che annovera la politica dell'asilo nell'ambito del cosiddetto Terzo Pilastro, che si occupa della Giustizia e degli Affari Interni; ed infine il terzo momento che si identifica con il Trattato di Amsterdam, in seguito al quale l'asilo si affranca dal Terzo Pilastro per diventare materia di competenza dell'Unione Europea. Lo scopo dei paragrafi successivi sarà proprio quello di ripercorrere queste fasi.

²² M.R. Saulle, *Lezioni di organizzazione internazionale*, Napoli, 1995, pag.131.

2.2 Prima fase: asilo e libera circolazione delle persone

La creazione di uno spazio comune dove fosse possibile circolare liberamente ha comportato anche la necessità di approntare delle misure “compensatorie” capaci di supplire all’abolizione delle frontiere intracomunitarie mediante il raggiungimento di due obiettivi. In primo luogo aumentare il controllo sulle frontiere esterne della Comunità poiché da qui potevano giungere pericoli legati a terroristi, trafficanti di droga e di armi e che una volta penetrati nel territorio comunitario, avrebbero potuto avvantaggiarsi proprio della libera circolazione per svolgere le loro attività criminose; in secondo luogo cercare di definire una politica europea in materia di immigrazione ed asilo, dal momento che lo straniero era solo chi proveniva da un Paese terzo.

Analizzare la politica dell’asilo alla luce della libera circolazione rende necessaria una breve digressione in merito alla necessità di far fronte alle domande di asilo e frenarne al tempo stesso un eventuale abuso. Situazioni economiche precarie e sconvolgimenti politici in Stati esterni alla Comunità hanno infatti reso necessaria l’adozione di misure comuni almeno per quanto riguarda l’ingresso dello straniero (rifugiato compreso), in modo da garantire la libera circolazione all’interno della Comunità, senza comunque intaccarne la sicurezza.

L’accordo di Shengen, e soprattutto la sua Convenzione di applicazione²³ hanno assolto proprio a questa funzione: si intendevano eliminare progressivamente i controlli alle frontiere comuni e introdurre un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, degli altri Stati membri della Comunità o di paesi terzi, provvedendo al tempo stesso all’avvicinamento delle normative nazionali riguardanti le frontiere esterne e tutto ciò che da queste potesse provenire.

²³ L’accordo è nato come prosecuzione di un accordo franco – tedesco concluso a Saarbrücken (13 luglio 1984), la cui disposizione più importante era rappresentata dalla previsione della libertà di transito per le automobili recanti sul cruscotto un disco verde indicante che i viaggiatori erano di nazionalità francese o tedesca e che non trasportavano merci eccedenti la franchigia ammessa .

La Convenzione di Schengen completa l'Accordo e definisce le condizioni di applicazione e le garanzie inerenti all'attuazione della libera circolazione. Fu firmata il 19 giugno 1990 ma entrò in vigore solo nel 1995.

La Convenzione dedica gli artt. da 28 a 38 (capitolo VII, titolo II) alla determinazione dello Stato responsabile dell'esame della domanda d'asilo. Lo Stato competente è infatti quello che ha rilasciato un visto o un titolo di soggiorno (art.30A). Nell'ipotesi in cui vi siano più Stati che rispondono a questi requisiti, allora sarà responsabile ai fini dell'esame della richiesta di asilo il Paese che ha rilasciato il titolo di soggiorno con una durata maggiore (art.30B).

Tale norma era temperata dalla clausola familiare e da quella umanitaria (ex art.36). Quest'ultima prevede infatti che uno Stato, non competente ai sensi della Convenzione possa comunque valutare la richiesta per motivi umanitari (familiari o culturali) su richiesta dello Stato membro che l'abbia ricevuta. Inoltre, ai sensi dell'art.35 lo Stato che ha riconosciuto lo status di rifugiato è tenuto a valutare le richieste di asilo dei familiari (congiunto, ascendenti diretti, figli minori) di quest'ultimo. Sia l'Accordo che la Convenzione Schengen, insieme a tutte le regole adottate sulla base degli stessi, formano "l'acquis di Schengen". Dal 1999, l'acquis di Schengen è stato integrato nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione europea in virtù di un protocollo allegato al trattato di Amsterdam.

La Convenzione disciplina anche l'ipotesi in cui il richiedente asilo sia penetrato illegalmente nell'area di Shengen (art.30E), senza essere quindi provvisto di un documento che gli permetta di attraversarne le frontiere esterne, oppure che egli sia esonerato dall'obbligo di possedere un visto in base alla normativa vigente in alcuni Stati contraenti (art.30D). In tutti e due i casi, lo Stato competente è quello in cui il richiedente asilo ha fatto il suo primo ingresso. L'applicazione di tali principi si è tradotta nella tendenza a razionalizzare in modo sempre più drastico gli ingressi provenienti dagli Stati terzi, rendendo parallelamente più ardua anche la concessione dell'asilo. Del resto, le stesse disposizioni della Convenzione rendono difficoltoso l'ingresso nell'area di Shengen

per via dell'obbligo da parte dei vettori di appurare che i passeggeri trasportati siano in possesso dei documenti richiesti, arrivando persino al rimpatrio di quanti ne siano privi (art. 26).

Essa, ribadendo gli obblighi assunti dagli Stati in sede internazionale con la Convenzione di Ginevra e con il relativo Protocollo, si propone di porre un argine al fenomeno dell'asylum shopping, cioè la presentazione ad opera del richiedente di successive domande d'asilo a più Stati membri alla ricerca della legislazione a lui più favorevole.

L'accordo fu firmato a Schengen il 14 giugno 1985 fra Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi. Nel corso del tempo esso è stato esteso anche agli altri Stati membri: l'Italia ha firmato gli accordi nel 1990, la Spagna e il Portogallo nel 1991, la Grecia nel 1992, l'Austria nel 1995 e la Finlandia, la Svezia e la Danimarca (attraverso un adattamento dello statuto particolare) nel 1996.

Tutti i Paesi che sono entrati a far parte dell'UE dal 2004 e dal 2007 sono obbligati a entrare nello spazio Schengen. Ad essi è stato concesso un lasso di tempo transitorio prima di avviare la libera circolazione delle persone; inoltre i nuovi paesi membri devono dotarsi di tutte le infrastrutture adeguate a implementare il sistema d'informazione Schengen.

Il Regno Unito e la Repubblica d'Irlanda invece non hanno aderito al Trattato di Schengen per una serie di motivi:

- le loro leggi sull'immigrazione (in particolare del Regno Unito) sono differenti e molto più permissive rispetto a quelle in vigore nel resto d'Europa;
- gli organismi di controllo dei passaporti non sono forze di polizia ma personale civile con poteri limitati; le frontiere esterne Schengen invece devono essere gestite esclusivamente da polizia o polizia militare;
- i due paesi applicano già il Common Travel Area che rimuove le frontiere tra di loro. Se uno di loro volesse aderire al Trattato di Schengen dovrebbero rinegoziare tale accordo;

- Le Isole Normanne e l'isola di Man, pur non facendo parte del Regno Unito, sono una dipendenza della Corona britannica. Il libero mercato è permesso solo con lo stesso Regno Unito;
- i Parlamenti di entrambi i Paesi hanno dimostrato una certa ostilità in merito al funzionamento di Schengen.

Due microstati (San Marino e il Vaticano) non hanno firmato il trattato, ma aderiscono indirettamente all'Accordo in quanto non hanno barriere doganali con l'Italia. Il Vaticano però ha espresso il desiderio di firmare il trattato ed entrare così nell'accordo ufficialmente.

Il 21 dicembre 2007 sono entrati nello spazio Schengen nove dei dieci paesi entrati nell' UE nel 2004 (resta fuori Cipro). A partire da tale data sono stati quindi rimossi i controlli alle frontiere terrestri e marittime mentre quelli negli aeroporti sono stati mantenuti fino al 30 marzo 2008. Tale proroga è stata concessa per dar modo di riorganizzare gli scali aerei.

All'appello mancavano ancora Romania e Bulgaria entrati nell'Unione Europea nel 2007.

L'eliminazione di ogni controllo di dogana sarà comunque oggetto di ulteriori determinazioni da parte dei Ministri degli Interni dei singoli paesi.

La Svizzera, che non fa parte dell'Unione Europea, ha aderito al trattato nel 2004 e, dopo ripetuti rinvii, esso è entrato ufficialmente in vigore il 12 dicembre 2008 (per i confini terrestri) e il 29 marzo 2009 (per gli aeroporti). Il Liechtenstein, che aveva il confine con la Svizzera aperto, ha firmato gli accordi per poter mantenere tale situazione. Il 28 febbraio 2008 ha firmato un accordo per la sua integrazione formale nello spazio Schengen, ratificato nel marzo 2011. Dopo un processo di valutazione, la sua adesione è avvenuta il 19 dicembre 2011.

Islanda e Norvegia non fanno parte dell'Unione Europea, ma insieme a Danimarca, Finlandia e Svezia fanno parte dell'Unione nordica dei passaporti che aderisce allo spazio Schengen.

È importante sottolineare che ad ogni stato sottoscrittore dell'Accordo sia stato riconosciuto il diritto di sospendere la validità del trattato per un limitato periodo di tempo e per specifici motivi.

Solitamente si ricorre a tale misura quando uno stato avverte la necessità di rafforzare le misure di sicurezza: per esempio nel caso esso ospiti importanti eventi.

Sintetizzando potremmo dire quindi che gli obiettivi della Convenzione sono:

- Abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne dello spazio Schengen.
- Rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen.
- Collaborazione delle forze di polizia e possibilità per esse di intervenire in alcuni casi anche oltre i propri confini (per esempio durante gli inseguimenti di malavitosi).
- Coordinamento degli stati nella lotta alla criminalità organizzata di rilevanza internazionale (per esempio mafia, traffico d'armi, droga, immigrazione clandestina).
- Integrazione delle banche dati delle forze di polizia (il Sistema di informazione Schengen, detto anche SIS).

Anche la Convenzione di Dublino (15 luglio 1990) può essere inserita nello stesso quadro della libera circolazione delle persone, in quanto riprende molto da vicino quanto deciso precedentemente dalla Convenzione di Shengen. La Convenzione è finalizzata al raggiungimento di una distribuzione più razionale delle competenze tra gli Stati membri per quanto riguarda l'esame delle domande di asilo presentate. L'art.6 evidenzia che *“il procedimento ha inizio quando tale domanda viene sottoposta ad uno Stato membro per la prima volta”*. Nel caso in cui il richiedente sia in possesso di un titolo di soggiorno o di un visto valido rilasciato da uno Stato dell'Unione, sarà proprio questo Stato a doverne esaminare la domanda. Da qui si può notare la costituzione di un binomio fra la concessione di visti e permessi di soggiorno e il dovere dello Stato che li rilascia a procedere all'esame della domanda di asilo presentata dal titolare del titolo in questione. La Convenzione prevede anche l'eventualità in cui il richiedente abbia a sua disposizione più visti o più permessi di soggiorno validi rilasciati da Stati diversi; in questo caso sarà competente lo Stato che ha emesso il

titolo con una durata maggiore. Nell'ipotesi di durata identica si dovrà affidare l'esame della domanda allo Stato che ha emesso il titolo che scadrà più in là nel tempo.

Fino a questo momento si è parlato di una sola tipologia di richiedente, quello che entra legalmente nell'Unione e che è in possesso di un titolo valido; ma resta da appurare che cosa accade nel caso (ben più frequente) di un clandestino che presenta domanda di asilo.

La Convenzione prevede che lo Stato che può provare l'attraversamento delle proprie frontiere da parte del richiedente ne dovrà esaminare la domanda; è interessante notare come in questo strumento venga a formarsi il concetto di Stato responsabile del "*controllo dell'entrata dello straniero nel territorio degli Stati membri*"(art.7); la responsabilità dell'entrata del richiedente ha come conseguenza il dovere di esaminare la sua domanda di asilo.

Questo rapporto di causa-effetto, ha fatto in modo che le politiche degli Stati membri in materia di immigrazione mirassero a rafforzare il controllo delle frontiere esterne dell'Unione per prevenire l'arrivo dei clandestini e, al tempo stesso, fossero più parsimoniose nel concedere visti e permessi di soggiorno, che avrebbero significato la possibilità di doversi occupare di una quantità di richieste di asilo difficile da gestire.

Si può notare quindi l'esistenza di numerose analogie fra la Convenzione di Schengen e quella di Dublino, specie per quanto riguarda la garanzia di esame delle richieste di asilo che viene disattesa dalle stesse disposizioni contenute nei rispettivi testi: entrambi gli strumenti postulano che ogni domanda presentata debba essere esaminata (quinto paragrafo della Convenzione di Dublino e art. 29 par.1 della Convenzione di Schengen), ma in altri articoli esiste una deroga alla garanzia in questione, costituita dal diritto che ogni Stato si riserva di allontanare il richiedente asilo verso un Paese terzo.

Sono invece individuabili delle differenze in merito alla garanzie che il richiedente ha nel momento in cui viene respinto; la Convenzione di Schengen dispone che l'allontanamento debba avvenire in conformità alle proprie disposizioni nazionali e in accordo con gli obblighi internazionali sottoscritti, fornendo una protezione che abbraccia tutte le garanzie fornite dai vari strumenti

internazionali di cui lo Stato in questione è parte. La Convenzione di Dublino, invece, nomina solo la Convenzione di Ginevra ed il Protocollo di New York, assicurando al richiedente respinto una tutela da interpretarsi in chiave restrittiva.

Ai fini di completezza, esistono anche altri tipi di fonti comunitarie in materia di rifugiati, afferenti sempre alla disciplina della libera circolazione, che, però, sono subordinate alla concessione dello status di rifugiato da parte di uno Stato membro.

Il rifugiato, quindi, in virtù del fatto che uno Stato comunitario lo ha riconosciuto tale, diventa titolare di quei diritti che la Comunità ha deciso di accordargli.

E' questo il caso della Dichiarazione di Intenzioni di Strasburgo (1964) che si è occupata di quei rifugiati che desideravano lavorare in uno Stato della Comunità pur avendo la loro residenza in un altro Stato membro; a questa categoria di rifugiati (ma anche di apolidi) è stata riconosciuta la possibilità di fruire del Reg. 1408/7 e della Direttiva 73/148; la prima riguardava l'applicazione del regime di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari, la seconda disciplinava l'accesso ad una attività indipendente e il suo relativo esercizio.

Altre fonti minori possono essere individuate nell'accordo di Strasburgo sull'esenzione dei visti per i rifugiati (1959), che mira a facilitare il loro movimento nell'ambito degli Stati membri del Consiglio d'Europa e ancora, l'Accordo sul trasferimento della responsabilità nei confronti dei rifugiati risalente al 1980 e la Convenzione in materia di assistenza amministrativa ai rifugiati del 3 settembre 1985.

2.3 Seconda fase: Il Trattato di Maastricht ed il Trattato di Amsterdam; verso una politica comune dell'asilo

Il Trattato di Maastricht costituiva un momento di svolta obbligata, inaugurando la seconda fase della cooperazione intergovernativa nelle politiche migratorie e di asilo. Per un verso riceveva conferma della persistente volontà degli Stati membri di mantenere tale materia all'esterno

dell'ambito comunitario, per l'altro verso il Trattato formalizzava tale cooperazione inserendola nel Terzo Pilastro.

Ai fini della realizzazione della libera circolazione, la politica di asilo, considerata ai sensi dell'art. K 1 TUE *“una questione di interesse comune”*, veniva inserita tra i settori in cui gli Stati membri potevano prendere posizioni comuni e dar vita ad azioni comuni *“qualora sulla base del principio di sussidiarietà gli obiettivi dell'Unione potessero essere meglio realizzati con un'azione comune che tramite azione dei singoli Stati”* (art K 3). Inoltre, gli Stati membri erano tenuti ad informarsi e a consultarsi reciprocamente in seno al Consiglio per coordinare le loro azioni. Ai sensi del Trattato, la politica d'asilo, doveva rispettare la Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e la Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati tenendo conto della protezione che gli Stati membri concedono alle persone perseguitate per fini politici (art. K 2) .

Il Titolo VI (artt.K-K9) del TUE annoverava l'asilo nell'ambito del Terzo Pilastro, riguardante la Giustizia e gli Affari Interni. Esso rappresentava non solo la codificazione di una cooperazione intergovernativa che in tale ambito era già operante²⁴, ma costituiva anche un salto di qualità, in quanto segnava il passaggio da una collaborazione intergovernativa ottenuta in seno ad organismi ad hoc ad una cooperazione permanente portata avanti nel quadro delle istituzioni dell'Unione.

In realtà questa evoluzione ha rivestito un carattere più formale che sostanziale, in quanto la parte del Trattato di Maastricht riguardante la Giustizia e gli Affari Interni aveva una natura essenzialmente programmatica, limitandosi a creare le premesse affinché le materie annoverate in tale ambito divenissero oggetto di una più stretta cooperazione fra gli Stati membri. Il fatto che

²⁴ Nel 1967, la Convenzione di Napoli riguardante l'assistenza reciproca tra le autorità doganali istituì un primo ambito di contatti tra le amministrazioni degli Stati membri. Dal 1975 in poi si instaurò progressivamente una cooperazione intergovernativa – vale a dire fuori delle istituzioni comunitarie – nel settore dell'immigrazione, asilo e tra organi giudiziari e di polizia: nel suo ambito si procede allo scambio informale di esperienze, di informazioni e di perizie. A questo scopo vengono costituiti gruppi di lavoro come il gruppo Trevi comprendente funzionari provenienti da vari Stati. Le competenze di questo gruppo, inizialmente incaricati delle sole questioni del terrorismo e della sicurezza interna, si estesero nel 1985 all'immigrazione illegale e alla criminalità organizzata. In parallelo, dal 1984 i ministri degli Affari Interni e della Giustizia degli Stati membri si incontrano regolarmente ogni sei mesi per discutere di questioni precise. In U.E. Spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, reperibile sul sito internet dell'Unione Europea.

nell'art.K1 l'asilo venga compreso fra le materie di interesse comune dimostra la volontà di salvaguardare la sovranità degli Stati in una materia tradizionalmente affidata alla giurisdizione interna.

Il Trattato di Amsterdam ebbe comunque il merito di ricondurre la questione dell'asilo alle procedure comunitarie, cercando di porre le basi per una politica europea comune in tale ambito, sebbene il testo del Trattato prevedesse l'esistenza di un periodo transitorio di cinque anni²⁵ durante il quale questa impronta comunitaria sarebbe rimasta parziale e di conseguenza, come in passato, la Commissione avrebbe continuato a condividere il diritto di iniziativa con gli Stati membri, il Consiglio a decidere all'unanimità ed il Parlamento europeo non avrebbe partecipato attivamente al processo decisionale ma sarebbe stato semplicemente consultato.

L'asilo andò a far parte di un nuovo Titolo III bis del Trattato di Roma denominato appunto "*Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*" (artt.61-69); l'art.73 K è interamente dedicato ai cittadini di Paesi terzi, e i primi due paragrafi disciplinano proprio le misure che devono essere adottate per quanto riguarda la definizione dei criteri e delle modalità per determinare lo Stato competente ad esaminare la domanda inoltrata da un cittadino di uno Stato terzo in uno dei Paesi membri. Lo stesso paragrafo si occupa dell'attribuzione dello status di rifugiato e della sua eventuale revoca, nonché delle condizioni di accoglienza di cui il richiedente asilo dovrà essere destinatario.

Il paragrafo 2 affronta il tema dei rifugiati e degli sfollati alla luce delle misure minime che dovranno essere prese per approntare una protezione temporanea degli interessati, e dell'assistenza che dovrà essere fornita agli Stati maggiormente esposti all'arrivo dei richiedenti asilo. L'asilo, con un salto dal Terzo Pilastro dell'Unione al Primo (Titolo IV Parte terza del Trattato CE), diventa così

²⁵ "Per i primi cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam questo potere sarà condiviso con gli Stati membri, dopo di che è previsto che la Commissione esamini qualsiasi richiesta formulata da uno Stato membro affinché essa sottoponga una proposta al Consiglio. Mentre questa ultima soluzione fa salva l'esclusività della proposta della Commissione, la quale non è formalmente tenuta a dare seguito alla richiesta dello Stato membro, la soluzione da applicarsi nel primo periodo di vigore del Trattato costituisce una notevole deviazione dal normale processo decisionale comunitario", di R. Adam, La cooperazione in materia di giustizia e affari interni, in A.A.V.V. Il Trattato di Amsterdam, Bari, 1999, pag. 243

una politica di competenza dell'Unione. Questo passaggio non significa che l'asilo non faccia più parte del quadro della libera circolazione delle persone; ma indica semplicemente un ulteriore progresso lungo il cammino verso l'unificazione europea.

Quando si progettava la creazione di un mercato comune, la libera circolazione era la condizione essenziale per la sua nascita ed il suo sviluppo; ora che l'Unione Europea è una realtà, il principio della libera circolazione è un dato ormai acquisito che si trova al centro di un altro progetto di ben più ampio respiro: creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, per la cui costruzione è quanto mai necessaria una progressiva armonizzazione dei comportamenti degli Stati membri nei confronti delle frontiere esterne e di tutto ciò che da esse potrebbe giungere.

Questo sistema ha tuttavia dimostrato i propri limiti con la crisi jugoslava, con il disfacimento dello Stato albanese, con la seguente crisi del Kosovo e con la mancata assistenza internazionale a queste popolazioni. Si è infatti spesso parlato dell'inadeguatezza dei risultati conseguiti dalla cooperazione intergovernativa "post Maastricht" in materia di asilo. Inoltre, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, le prime applicazioni in materia hanno evidenziato le sovrapposizioni tra il Terzo Pilastro e gli Accordi di Schengen rendendo così evidente la necessità di ricondurre la disciplina ad un *unicum*.

2.4 Il trattato di Amsterdam

Venne firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'Unione Europea ed entrò in vigore il 1° maggio 1999. Il Trattato di Amsterdam è uno dei trattati fondamentali dell'Unione europea ed è il primo tentativo di riformare le istituzioni europee in vista dell'allargamento.

All'interno del Trattato di Maastricht esisteva già una disposizione che invitava gli stati membri a convocare una Conferenza intergovernativa (CIG) per la sua revisione. Nel 1995 ciascuna istituzione presenta le proprie riflessioni e chiede di "andare oltre Maastricht": una relazione in tal senso viene presentata al Consiglio europeo di Madrid nel dicembre 1995.

I paesi membri sono consapevoli della necessità di approfondire l'integrazione, soprattutto nei due nuovi "pilastri" introdotti appunto con il Trattato che ha visto nascere l'UE. La CIG si apre al Consiglio europeo di Torino del 29 marzo 1996 e si conclude al Consiglio europeo informale di Noordwijk del 23 maggio 1997.

Quattro i grandi obiettivi del Trattato:

- porre l'occupazione e i diritti dei cittadini come punto focale dell'Unione;
- eliminare gli ultimi ostacoli alla libera circolazione e rafforzare la sicurezza;
- permettere all'Europa di esercitare una maggiore influenza sulla scena mondiale;
- rendere più efficace l'architettura istituzionale dell'Unione in previsione del prossimo ampliamento

Gli obiettivi centrano delle problematiche che dovranno essere prese in considerazione nella successiva programmazione dei fondi a finalità strutturale.

Il Trattato firmato ad Amsterdam contiene innovazioni che vanno nella direzione di rafforzare l'unione politica, con nuove disposizioni nelle politiche di libertà, sicurezza e giustizia, compresa la nascita della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, oltre all'integrazione di Schengen. Altre disposizioni chiarificano l'assetto della Politica estera e di sicurezza comune, con la quasi- integrazione dell'UEO, mentre viene data una rinfrescata (insufficiente) al sistema istituzionale, in vista dell'adesione dei nuovi membri dell'est.

Proprio l'insoddisfazione alle modifiche istituzionali, spinse i capi di stato e di governo a prospettare subito un'ulteriore modifica del sistema istituzionale "prima che l'Unione conti venti membri".

Il Trattato non costituisce, sotto il profilo della politica di coesione, una vera svolta ma è importante poiché preannuncia una nuova riforma dei Fondi strutturali ed inoltre definisce il problema delle regioni ultraperiferiche, che sarà rilevante nella nuova programmazione.

Un mese dopo l'adozione del Trattato, la Commissione ha presentato "Agenda 2000", in cui ha espresso le proprie proposte riguardo ai temi sollevati dai risultati del Consiglio di Amsterdam: le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006, il progetto di regolamentazione concernente i Fondi strutturali dopo il 2000, la politica agricola comune nonché una prima analisi delle possibilità di allargamento dell'UE dopo il 2003.

Con Agenda 2000 l'impostazione dei Fondi strutturali viene profondamente modificata negli obiettivi, nei contenuti e nella loro organizzazione, anche se i Fondi già istituiti rimangono sostanzialmente gli stessi.

Seppur in maniera più blanda di quanto enunciato, si sono riscontrate nella nuova riforma dei Fondi a finalità strutturale le medesime prospettive che aveva previsto il Trattato di Amsterdam.

L'architettura normativa dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006 è stata semplificata:

- Un nuovo regolamento generale comprende tutti i principi comuni dei Fondi strutturali: obiettivi prioritari, metodi di programmazione, gestione finanziaria, valutazione e controllo
- Nuovi regolamenti specifici relativi ai singoli Fondi riguardano principalmente i rispettivi campi di intervento

Sintetizzando potremmo dire che il Trattato di Amsterdam è caratterizzato da:

- remunerazione degli articoli dei trattati comunitari;
- formalizzazione e regolamentazione della cosiddetta "cooperazione rafforzata";
- incorporamento degli Accordi di Schengen nel cosiddetto "primo pilastro";
- la dichiarazione che l'UEO" è parte integrante del processo di integrazione europea"
- introduzione dell'occupazione nel "primo pilastro";
- inserimento dell'"Accordo Sociale" (firmato da 14 paesi) nel "primo pilastro".

Il testo del Trattato si compone di 15 articoli, 13 protocolli, 51 dichiarazioni comuni relative alle disposizioni dei Trattati e dei Protocolli ed 8 dichiarazioni di alcuni degli stati firmatari.

2.5 Convenzione di Dublino

Fino a questo momento si è analizzato il percorso compiuto dall'armonizzazione nel tentativo di procedere all'individuazione di quegli elementi sostanziali, che da una parte hanno contribuito a rendere meno marcate le differenze tra le politiche di asilo degli Stati membri, e dall'altra hanno costituito le necessarie premesse per la costruzione di uno spazio comune in materia.

Come è stato rilevato in precedenza, nel momento in cui non sussistono gli estremi per l'applicazione delle disposizioni sulle domande manifestamente infondate o sui Paesi terzi sicuri, allora entra in gioco la Convenzione di Dublino, che non solo ha introdotto delle disposizioni per determinare lo Stato competente ai fini dell'esame di una domanda di asilo presentata nell'Unione, ma ha contribuito a costituire anche un sistema per la sua attuazione, mediante l'istituzione di un apposito Comitato esecutivo. Questo organo possiede diverse competenze, in quanto si occupa dell'interpretazione della Convenzione in caso di potenziali controversie fra gli Stati membri e parallelamente, presiede anche all'elaborazione delle decisioni che danno attuazione alla Convenzione stessa. A Dublino è stata istituita una gerarchia di criteri in base ai quali gli Stati membri si considerano competenti, ponendo al livello più alto il principio del ricongiungimento familiare, seguito da quello inerente il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno da parte dei vari Stati dell'Unione.

In realtà questo sistema non sarebbe completo se non si menzionasse sia il diritto che ogni Stato si riserva di esaminare una domanda di asilo, anche qualora non sia di sua competenza (art.34), sia la possibilità che uno Stato si dimostri disposto a procedere all'esame di una domanda, spinto da motivi umanitari che si fondano su ragioni familiari, o su evidenti vincoli culturali esistenti fra il richiedente e lo Stato che si offre per l'esame. (art. 9). In questo caso il richiedente deve dare il suo consenso affinché lo Stato in questione proceda all'esame della sua domanda, ma la clausola è controbilanciata dall'inesistenza di una disposizione parallela che preveda la possibilità per il

richiedente di rivolgersi immediatamente allo Stato che applica tale clausola, rendendo così la sua l'eventuale applicazione un atto che attiene esclusivamente alla sovranità dello Stato in questione.

Si è detto in precedenza, che il criterio del ricongiungimento familiare è quello che deve essere privilegiato durante il procedimento che determina lo Stato competente; lo stesso principio è anche l'oggetto di un'apposita decisione del Comitato di Dublino, che completa e precisa il contenuto delle disposizioni enunciate nel testo della Convenzione. La possibilità di ricomporre il nucleo familiare è sempre improntata alla politica del minimo comune denominatore, in quanto si cerca di limitare il più possibile l'arrivo dei parenti dei richiedenti, specie in vista di potenziali rifugiati originari di Paesi dove le famiglie allargate sono tutt'altro che un'eccezione.

Quello che si cerca di preservare è l'unità fra il minore e i propri genitori, e il criterio conserva la sua validità sia nel caso in cui il minore sia figlio di un richiedente asilo, sia nell'ipotesi che vede lo stesso minore nelle vesti di asilante. Esiste la possibilità di un ricongiungimento fra membri di una famiglia che non sia quello fra genitori e figli minorenni, a patto che lo Stato membro interessato accetti che il parente stretto dipenda in parte o in toto dal richiedente o viceversa; la conditio sine qua non perché ciò avvenga, è che il richiedente asilo dimostri di avere vissuto nel suo Paese di origine assieme al parente nello stesso nucleo familiare. Esiste anche l'ipotesi che più Stati dell'Unione siano competenti ad esaminare domande di asilo dei membri di una stessa famiglia; in tal caso, il ricongiungimento avviene di norma qualora uno dei componenti necessiti di assistenza (gravidenza, handicap, maternità recente, età avanzata), oppure nell'ipotesi in cui il richiedente sia un minorenne che senza il ricongiungimento rimarrebbe solo.

Infine, l'incontro di Londra tra i ministri dell'immigrazione vede la nascita della categoria delle domande di asilo "manifestamente infondate", ovvero quelle presentate da cittadini in fuga da paesi riconosciuti come democratici. La lista di tali stati è alquanto discutibile, ad esempio vi figura la Turchia, più volte accusata da numerose associazioni di violare i diritti umani.

Bisogna segnalare che questi accordi sono stati presi fuori dal diritto comunitario, senza passare al vaglio degli organi rappresentativi della UE; in questo modo diventa difficile l'intervento da parte

dell'opinione pubblica e delle associazioni a tutela dei diritti umani in questo settore. Tali questioni (diritto di asilo, attraversamento delle frontiere e politica sull'immigrazione) sono infatti affidate alla Cooperazione Intergovernativa dei paesi membri ovvero la cooperazione tra Ministri dell'Interno, della Giustizia, e delle rispettive Polizie e non è previsto alcun intervento da parte degli organismi comunitari.

2.6 Il trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona²⁶174, firmato il 13 dicembre 2007 entrerà in vigore il 1° gennaio 2009. L'obiettivo del Trattato denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che modifica senza sostituirli il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, è quello di rafforzare la capacità dell'Unione aumentando l'efficienza e l'efficacia delle istituzioni e delle procedure decisionali.

La materia dell'asilo viene disciplinata nel nuovo Titolo IV della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Specificatamente è il Capo 2 del suddetto titolo, dedicato alle "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione" a fissare le nuove regole. Il nuovo articolo 78 statuisce che "il Parlamento europeo e il Consiglio deliberando secondo la procedura ordinaria, adottano le misure" riguardanti "un sistema europeo comune di asilo" con particolare riferimento allo status uniforme sia in materia di asilo che di protezione sussidiaria²⁷; nonché alle relative procedure comuni per la concessione e la revoca²⁸; al sistema comune di protezione degli sfollati²⁹; ai criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda³⁰; alle norme riguardanti l'accoglienza³¹ e al partenariato e cooperazione con gli Stati terzi al fine di gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o

²⁶ Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, in GUCE n. C306 del 17 dicembre 2007

²⁷ Articolo 78.2 lettera a) e b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

²⁸ Articolo 78.2 lettera d) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁹ Articolo 78.2 lettera c)

³⁰ Articolo 78.2 lettera e)

³¹ Articolo 78.2 lettera f).

temporanea³². Il paragrafo 3 dell'articolo 78 prevede la possibilità di adottare misure temporanee a beneficio degli Stati che “debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi”.

Infine risulta doveroso rilevare quanto previsto dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, il quale stabilisce che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea diviene legalmente vincolante, assumendo quindi lo stesso valore giuridico degli altri Trattati. Il Trattato fornisce inoltre una nuova base giuridica per l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

2.7 Fortezza Europa

Il Consiglio Europeo, riunitosi a Tampere (1999), ha dato l'avvio alla creazione di un regime comune in materia di asilo quale parte integrante di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia; è stato convenuto di lavorare per una piena applicazione della Convenzione di Ginevra e dei diritti umani e di stabilire inoltre una serie di standard comuni relativi all'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati. Questa uniformazione dell'accoglienza avrebbe dovuto garantire “*standard di vita dignitosi e condizioni di vita comparabili*” (Direttiva 2003/9/CE del Consiglio) e in tal modo, in virtù della standardizzazione dell'accoglienza, sarebbero stati limitati i “*movimenti secondari*”³³ dei richiedenti asilo, ovvero quegli spostamenti all'interno dei confini europei in cerca delle migliori condizioni di accoglienza. Con la convenzione di Dublino e la creazione di Eurodac³⁴, dispositivo che permette di individuare lo stato competente ad analizzare la richiesta di asilo, i movimenti secondari sono diventati sempre più difficili (limitando, come già accennato, il fenomeno dell'*asylum shopping*).

³² Articolo 78.2 lettera g)

³³ Secondo la terminologia della direttiva i “movimenti primari” designerebbero, invece, i percorsi di fuga dal proprio paese

³⁴ Si tratta di una banca dati di impronte digitali a disposizione della polizia degli stati membri

Dietro questa direttiva, il cui scopo è di omologare le condizioni di accoglienza a livello europeo, si cela un presupposto implicito, ovvero, quello secondo cui migliori condizioni di accoglienza attrarrebbero un maggior numero di richiedenti asilo, che andrebbero così a pesare sui bilanci di quegli stati i cui sistemi di welfare sono più generosi. Il richiedente asilo è in questo modo percepito come un peso economico e sociale che grava sulle limitate risorse del welfare, che, sempre secondo tale ragionamento, spettano in primo luogo ai cittadini; richiedenti asilo e rifugiati sono dunque pensati solo come riceventi e mai come potenziali contribuenti. Emerge ancora quel ruolo passivo che connota una particolare e purtroppo diffusa immagine del rifugiato: è un peso per la società perché le limitate risorse del welfare vengono utilizzate per l'accoglienza e l'assistenza della popolazione rifugiata e in questo modo sottratte ai cittadini contribuenti.

Molti dei rifugiati che vivono in strutture di accoglienza provano vergogna a ricevere un contributo senza poter in qualche modo ricambiare, vorrebbero ricevere del denaro in cambio di lavoro, un'attività che potrebbe riempire le loro giornate, così spesso vuote e trascorse a pensare al passato, alle difficoltà del presente e alle incertezze del futuro.

Se richiedenti asilo e rifugiati vengono percepiti come un peso per gli stati europei, si capisce l'importanza del tentativo di distinguere il "vero" richiedente asilo da colui che utilizza la domanda in maniera strumentale per avere accesso all'Europa, dal momento in cui gli altri canali di ingresso si stanno drasticamente riducendo. Come scoraggiare l'arrivo dei migranti forzati? Da un parte si riducono al minimo le condizioni di accoglienza depotenziando l'effetto magnete, e dall'altra si tenta di esternalizzare il controllo delle frontiere e si fa in modo che siano paesi terzi ad occuparsene. Gli accordi bilaterali (come quello tra l'Italia e la Libia), de-responsabilizzano i paesi europei e delegano a paesi terzi il controllo dei confini e la gestione dei richiedenti asilo. In tal modo si rende più difficoltoso l'ingresso in Europa e quest'ultima evita di porsi in palese contraddizione con i diritti enunciati dalle Carte dei diritti umani: essi vengono ripetutamente violati, senza che i paesi europei si "sporchino le mani". In questo modo essi possono continuare a

rivendicare la propria tradizione liberale e umanitaria, avendo questa un ruolo assolutamente centrale nell'auto-legittimazione delle democrazie occidentali (Ambrosini e Marchetti, 2008).

Secondo Schiavone (Schiavone 2006) le strategie adottate dai paesi europei per limitare la mobilità dei rifugiati si realizzano su tre assi principali:

- esternalizzazione delle procedure di accoglienza e di esame delle richieste di asilo al di fuori dell'Unione Europea;
- precarietà della protezione (attraverso l'introduzione di nuove tipologie di protezione, che offrono una minore tutela rispetto a quella accordata al rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra);
- ricorso a forme di internamento.

Tali misure danno vita a ciò che, a ragione, Marchetti e Ambrosini (2008) definiscono un ossimoro politico: si evita di accogliere i rifugiati senza venir meno, in apparenza, ai principi umanitari. Se da una parte, dunque, si mantiene un'apertura nei confronti dei rifugiati per non entrare in contraddizione con i valori liberali e umanitari proclamati, dall'altra è necessario creare delle barriere (una fortezza appunto) per impedire alle "ondate" di richiedenti asilo di fare ingresso e insediarsi in Europa, assecondando in questo modo la volontà di chiusura di gran parte dell'opinione pubblica e di quei partiti politici xenofobi.

La questione dell'accordo tra Italia e Libia, firmato il 30 agosto 2008 dal premier Silvio Berlusconi e Gheddafi e ratificato dal Parlamento italiano il 3 febbraio 2009 ha suscitato grande scalpore. Il "Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione tra la Repubblica italiana e la grande Giamahiria libica popolare socialista" prevede, all'articolo 19, la "*collaborazione nella lotta al terrorismo, alla criminalità organizzata, al traffico di stupefacenti, all'immigrazione clandestina*". Tale accordo nasconde, dietro il pretesto del risarcimento italiano per i danni causati alla Libia durante il periodo coloniale, un accordo economico che usa la mobilità dei migranti come merce nelle trattative. Un trattato che vuole porre fine al contenzioso storico tra Italia e Libia per le violenze perpetrate

durante il periodo coloniale, legittima nuove forme di violenza e, chi ne paga le conseguenze, sono ancora una volta i migranti. Nel trattato non è presente alcun accenno al fatto che dalla Libia partono moltissimi profughi in fuga, provenienti soprattutto dal Corno d’Africa, gran parte dei quali potenziali richiedenti asilo che non hanno altre alternative per raggiungere l’Europa. Tale accordo legittima e mette per iscritto pratiche già consolidate.

Le società italiane realizzeranno, secondo tale accordo, un sistema di controllo delle frontiere terrestri libiche, sostenuto dall’Italia per il 50% dei costi. I respingimenti in acque libiche ad opera di navi italiane continueranno indisturbati e verranno anzi implementati. Lo stesso stato che ha firmato questo accordo, che ha finanziato la realizzazione di almeno tre campi di detenzione per immigrati in Libia, che ha inviato al governo libico sacchi per cadaveri, gommoni e altri strumenti per il pattugliamento delle coste, che respinge potenziali richiedenti asilo in un paese che viola i diritti umani fondamentali e che non ha firmato la Convenzione di Ginevra, questo stesso paese finanzia un sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, per quei “fortunati” che riescono ad arrivare in Italia.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, istituzionalizzato con la legge Bossi-Fini del 2002 è dunque preso in queste contraddizioni. Esso garantisce un’assistenza a coloro che giungono in Italia (o meglio, solo ad una parte, dato che i posti disponibili sono nettamente inferiori a quelli richiesti) e contribuisce a rinforzare l’immagine dell’Italia come paese rispettoso dei diritti umani, che investe denaro per finanziare l’accoglienza di persone che fuggono da paesi in guerra o da uno stato che non garantisce loro protezione oppure che è esso stesso l’agente persecutore. Il nostro paese liberale, che si proclama difensore di diritti umani, tenta di salvare la propria immagine mentre firma accordi bilaterali con paesi terzi per ridurre quanto più possibile l’ingresso dei “clandestini” e rispedirli nei paesi da cui sono fuggiti, o comunque fuori dai propri confini. Poi accoglie coloro che sono riusciti ad entrare nonostante le barriere che ha contribuito a costruire e rafforzare.

Nello schema sono riportati i dati circa il numero di rifugiati e di richieste d'asilo presentate in Europa nel 2011.

Paese	Rifugiati	Richieste d'asilo
Austria	47.073	14.416
Belgio	22.402	26.003
Bulgaria	5.688	893
Cipro	3.503	756
Danimarca	13.399	3.811
Estonia	50	67
Finlandia	9.175	3.086
Francia	210.207	52.147
Germania	571.685	45.741
Grecia	1.573	9.311
Irlanda	8.249	1.419
Italia	58.060	37.350
Lettonia	95	335
Lituania	821	406
Lussemburgo	2.855	2.076
Malta	6.952	1.862
Paesi Bassi	74.598	11.590
Polonia	15.847	5.086
Portogallo	408	275
Regno Unito	193.510	25.455
Rep. Ceca	2.449	2.370
Romania	1.005	2.061
Slovacchia	546	491
Slovenia	142	373
Spagna	4.228	3.414
Svezia	86.615	29.648
Ungheria	5.106	1.693
UE 27	1.346. 241	278.902

Per quanto riguarda l'Italia vediamo dunque che sono state presentate complessivamente 37.350 domande di protezione internazionale , il 208,1% in più rispetto al 2010 (12.121). L'aumento delle domande è dovuto in particolare a quella che è stata comunemente definita "emergenza Nord Africa", con i grandi flussi migratori seguiti ai moti di indipendenza nati all'interno dei movimenti della Primavera Araba. L'Africa è il continente da cui proviene il maggior numero di domande (76,4%), nel 2010 erano nettamente inferiori (35,3%).

Sia il 2008 che il 2011 sono anni caratterizzati da grandi emergenze umanitarie che hanno fatto aumentare notevolmente il numero delle persone costrette a lasciare le loro terre e cercare nuovi territori di accoglienza. Tra il 2008 e il 2011 si è registrato un incremento delle domande di asilo pari al 17,7%. Nel 2008 le domande di protezione internazionale presentate sono state oltre 31mila, nel 2011 il numero ha superato le 37mila. Ma se consideriamo le domande presentate nel 2009 e nel 2010, si nota un netto calo delle domande presentate in questi due anni, rispettivamente:

19.090 nel primo e 12.121 nel secondo. Tale andamento è imputabile, in particolar modo, all'entrata in vigore dell'accordo Italia-Libia il quale impegnava la Libia a contrastare l'immigrazione clandestina verso le coste italiane.

L'Africa è il continente da cui, tra il 2008 e il 2011, è pervenuto il maggior numero di domande di asilo, con un incremento pari a 4.986 domande presentate, il 21,2%. L'Asia si colloca nella seconda fascia (da 500 a 1000), dove l'incremento delle domande presentate nel 2011 rispetto al 2008 è pari a 564, l'8,3%. Valori minori sono quelli contenuti nella terza fascia (da 1 a 500), riconducibili alle richieste di asilo presentate da cittadini provenienti dall'Est Europa e dal Sud America.

Tra il 1 gennaio e il 30 giugno 2012 le domande di asilo presentate in Italia sono state di poco superiori alle 8mila, un numero nettamente inferiore, seppur riferito ai soli primi sei mesi dell'anno, alle domande presentate nel 2011 che, come detto sopra, è stato un anno caratterizzato da elevati flussi migratori.

L'Africa e l'Asia sono i continenti i cui cittadini hanno presentato il maggior numero di domande, corrispondente alla fascia più alta (da 1000 a 5000). Rispettivamente 4.076 (il 50,7% sul totale) i primi e 3.299 (41,1%) i secondi. I cittadini provenienti dall'Est Europa si collocano invece nella seconda fascia, con un numero di domande di asilo presentate pari a 534 (6,6%). All'ultima fascia appartengono i cittadini del Sud America, con 118 (1,5%) domande inoltrate.

Nel corso del 2011, le istanze complessivamente esaminate dalle Commissioni territoriali sono state 25.626. Per 4.626 persone, ovvero il 18,1% dei richiedenti, è stata riconosciuta una forma di protezione internazionale; in particolare, lo status di rifugiato è stato riconosciuto a 2.057

richiedenti protezione internazionale (l'8%) e la protezione sussidiaria è stata accordata a 2.569 (il 10%). Sommando coloro a cui è stato proposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari (5.662, pari al 22,1%), l'esito positivo delle domande in termini di riconoscimento di una qualche forma di protezione è stato del 40,1%. Gli irreperibili (2.239, pari al 9,1%), se sommati a coloro a cui non è stata riconosciuta alcuna forma di protezione (11.131, pari al 43,4%) rappresentano oltre il 52% del totale delle istanze presentate. Come per le domande di protezione internazionale, conseguentemente per gli esiti, nel 2011, rispetto al 2008, vi è stato un incremento delle domande esaminate. Complessivamente, le domande esaminate dalle Commissioni territoriali hanno subito un incremento di 2.451 unità, contro un incremento delle domande presentate, nello stesso arco temporale, di oltre il doppio (5.627). Nel 2011, gli esiti positivi sono stati 10.288, il 40,1% del totale, nel 2008 erano 12.576, il 54,3%. Mentre la percentuale dei riconoscimenti dello status di rifugiato sul totale degli esiti, nel 2011 e nel 2008 è pressoché identica: l'8% nel primo caso e l'8,6% nel secondo, differenze maggiori si rilevano per la protezione sussidiaria (il 10% nel 2011 e il 30% nel 2008) e la protezione umanitaria (il 22,1% nel 2011 e il 54,3% nel 2008).

Gli esiti negativi, la somma tra i non riconoscimenti (11.131) e gli irreperibili (2.339), nel 2011 sono stati 13.470, il 52,6% del totale degli esiti, nel 2008 erano 10.136, ovvero il 43,7%.

L'Africa è il continente con il numero più alto di domande esaminate nel 2011 rispetto al 2008, corrispondente ad un incremento pari a 1.639. Alla seconda fascia (da 500 a 1000) appartengono le domande esaminate provenienti da Asia ed Europa con, rispettivamente, un incremento di 702 domande esaminate per la prima e 603 per la seconda. Le domande esaminate dalle Commissioni e presentate da cittadini del Sud America rientrano invece nella prima fascia. Tra gli anni 2008 e 2011, l'andamento dei riconoscimenti di una qualche forma di protezione internazionale, mostra un sostanziale equilibrio nel rilascio dello status di rifugiato nell'arco dei quattro anni considerati, con un lieve aumento nel 2009. Al contrario, per il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria si evidenzia un andamento altalenante, con i due picchi registrati nel 2008 e 2011, gli anni caratterizzati dalle emergenze dovute agli ingenti sbarchi di stranieri provenienti dalle coste

africane. Particolarmente interessante è poi la crescita che dal 2009 si registra per i riconoscimenti della protezione umanitaria. Nei primi sei mesi del 2012 le domande di protezione internazionale presentate in Italia ed esaminate dalle Commissioni territoriali sono state complessivamente 15.773. Nel 2012, tra le domande esaminate, quelle a cui è stata riconosciuta una qualche forma di protezione sono state complessivamente 6.554 (il 41,6% del totale). Nello specifico, è stato riconosciuto lo status di rifugiato a 1.215 richiedenti (7,7%), lo status di protezione sussidiaria a 1.876 (11,9%) la protezione umanitaria a 3.463 (22%). Gli irreperibili (702), se sommati alle decisioni di non riconoscimento (7.349) rappresentano oltre il 50% del totale degli esiti.

L'Africa, come nel 2011, si conferma il continente con il maggior numero di domande esaminate (11.628) e sei, sui primi dieci, sono gli stati africani di origine dei richiedenti a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato: Sudan, Somalia, Egitto, Eritrea, Ciad e Costa d'Avorio. Della seconda classe (da 5000 a 10000) non fa parte alcun continente, mentre nella terza (da 1000 a 5000) rientrano sia l'Asia che l'Europa: la prima con 3.423 domande esaminate, la seconda con 660. Nella classifica dei primi dieci paesi di origine di coloro a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato, oltre ai paesi africani, sono presenti solo paesi asiatici: Iran, Afghanistan, Pakistan e Siria. L'America con otto domande esaminate, è collocata nella classe più bassa.

In tutti i continenti i non riconoscimenti raggiungono la percentuale più alta. Sono i cittadini africani a cui è stato respinto il maggior numero di domande (oltre il 50%), mentre gli è stato riconosciuto lo status di rifugiato nel 5,5% dei casi. Ai cittadini asiatici lo status di rifugiato è stato riconosciuto nel 15,3% dei casi, mentre a quelli dell'Est Europa nel 7,4% e a quelli del Sud America nel 10,3%.

2.8 La normativa italiana

2.8.1 Diritto d'asilo

“Anche in Italia, si deve prendere più largamente coscienza della persistenza, della possibile ulteriore estensione del flusso dei rifugiati, della dimensione mondiale del fenomeno e della responsabilità cui nessun paese civile può sottrarsi. Il problema che ci si pone è piuttosto quello di colmare i vuoti che ancora presentano la nostra legislazione nazionale e il nostro sistema di accoglienza, protezione e integrazione”.

G. Napolitano

Il flusso migratorio che da diversi anni interessa il nostro Paese, ha portato alla luce lacune ed inefficienze di un sistema che non solo è incapace di arginare il fenomeno degli ingressi e soggiorni irregolari, con inevitabili risvolti di disagio sociale e criminalità, ma è addirittura privo di strumenti idonei a garantire l'effettivo riconoscimento di diritti fondamentali, quali il diritto di asilo e il diritto al riconoscimento dello status di rifugiato politico.

Nella trattazione che segue sarà analizzata la legislazione italiana in materia di richiedenti asilo e rifugiati politici, categorie di cui sarà preliminarmente esaminata la definizione, nel tentativo di evidenziarne limiti e criticità che spesso la pongono in contrasto con i principi fondamentali della nostra stessa Costituzione.

Nell'ordinamento italiano il diritto d'asilo è sancito dall'articolo 10 comma 3 della Costituzione:

“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”.

Il diritto d'asilo è un diritto soggettivo perfetto, di diretta derivazione costituzionale³⁵, che sorge in capo allo straniero al quale sia impedito, nel Paese d'appartenenza, l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana; consiste nella facoltà di entrare nel territorio italiano e presentare domanda di asilo³⁶, soggiornarvi ed essere protetto dall'espulsione e dal respingimento. Sebbene l'articolo 10 della Costituzione contenga un espresso rinvio alle "condizioni stabilite dalla legge", una legge di attuazione del diritto d'asilo non è ancora stata emanata. Neanche la legge n. 39/1990, dal titolo "*Norme urgenti in materia di asilo politico di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari e apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo*", può essere considerata normativa di attuazione del precetto costituzionale, poiché indirizza le sue disposizioni agli stranieri e ai rifugiati ma non ai richiedenti asilo.

Tuttavia l'assenza di distinzione tra le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato e del diritto di asilo nell'ordinamento contrasta, vanificandone le garanzie, con il dettame costituzionale dell'articolo 10: vero è, infatti, che il costituente demanda al legislatore ordinario la disciplina dell'asilo politico; parimenti vero è, per contro, che non lo autorizza in alcun modo a limitare o modificare i presupposti che egli stesso ha previsto³⁷. Appare dunque imperativo, dopo circa 60 anni di inerzia legislativa, dare piena attuazione alla disposizione costituzionale con una legge che disciplini analiticamente le procedure per l'accertamento dell'asilo politico e la situazione giuridica successiva al riconoscimento. Quand'anche si decidesse di unificare le procedure di riconoscimento dei differenti status di rifugiato e titolare del diritto di asilo, dovranno tenersi distinti i differenti presupposti e le caratteristiche tipiche di ciascuna posizione. Si dirà tra breve che neanche le recentissime riforme, seppur con apprezzabili miglioramenti, hanno raggiunto appieno lo scopo.

³⁵ Sentenza 1 ottobre 1999 del Tribunale di Roma

³⁶ P. BONETTI, L. NERI, Il diritto d'asilo in B. NASCIMBENE (a cura di), "Diritto degli Stranieri", Padova, Cedam, 2004, p. 1139

³⁷ P. BONETTI, L. NERI, Il diritto d'asilo, cit., pp. 1146 e ss..

2.8.2 Status di rifugiato politico

La Convenzione di Ginevra viene recepita dal nostro ordinamento con la legge 722 del 24 luglio 1954 anche se per anni l'Italia si è percepita principalmente come paese di emigrazione e non di immigrazione. Tale auto-percezione entra palesemente in contraddizione con la realtà dei fatti; in effetti, sin dal dopoguerra, il nostro paese ha ricevuto un cospicuo afflusso di profughi, assistiti dall'UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) prima e dall'IRO (International Refugees Organization) poi.

I rifugiati in questione erano rifugiati de facto, che permanevano in Italia temporaneamente, attendendo che le organizzazioni internazionali trovassero un paese disposto a concedere loro l'asilo politico, in linea con la Convenzione di Ginevra. Alla fine del 1951 l'assistenza dei profughi diviene competenza del governo, attraverso l'Amministrazione Aiuti Internazionali (AAI), in collaborazione con l'ACNUR e il 24 novembre 1953 fu istituita la Commissione paritetica di eleggibilità (Cpe), primo organismo per il riconoscimento dello "status di rifugiato". Le decisioni della Commissione erano definitive, salva l'insorgenza di nuovi elementi di fatto o di informazioni non conosciute prima della decisione, e si basavano sulle dichiarazioni rese alla polizia dal richiedente rifugio al momento della presentazione dell'istanza o su un'intervista personale resa dal richiedente in un momento successivo.³⁸

L'AAI cessa le sue attività nel 1977 e da quel momento la Direzione generale dei Servizi civili Divisione Assistenza Profughi Stranieri (ufficio dipendente dal Ministero dell'Interno) prende il suo posto nella collaborazione con l'ACNUR.

Le prime leggi relative all'immigrazione sono varate solo nel 1986 e nel 1990 viene approvata una legge che recepisce il Protocollo di New York (1967), abolendo così il vincolo temporale e quello territoriale che permetteva il riconoscimento del diritto di asilo ai soli cittadini europei per avvenimenti antecedenti al 1951.

³⁸ MINISTERO DELL'INTERNO, Cenni storici, in www.interno.it

Il riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, è regolato solo dall'articolo 1 della Legge 39/90 (la cosiddetta "Legge Martelli") e da un decreto (DPR 136/90) che definisce soltanto alcuni aspetti della procedura di determinazione dello status di rifugiato.

Con la legge Martelli, dunque, viene riconosciuta la necessità di adottare delle norme volte a modificare la struttura d'esame delle domande d'asilo e viene istituita a Roma la Commissione Centrale per il riconoscimento dell'Asilo Politico. Possiamo affermare che l'introduzione della materia d'asilo nella normativa italiana, così come i successivi provvedimenti, rispondono più all'emergenza del momento che a un reale tentativo di disciplinare la materia in un'ottica di lungo periodo. In effetti l'introduzione dei primi articoli sull'asilo politico sono stati dettati da un fatto di cronaca che ha fatto emergere la questione dei rifugiati dall'invisibilità. Jerry Maslo, un sudafricano, rifugiato de facto sotto la protezione dell'Acnur, ma privo di qualsiasi assistenza, venne ucciso a Villa Linterno nel 1989 da un gruppo di giovani locali. Tale episodio suscitò un grande scalpore in tutta Italia, spingendo all'approvazione di un decreto di urgenza su immigrazione e asilo che sarebbe stato poi convertito nella legge Martelli (Delle Donne 2004).

Per tutti gli anni Novanta la materia del diritto di asilo non venne trattata, e il legislatore tornò ad occuparsene nel 2002 con la legge Bossi-Fini (189/2002), che va inserita nel quadro del mutato contesto politico italiano e di un generale inasprimento dell'atteggiamento nazionale e internazionale in tema di immigrazione e asilo. A guidare i provvedimenti presi in materia sono soprattutto l'allarme sociale e la sua strumentalizzazione politica. I regolamenti attuativi della legge, per quanto concerne il diritto di asilo, diventano operativi nel 2005.

Le principali modifiche apportate sono sintetizzabili in cinque punti (AA.VV. 2007, Dossier Asilo):

- tempi più brevi per la valutazione della domanda di asilo che, fino all'entrata in vigore del Regolamento attuativo, durava in media diciotto mesi;

- l'istituzione dei Centri di identificazione (Cid), all'interno dei quali, in alcune circostanze, vengono coattivamente trattenuti i richiedenti asilo in attesa dell'esito dell'esame della loro domanda. Il regolamento definisce alcuni casi specifici in cui il richiedente può essere trattenuto in un Centro di identificazione: perché ha tentato di eludere o ha eluso i controlli alla frontiera oppure se è trovato in condizioni di soggiorno irregolare. In questo caso essi devono affrontare la procedura semplificata che dura al massimo venti giorni, con la possibilità di fare appello al TAR e al tribunale civile in caso di esito sfavorevole;
- lo sdoppiamento della procedura di asilo: semplificata per i richiedenti asilo trattenuti all'interno dei centri di identificazione; ordinaria per i richiedenti asilo “a piede libero”;
- l'istituzione di sette Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato: a Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone e Trapani;
- la mancanza di un ricorso sospensivo avverso il diniego di riconoscimento dello status di rifugiato. In questo modo, il ricorrente non può rimanere in Italia in attesa dell'esito del ricorso.

Con il Decreto Legislativo del 30 maggio 2005 n. 140, l'Italia ha recepito la Direttiva europea 2003/9/CE. Essa stabilisce le norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo, il cui scopo è, come già detto, garantire una politica comune in materia d'asilo, all'interno dell'Unione, considerata “un elemento fondamentale per l'obiettivo dell'Unione Europea relativo alla progressiva realizzazione di uno spazio di libertà e protezione nella Comunità” (Direttiva Europea 2003/9/CE). Il suddetto decreto legislativo ha il merito di consentire al richiedente asilo di poter accedere ad un regolare lavoro subordinato se sono trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda senza che alcuna decisione sia presa a riguardo e nel caso in cui il ritardo non sia attribuibile al richiedente. In questo caso il permesso di soggiorno per richiesta di asilo può essere

rinnovato per altri sei mesi. Questa novità vorrebbe contrastare il fenomeno diffuso del lavoro irregolare cui incorrono spesso i richiedenti asilo durante l'attesa del riconoscimento dello status. In pratica, tuttavia, i datori di lavoro non conoscono la normativa e tendono a non assumere un richiedente asilo, anche se in possesso di permesso di soggiorno con possibilità di svolgere un'attività lavorativa. Questo atteggiamento è dovuto non solo all'ignoranza in materia normativa, ma anche al fatto che, non sapendo quale sarà l'esito della risposta della commissione, che potrebbe rivelarsi sfavorevole, si preferisce assumere un titolare di protezione internazionale, il cui status è meno instabile. Tuttavia, se tradotta nella pratica, questa novità è molto positiva perché permette ai richiedenti asilo di iniziare un percorso di autonomia sul territorio anche se la convocazione e la risposta della commissione tardano ad arrivare. I lunghi tempi di attesa si configurano, nel vissuto dei richiedenti asilo, come uno stato esistenziale di sospensione e attesa indefinito; la sensazione che predomina è quella di essere bloccati e impossibilitati a ritagliarsi un proprio posto nel luogo di accoglienza.

Un'altra importante modifica nella normativa in materia di asilo è stata introdotta con il decreto legislativo n. 25 del 2008, che recepisce la cosiddetta "direttiva procedure"; la procedura per il riconoscimento di protezione internazionale torna ad essere unica, e viene così superata la dualità tra procedura semplificata e ordinaria introdotta con la legge Bossi-Fini e relativi regolamenti (DPR n. 303/2004). Il decreto n. 25, inoltre, istituisce i Cara (Centri di accoglienza per richiedenti asilo) che vanno a sostituire i Cid (Centri di Identificazione). Tali centri governativi, che non sono centri di trattenimento, si stanno sempre più delineando come strutture di prima accoglienza; l'invio dei richiedenti protezione internazionale nei Cara è previsto in casi specifici. Il decreto, inoltre, porta le commissioni da sette a dieci, e delinea le possibili decisioni che esse possono assumere in merito alle domande di protezione internazionale, ovvero:

- riconoscere lo status di rifugiato;
- riconoscere lo status di protezione sussidiaria

- non riconoscere alcuna protezione; raccomandare, in via residuale, il rilascio del permesso per motivi umanitari quando, pur non riconoscendo i requisiti per la protezione sussidiaria, la commissione rileva la sussistenza di “gravi motivi di carattere umanitario”.

Affinché venga concessa la protezione sussidiaria è necessario che: *“il cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine (o nel paese di domicilio se apolide), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno”*³⁹.

Tale decreto introduce e disciplina il cosiddetto “ricorso sospensivo” come ulteriore strumento di tutela per i richiedenti protezione internazionale: la norma prevede, infatti, che i richiedenti che presentano ricorso avverso il diniego possano rimanere sul territorio nazionale fino all’esito della seconda istanza. Il decreto legislativo n. 159/2008 ha apportato rilevanti modifiche⁴⁰, pur lasciando intatto l’assetto istituito dal precedente decreto. Tra le decisioni che la commissione territoriale può adottare è stata inserita l’ipotesi del rigetto della domanda per manifesta infondatezza quando risulti che la domanda è stata presentata allo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento. Relativamente all’impugnazione di un diniego di riconoscimento della protezione internazionale è previsto il termine di trenta giorni, ridotti a quindici nel caso di accoglienza nei Cara o di trattenimento nei Cie (Centri di identificazione ed espulsione, che vanno a sostituire quelli che erano denominati Cpt). Inoltre gli assistiti nei Cara non hanno il beneficio dell’effetto sospensivo del ricorso, tranne quelli accolti unicamente per la loro identificazione. In altri termini, il richiedente asilo nei confronti del quale il Questore dispone l’avviamento nei Cara per essere stato fermato dalla Polizia per ingresso o soggiorno irregolare prima della presentazione della richiesta, dovrà lasciare l’Italia dopo una decisione negativa della Commissione Territoriale anche se presenta ricorso contro tale decisione, almeno che il giudice, su richiesta, non disponga diversamente.

³⁹ (art. 2, lett. g), D. Lgs. 251/2007

⁴⁰Per un quadro più esaustivo: Rapporto Annuale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, anno 2007/2008

In questo modo le condizioni giuridiche dei richiedenti protezione internazionale sono differenziate sulla base della loro situazione abitativa e ciò è in contrasto con la direttiva europea 85/2005 (la “direttiva procedure”).

3. The living conditions of Refugees in Europe

3.1 Summary Returns of Unaccompanied Migrant Children and Adult Asylum Seekers from Italy to Greece

Despite clear guidance from the United Nations Committee on the Rights of the Child and the European Union Action Plan on Unaccompanied Minors (2010-2014) on appropriate reception procedures for unaccompanied children, Italian port officials do not always admit children to the territory to determine their best interest. Nor do they consistently give children access to guardians, according to Human Rights Watch research and child protection advocates in Italy. By failing to carry out an age determination procedure, or by not giving those who claim to be children the benefit of the doubt before sending them back to Greece, Italian port officials also may not be giving migrants who could be children the protection they are due under international law.

In addition to screening failures, authorities routinely impede access for migrants to lawyers, NGOs, service providers, interpreters, and other sources of information and protection. The situation for migrants and asylum seekers in Greece is dire. One of the major gateways into the EU, Greece sharply limits the number of people who can apply for asylum and leaves vulnerable asylum seekers on the streets without food or shelter. Xenophobic violence against migrants and asylum seekers in Greece is a serious problem. While the government has recently taken steps to create specialized police units to address racist violence, the response of the police to date has been wholly inadequate. Migrants, including children and asylum seekers, can spend months in detention centers, sometimes in conditions that European Commissioner for Home Affairs Cecilia Malmström called, in October 2012, “downright awful.”

In a 2011 case, the European Court of Human Rights ruled that the return of an Afghan asylum seeker from Belgium to Greece under an EU agreement (known as the Dublin II regulation) exposed him to degrading treatment. Since then, Italy assesses whether a Dublin return would expose an individual to violation of their rights. Summary returns of asylum seekers from Italy's Adriatic ports contradict this policy.

Greece is responsible for the appalling conditions that contribute to many unaccompanied children and adult asylum seekers wanting to leave for Italy and elsewhere in the European Union. However, once migrants and asylum seekers reach Italian shores, Italy is responsible for their protection and processing in accordance with international law. This includes during return journeys. According to International Maritime Organization guidelines on stowaways and Council of Europe guidelines on forced returns, Italy is responsible to ensure the safe and humane treatment of people on board ships as part of a returns process.

Human Rights Watch acknowledges that Italy has a clear interest in controlling irregular migration and may lawfully engage in returns in defined circumstances. Border enforcement should not, however, trump Italy's obligations under national and international law to provide protection to unaccompanied children and asylum seekers.

Italy should suspend immediately summary returns from its Adriatic ports to Greece. Italy has a duty to ensure that all migrants who express a fear of return are adequately screened for protection needs and given an opportunity to access the asylum system. Anyone claiming to be a child should be admitted to Italian territory and should also be given access to a proper process to determine the age and best interests of the claimant. NGOs should have free and full access to all migrants detected attempting to enter Italy irregularly, whether children or adults.

Greek and Italian authorities alike should take appropriate measures to ensure adequate conditions on ferries during forced returns to Greece. Greece should also ensure that all operations to identify and detain irregular migrants are conducted in a manner consistent with Greece's international

human rights obligations. The use of force during such operations should be strictly limited to what is necessary and proportionate.

3.2 Migrants and Asylum seekers in Greece and Italy

Both Greece and Italy face particular migratory pressures as countries on the European Union's external borders, pressures that are exacerbated by the Dublin II regulation, which generally holds that the country where asylum seekers first set foot is responsible for examining their claims. Both economic migrants and asylum seekers come to Greece and Italy from countries as varied as Afghanistan, Syria, Somalia, Tunisia, Bangladesh, and Iraq.

Since the early 2000s, Greece has become the major gateway for undocumented migrants and asylum seekers from Asia and Africa, in part because its islands are just off the Turkish coast and it shares a land border with Turkey, a major transit route into Europe.

The director of Frontex, the European Union external borders agency, said in August 2012 that Greece accounted for 67 percent of all irregular border crossings into the EU.⁴¹ Italy, which accounted for 12 percent of all irregular border crossings, is exposed to boat migration across the Mediterranean, though arrivals by sea have fluctuated over the past decade. In 2012, boat migration to Greece from Turkey in the eastern Aegean appears to be on the rise, including Syrians displaced by the conflict in their country. This may be in part due to increased border controls along the land border.⁴² Human Rights Watch research suggests that the ultimate goal for many, whether they are economic migrants or asylum seekers, is to transit through Greece and Italy to other countries in the European Union. Hundreds of foreigners congregate in the Greek port cities Patras and Igoumenitsa looking for a chance to stow away on daily ferries bound for the Italian ports of Ancona, Bari,

⁴¹ Migration News Sheet, "FRONTEX reports that Greece is the country of entry of more than two-thirds of clandestine migration into the EU," September 2012

⁴² "Syrian arrivals rise in the Aegean," Ekatherimini, September 21, 2012, http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite1_1_21/09/2012_462560 (accessed September 21, 2012); "Migration: Influx shifts to Greek Islands," IRIN, October 5, 2012, <http://www.irinnews.org/Report/96465/MIGRATION-Influx-shifts-toGreek-islands> (accessed October 5, 2012)

Brindisi, and Venice. As this report documents, many face summary return to Greece if detected upon arrival.

Many migrants wish to travel further north in Europe. Indeed, Human Rights Watch interviews with hundreds of asylum seekers in Greece over the past four years indicate that the vast majority would prefer to travel onward to other EU countries where they believe reception conditions for asylum seekers, refugee recognition rates, and integration prospects are far better than in either Greece or Italy. However, the EU's Dublin II Regulations—which require adult asylum seekers to request asylum in the first EU country they reach and allows for returns to that country if an asylum seeker travels elsewhere in Europe—traps many in the border countries.⁴³

The regulation is slightly different for unaccompanied children: they may not be transferred to the member state they first entered but instead to the country where they first lodged an asylum application.⁴⁴ However, the regulation still does not provide for unaccompanied children to make an asylum application in their country of choice.⁴⁵ The regulation also provides for unaccompanied children to be reunited with family members if it is in their best interests, yet the definition of a family member is restrictive and only applies to parents, guardians, or spouses.⁴⁶

Despite efforts towards harmonized standards and procedures through the Common European Asylum System (CEAS), wide disparities persist in the treatment of asylum seekers in EU

⁴³ Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003, establishing the criteria and mechanisms for determining the

Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, Official Journal L 050 , 25/02/2003 P. 0001 – 0010, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:HTML> (accessed October 23, 2008)

⁴⁴ “Where the applicant for asylum is an unaccompanied minor, the Member State responsible for examining the application shall be that where a member of his or her family is legally present, provided that this is in the best interest of the minor. In the absence of a family member, the Member State responsible for examining the application shall be that where the minor has lodged his or her application for asylum,” Council Regulation (EC) No. 343/2003, art.6

⁴⁵ Member states may but are not obliged to bring together family members on humanitarian grounds; member states are also urged to unite, if possible, unaccompanied children with relative(s) unless it is not in the child's best interests. Council Regulation (EC) No. 343/2003, art. 15,(1)(3)

⁴⁶ Council Regulation (EC) No. 343/2003, art. 2(i)

countries. The egregious problems with Greece's asylum system (discussed below) have prompted the revision of the Dublin II Regulation, a cornerstone of the CEAS.⁴⁷

The European Court of Human Rights (ECtHR) ruled in January 2011, in the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece*, that the return of an Afghan asylum seeker from Belgium to Greece under the Dublin II Regulation exposed him to degrading treatment in Greece.⁴⁸ The Court also found a violation of the right to an effective remedy given the deficiencies in the Greek asylum system and the risk of return to Afghanistan without a serious examination of the merits of the asylum application.⁴⁹

In December 2011, the European Union Court of Justice ruled that member states have an obligation to verify conditions in the receiving country before pursuing Dublin transfers.⁵⁰

EU member states are expected to adopt reforms to the Dublin II Regulation that would block such transfers to countries where an asylum seeker risks inhuman or degrading treatment, while leaving the general system intact.⁵¹ Human Rights Watch has argued repeatedly that the Dublin II Regulation ignores the legitimate interest of asylum seekers to choose where to apply for asylum and unfairly allocates the burden of processing asylum claims to the states on the EU's external borders.

⁴⁷ Council Regulation (EC) No. 343/2003 of February 18, 2003, establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. The Regulation applies to all EU countries as well as Norway, Iceland, and Switzerland.

⁴⁸ European Court of Human Rights [Grand Chamber], *M.S.S. v. Belgium and Greece*, application no. 30696/09, judgment of January 21, 2011, Report on Judgments and Decisions 2011, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050> (accessed October 10, 2012), paras. 233 (detention conditions) and 263 (living conditions).

⁴⁹ *Ibid.*, para. 321.

⁵⁰ European Union Court of Justice [Grand Chamber], Judgment of the court in joined cases C-411/10 and C-493-10, December 21, 2011, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4156174> (accessed October 10, 2012)

⁵¹ European Parliament, Committee for Civil Liberties, Justice and Home Affairs, "Asylum seekers: no transfers to EU countries unable to cope," press release, September 19, 2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+IM/PRESS+20120917IPR51500+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed September 21, 2012)

3.3 Italy's Approach to Migration

Every year thousands of migrants, including asylum seekers and unaccompanied children, reach Italian shores. The vast majority cross the central Mediterranean—or Sicilian Channel—from North Africa on perilous journeys organized by smugglers. After a high of 36,000 in 2008, numbers fell sharply in 2009 and 2010 due to Italy's "push-back" policy.⁵²

Crossings surged once more in 2011, in the midst of chaos and conflict in North Africa, with over 56,000 arrivals by sea from that region throughout the year.⁵³ Italy implemented its notorious "push-back" policy in 2009. In May of that year, in collaboration with Libya, then under the rule of Muammar Gaddafi, Italy began to intercept migrant boats in international waters and force them back to Libya from where they had embarked. In some cases, the Italian Coast Guard physically returned to Libya the migrants they intercepted at sea. In other cases, migrants were interdicted by Italian forces and then transferred onto Libyan vessels for return. This occurred without even a cursory screening to see whether some might be refugees or whether others might be sick or injured, pregnant women, unaccompanied children, or victims of trafficking or other forms of violence against women.⁵⁴

In February 2012, the ECtHR ruled against Italy for these practices. The Court found that summary push-backs to Libya amounted to collective expulsions and exposed people to inhuman and degrading treatment in Libya or in their countries of origin if subsequently returned by Libyan authorities.⁵⁵ The ECtHR also found a violation of the right to an effective remedy in Italy due to the lack of an opportunity to lodge a complaint with a competent authority against the return to

⁵² UNHCR, "All in the same boat: The Challenges of mixed migration," Key Facts and Figures, <http://www.unhcr.org/pages/4a1d406060.html> (accessed October 17, 2012). There were 9,573 recorded arrivals in 2009, and 4,348 in 2010.

⁵³ UNHCR, "Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011," Briefing Notes, January 31, 2012, <http://www.unhcr.org/4f27e01f9.html> (accessed February 1, 2012). In the same period, a recorded 5,000 reached crossed the Adriatic from Greece (and Turkey).

⁵⁴ Human Rights Watch, *Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, September 2009, <http://www.hrw.org/reports/2009/09/21/pushed-backpushed-around-0>

⁵⁵ European Court of Human Rights [Grand Chamber], *Hirsi Jamaa and others v. Italy*, application no. 27765/09, judgment of February 23, 2009, paras. 136-8 and paras. 156-8.

Libya.⁵⁶ The Italian government has pledged to respect the ECtHR's ruling and no push-backs to North Africa have been verified since 2010.

Numerous EU countries suspended all Dublin transfers to Greece following the M.S.S ruling. Italy does not appear to have adopted a general policy to suspend such transfers to Greece, but rather adapted its approach to require an examination of any risk of violation of human rights following a Dublin return.⁵⁷

Italy's practice of summary returns of asylum seekers from its Adriatic ports to Greece appears to contradict this policy and the reasoning behind the ECtHR's rulings in both the M.S.S and Hirsi cases. The practice has attracted international concern. The ECtHR is expected to issue judgment soon in the case of *Sharifi and Others v. Italy and Greece* involving the summary return of 35 people, including 10 children, in 2009.⁵⁸ The court will decide whether such returns constituted collective expulsions, and whether they violated those individuals' rights to life and to protection against returns to ill-treatment, as well as their right to an effective remedy against such a return. Since that case was filed, it is likely that thousands more have been returned to Greece from Italian ports, including unaccompanied children and asylum seekers.

The Council of Europe Commissioner for Human Rights Nils Muižnieks, in September 2012, and the UN Special Rapporteur on the rights of migrants François Crépeau, in October 2012, urged Italy to refrain from summary returns to Greece, citing continuing concerns over the grave deficiencies in Greece's asylum system.⁵⁹

⁵⁶ Ibid., paras 204-5.

⁵⁷ Email communication from Paola Accardo, representative of the Italian government before the European Court of Human Rights and legal attaché in Italy's Permanent Mission to the Council of Europe, January 2, 2013.

⁵⁸ *Sharifi and Others V Italy and Greece*, application no.16643/09, communicated on June 23, 2009

⁵⁹ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, "Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012," CommDH(2012)26, September 2012,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2143096&SecMode=1&DocId=1926434&Usage=2> (accessed October 10, 2012), para. 138; UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, end of mission statement "UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes his third country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Italy," October 8, 2012,

3.4 A German report on Refugees' situation in Italy

Nei primi decenni del Novecento c'erano persone che spontaneamente arrivavano a rompersi un arto, chi un braccio e chi una gamba, per evitare di essere chiamati in guerra. È passato quasi un secolo ma nella cosiddetta società dei diritti esistono ancora persone costrette a bruciarsi le dita per cancellare le impronte digitali. Queste persone sono i rifugiati politici, e alcuni di loro lo fanno per non tornare in Italia, dopo essere arrivati in Germania o nel Nord Europa.

*“In my opinion animals have a better life than asylum seekers. I never want to go back there, only over my dead body. I nearly died in Italy. For days I had nothing to eat, and I keeled over in the middle of the street. I woke up in a hospital. They gave me some glucose tablets and sent me back onto the street”.*⁶⁰

Com'è possibile? Principalmente per due ragioni: la prima è che il principale regolamento legislativo in Europa in materia di asilo politico, il Dublino II, perno fondamentale dell'intero sistema di accoglienza europeo, prevede obbligatoriamente che la richiesta d'asilo di un rifugiato politico debba essere gestita dal paese membro nel quale quel rifugiato ha registrato le impronte digitali. L'ingresso principale per gli extracomunitari in Europa è rappresentato dalle coste italiane e greche ed è qui che vengono identificati la prima volta, segnando involontariamente il loro destino. Succede che gli immigrati, quando escono dal periodo di soggiorno forzato, decidono di prendere la strada del Nord in cerca di lavoro e molti attraversano i confini per approdare in Germania e oltre. Ma una volta usciti da Italia o Grecia, eccoli scontrarsi con la Dublino II che li costringe a tornare nelle penisole di partenza.

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12640&LangID=E> (accessed October 10, 2012).

⁶⁰ Maria Bethke, Dominic Bender, 2009, The living conditions of refugees in Italy.

Li chiamano i "dubliners", proprio da "Dublino II". Essi sono i rifugiati sbarcati in Italia e poi passati nel Nord Europa, ma che devono istruire la loro pratica nel nostro Paese. E ora quarantuno tribunali tedeschi hanno bloccato le espulsioni dei richiedenti asilo verso l'Italia sulla base di un rapporto che racconta come per queste persone da noi non ci sia alcuna "garanzia di dignità umana". Questa conclusione è contenuta in un dossier, per ora tradotto solamente in inglese, scritto da due avvocati tedeschi che difendendo la causa di alcuni rifugiati sono venuti in Italia per vedere di persona quali sono le condizioni che gli riserviamo. Un'accusa, non ancora presentata in modo formale, ma che da un lato ha già scandalizzato l'opinione pubblica tedesca e dall'altro ha spinto quarantuno tribunali (Weimar, Francoforte, Dresda, Friburgo, Colonia, Darmstadt, Hannover, Gelsenkirchen e altri) a emettere altrettante ordinanze temporanee per bloccare le espulsioni dei richiedenti asilo verso l'Italia.

This report documents the extremely difficult living conditions of asylum seekers and persons with protection status in Italy. This documentation focuses on the situation in Rome, however, similar problems are known to exist in other Italian cities.

This description of the circumstances under which people live aims to contribute to an improvement of the situation. Those who are politically responsible in Italy are obliged to create a sufficient number of humane accommodation facilities and adequate integration measures.

This report, however, may not be used as an excuse to evict refugees from the provisional accommodation mentioned as these are the only places for those who would otherwise be homeless.

Until Italy complies with its obligations, we hope this report will help to persuade other EU countries to refrain, for the time being, from deporting refugees to Italy. This has already been directed by some German courts, for example the administrative courts in Darmstadt, Cologne, Weimar, Kassel, Frankfurt and Minden, and by the European Court of Human Rights (ECHR). We

*are not alone in finding that the conditions for refugees in Italy are degrading. Other refugee and human rights organizations have come to the same conclusions.*⁶¹

Lo Sprar, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, è l'istituzione nazionale che si occupa di trovare soluzioni logistiche e abitative per facilitare l'integrazione sociale dei rifugiati: vitto, alloggio e un programma di inserimento socio-lavorativo più l'assistenza linguistica, il tutto appoggiandosi agli enti locali. Lo Sprar ha tremila posti a disposizione, quindi riesce a gestire in media seimila rifugiati l'anno (sei mesi a rifugiato).

Il problema nasce proprio qui, dalla carenza di posti. Infatti le domande di asilo sono molte di più e lo Sprar mostra il limite di un sistema sovraccarico che non riesce a fronteggiare le richieste. Nel 2008 si è raggiunto l'apice di trentunomila domande d'asilo, mentre nel 2009 si è scesi a diciassettemila dopo che gli accordi tra Libia e Italia hanno dirottato gli sbarchi verso la Grecia o li hanno rispediti al mittente, in questo caso alle coste nordafricane. Leggiamo nel dossier:

Unlike in Germany, Italy offers only a few publicly funded accommodation options for persons who have been dismissed from the first reception centres. The state-run “Protection System for Asylum Seekers and Refugees” SPRAR (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati), is supposed to work with local partners across Italy to accommodate and integrate persons with protection status and, in part, those seeking asylum. In reality the system is totally overburdened. As set by decree, it only provides 3.000 places despite the fact that the number of asylum seekers arriving in 2008 was around 31.000 and in 2009 around 17.000. The waiting list for SPRAR places even (and particularly) in the densely populated areas is so long that a significant number of persons with protection status have no realistic prospect of being housed in these projects. In their Annual Report Doctors for Human Rights (MEDU) detailed that in November 2009 in Rome alone, 3.426 people were on the official waiting list for accommodation in state housing. The number of

⁶¹ Cit. The living conditions of refugees in Italy.

asylum seekers in Italy has diminished dramatically following the agreement with Libya and the virtually complete closing off of the sea route by boat from Libya.

However, as NGO partners confirm, the routes into the EU have already shifted. A large number of the “boat people” now go through Greece – the number of arrivals in Puglia and Calabria, for example, has risen dramatically. It is therefore unlikely that the number of asylum seekers, and/ or persons with protection status, will fall to the number of places available through the SPRAR system. Furthermore, the opposite scenario, whereby the number of available places increases to a level which guarantees at least persons with protection status accommodation, is currently totally unrealistic. In fact, the number of SPRAR spaces available in 2009 was reduced from that of 2008. Local partners who implement SPRAR projects do so voluntarily and, in contrast to Germany, there is no obligation for councils to make a given number of beds available. We were also informed of one SPRAR project in which employees had not received wages for a matter of months and which could not even guarantee food for those living in the home.⁶²

Oltre la metà dei rifugiati non rientra quindi in un programma di inserimento. La maggior parte di loro viene ospitata all'interno dei cosiddetti Cara (Centri di accoglienza richiedenti asilo), dove ricevono un posto letto da lasciare libero alle otto del mattino. Quindi hanno a disposizione un posto dove passare la notte ma di giorno sono abbandonati a se stessi, e vanno in strada con l'obiettivo di sbarcare il lunario. Ma anche i Cara sono spesso saturi. Così a chi non trova posto nemmeno qui dovrebbe essere garantito un compenso per mantenersi nell'ordine di 45 euro al giorno (“dovrebbe” perché alcuni rifugiati dichiarano di non riceverlo). Il risultato è che centinaia di persone trovano riparo dove possono: alcuni dormono per strada, altri occupano edifici abbandonati senza nessun tipo di comfort (riscaldamento, acqua, eccetera).

La conseguenza è che i nuovi “inquilini” si ritrovano del tutto tagliati fuori dalla società e dalla possibilità di ottenere un riconoscimento legale. Infatti, se mai si liberassero dei posti nei

⁶² Cit. The living conditions of refugees in Italy.

programmi di inserimento, essi non risultano rintracciabili. E senza fissa dimora non possono ottenere assistenza sanitaria, inserimento nelle liste d'impiego, la patente e tutti gli altri servizi. Questi rifugiati politici diventano pressoché “invisibili”.

As a consequence of the shortage of reception spaces the majority of persons with protection status are left to fend for themselves, as are those who have not completed the asylum procedure within six months. A state funded system providing the minimum requirements of accommodation and subsistence support is nonexistent. Those affected – including rejected asylum seekers – have no option but to rely on themselves for survival. Only very few manage to find work. As a result, the majority find themselves fighting for survival for many years. As described by the homeless persons with protection status and rejected asylum seekers, and confirmed by our NGO partners, they spend their days trying to ensure their basic needs are met. They are almost constantly looking for free food, clothes, sanitary facilities or somewhere to sleep. Religious organisations in both cities – Rome and Turin – are able to meet some of the need for food. However, the less capable (that is to say the more vulnerable such as children, single parents and the sick) have explained that they are disadvantaged and for that reason miss out on essentials. In terms of accommodation, non-state providers are stretched to the limit. This has resulted in affected individuals squatting in empty buildings or vacant lots.

Electricity and cold water are available most of the time, but not reliably so. Warm water is not available in either of the buildings and the central heating does not work. Several windows do not close; still residents try to prevent the rooms from cooling down to seven or eight degrees in the autumn and winter by using electric heaters.

The open plan nature of the space means that there are no partitions separating women from men, families from single individuals, young people from adults or healthy individuals from the sick. The

*only furniture is mattresses and bed frames, tightly packed together in rows. Those who don't have mattresses sleep on pieces of cardboard or blankets on the floor.*⁶³

"If you have five pieces of cardboard you are a rich man among the homeless".

Most people in the buildings are men but there are also couples and single parents with very small children, pregnant women and unaccompanied minors. There are also the sick and invalids. Some residents report that the Italian authorities have taken children into care as the conditions in the buildings are so unsuitable and because their parents could not provide alternative accommodation for them.

In Via delle Messi d'Oro we also met a mother whose children were housed separately without her having had the opportunity to remain with them.

Un altro posto noto tra i rifugiati era l'ex Ambasciata somala in Via dei Villini a Roma dove vivevano circa 150 rifugiati. Questa struttura oggi giace abbandonata, ma fino all'anno scorso accoglieva, tra topi e immondizia, gente in cerca d'aiuto, senza alcun tipo di sostegno. C'era un gran via vai, ogni giorno tornava qualcuno: chi era fuggito in Germania o in Belgio veniva rispedito in Italia. Cercavano un rifugio dalla guerra, ma hanno trovato decadenza. Molti di loro sono caduti in depressione, passivi davanti a una situazione senza via d'uscita. C'era chi non si alzava più dal letto e cercava di dormire il più possibile per "non vivere", chi consumava droga e alcool per sedare le emozioni di una vita impossibile. Dopo anni di proteste e manifestazioni per tentare di avere una vita più dignitosa, questo luogo ha chiuso. La causa è stata lo stupro di una ragazza. Dopo aver trascorso alcuni giorni per strada, alcuni di loro sono riusciti a trovare accoglienza in dei centri, altri cercano ancora illegalmente fortuna in altri paesi europei e vengono periodicamente rinviiati in Italia. Nel 2009 però la struttura era ancora aperta ed è con queste parole che i due avvocati la descrissero.

⁶³ Cit. The living conditions of refugees in Italy.

Well over 100 people live in the former Somali Embassy, near the main train station Termini. Despite the lack of running water, electricity, central heating or sanitary facilities many more are expected with the onset of winter. Around 50 people who did not find space in the main building are sleeping in the open garage. Here, as elsewhere in the buildings described, mattresses are lined up one against the other and those who do not have mattresses use cardboard. In winter the temperatures in the garage fall so low that residents fear freezing to death.

“In Rome I stayed in the Somali Embassy. I slept on the floor, I didn’t even have a warm jacket for the winter. It was incredibly dirty, there were no toilets and there were cockroaches everywhere. Even now I gag when I just think about it”.

Interviewees report that in recent years three residents have died under these conditions. The hygienic conditions are even more dire than those in the office buildings, due to the lack of running water. The only “cooking facilities” are tin cans or other metal containers in which alcohol is lit in order to warm up a pan. At the time of publication (03/2011) the living conditions of persons with protection status staying in the former embassy in Rome have triggered hefty political controversy. As long ago as 2004, when far fewer people lived in the former embassy, the UNHCR reported: “In the former embassy’s current state of degradation – even more striking in the middle of an elegant neighbourhood – fights often break out at night over a blanket or a sleeping spot inside the garage.”⁶⁴

Oltre alla triste realtà dell’ambasciata somala ne esisteva purtroppo un’altra forse anche peggiore; quella per esempio di Ponte Mammolo in Via delle Messi d’Oro dove, tutti coloro che non sono riusciti a trovare un posto per la notte si ritrovano a dover mettere insieme assi di legno e di lamiera per rimediare un tetto sulla testa.

⁶⁴ Cit. The living conditions of refugees in Italy.

The occupied buildings described above and many similar ones provide shelter, albeit miserable, to well over 1.000 people. However there are many who cannot find shelter in these buildings. As a result more than one hundred other people have built temporary settlements on vacant land in Via delle Messi d'Oro. The living conditions on this plot of land are similar to The paths are not surfaced. Rubbish lies everywhere because there is no functioning rubbish collection system. The smell of it pervades the area. Nearly all the residents originate from the Horn of Africa and almost all are under 30 years of age.

Among them are families with children and babies. In the whole area there is only one toilet hut. It was built by the residents themselves and isn't connected to running water or the sewage system. The sewage pipe runs into an open hole. Many residents suffer illnesses. We were told that those who can still move try to make their way to medical outposts of charitable organisations or, in particularly serious cases, seek emergency care at a state hospital. However there are a number of people who are too weak to make the longer journey from the outskirts of Rome to these sites.

Similar problems surround the task of obtaining food. Because the residents are not entitled to any social assistance and have no real access to the labour market, they are nearly all destitute and reliant on charity handouts from soup kitchens. However, the settlements are far from the center of Rome, so, sick individuals don't manage to make the journey.

Anche il rapporto pubblicato da MEDU (Medici per i diritti umani) nel 2009 sulle le condizioni di vita dei rifugiati in Italia fu la causa per un'ulteriore condanna (e vergogna) nazionale:

“MEDU considers it irresponsible that for years dozens of asylum seekers and persons with protection status are forced to live in the center of Rome in a settlement in which conditions are inferior to every other refugee camp in the world. According to international standards refugee camps established in humanitarian crises have to have one sanitary facility per 20 people and access to water taps which are not more than 150m from the shelter. Furthermore they have to provide at least 3.5m² of space within the accommodation provided. However, there are no sanitary provisions for the refugees in the district of Ostiense, among whom there are particularly

vulnerable individuals, including many minors. They are forced to sleep in tents in very close proximity to one another (often packed to double or triple the intended capacity) and there is often no access to any sort of potable water.”⁶⁵

L'ultimo caso documentato è quello delle persone senza nessun posto dove trascorrere la notte e che quindi sono costrette a trovare riparo sotto i ponti, in vecchi tunnel o nelle stazioni dei treni.

There are a number of other shelters of the type described above: in total it appears that several thousands of persons with protection status or rejected asylum seekers are living in occupied buildings or on vacant lots in the greater area of Rome. As has been confirmed by the NGO colleagues we spoke to, given their number these individuals have no alternative to such kinds of shelter. In addition, there are an unknown number of people who live without any shelter at all, for example in Termini Station or in the open, in tunnels, sewage systems or under bridges. To understand the extent of the housing crisis, it should be noted that thousands of individuals who should be returned to Italy under the Dublin II Regulation are currently in other European countries. Because of the regulation they cannot establish themselves in these places, but through their absence they alleviate the problems surrounding the precarious “reception arrangements” in Italy. The numbers can be estimated from the numbers of Dublin II transfers to Italy (2007: 1.027, 2008: 1.308, 2009: 2.658 people).

Those living in the occupied buildings and on the vacant lots with whom we spoke complain bitterly about their living conditions. However they emphasise that the conditions in these places are a lot better than life on the streets. They have expressed the fear that drawing too much attention to their poor living conditions could result in these places of last resort being closed down without alternatives being made available. (The clearance, at short notice, of the former Somali Embassy by the police in November 2010 proves that these fears are not unfounded.)

⁶⁵ Cit. The living conditions of refugees in Italy.

People who live in the open are vulnerable to nightly attacks and thefts. Women and young people in particular are unprotected and vulnerable to sexual assaults. Nearly all of those we spoke to who had spent some time at Termini Station reported or intimated that at some point they had been the subject of a sexual assault. Those we spoke to were hesitant to tell us much about the likelihood of finding shelter in the occupied buildings. From those who later fled to Germany we know that not every attempt to find shelter in the occupied buildings or vacant lots is successful. Some Somali women and young people reported that they could not get into the former Embassy and that they therefore had to deal with the significantly more difficult conditions of life on the street. In answer to our question whether they had tried to get a space in one of the SPRAR housing facilities, many of our interviewees in Rome responded that they regularly went to the relevant offices but the response was always that they should come back in a few weeks or months.

This was because all the places were occupied for the foreseeable future. Not one person that we asked had been accepted.⁶⁶

Il dossier dedica l'ultimo paragrafo alla sorte dei minori in Italia.

“A person who spoke both Somali and Italian had to give all our details after our arrival. There was no other way. The information was noted on a paper, which was tied around our wrists. The information on my paper was incorrect.”

During our research we encountered a number of people who were obviously minors, living without a responsible adult. In response to our question of why they did not live in one of the reception facilities for unaccompanied minors available throughout Italy, many of them responded that, according to their Italian documents, they were adults.

Some of them had provided their correct age during their asylum application, but were not believed. Others reported their ages had been determined by visual age assessments, described as

⁶⁶ Cit. The living conditions of refugees in Italy

especially superficial during the winter of 2008, when there were particularly high numbers of arrivals. Some had undergone age assessments based on x-rays of the bones in their wrist, which had estimated an earlier date of birth than was the reality. A number of these young people also confirmed that they had deliberately provided a higher age to the authorities. Their justification for this was either that they wanted a quick asylum procedure as an adult and to be granted the right to work, or a fear of being separated from their peer group on account of their youth. These justifications were known and confirmed by our interlocutors within the NGOs. Furthermore they confirmed that minors – so long as they are registered as such – are usually accommodated and protected by law from deportation (in contrast to German law). In practice this bar to removal of a minor means the asylum procedure is conducted with insufficient thoroughness. As a result once the individual becomes an adult he or she is suddenly faced with the question of how to secure his or her right to remain. Many young people also place such a high value on being able to work (which in reality is often only a theoretical possibility) that they forego accommodation in the youth centres. This is understandable when taking into account those whose journey was paid “on tick” and who now have to pay back relatives, community members or smugglers as soon as possible. None of the affected people were willing to talk about the consequences if the money was not returned.

In contrast, many young people detailed their fears of being separated from the group with whom they landed in southern Italy or Lampedusa. This was particularly evident in those who, on their journey through the Sahara and Libya, were continually left behind by the smugglers because they were too weak or without means to keep up. Under no circumstances did they want to be separated from the group with whom they had recently made the particularly dramatic part of their journey – the crossing of the Mediterranean. The rumour in Libya, that it is more difficult to be a refugee as a minor than as an adult, had played a role for all the young people we interviewed who had “made

themselves older". Many later realised that the opposite was the case and regretted their decision to give a false date of birth, but did not see any way to change it with the authorities.⁶⁷

3.5 The United Kingdom's Asylum System

The United Kingdom (UK) asylum system is notorious for its complexity. Asylum seekers must navigate a refugee system with three different types of protection, each with a different set of criteria and rights and obligations. They are also subject to a multi-step, lengthy application procedure, beginning with eligibility screening, followed by an interview, and potentially followed further by up to six levels of appeal and judicial review. Throughout this process, most asylum seekers are entitled to limited financial support. However, some categories of asylum seekers are left destitute. Successful asylum seekers are only entitled to temporary protection for a period of five year terms. After the five years elapses, they may then apply for permanent protection.

In addition to its complexity, the UK asylum system has been criticized for its poor initial decisions. The asylum system is managed by the UK Border Agency (UKBA). Each case is assigned to a UKBA official (Case Owner) who oversees the case from the initial interview and decision. Critics allege that these Case Owners are poorly trained and are influenced by institutional biases. A high number of initial decisions rendered by the Case Owners are overturned and returned for rehearing. Although the UKBA has stated that its objective is to provide a system that is "fast, fair and firm"⁶⁸, it has been moving towards a system that effectively expedites, limits or discourages asylum claims. For example, it has recently created a fast track procedure for asylum seekers that are deemed to be a flight-risk or that have "straightforward claims."

These asylum seekers are detained and their claims are decided very quickly. Critics allege that these fast track procedures result in a significant number of errors.

⁶⁷ Cit. The living conditions of refugees in Italy.

⁶⁸ Home Office UK Border Agency (UKBA), White Paper: Fairer, Faster and Firmer: A Modern Approach to Immigration Control (London: Crown Copyright, 1998)

Moreover, like other European countries, the UK has restricted effective access to its asylum system through measures such as overseas interdiction, carrier sanctions, the European Schengen Agreement, imprisonment for the use of false documents and aggressive detention policies for some asylum categories. Still, on average, the UK receives more than three times as many asylum seekers as Canada. Critics of Canada's refugee system point to the UK's lower acceptance rates as evidence of Canada's excessive generosity. However, the UK system is, as discussed above, complex, lengthy, and at times, unfair, and as result, often excludes legitimate refugees. Furthermore, UK has been less successful than Canada at removing failed asylum seekers.

3.5.1 Asylum system 'shameful for UK'

La situazione dei rifugiati non sembra dunque essere migliore nemmeno nel Regno Unito e nonostante la UKBA sostenga e vanti con fermezza l'efficienza del sistema del sistema inglese dobbiamo riconoscere che la realtà dei fatti è ben lontana dalla tanto acclamata perfezione.

Nel 2008 la BBC pubblicò un articolo in cui denunciava:

“The UK's treatment of asylum seekers falls "seriously below" the standards of a civilised society”.

A distanza di 5 anni in un articolo apparso solo poche settimane fa leggiamo:

“Too many genuine refugees are becoming destitute because of administrative delays in helping them to settle in the UK. Families entitled to support and benefits were not always receiving them. many former asylum seekers were at risk of becoming homeless after being granted the right to stay in the UK”.

Asylum seekers who are waiting for a decision on their case receive support and housing through a national service run by the UK Border Agency (UKBA). If they are given permission to stay in the UK or are protected as refugees they are eligible to apply for mainstream benefits.

But the report found that adults who had been seeking asylum were often most at risk of homelessness in the first three months after being allowed to stay.

It said the UKBA ends its support 28 days after a decision, despite it sometimes taking far longer for applications for standard benefits to be accepted.

The report said a third of the 10,000 asylum cases who had turned to the British Red Cross for emergency food parcels and other support were people who were waiting for benefits they were already eligible to receive. It could take as long as six months for families to be paid child benefit.

Organisations that house asylum seekers for the UKBA must inform local authorities if someone is granted refugee status. The agency also funds charities to provide support and advice to people who are starting their new lives in the UK once they have been given the right to stay.

But Ms Teather, a former children minister, said: "*Woeful levels of support for asylum seekers are pushing children into severe poverty and are far below what they need to have a decent life.*

The evidence we have heard is shocking and appalling. It is an affront to this country's proud tradition of giving sanctuary to those fleeing danger and violence.

We have to ask ourselves, what sort of country do we want to be? One that protects vulnerable children, or one that allows them to go destitute, scared and hungry?"

Le opinion ovviamente sono alquanto contrastanti; un portavoce della UKBA ha affermato:

"Our asylum support system meets the needs of asylum seekers and we take the welfare of children and families extremely seriously. We will consider the findings of this report carefully".

4. Casi Studio

4.1 Le donne rifugiate

*“Sono stati i miei fratelli ad organizzare la mia fuga. Essendo la più piccola e l’unica donna di otto figli, hanno deciso che se qualcuno della famiglia doveva salvarsi, quel qualcuno dovevo essere io. Lasciare tutto e tutti è stato molto doloroso, ma in fondo penso l’abbiano fatto per amore”.*⁶⁹

Circa l’80 % dei rifugiati e degli sfollati nel mondo è rappresentato da donne e ragazze.

Le esperienze, le persecuzioni e le difficoltà che queste donne incontrano durante la procedura di riconoscimento dello status di rifugiate conferiscono alla loro situazione una decisa specificità.

Quando i padri fondatori della Convenzione diedero vita a quella che sarebbe poi diventata la Magna Charta del diritto internazionale dei rifugiati decisero che, per poter considerare un individuo rifugiato, questo doveva dimostrare un fondato timore di persecuzione dovuto alla sua razza, la sua religione, la sua nazionalità, l’appartenenza ad un determinato gruppo sociale o a causa delle sue opinioni politiche. Essi, non omisero deliberatamente la persecuzione basata sul genere, semplicemente non la considerarono.

Le delegazioni governative (a composizione esclusivamente maschile) che presero parte alla redazione della Convenzione, si preoccuparono principalmente di dar vita ad un trattato che risolvesse la situazione di migliaia di rifugiati europei in seguito alle tragiche vicende della Seconda Guerra Mondiale.

⁶⁹ Dal racconto di Habiba, rifugiata dalla Costa d’Avorio

In quegli anni la priorità era dunque rappresentata dalla risoluzione del problema degli esuli europei; non c'era stato modo di maturare sufficiente sensibilità per le questioni riguardanti le tematiche di genere; non era avvenuto il riconoscimento e non vi era la consapevolezza delle specifiche forme di persecuzione sofferte dalle donne e dalle complessità legate alla loro fuga. Solamente nel corso degli anni settanta le peculiarità di cui esse sono portatrici iniziarono ad assumere rilievo. Nel 1975, Anno Internazionale della donna, si tenne a Città del Messico la prima conferenza mondiale sulle donne. In quell'occasione, unitamente alla Dichiarazione di Città del Messico sull'eguaglianza di uomini e donne e sul loro contributo allo sviluppo e alla pace, vennero approvate anche un numero considerevole di risoluzioni su temi diversi come l'educazione, la salute, i diritti dei popoli. La Conferenza adottò un Piano d'Azione mondiale per la realizzazione degli obiettivi dell'Anno Internazionale della donna e contestualmente venne proposto che il decennio 1975-1985 fosse proclamato Decennio delle Nazioni Unite per la donna. Questa crescente sensibilità nei confronti delle tematiche femminili portò, nel 1979, all'adozione della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne. La Convenzione rappresenta il riconoscimento ed il primo sforzo significativo di dar vita ad un corpus di diritto internazionale dei diritti umani che avesse come oggetto di riferimento le donne.

La successiva conferenza mondiale si svolse a Copenhagen nel 1980: in quella sede venne adottato il Programma d'azione per la seconda metà del decennio e si cominciò a mettere a fuoco la questione della violenza nei confronti della donna, in particolare quella esercitata nel contesto familiare.

A distanza di cinque anni si tenne a Nairobi la terza conferenza mondiale. Questa si concluse con l'adozione di alcune strategie d'azione per il progresso delle donne; l'adozione di misure concrete per superare gli ostacoli che ne impedivano la realizzazione entro l'anno 2000, così come l'adozione degli scopi e degli obiettivi del Decennio. Questo documento, che chiuse il decennio delle Nazioni Unite per le donne, pose l'attenzione su due questioni fondamentali: da un lato ribadiva il concetto che il progresso della condizione femminile conduce allo sviluppo complessivo della società, dall'altro sottolineava la necessità del riconoscimento della centralità del ruolo femminile in relazione ai processi riproduttivi.

L'attenzione crescente nei confronti delle tematiche legate alle donne portò anche il Parlamento Europeo, nel 1984, a stabilire che le donne soggette a trattamenti inumani e crudeli derivanti da costumi e pratiche consuetudinarie avrebbero dovuto essere considerate come un gruppo sociale particolare ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione sullo status dei rifugiati.

Nella quarta conferenza mondiale dell'Onu sulla condizione femminile, tenutasi a Pechino nel 1995, è stato affrontato il tema dell'uguaglianza, dello sviluppo e della pace. La Conferenza si è conclusa con l'approvazione di una piattaforma d'azione e di un documento di principi: la Dichiarazione di Pechino.

Le richieste poste ai governi furono le seguenti:

- riaffermare l'impegno preso due anni prima, alla Conferenza di Vienna sui Diritti Umani, riguardo all'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani delle donne;
- riconoscere la violenza inflitta dai governi alle donne e impegnarsi a sradicarla; portare i colpevoli davanti alla giustizia e prevedere un risarcimento per le vittime; affermare che lo stupro durante i conflitti armati rappresenta una violazione dei diritti umani e impegnarsi a rispettare le leggi internazionali sui diritti umani durante i conflitti armati;

- impegnarsi a sradicare forme di violenza quali le mutilazioni genitali delle donne, la violenza in famiglia e nella società; fare in modo che i diritti umani delle donne attiviste siano garantiti e rispettati;
- sforzarsi di ratificare e mettere in atto i trattati internazionali che hanno un impatto sui diritti umani delle donne.

La maggior parte di questi temi non è stata, purtroppo, al centro del dibattito in molti Paesi e inoltre alcuni governi hanno espresso riserve sulla Piattaforma concordata, selezionando di fatto i punti su cui intendono impegnarsi e scartandone altri.

Nonostante ciò, per dare continuità agli impegni presi a Pechino, nel 2000 si convocò la Sessione Speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite per analizzare l'applicazione della Piattaforma d'Azione. Nel documento finale che ne scaturì si individuarono delle categorie di donne da considerare prioritarie: tra queste le rifugiate e le richiedenti asilo.

4.2 La vita nei campi profughi

Oggi, all'interno dei campi profughi, si cerca di coinvolgere direttamente le donne nella gestione dei programmi di assistenza. Non è raro, però, che la loro partecipazione a questo genere di attività venga ostacolata da atteggiamenti culturali, mancanza di capacità o scarsa stima personale. L'UNHCR organizza per esempio corsi di alfabetizzazione e di formazione di base, oltre a lezioni di economia elementare al duplice scopo di coinvolgere le rifugiate nell'esecuzione dei programmi di assistenza e di fornire loro la possibilità di imparare un lavoro da poter svolgere una volta rientrate nel proprio paese. Si insegnano ad esempio mestieri che producono reddito come riparare biciclette o fare lavori di falegnameria.

Esemplare è il caso del Rwanda dove è stato avviato un programma di formazione per le donne parlamentari, rientrate dall'esilio, e che include l'elaborazione di una legislazione sulle pari opportunità. In Liberia, l'UNHCR sostiene le organizzazioni non governative (ONG) e la società civile nella promozione dei diritti delle vedove rimpatriate affinché non perdano il diritto all'eredità

del marito. In Guatemala viene esercitata pressione per il rispetto dei diritti delle donne rimpatriate nel settore della proprietà terriera e promossa la loro partecipazione a progetti di credito per l'acquisto di terreni.

“Ho conosciuto una donna ruandese, che aveva perso il marito nella guerra civile, e il figlio maggiore era stato catturato e ucciso dai suoi vicini; eppure, nonostante tutto, lei continua a cucinare e portare cibo a quegli stessi vicini, continua a sperare in un mondo senza guerra. Ora so che la pace è davvero possibile. Ho conosciuto una donna sudanese la cui vicina stava morendo di colera: incurante del rischio che correva, ha semplicemente preso con sé il bambino di quella vicina e lo ha strappato a morte certa. Da lei ho imparato cos'è veramente la compassione.

*In un campo rifugiati thailandese ho conosciuto una donna che, oltre ai suoi due figli sopravvissuti, si prendeva cura di venti orfani. In Cambogia le erano morti il marito e otto figli. Voleva perdonare chi le aveva ucciso il marito, e pregava perché nel suo Paese ritornasse la pace. Queste donne danno alla riconciliazione un nuovo, più ricco significato”.*⁷⁰

Lo stage in Kenya diede anche a me la possibilità di confrontarmi con questo genere di situazioni e un giorno anche di ascoltare il racconto di una donna scappata dal Burundi dopo aver subito ogni genere di violenza. Ricordo chiaramente che senza nessuna vergogna mi mostrò le cicatrici che aveva sul ventre; mi disse quanto era stata fortunata a trovare un marito che, nonostante tutto, avesse accettato di sposarla offrendole così la possibilità di riscattarsi, di avere una vita normale e una sua famiglia. Sempre in Kenya ebbi la possibilità di prendere parte ad un incontro tra alcuni giovani volontari e un gruppo di rifugiate e fu emozionante constatare come quelle donne avessero ancora la forza e il coraggio di battersi per il futuro dei loro figli, riuscendo a non farsi sopraffare dai ricordi e dal dolore.

⁷⁰ Tratto dall'intervento di P. Mark Raper s.j., presidente della Conferenza dei Gesuiti dell'Asia Pacifico, in occasione dei 30 anni del JRS il 9 novembre 2010

Le donne e quindi le mamme rifugiate rappresentano infatti l'unica speranza di sopravvivenza per i figli. All'interno dei campi profughi ogni giorno è una sfida: si comincia all'alba facendo la fila per l'acqua in mezzo al fango; poi le taniche da trasportare fino alla tenda e ancora chilometri e chilometri di cammino per raccogliere qualche ramo secco con cui cuocere gli ingredienti della razione alimentare. Razione che, molto spesso, viene distribuita dagli uomini secondo criteri arbitrari o peggio viene venduta al mercato nero.

Parlare con alcune di loro fu come aprire una pagina su un mondo di cui conosciamo l'esistenza ma di cui volontariamente preferiamo non parlare. Dai loro racconti trapelava l'angoscia e la disperazione, l'orrore per ciò che avevano visto e subito.

“I rapporti tra Eritrea e Etiopia si stavano progressivamente deteriorando e presto ebbero inizio gli scontri armati che degenerarono in poco tempo in una guerra sanguinosa. Tutti potevano essere chiamati per il servizio militare, uomini e donne. Anch'io fui reclutata, presa e condotta al campo di addestramento. Dopo sei mesi di esercitazione militare fui trasferita nella città di Assab, dove iniziai a lavorare come centralinista per l'esercito. Da casa mi giungevano notizie allarmanti: mia madre e mia sorella minore erano rimaste sole e io pensavo sempre a loro, a come e quando avrei potuto raggiungerle. In occasione della prima licenza tornai a casa e mi trattenni oltre il termine, non volevo più andarmene. Furono i miei superiori in persona a venirmi a cercare.

Mi punirono severamente costringendomi a riprendere il lavoro. Dopo il secondo tentativo di fuga la punizione si fece più dura, anzi decisamente disumana. Ero tenuta prigioniera ai confini con il Sudan: solo grazie all'intervento di un parente della zona riuscii a fuggire. Purtroppo i rapporti tra il Sudan e l'Eritrea erano pessimi e i militari sudanesi iniziarono a entrare nelle nostre case, a esercitare il loro potere, a imprigionarci. Iniziai a pensare a un'altra fuga. La meta questa volta era la Libia. Ci vollero otto giorni per attraversare il deserto del Sahara e il viaggio fu terribile. A

*Tripoli non potevo rimanere, dovevo fuggire ancora, questa volta verso l'Italia”.*⁷¹

A volte fuggire rappresenta l'unica forma di salvezza ma nello stesso tempo richiede uno straordinario coraggio e un'incredibile forza d'animo; fuggire vuol dire dover abbandonare padri, mariti, fratelli impegnati in una guerra, giacenti sotto terra o detenuti in prigione. Mentre scappano da una zona di guerra rischiano lo stupro o altre violenze da parte dei combattenti. È un fatto che, nei conflitti più recenti, lo stupro sia stato deliberatamente e strategicamente usato come arma di guerra al fine di affermare la pulizia etnica. La sofferenza causata dallo stupro non finisce con la cessazione della violenza e il trauma psicologico è permanente. A volte vengono rifiutate dalle loro stesse famiglie e dalla comunità, si trovano a dover sostenere delle gravidanze non volute o scoprono di aver contratto delle malattie.

Una piccola minoranza di donne rifugiate cerca asilo nei Paesi industrializzati ma anche quando sono trattate con rispetto, molte donne sono troppo spaventate per descrivere le loro umilianti esperienze davanti ad estranei e/o stranieri.

La protezione e l'assistenza alle donne rifugiate rappresentano oggi una priorità e per quanto molto è stato fatto, molto resta ancora da fare.

4.3 A dangerous journey

*“It was really cold. The hunger and the thirst brought us in a difficult situation. And the cold. We were falling asleep because we were tired but we were scared that if we sleep we might die and that's why we tried not to sleep”*⁷².

⁷¹ Ruth, rifugiata dall'Eritrea in Italia. Testimonianza raccolta a cura del Centro Astalli

⁷² Cit. Mohammed A., 16-year-old Afghan boy who stowed away in a refrigerated truck with his 13-year-old brother, Patras, June 28, 2012. Testimonianza raccolta dal HRW

Adults and children risk injury, adverse health consequences, and even death, at every stage of their journey to Italy: when they attempt to enter ports and vehicles in Greece, during the crossing, and upon disembarkation in Italy.

Adults and children travel between axles underneath trucks, or in refrigerated compartments, risking their lives and their health. In June 2012, two men were found dead and three others in a coma among the 18 people who had hidden under trucks and buses on a Superfast ferry to Ancona.⁷³

Ahmed S., an unaccompanied migrant boy from Afghanistan who was 17 when he was returned from Italy, describes how he hid underneath a truck:

*“I climbed a fence—a 2.5 meter fence—and fell. I was in a hurry so the coastguard didn’t see me, so I jumped quickly and fell, I hurt my back.... I went under the truck, on a box in between the two axles of the wheels. I stayed on the box the whole journey. I didn’t want to be seen. I was alone. It was painful for my back the whole time.... I still have pain in my back now”.*⁷⁴

The humanitarian organization Doctors without Borders told Human Rights Watch that staff in port cities had treated migrants for a variety of injuries sustained while hiding under trucks or jumping fences at the ports, including broken limbs, cuts, and bruises.

One man lost a finger to razor wire.⁷⁵ However, migrants emphasized that police abuse and generally adverse conditions in Greece mean that they will attempt the journey again and again.

Sadaat S., a 16-year-old Afghan, told us he is determined to reach Italy despite the risks:

⁷³ “Two illegal immigrants dead, 3 in a coma on Ancona ferry,” AGI, June 23, 2012

⁷⁴ Human Rights Watch interview with Ahmed S. (pseudonym), Patras, June 26, 2012

⁷⁵ Human Rights Watch interview with Doctors Without Borders staff, Athens, June 25, 2012. The organization ran a program in Patras between May 2008 and August 2009.

“Many times I try to go, but they [the Greek authorities] catch me. They hurt me. They put me in jail. I try to get inside a truck. I have no money for a smuggler. Some of my friends passed ... in a refrigerated truck with food and meat. They died.”⁷⁶

Mazdak X., an adult Iraqi Kurd, was returned to Greece in 2010 after he was discovered, along with thirty other people, hiding in a truck transporting tires when it disembarked at an Italian port on the Adriatic (he believed it was either Ancona or Bari). He tried to stow away on a ferry six more times but was always apprehended by port police in Greece. He was finally able to reach Italy and apply for asylum in July 2012, this time having traveled on a migrant boat organized by smugglers.⁷⁷

4.4 Child refugees harmed by 'cruel' detention English system

More than half the children caught up in Britain's asylum system have suffered permanent psychological harm, one of the most extensive investigations into the treatment of refugee families has found. The report, *State Sponsored Cruelty*, claims that many of the children witnessed violence in detention centres or were seriously disturbed after dawn raids carried out by officers working for the UK Border Agency (UKBA). The findings are based on medical evidence and come as campaigners claim that the Home Office continues to hold children in immigration detention.

Of the 141 families and children interviewed in the study, 74 children were reported to have been psychologically harmed as a result of being detained. Symptoms included bed-wetting and loss of bowel control, heightened anxiety, food refusal, withdrawal and disinterest, and persistent crying. Of the children affected, 34 exhibited signs of developmental regression, and six children expressed

⁷⁶ Human Rights Watch interview with Sadaat S., Patras, June 28, 2012.

⁷⁷ Human Rights Watch interview with Mazdak X., Bari, August 1, 2012.

suicidal thoughts either during or after they were detained. According to the research, three girls attempted to kill themselves.

The Royal College of Paediatrics and Child Health, Royal College of Psychiatrists and Royal College of General Practitioners issued a joint statement calling on the Government to ensure children were properly protected while in detention.

"We welcome the report as it highlights again the harmful effect that administrative detention has on the physical and psychological health of children and young people," the statement said. "The Coalition Government's promise to end the detention of children for administrative purposes is well received. However, we call on the Government to make this pledge a reality, and in particular to do so in a way that does not separate families, and that puts the welfare of children first. We encourage the UKBA to embrace their new statutory duty to safeguard children, and ensure cases are properly reviewed."

Jon Burnett, the report's author, said: *"The fact that UKBA is still detaining children at Yarl's Wood despite announcements to the contrary raises serious questions about the consistency between the will of Government and the actions of UKBA. The Government must now show it is in control of UKBA. It must order and ensure the release of any detained children today and stop what the Deputy Prime Minister correctly refers to as 'state-sponsored cruelty'."*

He added that the evidence uncovered in the report brings to light the extent to which detaining children causes harm, suffering, and anguish.

But the Home Office rejected claims that it did not properly care for children held in detention. And Lin Homer, the chief executive of UKBA, said: "The UKBA takes very seriously the need to respect and provide for the mental health needs of vulnerable individuals seeking asylum in the UK, and in particular the need to safeguard and protect the well-being of children. Throughout their

asylum application, all individuals receive the same free access to NHS services and additional support that is available to the general public."

She added: "Significant progress has been made in working towards the commitment to end child detention for immigration purposes and we are currently piloting some proposed changes to our approach developed with partners. We have already announced that the family unit at Yarl's Wood Immigration Removal Centre will close. We requested a copy of this report four weeks ago but Medical Justice declined. As a result we are unable to comment specifically on the accuracy of the report or the findings."

4.4.1 Case study: 'It is very horrible to take children from their beds'

Stephen Ssentongo and his family spent three and a half months in Yarl's Wood. He says his sons – Ibrahim, four, and Imran, one, suffered mentally and physically.

"It's very horrible, getting children from their beds, banging on the door, early in the morning. It's a really bad experience," said Mr Ssentongo, 36, who fled from persecution in Uganda in 1998. He met his wife in the UK and their two children were born here – nearly half of those children involved in the Medical Justice study were born in the UK.

The Ssentongo family was taken into detention in February when the authorities discovered Mr Ssentongo was given fake residency documents by a solicitor, who has since been prosecuted. *"It was very embarrassing when they came, early in the morning,"* he said. *"All the neighbours came out and didn't know what was taking place. It was when there had been terrorist arrests in the area. The officials looked like police officers."*

Ibrahim had been attending school before the family were put in detention. *"They have got a school in there, but they put a four-year-old in with 13-year-olds. That's what they call a school in there,"* his father said.

Conclusioni

A distanza di 3 anni la situazione purtroppo non sembra essere migliorata e solo pochi giorni fa il governo italiano, a poche ore dalla scadenza fissata in un primo momento al 31 dicembre, ha deciso di prorogare l'accoglienza per i profughi della cosiddetta emergenza nord africa fino al 28 febbraio. Bene, ma è questa la soluzione tanto sbandierata per il superamento dell'emergenza? Tenere col fiato sospeso migliaia di persone è un comportamento irresponsabile, che indica chiaramente lo stato confusionale in cui versa la politica nel nostro paese, attenta alle proprie sorti parlamentari ma lontana anni luce dai problemi veri, quelli che toccano la vita delle persone. Se poi parliamo degli stranieri, beh, questi sicuramente non costituiscono bacini elettorali a cui attingere, anzi, nella guerra tra poveri frutto della crisi, occuparsi degli ultimi non suscita evidentemente particolare interesse.

Quella del governo è una soluzione tampone, evidentemente dovuta più al pensiero dei problemi di ordine pubblico creato da migliaia di disperati (a cui il nostro paese ha sganciato bombe in testa, giusto per non dimenticare), pronti ad ingrossare le fila dei senza dimora.

Persino il New York Times ha acceso i riflettori sul "paradosso italiano".

Il quotidiano americano ha infatti dedicato un lungo servizio al Salaam Palace di Roma, dove vivono ammassati ottocento africani. Un esempio del *"fallimento dell'Italia nell'assistere e integrare le persone alle quali ha riconosciuto l'asilo"*. Ufficialmente sono "protetti" dallo Stato, in realtà sono abbandonati a loro stessi, spesso in condizioni disumane.

“Italy is quite good when in the asylum procedure, recognizing 40 percent, even up to 50 percent of applicants in some years,” said Laura Boldrini, the spokeswoman for the United Nations High Commissioner for Refugees in Italy. *“What is critical is what comes after.”*

Nel servizio si descrive il lavoro dei medici volontari, che in questi giorni hanno somministrato un centinaio di vaccini antinfluenzali agli ospiti dell’edificio. *“Una goccia in un secchio, guardate come vivono e ditemi se non rischiano di trasmettersi l’un l’altro l’influenza. Questa è un’altra città, un altro mondo”* dice la dottoressa Marta Mazza.

L’assistenza ai rifugiati, sottolinea il New York Times, non è tra le priorità del governo in tempi di crisi economica, mentre gli italiani sono assorbiti dai loro problemi. *“Certo sarebbe uno sforzo finanziario, ma servirebbe a trasformare i rifugiati in cittadini che pagano le tasse, quindi sarebbe un investimento utile”* nota Christopher Hein, direttore del Consiglio Italiano per i Rifugiati.

Intanto, al Salaam Palace, la vita è sempre più difficile. E Yakub Abdelnabi, un rifugiato sudanese che ha lasciato il suo paese nel 2005, commenta amaro: *“Siamo scappati da una guerra per trovarne un’altra, ottocento persone accalcate in un palazzo”*.

Abbiamo visto nelle scorse settimane qual è stata la risposta alle mobilitazioni che, in molte città italiane, chiedevano a gran voce una soluzione vera, fondata sul rispetto dei diritti e della dignità di chi è stato costretto a scappare da guerre e violenze: polizia in assetto antisommossa, manganelli, botte.

Benvenuti in Italia.

La proroga, in buona sostanza, è solo un modo per superare l’inverno. Prima c’era stata, con il solito, colpevole ritardo, nonostante la pressione esercitata sul governo da parte di migliaia di cittadini, come dimostrano le tantissime adesioni all’appello della campagna diritto di scelta, la decisione di rilasciare a tutti i profughi un permesso di soggiorno umanitario, con la speranza che, una volta ottenuto il documento, il numero più alto possibile lasciasse le strutture per cercare fortuna altrove. Ovviamente, senza un percorso vero di inserimento e accompagnamento, che non

era stato attivato nell'anno e mezzo trascorso dall'arrivo di questa massa di disperati, l'autonomia e l'autosufficienza dei profughi è rimasta una chimera. La nota del Viminale con cui si annuncia la proroga del regime di accoglienza afferma che *“il Ministero dell'Interno, attraverso i Prefetti, che subentreranno dal 1° gennaio nella gestione ordinaria, garantirà agli stranieri ancora presenti una accoglienza finalizzata ad una progressiva loro uscita dal sistema anche attraverso programmi di rimpatrio volontario e assistito.”*

Viene da chiedersi cosa significhi e come si intenda procedere per la “progressiva uscita” dei profughi dalle strutture di accoglienza, e in cosa consistono materialmente quegli “ulteriori interventi per favorire percorsi di integrazione e di inclusione nel territorio”, se ad oggi poco o nulla è stato fatto per arrivare ad un concreto superamento, cosa auspicata da tutti, della fase emergenziale. Quella dell'accoglienza è stata una manna dal cielo per imprenditori e personaggi poco raccomandabili, che sulla disperazione hanno ingrassato i loro conti bancari e se questo è stato possibile lo si deve alla, definiamola così, poca attenzione del governo. Centinaia di milioni di euro, che anziché costruire nell'anno e mezzo trascorso dagli sbarchi a Lampedusa effettive possibilità di autonomia e autosufficienza, conditio sine qua non per arrivare ad un reale superamento dell'emergenza, sono stati buttati in un enorme buco nero.

Ora si spera che una situazione così complessa, che riguarda la vita di migliaia di persone, fino ad oggi in larga parte abbandonate in un limbo, si risolva in 60 giorni. Non c'è bisogno di un genio per capire che questo è solo un modo per spostare avanti nel tempo (poco, tra l'altro) la gestione di un problema di cui non si vede la soluzione. A meno che la soluzione, per il Viminale, non consista nella replica in larga scala di quanto avvenuto nelle ultime settimane in giro per l'Italia: una questione umanitaria trasformata in problema di ordine pubblico. E cosa prevede questo? Polizia in assetto antisommossa, manganelli, botte. Déjà vu. Ovviamente speriamo di sbagliarci, di venire smentiti dai fatti. Sicuramente, per quanto visto sino ad oggi, non possiamo dirci tranquilli e fiduciosi. Il 28 febbraio è dietro l'angolo, come una spada di Damocle collocata sulle teste di migliaia di donne e uomini, una situazione di incertezza che rischia di esplodere. Nessuno potrà dire

che non si poteva immaginare. Il nostro auspicio, ovviamente, è che lo slogan lanciato nelle manifestazioni a sostegno dei diritti dei migranti dell'emergenza nord africa, quel "*non più profughi ma cittadini*" si realizzi concretamente. Staremo a vedere.

Summary

The idea of this thesis comes from a hands-on experience which took place in Nairobi in 2010 in collaboration with a local NGO: Zindua Afrika. It has principally worked with political refugees escaping from Burundi, Ruanda and Senegal. During my internship, I had the opportunity to ascertain the real life conditions of these people, to collect evidence, to help at meetings and to survey the efficiency of public facilities. This type of experience, known as door to door, gave me the chance to distribute food to all those people who had not still received proper documents to affirm their status of refugee. This, in consequence, made it impossible and above all prohibited to look for a job.

The most vivid and emotional memory of my internship is surely the afternoon spent in the company of many women and young mothers. They were the first to open their doors to welcome and to host us as if we were old friends. To see a 'wazungu' was a source of hope because they would see the possibility of a better future. Each one of them would end up telling us their life story. After almost three years, those stories are still so alive and upsetting, I found myself, almost unconsciously, dedicating much more time than I had originally thought of doing.

After returning to Italy, I then decided to look into themes connected to the rights of asylum from onto only a judicial but also a social point of view. Article 10, comma 3's provision: "The foreigner, to whose actual practice of democratic liberty is guaranteed by the Italian Constitution, has right to asylum on the territory, whose conditions are established by the law, recognizes such right but still presents many difficulties". Difficulties due to what? It is this interrogative that I have tried to give an answer, keeping well in mind, the vastness and the complexities of the matter. At a

crossroad between public and international rights, trying to disentangle myself from within the various laws made on the matter, have brought to the current confused judicial issue of asylum law. To talk about refugees, men and women without homelands I have decided to give them the word in order to narrate the forgotten wars and the hidden faces. Numbers and statistics will definitely help me to quantify the horror and the stupidity but the true challenge is to understand the heart of the dilemma for hundreds of people who walk along the streets of our cities, having run away from wars, persecutions, tortures and the violation of their rights will be the objective whom I hope to reach at the end of this 'trip'. Put yourself up to the bare truth and try to fit into the shoes of a refugee.

As already noted, I will not limit myself to listing numbers and statistics, to discussing and often condemning an infinity of political resolutions which have only had the implication of making the bureaucratic procedure of political asylum and immigration more complicated. I will also try to tell you stories of men, women and children that have lost their homes, their affections leaving with a luggage full of memories and regrets to knock on the doors of a faraway land: Italy. An hostile country that showed to be unprepared to face the latest humanitarian emergencies. Something that the EU had already foreseen: a worrisome bureaucratic emptiness and us much indifference.

The document in question is divided in four chapters. In the first one, the principal agreements promulgated on the matter of refugees will be discussed. From the Agreement of Geneva in 1951 up to the Agreement of Cartagena.

In the second chapter the objectives and prospectives of the most recent European policies are highlighted along with the emerging problems connecting the lowering of guarantees.

Always in the same chapter, the existing laws of our system are analyzed. A special regard is given to the administrative procedure after the emanation of the law 303 of 2004 and of the law 404 of 2005. Later, reading carefully, one notices how in our country, the asylum applicant is not considered like any other immigrant who wants to better his condition of life, but enters in Italy, as unwilling and prone to crime. According to Grahal- Masden, there are other forms of emigration

and that have to do with who runs away from their country because of, for example, they had had problems with justice. In this case, the escape is due to the fear of paying for the crime committed. It is for this reason that differentiates them from political refugees – they run away because of political events or controversies with the system of government in power.

In the attempt of protecting and safeguarding the refugee's rights, the EU has made a series of sentences with the objective of harmonizing the laws of all the Union members, thus facilitating and promoting the integration of asylum applicants. Italy, nevertheless, seems to be going in the opposite direction, promoting an attitude of closure and indifference, adopting the equation "foreigner equals criminal".

We cannot deny that Italy, in these past years, has been involved in a great and praiseworthy attempt in sea rescuing operations nor the fact that it has instituted a decentralized procedure for the acknowledgment of international protection with satisfying levels of guarantees. Unfortunately, along with these positive affirmations, we must also add less positive ones. Situations of serious gaps and void laws have been registered as far as the welcoming of asylum applicants and refugee integration. It is highlighted that a relevant number of beneficiaries of international protection live in discomfort and marginality. In reference to the situation of the Italian asylum system, the UNHCR published a report in July 2012 in which there recommendations addressed to the Italian authorities. Evidently, the North Africa crisis brought out the decline of the asylum system after the increase of difficulties.

In the attempt of giving an answer to this paradox, I will suggest, in the last part of my thesis, the reading of a dossier, written by two German lawyers. This, for now, has only been translated into English. It defends the cause of some refugees who didn't want to come back in Italy because of the bad conditions they were leaving while being in our country. The two lawyers arrived in Italy to see in person what were the conditions that awaited the refugees. A not yet formal accusation has, on one hand, already scandalized German public opinion and on the other hand has pushed 41

year old lawyers to likewise block the expulsions of asylum applicants to Italy temporarily. A country where ‘human dignity is not guaranteed’. These are the concluding words in the report.

To confirm the sad reality drawn by the two German lawyers, there are innumerable cases of power abuse, of violence, of revolts and of repression just like many acts of self-damage within the CIE. These facts have become so endemic that they are of no concern to make news headlines. What happened between the 9th and the 15th of October 2012 in the Saint Anna area located in Isola Capo Rizzuto in Calabria, Italy was one of the many episodes of rebellion to the illegal subtraction of personal liberty to a condition of intolerable reclusion; the absence of fundamental health care, filthy mattresses without sheets, dirty bathroom facilities, meager food portions eaten on the ground.

After the hearing of December 12th, 2012, the judge of the Court of Crotona, Calabria, Italy, Edoardo D’Ambrosio, absolved the three rebels – the demonstrators – declaring that their conduct was considered self-defence – not only on a moral point of view but also on national and European right. These people come away from their country of origin hoping in a better future only to be deprived of their liberty even without doing anything harmful.

Exactly one year ago, exactly on January 12th, 2012, after the events of Rosarno, Calabria, Italy, the Egyptian Minister of Affairs, Aboul Gheit, denounced an aggression against ‘immigrants and Arab and Muslim minority groups in Italy asking the Italian government to ‘take the necessary measures to guarantee protection of such.’ The UNO, making up a report to evaluate the case, declared that Italy’s institutions should respond to such issues of racism and violence, guaranteeing full respect for immigration laws, human rights and integration policies. In January 2013, the European Court for human rights, with unanimous vote, has condemned Italy for inhuman treatment inflicted to seven inmates in the jails of Busto Arsizio and of Piacenza, Italy.

In the third chapter I have also analyzed some newspaper articles about the living conditions of refugees in the United Kingdom and in Greece.

It is with bitterness I find myself having to admit that the list of the sentences, of the violence, of the stories of the thousands of stowaways, whose only hope is to create a future, can continue to infinity. I do not think it would help anyone. The only reason I have decided to talk about it is I believe that in the past few years, Italy has not at all helped integration among Italians and foreigners.

An adequate response should not be procrastinated. Asylum should be one of the main issues discussed and faced in our upcoming elections. What I ask myself is are the future politicians willing to face the violation of fundamental rights?

Experience makes us pessimists, political will makes us hope.

Bibliografia

Ager Alastair (a cura di) 1999 Refugees. Perspectives on the experience of forced migration, Londra- New York, Continuum.

Ambrosini Maurizio, Marchetti Chiara 2008 Cittadini possibili: un nuovo approccio all'accoglienza e all'integrazione dei rifugiati, Milano, Franco Angeli

Binizzi G. (2004), Per una interpretazione di genere della definizione di rifugiato, in "Genesis", III/2, pag. 67.

Crawley H. (2001), Refugees and gender. Law and Process, Jordans, Bristol

Fondazione Centro Astalli ONLUS, Terre senza promesse. Storie di rifugiati in Italia, Avagliano editore, Roma

Fondazione Centro Astalli ONLUS, Nei panni dei rifugiati, Percorso a schede sul diritto d'asilo, Roma

Bellagamba Alice (a cura di), 2009, Inclusi/esclusi. Prospettive africane sulla cittadinanza, Novara, UTET Università.

Delle Donne Marcella 2004 Un cimitero chiamato Mediterraneo : per una storia del diritto d'asilo nell'Unione europea, Roma, Derive Approdi.

Del Grande Gabriele, 2007 Mamadou va a Morire. La strage dei clandestini nel Mediterraneo, Avellino, Infinito.

Farmer, Paul 2006, Sofferenza e violenza strutturale. Diritti sociali ed economici nell'era globale. Pp. 265-302 in Quaranta Ivo (a cura di), Antropologia medica. I testi fondamentali, Milano, Raffaello Cortina.

Fassin, Didier, 2006a Un ethos compassionevole. La sofferenza come linguaggio, l'ascolto come politica. in Quaranta (a cura di) Antropologia Annuario, Sofferenza sociale, Meltemi, Roma.

Fassin Didier 2006b La biopolitica dell'alterità. Clandestini e discriminazione razziale nel dibattito pubblico in Francia in Quaranta Ivo (a cura di) Antropologia medica. I testi fondamentali. Milano, Raffaello Cortina.

Fassin Didier, Rechtman Richard, 2007, L'empire du traumatisme: enquete sur la condition de victime, Paris, Flammarion.

Foucault Michel, 1994 (ed.or. 1978) La governamentalità in Della Vigna P. (a cura di) Poteri e strategie. L'assoggettamento dei corpi e l'elemento sfuggente, pp.43-67Mimesis, Milano.

Gatti Fabrizio, 2007, *Bilal. Viaggiare lavorare morire da clandestini*, Milano, Bur.Grillo Ralf, Pratt Jeff (a cura di), 2006, *Le politiche del riconoscimento delle differenze. Multiculturalismo all'italiana*, Rimini, Guaraldi.

Harrell-Bond Barbara, 2005, *L'esperienza dei rifugiati in quanto beneficiari di aiuto in Mauro Van Aken (a cura di) Antropologia Annuario Rifugiati*, Meltemi, Roma (pp. 15-28).

Mai Nicola, 2006, *Mito e panico morale: l'identità italiana e la rappresentazione dell'immigrazione albanese in Europa in Grillo Ralf, Pratt Jeff (a cura di), Le politiche del riconoscimento delle differenze. Multiculturalismo all'italiana*, Rimini, Guaraldi.

Malkki, Liisa 1996 *Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization*, in *Cultural Anthropology*, Vol. 11, No. 3 (Aug., 1996), pp. 377-404

Marchetti Chiara, 2006. *Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi Profughi*, Bologna, EMI.

Mauss Marcel, 2002 (ed. or. 1925), *Saggio sul dono. Forma e motivo dello scambio nelle società arcaiche*, Torino, Einaudi.

MEDICI SENZA FRONTIERE (2005), Oltre la frontiera Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia, Franco Angeli, Milano

Mezzadra Sandro, 2006 *Diritto di fuga: migrazioni, cittadinanza, globalizzazione. Nuova ed.*, Verona, Ombre corte.

Pandolfi, Mariella, 2005, *Sovranità mobile e derive umanitarie: emergenza, urgenza, ingerenza in Malighetti (a cura di) Oltre lo sviluppo. Le prospettive dell'antropologia*, Roma, Meltemi.

Riccio Bruno, 2007. *Toubab e vu cumprà : transnazionalità e rappresentazioni nelle migrazioni senegalesi in Italia*, Padova, Cleup.

Rose Nikolas, Miller Peter, 1992, Political power beyond the state: problematics of government, The British Journal of Sociology, Vol.43, 2, pp. 172-205.

Saskia Sassen, 1999 (ed.or.1996), Migranti, coloni, rifugiati : dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa, Milano, Feltrinelli.

Schiavone Gianfranco, 2006, Introduzione in Marchetti Chiara Un mondo di rifugiati. Migrazioni forzate e campi Profughi, Bologna, EMI (pp. 15-28).

Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, 2008a, Manuale operativo. Per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza e integrazione per richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati 2008b, I numeri dell'accoglienza. Compendio Statistico del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, anno 2011/2012

Shore Cris and Wright Susan 1997 Anthropology of policy : critical perspectives on governance and power London ; New York : Routledge.

UNHCR (2006), The state of world's refugees 2006. Human displacement in the new millenium, Oxford University Press, Oxford.

UNHCR (2006), Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked, Geneva..

UNHCR (2005), A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions, Geneva.

UNHCR (2002), Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its Protocol relating the Status of Refugees, Geneva.

UNHCR (1991), Guidelines on the protection of refugee women, Geneva

Vacchiano 2005 Cittadini sospesi: violenza e istituzioni nell'esperienza di richiedenti asilo in Italia. in Van Aken (a cura di) Antropologia Annuario Rifugiati, Roma, Meltemi.

.

Van Aken Mauro (a cura di) 2005. Antropologia Annuario Rifugiati Roma, Meltemi.

Van Aken Mauro (a cura di) 2008. Rifugio Milano. Vie di fuga e vita quotidiana dei richiedenti asilo, supplemento al n. 25 del settimanale Carta, Roma

Sitografia

www.anci.it

www.asgi.it

www.cespi.it

www.cestim.org

www.cir-onlus.org

www.ecre.org

www.hrw.org

www.icar.org.uk

www.amnesty.org

www.interno.it

www.meltingpot.org

www.serviziocentrale.it

www.unhcr.org

www.unimondo.org

www.refugeeswomen.org

www.womencommision.org

