

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DIPARTIMENTO “CESARE BECCARIA”

DOTTORATO DI RICERCA IN FILOSOFIA DEL DIRITTO
CURRICULUM DI SOCIOLOGIA DEL DIRITTO
XXIII CICLO- IUS 20

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

**UNO STUDIO SOCIO-GIURIDICO SUL DIRITTO D’ASILO:
ITALIA E INGHILTERRA A CONFRONTO NEI RACCONTI DEI
RIFUGIATI DEL DARFUR**

Tutor: Ch.mo Prof. Vincenzo Ferrari

Co-tutor: Ch.ma Prof.ssa Letizia Mancini

Coordinatore: Ch.mo Prof. Paolo Di Lucia

Tesi di: Luce Bonzano

Anno Accademico 2010/2011

A Serenella, la cui forza e determinazione mi hanno stupito ed insegnato qualcosa di nuovo ancora una volta.

“Avevano scelto la libertà abbandonando moglie, figli, famiglia e amici. Per questo motivo nel club non c'erano donne. Le avevano lasciate in patria. Erano delle ombre, dei paria, privi di mezzi, con lauree non riconosciute. Le loro mogli, i loro figli, e il loro Paese erano in un cantuccio della loro mente e del loro cuore. Vi restavano fedeli. Parlavano poco del passato, preoccupati di guadagnarsi da vivere e di trovare una giustificazione al loro vivere. Passando in Occidente, avevano rinunciato a case comode e a buone posizioni sociali. Non avevano immaginato che il domani sarebbe stato così duro (...) Spesso dopo un lungo peregrinare si erano ritrovati in un paese dove era stato loro concesso asilo politico. Sempre meglio che nei Paesi da cui li cacciavano. Quella era la patria dei diritti dell'uomo, a condizione che tenessero a freno la lingua e non fossero troppo esigenti. Non avevano niente, non erano niente, erano vivi. (...) Come mi disse un giorno Sâsa: 'La differenza tra noi e gli altri è che loro sono vivi e noi dei sopravvissuti. Quando si è dei sopravvissuti, non si ha il diritto di lamentarsi della propria sorte, sarebbe far torto a coloro che sono rimasti là'. Tra loro, al club non avevano bisogno di dare spiegazioni o giustificazioni. Erano profughi e non avevano l'obbligo di parlarsi per capirsi. Erano tutti sulla stessa barca.”

Jean-Michel Guenassia, “Il club degli incorreggibili ottimisti”.

INDICE

PREFAZIONE	6
CAPITOLO I - IL DIRITTO D'ASILO CONTEMPORANEO: UN'IMPOSTAZIONE TEORICA	
1. Origine storico-culturale del diritto d'asilo	11
2. La moderna nozione del termine "rifugiato" e le sue istituzionalizzazioni: il diritto d'asilo come risposta ad una situazione emergenziale	18
3. Il ruolo dell'UNCHR e lo sviluppo di due differenti paradigmi di protezione nel Nord e nel Sud del mondo	22
4. Il diritto d'asilo "diritto ad avere diritti"	29
5. La crisi dello stato-nazione e la globalizzazione	40
6. L'esercizio della sovranità degli stati e gli organismi sovranazionali di tutela dei diritti umani	47
CAPITOLO II - IL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE	
1. La Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo status di Rifugiato e il successivo Protocollo del 1969	55
2. La normativa comunitaria: verso una comune legislazione in materia di asilo	63
3. Gli strumenti di diritto derivato: l'evoluzione della normativa comunitaria in materia di asilo	71
CAPITOLO III - IL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO	
1. Il diritto d'asilo e la sua costituzionalizzazione	84
2. La prima "disciplina" italiana dell'asilo: la Legge Martelli	90
3. La c. d. "Bossi-Fini", l. n. 189/2002 e il suo regolamento applicativo	101
4. L'implementazione della normativa comunitaria: i Dlgs. N. 251/2007 e 159/2008	114
5. Gli accordi Italia-Libia	126
6. L'applicazione concreta della normativa: alcune sentenze	130

CAPITOLO IV - IL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO BRITANNICO

1. Il sorgere della legislazione britannica sull'asilo	140
2. L'"Asylum and Immigration Act" del 1993, 1996 e 1999	149
3. La procedura d'asilo in Inghilterra oggi	161
4. Il sistema di appello contro il diniego di protezione internazionale	172
5. L'applicazione concreta della normativa: alcune sentenze	181

CAPITOLO V- METODOLOGIA E IPOTESI 189

CAPITOLO VI - IL CONFLITTO IN DARFUR: LA GUERRA CIVILE

Cartina del Sudan: il territorio diviso per etnie	197
Cartina Geografica del Sudan	198
Cartina Geografica del Darfur	199
1. Il Sudan: un incrocio di popoli	200
2. L'origine del conflitto in Darfur e la presenza nel territorio della "Janjaweed"	207
3. I movimenti armati del Darfur	215
4. L'evoluzione del conflitto e Il processo di pace	221
6. Il Darfur ora: oltre 7 anni dopo l'inizio del conflitto	227

CAPITOLO VII - I RIFUGIATI DEL DARFUR- A CASE STUDY

1. Presenza e trattamento dei rifugiati sudanesi in Sudan e nel Mondo	232
2. Presenza e trattamento dei rifugiati del Darfur in Italia	241
3. Le voci dei protagonisti e dei testimoni privilegiati in Italia	253
4. Presenza e trattamento dei rifugiati del Darfur in Inghilterra	268
5. Le voci dei protagonisti e dei testimoni privilegiati in Inghilterra	280

CAPITOLO VIII - CONCLUSIONI: DUE SISTEMI A CONFRONTO

1. Analogie e differenze	296
2. Funzioni manifesti e latenti della normativa sull'asilo	303

3. Osservazioni conclusive	310
BIBLIOGRAFIA	313
GIURISPRUDENZA ITALIANA	332
GIURISPRUDENZA INGLESE	333
APPENDICE I	
GRIGLIA RICHIEDENTI ASILO ITALIA	335
APPENDICE II	
GRIGLIA INTERVISTA LIVIO NERI	336
APPENDICE III	
GRIGLIA INTERVISTA LUCA CUMBO	339
APPENDICE IV	
GRIGLIA INTERVISTA MARIA CRISTINA ROMANO	341
APPENDICE V	
GRIGLIA INTERVISTA RICHIEDENTI ASILO INGHILTERRA	344
APPENDICE VI	
GRILIA INTERVISTA AVVOCATI INGHILTERRA	345
APPENDICE VII	
GRIGLIA INTERVISTA PROFESSORESSA CRAWLEY	346
RINGRAZIAMENTI	350

PREFAZIONE

Durante l'estate del 2004, ho avuto la possibilità di prendere parte ad una missione dell'*Alto Commissariato Per I Rifugiati Delle Nazioni Unite* presso i campi profughi allestiti in Chad, per accogliere le migliaia di rifugiati in fuga dalla regione sudanese del Darfur. Lo scopo principale della missione era quello di rendere nota la crisi del Darfur della quale in Italia, ma più in generale in Europa, si era parlato pochissimo, attraverso la conoscenza diretta di una delle sue conseguenze più disastrose: l'enorme numero di rifugiati e profughi interni prodotti.

Un campo rifugiati in Chad può arrivare ad ospitare oltre duecentocinquantamila persone, l'equivalente di una città italiana di piccole dimensioni. Ma non si tratta di una città, si tratta nella migliore delle ipotesi di una tendopoli che dovrebbe rappresentare una soluzione a carattere provvisorio. L'U.N.H.C.R. tende, generalmente, a prendere in mano la situazione nelle zone di crisi, scegliendo una località idonea ad ospitare il campo e delegando i vari compiti per il suo allestimento e la sua gestione ad organizzazioni non governative minori. Un rifugiato può passare anni in un campo *provvisorio*, senza potersene allontanare. Così è ancora oggi, oltre sette anni dopo l'inizio del conflitto, per centinaia di migliaia di profughi del Darfur in Chad. I rifugiati in tali campi nella maggior parte dei casi non possono fare ritorno nel paese d'origine perché temono per la propria incolumità e non possono ricostruirsi una vita in un altro stato perché non possiedono uno *status* giuridico che glielo consenta. Rimangono bloccati, sospesi, fuori dal tempo e dallo spazio in attesa di un futuro dai connotati incerti ed indefiniti.

È stato proprio durante questo viaggio che ho iniziato ad interessarmi da un lato alla dimensione giuridica e sociologica del fenomeno dell'asilo e del rifugio e dall'altro alle particolari ragioni politiche ed economiche che si trovano alla base degli scontri in Darfur. Ancora adesso, infatti, risultano esserci più di quattro milioni e mezzo di cittadini sudanesi in fuga dalle zone coinvolte nel conflitto di cui, oltre seicentomila vivono come rifugiati o asilanti o, nella peggiore delle ipotesi, come immigrati clandestini nei paesi occidentali. Da quella esperienza è nata l'idea di questa ricerca.

Lo scopo primario di questo lavoro è stato, infatti, quello di investigare le normative vigenti in materia d'asilo, partendo prima dalla loro teorizzazione internazionale, onde comprendere quale tipo di tutela giuridica viene concretamente offerta a questa particolare categoria di individui dalla comunità degli stati. Ho poi deciso di analizzare

la situazione specifica di due paesi e la loro implementazione degli obblighi internazionali assunti in materia di asilo e mi sono concentrata sulla normativa italiana e britannica.

L'idea di porre Inghilterra e Italia a confronto è nata proprio dalla volontà di studiare gli esiti in tale materia di due paesi così storicamente e normativamente diversi.

Da un lato infatti l'Inghilterra è un paese con una lunga storia coloniale, con la quale ha necessariamente dovuto confrontarsi e che l'ha forzato a considerare le numerose problematiche poste dai flussi migratori in un'epoca piuttosto remota, soprattutto rispetto a numerosi altri stati della Comunità Europea, come l'Italia.

Dall'altro lato il Regno Unito geograficamente si trova in una posizione che, almeno a livello teorico, dovrebbe rendere sostanzialmente più complesso trovarlo una meta appetibile e facilmente raggiungibile da parte dei richiedenti asilo che si muovono clandestinamente. Diversamente l'Italia, nonostante le numerose lamentele dei suoi politici, è un paese il cui passato è stato caratterizzato da un'esperienza coloniale piuttosto modesta rispetto a quella dell'impero britannico e che ha iniziato ad affrontare, come vedremo, solo in tempi relativamente recenti le problematiche poste dalle migrazioni e la cui posizione geografica, protesa nel mediterraneo, in fondo non troppo distante dalle coste del nord africa la rende, sempre almeno a livello teorico, più semplice da raggiungere e anche da prediligere come meta finale del proprio viaggio clandestino in cerca di asilo.

Il sistema normativo britannico, poi, è un sistema di *common law* con meccanismi e strumenti normativi radicalmente diversi da quelli del sistema normativo italiano di *civil law*, ulteriore circostanza che ne rendeva interessante il confronto.

Il primo capitolo di questa ricerca analizza l'origine storica dell'istituto dell'asilo, onde giungere a comprendere lo sviluppo della nozione legale contemporanea di questo diritto e prosegue, analizzando i diversi problemi filosofico-sociologici che si sono stati posti da tale istituto. In esso viene dunque presentato il lavoro di Hannah Arendt e della nozione da lei elaborata del diritto d'asilo come *diritto ad avere* diritti, ma trova corpo anche l'ipotesi che la normativa internazionale e nazionale in materia sia in realtà inefficace per precise scelte politiche, adottate dagli stati, di controllare e chiudere le frontiere al rifugiato, per proteggere la propria sovranità. Vi è una continua tendenza da parte degli stati nazionali a lottare per riaffermare la propria sovranità territo-

riale e a ribadire la propria indipendenza da eventuali organismi sopranazionali, onde proteggere il proprio territorio da interferenze culturali. Ritengo, sostanzialmente, che l'inefficienza del sistema di asilo sia dovuto, principalmente, al conflitto tra la sovranità dello stato-nazione, indebolita dalla *globalizzazione* e la protezione dei diritti umani. Per supportare questo impianto teorico mi sono servita, tra gli altri, degli studi di Habermas sulla crisi dello stato-nazione nonché di numerosi studi sul fenomeno della *globalizzazione* e delle opere di Saskia Sassen che pongono in relazione tale fenomeno con i flussi migratori e la sovranità degli stati. È, infatti, interessante notare che se da un lato gli stati acconsentono ad una limitazione della propria sovranità per istituire un sistema economico comune dall'altro quando si tratta dell'inclusione e della protezione di rifugiati e migranti, per dirlo con le parole di Saskia Sassen, "*lo Stato-Nazione ribadisce tutto il suo antico splendore nell'affermare il suo diritto sovrano a controllare le proprie frontiere*". Ho inoltre illustrato, brevemente, tramite la critica compiuta da Bobbio, ma non solo i limiti del sistema internazionale di protezione ed implementazione dei diritti umani.

Il secondo capitolo è invece dedicato ad un'analisi normativa della disciplina internazionale del rifugio e dell'asilo: dalla Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo *status* di rifugiato, che pur con i suoi limiti rimane fino ad oggi il documento più importante in questo settore sino alle recenti previsioni comunitarie in materia, di cui vengono evidenziate lacune e i limiti.

Il terzo capitolo è dedicato alla normativa italiana, dalla teorizzazione dell'asilo costituzionale sino all'analisi delle diverse norme volte ad implementare la Convenzione di Ginevra prima e la normativa comunitaria poi. La redazione di questo capitolo ha presentato qualche difficoltà, dovuta al fatto che l'asilo e il rifugio risultano essere fenomeni relativamente recenti nell'ordinamento italiano e la letteratura in proposito non è ancora molto completa. Tuttavia, tramite la rete delle organizzazioni non governative attive in questo settore, ed attraverso un esame della giurisprudenza amministrativa, di merito e della Corte di Cassazione mi è stato possibile delineare un quadro abbastanza completo delle lacune presenti nella normativa italiana e delle difficoltà affrontate quotidianamente dagli asilanti durante l'*iter* legislativo.

Il quarto capitolo si propone di analizzare in modo speculare il sistema d'asilo britannico, seguendone l'evoluzione dagli albori fino ai tempi recenti. La redazione di

questo capitolo è risultata più complessa perché più complesso si è rivelato per certi aspetti il sistema legislativo inglese. La raccolta del materiale è però risultata notevolmente più semplice perché nel Regno Unito lo studio dell'asilo e delle migrazioni forzate in generale, è oggetto già da un certo tempo di numerosi attenzioni sia in ambito strettamente giuridico che in altri ambiti multidisciplinari.

Dallo studio della normativa svolto in questi tre capitoli emerge, infatti, come la disciplina dell'asilo sia spesso inefficace e risulti tendenzialmente collegata a quella più generale dell'immigrazione, in un tentativo continuo volto a respingere l'asilante straniero oltre le frontiere della *fortezza Europa*, più che indirizzato ad offrirgli una tutela effettiva. Le inefficienze rilevate nel sistema legislativo di protezione dei rifugiati, sono a mio avviso da imputare a precise scelte politiche svolte dai governanti dei singoli Stati.

Il quinto, il sesto e il settimo capitolo sono invece stati dedicati allo studio di un caso concreto. Ho voluto, cioè, verificare se quanto affermato nei capitoli precedenti trovasse o meno riscontro nella realtà quotidiana, esaminando le condizioni e i trattamenti a cui vanno incontro i rifugiati del Darfur. La scelta di tale particolare gruppo di richiedenti asilo come vedremo è stata determinata dalla natura stessa del conflitto in Darfur, e dalla definizione dello stesso data dalla Corte Penale Internazionale, che rendono coloro in fuga da tale regione, a mio avviso, idonei ad essere considerati persone comunque bisognose di una forma di protezione internazionale. Nell'occuparmi particolarmente di questo gruppo di rifugiati, ho ritenuto necessario investigare le cause della crisi del Darfur e il ruolo svolto all'interno di essa dalla Comunità Internazionale. Ho poi distinto tre tipologie di rifugiati del Darfur: i profughi interni, quelli che fuggono nei paesi limitrofi e vi restano e quelli che, invece, raggiungono i paesi occidentali, in particolare l'Italia e il Regno Unito. Oltre ai richiedenti asilo ho scelto altri due tipologie di testimoni privilegiati: gli avvocati e gli operatori sociali attivi nel settore, in entrambi i paesi. Le difficoltà incontrate nella ricerca empirica vengono meglio illustrate nel capitolo V.

Il capitolo VIII conclusivo della ricerca espone in un'ottica comparativa i risultati ottenuti e alla luce di essi si interroga su quali siano le funzioni manifeste e latenti della normativa sull'asilo e il rifugio, e si conclude con alcune osservazioni sull'istituto.

CAPITOLO I - IL DIRITTO D'ASILO CONTEMPORANEO: UN'IMPOSTAZIONE TEORICA

1. Origine storico-culturale del diritto d'asilo

2. La moderna nozione del termine "rifugiato" e le sue istituzionalizzazioni: il diritto d'asilo come risposta ad una situazione emergenziale

3. Il ruolo dell'UNCHR e lo sviluppo di due differenti paradigmi di protezione nel Nord e nel Sud del mondo

4. Il diritto d'asilo come "diritto ad avere diritti"

5. La crisi dello stato-nazione e la globalizzazione

6. L'esercizio della sovranità degli stati e gli organismi sovranazionali di tutela dei diritti umani

1. Origine storico culturale del diritto d'asilo

La scopo che questo lavoro si prefigge è quello di svolgere un'analisi sociologico-giuridica della normativa internazionale e nazionale, italiana ed inglese, sull'asilo e il rifugio, onde poter comprendere se la stessa sia efficace per raggiungere il risultato primario che la origina - offrire protezione a coloro che non la ricevono nel proprio stato di origine - o se, invece, essa venga appositamente "disegnata" e strumentalizzata, per raggiungere scopi diversi ed ulteriori. In tale caso, inevitabilmente, l'analisi dovrà indirizzarsi sul perché ciò avviene e su quali siano questi effetti e scopi diversi e ulteriori a cui l'applicazione della normativa sull'asilo conduce.

Per fare ciò è necessario, a mio avviso, partire da un'analisi prima di tutto storico culturale delle nozioni di "diritto d'asilo" e "diritto al rifugio" onde arrivare alla teorizzazione giuridico-politica contemporanea, affrontandone al contempo i diversi aspetti filosofici e sociologici e di tale analisi mi occuperò in questo primo capitolo.

Si tende a collocare il sorgere di un'attenzione nei confronti dei diritti umani, e fra essi del diritto d'asilo, nel periodo storico immediatamente successivo alle guerre religiose in Francia, quando, dopo una serie di sanguinosi eventi, il diritto ad avere e ad esprimere le proprie opinioni religiose fu consacrato in una serie di atti ed editti tra cui, in particolare, l'Editto di Nantes, nel 1598.

Tuttavia ci vollero quasi duecento anni perché tali diritti venissero organicamente incorporati in un documento legislativo, che non fosse una mera concessione del sovrano, ma un'effettiva conquista voluta ed ottenuta da tutti gli individui. Solo nel 1786, infatti, venne emanata la Dichiarazione di Indipendenza delle Colonie Americane, e poco dopo (1789), in Francia, vide la luce la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino.

Il diritto d'asilo tuttavia verrà espressamente previsto compiutamente in un testo normativo, solo in seguito, nella Costituzione Francese del 23 giugno 1793, articolo 20, dove assumerà una connotazione squisitamente politica: "il [popolo francese] *donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il la refuse aux tyrans*"¹. Se tale disposizione segna sicuramente il principio di una caratterizzazione po-

¹ F. A. Cappelletti, *Dalla legge di Dio alla legge dello stato: per una storia del diritto d'asilo*, in B. M. Bilotta e F. A. Cappelletti (a cura di), *Il diritto d'asilo*, Cedam, Padova 2006, pag. 28.

litica e giuridica del diritto d'asilo, tuttavia le radici di tale diritto sono da cercarsi in un'epoca molto più antica.

Ne troviamo infatti le prime tracce agli albori della tradizione religiosa araba, così come in quella greca e latina ed, infine, anche in quella ebraico-cristiana.

La tradizione araba ha da sempre riservato un ruolo di primaria importanza al rispetto e alla tutela dello *straniero*. L'antico concetto di ospitalità, nel mondo pre-islamico, prevedeva che qualunque straniero fosse entrato nella tenda di un abitante del deserto, e per qualunque ragione, sarebbe stato da quel momento in poi sotto la protezione del suo ospite e di tutta la sua famiglia². Bisogna infatti pensare che sebbene il territorio arabo sia stato, anche, costellato dal sorgere di insediamenti e civiltà stabili, quali, ad esempio, quella yemenita, per lo più esso era caratterizzato da popolazioni nomadi che si spostavano continuamente, in condizioni climatiche avverse che rendevano la sopravvivenza un'incognita continua. È in questo contesto che le tribù nomadi del deserto svilupparono, da un lato, un'elevatissima idea di libertà, dall'altro, un senso di profondo attaccamento al gruppo etnico e sociale di appartenenza e con esso il bisogno di tutelarne i valori fondanti, tra cui soprattutto quello dell'ospitalità. Violare tale valore avrebbe portato ad un allontanamento immediato dalla comunità di appartenenza.

Il concetto di asilo, anche nell'era pre-islamica, si caratterizzò poi per essere per lo più un concetto di tipo religioso. Vi erano, infatti, numerosi luoghi sacri sparsi per tutto il territorio arabo e in essi era possibile richiedere ed usufruire di protezione e asilo. Il più importante tra essi era indubbiamente quello presente alla Mecca, l'*Harâm*, probabilmente il più antico luogo d'asilo della tradizione musulmana. Una volta entrato in esso il viandante era perfettamente al sicuro³, a prescindere dalle motivazioni che lo avevano ivi condotto.

Fu però solo in seguito, nel Corano, che la *Sharia*, "*system of divine law; way of belief and practice*"⁴, creò l'istituto dell'*amân*⁵, ovvero l'obbligo di offrire protezione a chiunque la cercasse all'interno del territorio dell'Islam. L'*amân* doveva essere offerto allo straniero direttamente da un musulmano ma, una volta ricevuto, questi diventava

² G. Maârout Arnaut, "Asylum in the Arab-Islamic Tradition", in K. Musalo, J. Moore, R. A. Boswell (eds.), *Refugee Law and Policy*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina 2002, pag. 5.

³ *Ibidem* pag.12.

⁴ "The term Sharia itself derives from the verb *shara'a*, which according to Abdul Mannan Omar's *Dictionary of the Holy Qur'an* connects to the idea of "spiritual law" (5:48) and "system of divine law; way of belief and practice" (45:18) in the Qu'ran". Cfr: <http://www.savage-comedy.com/ Islamic law> .

inviolabile e le autorità locali dovevano garantirgli tutela e protezione assoluta, per il periodo di un anno. Se, trascorso tale periodo, il forestiero desiderava fermarsi ulteriormente, doveva accettare di diventare un membro del gruppo dei *dhimmis*, ovvero acquisiva lo *status* di non-musulmano residente in maniera definitiva nel territorio dell'Islam⁶. L'istituto dell'*amân*, all'interno della sacra legge coranica, assume una doppia connotazione: da un lato offre un'immediata protezione allo straniero che si trova in una situazione di pericolo, dall'altro tale tutela, una volta concessa, non solo non può essere rifiutata, ma non può neppure essere revocata.

La cultura araba non fu l'unica nell'antichità a sviluppare, seppur in maniera embrionale, il concetto d'asilo. Anche nella antiche civiltà greco-latine troviamo tracce di tale istituto, sempre fortemente connesso a costumi ed usanze religiose. Il carattere mitologico di tali culture e religioni rende difficile distinguere, nella letteratura greco-latina, tra fatti effettivamente appartenuti alla storia e racconti a carattere esclusivamente mitologico. Tuttavia questi documenti ci hanno lasciato tracce significative di come l'importanza di tale concetto fosse fortemente radicata nell'immaginario collettivo. La parola stessa *asilo* deriva dal greco antico ἀσυλος, composto dalla particella *α-*privativo e il verbo *συλάω*, 'tolgo a forza', 'rubo', volendo pertanto indicare l'inviolabile e il sacro e, per questa ragione, fu poi esteso a tutti i luoghi sacri⁷. Molte sono le leggende in cui si racconta l'inviolabilità dei templi dedicati agli dèi greci, o anche solo dei cimiteri in cui venivano sepolti gli eroi locali, ma ancor più rilevante era, nel mondo greco, l'ira degli dèi, qualora tali sacri luoghi di ospitalità fossero stati profanati⁸. Non si trattava quindi di un diritto riconosciuto agli individui ma piuttosto di una *sacralità* concessa ad un luogo specifico, e conseguentemente, a chi in esso si rifugiava. Tali luoghi, gli *ἀσυλα ἱερα*, venivano infatti frequentati da colui che era in cerca di protezione, il quale al momento dell'ingresso doveva eseguire il rito dell'*hiketeia*, cioè richiedere formalmente alle divinità del santuario di poter accedere alla loro protezione. Il rito si perfezionava davanti all'immagine di una divinità a cui colui che fuggiva doveva espressamente dichiarare le ragioni della sua richiesta, il proprio nome e il nome

⁵ G. Maârouf Arnaout, "Asylum in the Arab-Islamic Tradition", cit., pag. 5.

⁶ G. Maârouf Arnaout, *op. cit.*

⁷ Etimologia della parola greca *ásulos* dal Vocabolario Etimologico della Lingua Italiana Pianigiani.

⁸ Basti solo pensare all'aggressione perpetrata da Aiace nei confronti di Cassandra, rifugiata nel tempio di Atena, e alla successiva ira della dea che si abbatté in seguito sui greci. In Karol Kerény (a cura di), *Gli dei e gli eroi della Grecia*, 2 vol., Garzanti, Milano 1976.

di colui che lo inseguiva. Non era infatti concessa alcuna forma di protezione a colui che restava anonimo o non specificava le ragioni alla base della sua fuga.

Tale rito fu, probabilmente, la prima formalizzazione di quella che nel diritto contemporaneo è ora la richiesta di protezione internazionale⁹.

Ben presto però si cominciò ad abusare di tale istituto al punto che, negli *Annali* di Tacito, i templi greci vengono descritti come luoghi popolati da “debitori insolventi e schiavi ribelli”¹⁰ e, nella tradizione romana, l’asilo iniziò ad essere abbandonato, o concesso solo in seguito ad un formale esame della richiesta. In particolare, numerosi templi furono interdetti dall’offrire rifugio a chiunque, e tale potere fu concesso solo a quei templi che ne facevano espressamente richiesta alle autorità romane e che erano di volta in volta in grado di giustificare la protezione concessa.

La tradizione giudaico-cristiana istituì anch’essa un sorta di *asilo*, la cui inviolabilità era strettamente connessa alla sacralità di un luogo specifico. Nel Vecchio Testamento, all’interno del libro dei *Numeri* (35: 6-34) troviamo narrata l’istituzione di sei città rifugio raggiungibili a piedi, da ogni punto della Palestina, in un solo giorno, create al fine di offrire protezione a chi si fosse macchiato di un omicidio, ma senza premeditazione o per casualità. La pena normalmente prevista per i fatti di sangue era una vendetta, comportante un ulteriore fatto di sangue, ma nel caso degli omicidi involontari, non potendo modificare tale usanza, si decise di aggirarla istituendo le città rifugio. In seguito, tale inviolabilità fu estesa a tutte le città levitiche, dovendo però il richiedente presentare una domanda formale e pagare una certa somma in cambio dell’ospitalità, per tutta la durata della sua permanenza.

Per quanto riguarda la tradizione cristiana delle origini, nel codice di Teodosio del 392 troviamo per la prima volta istituzionalizzata, in un documento legislativo, l’inviolabilità delle chiese cristiane. Il rifugio veniva però concesso solamente a determinate categorie di individui e solo per alcune fattispecie di reato, mentre era imperativamente escluso per altre¹¹. Il fuggitivo inoltre era ammesso solo nel sagrato e nelle aree recintate annesse alla chiesa, ma non all’interno dell’edificio principale. La maggior parte delle decisioni riguardanti l’asilo in chiese cristiane prevedeva l’utilizzo di tale

⁹ M. E. Price, *Rethinking Asylum*, Cambridge University Press, Cambridge U.K., pag. 27.

¹⁰ F. A. Cappelletti, *Dalla legge di Dio alla legge dello stato: per una storia del diritto d’asilo*, cit., p. 7.

¹¹ Teodosio I esclude dall’asilo categorie quali i debitori del fisco, gli ebrei e i colpevoli del reato di lesa maestà.

istituto come strumento per sottrarre gli schiavi, in fuga, all'ira dei padroni e assicurare loro il perdono. L'inviolabilità era, in questo caso, più che una caratteristica del luogo, strettamente connessa alla figura del vescovo, che si incaricava personalmente di trattare con l'adirato padrone svolgendo, in tal modo, una funzione di mediatore e avvocato difensore dello schiavo. Gli schiavi venivano, pertanto, restituiti solo qualora il padrone si fosse sottoposto ad un giuramento in cui accordava il proprio perdono.

In questa sua prima fase, l'asilo cristiano crea non poche tensioni tra i vescovi e il sovrano, in quanto rimane appannaggio esclusivo dei primi che trattano direttamente con i padroni degli schiavi¹². Successivamente la chiesa tende a staccarsi dall'antico concetto d'asilo, basato prevalentemente su un dovere di ospitalità, per creare una caratterizzazione dell'istituto strettamente connessa da un lato ai valori propri della carità cristiana, e dall'altro alla volontà di accogliere il reo in cerca di rifugio, con il preciso intento di farlo pentire e redimere.

Le successive elaborazioni intorno all'istituto dell'asilo confluiranno poi nel Codice Teodosiano del 438, dove il libro IX viene espressamente intitolato "*De his qui ad ecclesiam confugiunt*", rafforzando ulteriormente il potere della chiesa in questo settore, e inasprendo ancora di più nei secoli successivi, i suoi rapporti con lo stato¹³. Nel tempo, l'asilo viene modificato e utilizzato a piacimento dal clero, che se ne serve anche per sottrarre i propri beni ad eventuali confische da parte dei Sovrani. Questa situazione di abuso continuo dell'istituto cristiano porta ad una sua totale soppressione nel XVII secolo e affida successivamente l'asilo alla disciplina secolare dello stato.

Già intorno al 1600 sorsero, infatti, i primi dibattiti tra i giuristi e i filosofi relativamente alla definizione di una nozione di asilo e rifugio che avesse un carattere non più religioso ma prettamente giuridico-politico. Tra essi ricordiamo l'opera del filosofo Ugo Grozio¹⁴, il *De Jure Bellis ac Pacis* del 1625, nella quale lo stesso si propone di delineare una teoria relativa al diritto penale internazionale volta a garantire rapporti pacifici tra gli stati. Nello sviluppare tale teoria internazionalista Grozio affronta, in una prospettiva del tutto nuova per l'epoca, anche le varie problematiche relative alla nozio-

¹² I. Bau, "This Ground Is Holy: Church Sanctuary and Central American Refugees", in K. Musalo, J. Moore, R. A. Boswell (eds.), *Refugee Law and Policy*, cit., pag. 10.

¹³ In F. A. Cappelletti, *Dalla legge di Dio alla legge dello stato: per una storia del diritto d'asilo*, cit., pag. 7.

ne di asilo. Egli riteneva infatti che il fatto stesso che coloro che avevano commesso qualche errore nel proprio paese di origine, in base alla tradizione fino allora consolidata dell'asilo cristiano, potessero fuggire cercando asilo in un altro paese fosse una delle possibili cause di conflitto fra gli stati. Dal che la necessità di delineare in maniera precisa tale concetto, in modo tale che lo stesso non divenisse causa di conflitto fra i paesi, ma potesse essere unanimemente condiviso dalla comunità internazionale.

Grozio riteneva che ogni individuo e, a maggior ragione, ogni stato, avesse, secondo quanto stabilito dal diritto naturale, il diritto di perseguire chi gli avesse recato un danno, ma che ciò non potesse implicare un corrispondente obbligo per gli altri stati di estradare ogni asilante, ma solo coloro i quali “*avevano fatto qualcosa di ingiurioso alla società umana o ad un altro uomo*”¹⁵. Ne discende, dunque, che l'asilo veniva concepito, nell'opera groziana, per lo più come uno strumento di tutela contro l'estradizione, e lo stesso veniva garantito solo quando l'estradizione avrebbe comportato per l'asilante una punizione ingiusta. Per Grozio andavano in concreto tutelati solo coloro che venivano di fatto perseguiti per una attività criminosa che non avevano in realtà compiuto. Tuttavia nel suo rispetto totale per la legislazione penale dei singoli stati, Grozio riteneva che qualora l'asilante fosse stato effettivamente condannato in base alla legge penale di uno di essi, non importa quanto cruenta la stessa fosse, l'estradizione dovesse essere concessa e l'asilo negato. In alcuni passaggi della sua opera tuttavia si riscontrano alcuni esempi in parte contraddittori con tale principio che lo stesso Grozio in realtà considerava rare eccezioni. Erano tali solo quelle situazioni in cui, in base al diritto naturale, tale condotta non poteva essere definita come criminale e quindi sanzionata penalmente. Grozio identificava nella sua opera alcuni di questi casi specifici riferendosi ad esempi concreti della propria epoca, ma non ne fornì alcuna definizione generale.

L'asilo groziano, dunque, aveva un carattere esclusivamente politico, poiché la concessione dello stesso implicava necessariamente che lo stato ricevente giudicasse la condotta dello stato da cui l'asilante proveniva e, di fatto offrendo la propria protezione, interferisse nei rapporti tra questi e uno dei suoi cittadini¹⁶.

¹⁴ U. Grozio (Delft, 10 aprile 1583 – Rostock, 28 agosto 1645) è stato giurista, filosofo e scrittore. Lavorò come giurista nelle Province Unite (oggi Paesi Bassi) e gettò le basi del diritto internazionale, basato sul diritto naturale.

¹⁵ M. E. Price, *Rethinking Asylum*, op.cit, pag. 36.

¹⁶ *Ibidem* pag. 37.

Successivamente altri giuristi e filosofi, quali Pufendorf, Wolff and Vattel all'interno della loro vasta opera, formularono alcune interessanti teorie in merito alle nozioni di asilo e rifugio.

Pufendorf¹⁷ in realtà sviluppò una teoria politica nella quale la protezione che poteva essere concessa agli asilanti rimaneva residua. Lo stesso, infatti, partiva dall'assunto che il potere di giudicare e punire fosse legato esclusivamente alla sovranità statale e che non essendovi un organo titolare di sovranità a livello internazionale, nessuno stato poteva arrogarsi il potere di punire un altro stato che avesse violato una, o più, norme di diritto naturale nei confronti di uno dei propri membri. Per tale ragione lo stesso non distingueva in realtà gli asilanti dagli altri stranieri, i quali potevano e dovevano essere ospitati quando non costituivano una minaccia per lo stato ospitante e, in ogni caso, solo quando non fuggivano per aver commesso qualche reato in base alla legge penale del paese di origine.

Wolff¹⁸ fece propria la nozione di ospitalità dello straniero elaborata da Pufendorf ma la estese quasi all'infinito, ritenendo che la stessa ricomprendesse anche la nozione di asilo e che quest'ultimo andasse offerto a tutti coloro i quali lo richiedevano ed, eventualmente, anche a coloro che avevano compiuto atti criminali e che avrebbero meritato per ciò di essere puniti. Nella teoria Wolfiana, che rielaborava le prime nozioni dell'asilo cristiano, l'asilo poteva divenire un modo per accogliere i criminali e dar loro una possibilità di pentirsi e redimersi. Egli tuttavia elaborò anche una lunga lista di ragioni giustificatrici per gli stati ospitanti di eventuali dinieghi, tutte legate al benessere e alla sicurezza interna dello stato.

Da ultimo Vattel¹⁹ presentò un'opera, *Le Droît des Gens*, volta a rielaborare e ridimensionare la teoria di Wolff. In essa l'asilo viene definito come obbligatorio nella maggior parte dei casi, ma vengono espressamente esclusi coloro i quali hanno com-

¹⁷ Samuel Pufendorf (Dorfchemnitz, 8 gennaio 1632 – Berlino, 26 ottobre 1694) giurista e filosofo tedesco. Figlio di un pastore protestante, nel 1650 iniziò gli studi di teologia a Lipsia, nel 1656 a si trasferì a Jena, attratto dalla filosofia. Venne imprigionato in Danimarca a causa della guerra in corso tra danesi e svedesi, e, durante la sua reclusione, scrisse gli *Elementorum Jurisprudentiæ Universalis Libri Duo* in cui, attratto dalla filosofia politica, espose alcune sue riflessioni circa le tesi di Ugo Grozio e Thomas Hobbes.

¹⁸ Christian Wolff (Breslavia, 24 gennaio 1679 – Halle sul Saale, 9 aprile 1754) anch'esso filosofo e giurista tedesco. Wolff fu considerato tra i più importanti filosofi tedeschi. La sua opera riguarda praticamente ogni aspetto della dottrina filosofica del suo tempo, esposta e spiegata con un metodo matematico dimostrativo-deduttivo.

¹⁹ Emerich de Vattel (25 Aprile 1714 Couvet – 28 dicembre 1767 Couvet), filosofo, diplomatico e giurista di origine svizzera, le sue teorie fortemente influenzate dall'opera di Wolff sono considerate fondamento del diritto internazionale moderno e molto influenti anche nell'ambito della filosofia politica.

più nello stato d'origine crimini talmente gravi (*crimina maiora*), che l'accoglierli implicherebbe una minaccia concreta per la sicurezza dello stato ospitante, ed identifica tali crimini con l'omicidio, la pirateria e gli incendi dolosi. Sostanzialmente l'extradizione avrebbe potuto essere concessa solo in quei casi in cui la generalità della comunità internazionale, di allora, si fosse trovata d'accordo sul fatto che tale condotta era un crimine da punire. Tale teoria tuttavia lasciava oscuri alcuni punti poiché, pur ritenendo che gli stati fossero d'accordo su quali fossero i crimini sì gravi da escludere la concessione dell'asilo, la stessa non contemplava l'ipotesi che l'asilante venisse sottoposto nel paese di origine ad un processo iniquo e che, di conseguenza, la sua condanna non fosse affatto dovuta²⁰.

Con l'avvento dello stato moderno dunque l'istituzione dell'asilo perde la sua caratteristica di essere pertinente solo ad un determinato luogo, in quanto religioso, per divenire una qualità del territorio statale, ed un potere esercitato dall'autorità sovrana in tale territorio, che lo concede solo ed esclusivamente in alcuni casi, in particolare a quelle categorie di persone che risultano perseguitate dalla tirannia.

È in questo contesto, in seguito alla Rivoluzione francese e alla promulgazione della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 che, come detto precedentemente, il diritto d'asilo, nella sua formulazione laica, trova espressione per la prima volta, nella Costituzione Francese del 23 giugno 1793. Tale costituzione non entrò mai in vigore ma il concetto di un diritto d'asilo a carattere prettamente giuridico si era ormai affermato.

2. La moderna nozione del termine "rifugiato" e le sue istituzionalizzazioni: il diritto d'asilo come risposta ad una situazione emergenziale.

Con l'avvento dello stato moderno dunque l'asilo si caratterizza per lo più come strumento politico per impedire l'extradizione, in svariati casi, la cui legittimità veniva per lo più stabilita dal singolo sovrano.

I singoli sovrani si comportavano poi in modo molto diverso tra loro: il Regno Unito in particolare era noto per avere una politica di estradizione molto restrittiva e, conseguentemente, una politica d'asilo molto permissiva. Nel 1794 il Regno Unito aveva firmato trattati di estradizione solo con gli Stati Uniti, la Francia e l'Olanda ma, di

²⁰ *Ibidem*, pagg. 38-44.

fatto, gli stessi erano quasi totalmente privi di implicazioni pratiche. Tale approccio fu poi condiviso anche dal governo statunitense di Thomas Jefferson, che riteneva di non potersi fidare pienamente del giudizio degli altri stati, numerosi dei quali all'epoca disponevano ancora di governi e sovrani dispotici. Ciò che preoccupava maggiormente i governi anglo-americani era soprattutto che gli stati verso i quali avrebbero concesso eventualmente l'estradizione non sempre erano in grado di garantire un'applicazione precisa e puntuale delle norme procedurali del giusto processo²¹.

Gli avvenimenti che si verificarono in seguito, nel XIX e nel XX secolo, ed in particolare il consolidamento di stati nazionali distinti l'uno dall'altro e che, per ben due volte con la Prima e la Seconda Guerra Mondiale, si trovarono schierati l'uno contro l'altro, portarono al formarsi di una nuova tipologia di rifugiati, caratterizzata da spostamenti di massa di persone rimaste senza terra, senza stato e, pertanto come vedremo, senza diritti.

La Lega delle Nazioni, dopo la Prima Guerra Mondiale, avvertì la necessità di affrontare il massiccio afflusso di sfollati, creatosi in seguito alla Rivoluzione Russa e alla caduta dell'Impero Ottomano. La Lega fece fronte a questa situazione nominando, nel 1921, il Dottor Fridtjof Nansen, *High Commissioner For Russian Refugees*²², e attribuendogli i compiti di definire lo *status* legale dei profughi, di organizzare un eventuale rimpatrio o, in alternativa, di trovar loro una possibile dislocazione in un altro stato. Successivamente il mandato conferito a Nansen fu esteso anche a profughi di altre etnie, quali gli Armeni, gli Assiri, gli Assiri-Caldei e i Turchi. Nel 1938 fu creato *The Intergovernmental Commissioner for Refugees*, destinato ad occuparsi dell'involontaria e forzata emigrazione dei profughi dalla Germania e dall'Austria.

La Seconda Guerra Mondiale provocò lo spostamento e la deportazione di milioni di profughi da uno stato all'altro e fu per questa ragione che venne istituita, nel 1943, *The United Nations Relief and Rehabilitation Administration*, con il compito di aiutare gli sfollati a rientrare nelle regioni di appartenenza. Tuttavia moltissimi profughi rifiutarono di essere rimpatriati negli Stati di origine, in cui la situazione politica era cambiata, e nei quali non si sentivano più al sicuro. Fu proprio la riluttanza di questi

²¹ M. E. Price, *op. cit.*, pagg. 44 -45.

²² Alto Commissariato per i Rifugiati dell'O.N.U. (ed), *United Nations High Commissioner for Refugees. An Introduction to the International Protection*, 1992, consultabile sul sito www.unhcr.org, pag. 3.

gruppi che sottolineò, per la prima volta, l'esistenza di problematiche più ampie legate al concetto di asilo e rifugio.

Tali problematiche divennero uno dei punti focali dell'ordine del giorno della prima riunione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nel 1946. Si richiedeva a tutti gli Stati di affrontare tali tematiche in una prospettiva di più ampio respiro e soprattutto in un'ottica internazionale. Sostanzialmente, ci si rese conto che il diritto d'asilo non poteva più essere appannaggio delle discipline dei singoli stati ma era, e come tale doveva essere trattato, una tematica comune a tutti i Paesi ed un diritto umano inviolabile.

Le Nazioni Unite, nel 1947, crearono l'I.R.O.²³, che fu la prima organizzazione ad occuparsi di tutte le tematiche connesse all'afflusso di rifugiati, quali la registrazione dei dati personali, la determinazione o meno di uno *status di* rifugiato, l'eventuale rientro in Patria o l'insediamento in un nuovo territorio e che, allo stesso tempo, offriva anche una sorta di consulenza politico-giuridico agli sfollati. Il lavoro dell'I.R.O. si svolse però in un momento storico in cui le tensioni tra est e ovest in Europa erano giunte al culmine e, nonostante il suo operato avesse dato ottimi risultati, fu aspramente criticato da quei paesi che, contrari all'insediamento dei profughi in nuovi stati, propendevano per il rimpatrio forzato. Gli elevatissimi costi di tale attività, inoltre, erano interamente sostenuti solo da 18 degli allora 54 membri delle Nazioni Unite.

In questo panorama si inserisce la creazione dell'U.N.H.C.R., l'*Alto Commissariato per i Rifugiati delle Nazioni Unite*, frutto di un compromesso tra quegli stati che ritenevano necessaria ed imprescindibile una posizione internazionale unitaria sulla materia, e gli altri stati che rifiutavano l'idea di un'organizzazione con gli ampi poteri operativi dell'I.R.O. L'U.N.H.C.R. fu istituito dall'art. 22 della Carta delle Nazioni Unite come organo sussidiario delle stesse, cui fu devoluto un mandato temporaneo di protezione internazionale, per un periodo di tre anni a partire dal 1° Gennaio del 1951.

L'Alto Commissario veniva, e viene tuttora, nominato dal Segretario Generale ed eletto dall'Assemblea, alla quale risponde annualmente del proprio operato, e dalla quale riceve linee-guida e direttive di comportamento²⁴.

²³ *The International Refugee Organization*, fondata nel 1947, rimase attiva fino al 1951.

²⁴ Alto Commissariato per i Rifugiati dell'O.N.U. (ed), *United Nations High Commissioner for Refugees, An Introduction to the International Protection*, cit.

Contemporaneamente alla creazione di questi organismi internazionali di aiuto e, quindi, sostanzialmente, ad un lavoro politico della comunità internazionale, per fronteggiare l'enorme afflusso di profughi durante le due Guerre si sviluppò anche un dibattito teorico relativo all'individuazione di quelle categorie di persone che dovevano beneficiare della protezione internazionale, in quanto rifugiati. Tale dibattito teorico intorno alla definizione di *rifugiato* si sviluppò tra gli anni '20 e gli anni '50, orbitando intorno a tre differenti approcci alla tematica.

Il primo di tali orientamenti, che caratterizzò gli anni dal 1920 al 1935 circa, sviluppò una nozione di *rifugiato* in termini prettamente giuridici, occupandosi prevalentemente di gruppi di profughi, che erano stati privati della protezione del governo o dello stato di origine. Tale definizione, *de iure*, mirava a colmare il vuoto lasciato dalla normativa internazionale relativamente a quegli individui che non rientravano più sotto la protezione legale di alcuno stato, e per i quali, pertanto, anche la semplice libertà di movimento risultava preclusa. Solamente persone che richiedevano la tutela internazionale trovandosi al di fuori del loro Paese d'origine potevano ottenerla.

Il secondo tipo di approccio, sviluppatosi tra il '35 e il '39, fu quello definito di tipo *sociale*, poiché si concentrava non più sulle mancanze della disciplina internazionale, per formulare una definizione di *rifugiato*, ma piuttosto sull'osservazione di una determinata situazione reale, normalmente a carattere politico o sociale, che aveva costretto gruppi di persone ad allontanarsi dalla propria società di origine. Non era più, pertanto, individuata una caratteristica *de iure*, quanto piuttosto una caratteristica *de facto*, che mirava a comprendere nella definizione quei gruppi di individui che erano stati fortemente danneggiati dal regime nazional-socialista in Germania, ed in maniera più generale quelle categorie di individui che erano state in qualunque modo coinvolte in una serie di eventi politico-sociali a loro sfavorevoli.

Tuttavia fu solamente in seguito, tra il '39 e il '50, che sorse un orientamento finalmente disposto ad abbandonare la visione "collettiva" della definizione di *rifugiato*, per accostarsi al problema con una prospettiva più individualistica. In quest'ottica il *rifugiato* è un individuo in fuga dall'autorità imperante nel suo paese d'origine che gli ha, per diverse e svariate ragioni, impedito l'esercizio delle libertà fondamentali e reso, pertanto, impossibile continuare a risiedere in tale stato. Si tratta cioè di un individuo che si muove in cerca della propria libertà personale e che richiede protezione interna-

zionale in tale senso. La determinazione del fatto se una persona potesse, o non potesse, essere compresa nella definizione di *rifugiato*, non era più basata sull'appartenenza a determinati gruppi etnici, politici o sociali ma diventava una caratteristica *intuitu personae*, attinente perciò al singolo individuo e ai suoi rapporti con le autorità governanti lo stato di origine. Tale definizione, pur incontrando fortissime opposizioni da parte degli stati socialisti che ritenevano sbagliato conferire tutela internazionale anche ai dissidenti politici, fu supportata dall'Alleanza occidentale e gettò così le basi della moderna disciplina internazionale sulla materia²⁵.

3. Il ruolo dell'UNHCR e lo sviluppo di due differenti paradigmi di protezione nel Nord e nel Sud del mondo

Per meglio comprendere i limiti e i pregi che caratterizzano la contemporanea normativa, internazionale e nazionale, sull'asilo e il rifugio non si può prescindere dall'importante ruolo che, nello sviluppo di tale disciplina, ha avuto l'istituzione dell'U.N.H.C.R.

L'ufficio dell'*Alto Commissariato Per i Rifugiati dell'O.N.U.*, infatti fin dalla sua fondazione ha avuto la possibilità, legalmente garantita dal suo stesso statuto²⁶, di occuparsi di tale problematica in una prospettiva globale anche se, di fatto, ci sono voluti ancora molti anni dopo la sua istituzionalizzazione, perché le previsioni teoriche del suo stesso statuto trovassero un'applicazione concreta²⁷. Lo statuto dell'U.N.H.C.R. (1950), al capitolo II, "Funzioni dell'Alto Commissario", delineò una prima definizione della nozione di *rifugiato*, la quale venne poi ripresa l'anno seguente dalla Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato (1951) e che illustra le linee-guida che le Nazioni Unite avevano iniziato a prendere in questo senso²⁸.

L'U.N.H.C.R., come meglio illustrerò, pur essendo stato l'organismo a carattere internazionale più attivo nello sviluppo della disciplina sull'asilo e il rifugio, ha sempre

²⁵ J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworth, Toronto 1991.

²⁶ Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Risoluzione n. 428, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14 Dicembre 1950, capitolo I, "Disposizioni di ordine generale", art. 1: http://www.unhcr.it/images/pdf/statuto_unhcr.pdf.

²⁷ Il primo passo in questo senso fu dato dalla Risoluzione 1167(1957), in cui le Nazioni Unite chiesero all'Alto Commissariato di usare i propri uffici per i rifugiati cinesi di Hong Kong. A. Suhrke e A. Zolberg, "Issues In Contemporary Refugee Policies", in A. Bernstein and M. Weiner (eds.), *Migration and Refugee Policies: An Overview*, Cromwell Press Ltd, Towerbridge, U.K. 1999.

ricoperto un ruolo molto problematico. Infatti, nonostante il sorgere di flussi di rifugiati sempre più massicci avesse sottolineato la necessità di affrontare tale problematica da un punto di vista internazionale, istituendo un organismo a carattere sovranazionale in grado di imporre le proprie decisioni agli stati che vi avessero preso parte, non bisogna dimenticare che coloro che tiravano i fili sulla scena della produzione della normativa internazionale, erano sempre e comunque i singoli Stati-Nazione.

Uno degli obiettivi principali dell'U.N.H.C.R. è, da sempre, quello di creare un codice di comportamento internazionale a carattere universale in questo campo, ma nel farlo tale istituto si è dovuto scontrare con le volontà dei singoli Stati-Nazione, da un lato, di mantenere salda la propria sovranità territoriale e, dall'altro, di proteggere i *“propri interessi e la propria sicurezza nazionale”*²⁹.

In questo scenario, non risulta difficile immaginare quanto complesso sia stato per l'Alto Commissariato, soprattutto alle origini del suo mandato e nella sua prima fase di sviluppo, trovare un proprio posto ed affermare una propria autorevolezza nel mezzo dei conflitti interni ed esterni tra i vari Stati.

Per un lungo periodo questa istituzione, come vedremo, ha lavorato come punto principale di affermazione e sviluppo della legislazione internazionale in questo settore, svolgendo altresì un controllo continuo sull'effettiva, o meno, implementazione da parte dei singoli Stati della normativa internazionale e sul rispetto degli standard minimi di protezione da questa richiesti. Ciò nonostante, spesso è emersa l'impotenza politica di tale istituzione nel combattere le cause originarie dei flussi di rifugiati e nel gestire concretamente la protezione e il rispetto dei diritti umani in generale e dei rifugiati in particolare³⁰.

Al principio, in realtà, la novità del fenomeno fece sì che l'U.N.H.C.R. disponesse di un mandato abbastanza ampio per affrontare la problematica relativa alla protezione internazionale ma, nel tempo, le politiche contemporanee sempre più restrittive dei singoli stati in materia di immigrazione e la loro sempre più evidente volontà di mantener chiuse le proprie frontiere, ha fortemente ridimensionato il ruolo dell'Alto

²⁸ Statuto dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, Risoluzione n. 428, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14 Dicembre 1950, capitolo II, “Funzioni dell'Alto Commissario”: http://www.unhcr.it/images/pdf/statuto_unhcr.pdf.

²⁹ G. Loescher, *The UNCHR and World Politics: a Perilous Path*, Oxford University Press, Oxford 2001, p. 44.

Commissariato, la sua autonomia e la sua capacità di influenzare concretamente lo sviluppo della normativa in questo settore. Secondo parte della dottrina infatti, in questi ultimi anni, “l’U.N.H.C.R. ha perso il suo primato di competenza ed informazione in questo campo. Di conseguenza, la sua autorità e la sua legittimazione nel regno dell’asilo hanno subito un inesorabile declino”³¹.

Nel passato tale agenzia ha cercato, in svariati modi, di modificare la propria struttura rispetto a quella iniziale di istituzione priva di alcuna autonomia economica, per arrivare ad ottenere un ruolo attivo non solo nella gestione dei rifugiati Europei, ma anche per potersi occupare concretamente di tutte le problematiche inerenti i flussi di rifugiati, in ogni regione del mondo.

A partire dal 1970, i vari movimenti migratori, provocati dai processi di decolonizzazione che avevano coinvolto numerosi stati africani e sudamericani, sottolinearono il bisogno di un approccio diverso e più globale al problema. Ciò nonostante, l’Alto Commissariato non era stato concepito come un’organizzazione politica, né era stato munito di un effettivo potere politico, ma era stato strutturato e finanziato solo ed esclusivamente come un istituto di tipo umanitario.

Tale connotazione “umanitaria”, se da un lato gli è sempre stata utile per intervenire non solo nelle crisi interne dei singoli stati, ma nel loro stesso territorio, senza compromettere la loro percezione della propria sovranità, dall’altro è stato anche il suo enorme limite e gli ha impedito di trovare quell’autonomia, evidentemente necessaria, per poter concretamente tutelare i diritti umani dell’individuo in quanto tale, nei confronti di tutte le istituzioni. Tale limite è sempre stato connesso alla sua dipendenza politica dai singoli Stati-Nazione, che gli hanno proibito di intervenire concretamente nei conflitti politici anche quando gli stessi comportavano gravi violazioni dei diritti umani fondamentali³².

Poiché l’Alto Commissariato, soprattutto al principio, si è sostenuto economicamente, per la maggior parte, con fondi investiti dai governi occidentali, la sua attenzione è sempre stata focalizzata più sulla risoluzione dei problemi relativi ai rifugiati, originati dalle crisi europee che da quelli in fuga dai conflitti africani o sudamericani.

³⁰ Si veda *infra* capitolo 7 paragrafo 1, in merito al trattamento ricevuto dai rifugiati in Egitto dallo staff dell’ U.N.H.C.R in loco.

³¹ G. Loescher, *op. cit.*, p.5.

³² In proposito si veda la critica rivolta nei paragrafi seguenti alla struttura degli stati-nazionali e ai meccanismi di tutela sovranazionali dei diritti umani.

Così facendo, l'.U.N.H.C.R. è sempre stato in “*balia dei suoi donatori e dei governi ospitanti*”³³, non potendo in alcun modo offrire aiuto e protezione alle popolazioni in fuga in uno stato, se quello stesso stato non gli consentiva espressamente l’accesso al proprio territorio. Molto spesso, per non perdere il sostegno dei propri donatori, l’Alto Commissariato ha dovuto ignorare accadimenti interni ad alcuni Paesi, anche se caratterizzati da gravissime violazioni dei diritti umani. La forte influenza subita dalla volontà dei singoli Stati-Nazione, lo ha portato a sviluppare nuove politiche, volte al contenimento dei rifugiati nei loro paesi di origine o, al massimo, negli stati ad essi limitrofi, inasprendo al contempo il proprio atteggiamento nei confronti dei richiedenti asilo giunti nei paesi occidentali.

Attualmente la maggior parte dei progetti sviluppati dall’Alto Commissariato, sono volti a finanziare gli stati limitrofi alle aree di crisi, piuttosto che ad offrire ai richiedenti asilo una protezione effettiva nei “nostri” stati o a cercare soluzioni concrete ed effettive che incidano sulle cause che originano i flussi di rifugiati.

Così facendo, come vedremo nei capitoli seguenti, il sistema di protezione internazionale è di fatto piombato in una sorta di crisi e sono andati via via affermandosi due diversi paradigmi di protezione, uno nel Nord e uno nel Sud del mondo.

Nei paesi occidentali abbiamo sviluppato procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale, basate sulle caratteristiche del singolo individuo, sulla sua esperienza personale vissuta nel paese di origine, e sulle prove che lo stesso può offrire onde giustificare se vi siano effettivamente quei criteri che, come meglio illustrato nei capitoli successivi, la Convenzione di Ginevra richiede, per garantire lo status di rifugiato. In modo completamente opposto ci siamo invece mossi nel Sud del mondo, richiedendo agli Stati di tale area geografica di affrontare il problema con una sorta di approccio regionale, accogliendo le masse in fuga, senza analizzare le singole richieste di protezione internazionale, ma limitandosi ad offrire loro un minimo di assistenza materiale immediata. I paesi del Sud del mondo non sono liberi di sviluppare le proprie procedure e strategie interne per offrire e garantire asilo o protezione umanitaria e, probabilmente, non lo saranno mai. Essi si trovano ad affrontare, ed in qualche modo ci si aspetta da loro anche che lo risolvano, il problema fin dall’origine, dovendo gestire la

³³ G. Loescher, *op. cit.*, p. 350

sistemazione di migliaia di persone in fuga da genocidi, guerre civili e altre catastrofi umanitarie, in condizioni fisiche e psicologiche spesso disastrose.

Dopo la fine della Guerra Fredda, vi è stato uno spostamento dalla concezione dei flussi di rifugiati determinati dalla lotta per “*un valore ideologico e geopolitico*”³⁴ al prototipo dei c.d. “*nuovi rifugiati*”, in arrivo dall’Africa e dal Sud America, in fuga da numerose atrocità che, purtroppo, non sempre risultano contemplate dall’articolo 1 della Convenzione di Ginevra.

Questo cambiamento di prospettiva ha portato alla definizione del così detto “*non entrèe regime*”³⁵ che caratterizza, anche ora, l’approccio dei paesi del Nord del mondo in questo settore.

Per supportare l’idea di due paradigmi di protezione differenti, l’attenzione è stata focalizzata nel sottolineare le differenze tra i flussi di rifugiati che hanno caratterizzato l’Europa dei primi del Novecento e i c.d. “*nuovi flussi*” che sono giunti in tempi più recenti da varie aree del Terzo mondo.

L’idea che vi sia una differenza tra queste due tipologie di richiedenti asilo, è stata enfatizzata anche dall’uso di politiche differenti nella loro regolamentazione. Infatti, mentre con i rifugiati europei l’obiettivo era offrire loro una sorta di protezione a lungo termine e il risultato fu quello del loro ricollocamento nei paesi ospitanti, con i rifugiati del Terzo mondo l’obiettivo è diventato quello di impedire loro di attraversare le frontiere dei paesi occidentali o di rimpatriarli, qualora abbiano trovato un modo di superarle.

È importante sottolineare che, in questo continuo tentativo di tenere divise queste due tipologie di rifugiati, e conseguentemente la protezione loro offerta, i politici occidentali non hanno esitato a finanziare soluzioni immediate ma a carattere temporaneo, nei paesi di origine o in quelli ad essi limitrofi, onde ridurre il numero di richiedenti asilo che arrivano nella “*nostra*” area, aumentando però esponenzialmente il numero di I.D.Ps.³⁶ nel Sud del mondo. Allo stesso modo, non hanno esitato a implementare poli-

³⁴ B. S. Chimni, “The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South”, in *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, n.4, 1998, p.350.

³⁵ Questa espressione viene ora usata per riferirsi a tutte le politiche restrittive adottate in questo campo. Si riferisce anche all’attitudine di non consentire ai rifugiati e ai richiedenti asilo di stabilirsi permanentemente nei paesi occidentali, quanto piuttosto di “aiutarli” a rientrare nei loro paesi di origine, in quelli che si suppongono essere “ritorni sicuri”.

³⁶ Internally Displaced Persons. Il dibattito intorno alla figura dei profughi interni agli stati di origine è molto attuale. Gli stessi infatti, non avendo lasciato lo stato soggetto della persecuzione non possono, teo-

tiche di ritorno di fatto “involontario”, mascherato da ritorno “volontario e sicuro”. In realtà non è stata prestata alcuna attenzione all’uso effettivamente fatto dai paesi del Terzo mondo dei fondi ricevuti, né di quali siano gli strumenti di cui gli stessi si avvalgono nell’impedire ai richiedenti asilo di raggiungere i paesi occidentali³⁷.

In tal modo, come meglio illustrato prima, la struttura stessa dell’U.N.H.C.R. è cambiata: dall’essere un’agenzia focalizzata nello studio e nella ricerca di strumenti normativi di protezione e di soluzioni a lungo termine per tutti i richiedenti asilo, nel tempo è divenuta un ufficio volto a gestire le emergenze, il quale ha a che fare ogni giorno con la necessità di supplire ai bisogni immediati, essenziali e materiali dei richiedenti asilo. Tale cambiamento fa sì che da istituzione di promozione ed implementazione del diritto l’Alto Commissariato sia ora, piuttosto, un’agenzia il cui “*focus principale ora è l’azione umanitaria*”³⁸.

Per attuare questa trasformazione, è stata particolarmente sottolineata la necessità che certi paesi del Terzo mondo sviluppassero un proprio approccio regionale alle crisi, sostenendo che i rifugiati del Terzo mondo sono un problema che deve rimanere circoscritto ad esso e da esso risolto, con l’uso dei propri mezzi e della propria normativa, anche se in realtà è la Comunità occidentale a decidere, attraverso le proprie norme, quale spazio d’azione lasciare alle singole legislazioni di tali paesi in questo settore³⁹.

Nello scenario appena descritto, risulta evidente che i paesi di origine dei rifugiati non hanno, né avranno, scelta; essi possono solo accettare il ruolo scelto per loro dalle politiche internazionali, normative ed economiche, attuate dai paesi occidentali.

L’assunto alla base di tale ragionamento – cioè che avere a che fare con i flussi di rifugiati sia più semplice per i paesi appartenenti alla stessa area geografica, o che vi siano analogie culturali tra tali stati⁴⁰ e che, comunque, vi sia una inerente responsabilità

ricamente, rientrare nel mandato dell’UNHCR. D’altro canto le loro similitudini con i rifugiati tout court hanno reso difficile affidarli ad un’agenzia diversa e indipendente. Peraltro portare loro anche solo aiuti umanitari è sostanzialmente impossibile, se non si è autorizzati dal governo dello Stato di origine ad entrare nel suo territorio. Non è difficile immaginare come tale autorizzazione manchi tutte le volte in cui è il governo centrale stesso il soggetto autore delle persecuzioni.

³⁷ Un chiaro esempio della criticità di questa scelta politica è il caso degli accordi bilaterali con la Libia che vedremo di seguito.

³⁸ G. Loescher, *op. cit.*, p. 363.

³⁹ B. S. Chimni, *The Law and Politics of Regional Solution of Refugee Problems: The Case of South Asia*, Regional Centre for Strategic Studies, p. 1, www.rcs.org.

⁴⁰ Questo assunto è stato utilizzato anche durante i processi di colonizzazione e di de-colonizzazione, quando i paesi occidentali hanno disegnato i confini dei moderni stati africani, senza considerazione alcuna alle differenze culturali, etniche, linguistiche, religiose e dei sistemi di valore che caratterizzavano le

di tali stati nelle crisi alla base dei flussi di asilanti – è solo uno strumento per spostare nuovamente l'attenzione dal ruolo attivo che invece i paesi occidentali hanno nel creare tali flussi.

I flussi di rifugiati sono, ora più che mai, un problema di tutta la comunità internazionale che non può essere risolto semplicemente spostandoli da una regione ad una altra o ignorando le ragioni politico-economiche che li hanno determinati.

Se nei paesi occidentali abbiamo il potere di decidere a chi offrire e garantire protezione internazionale e a chi no, mentre ai paesi a sud del mondo tale potere non è concesso, allora abbiamo d'arbitrio definito due differenti gradi di protezione, uno di gran lunga più esaustivo, sicuro ed inclusivo dell'altro.

La creazione stessa del concetto di protezione temporanea sottolinea che vi è un'enorme differenza tra le nozioni di “asilo” e “rifugio”, come sono state teorizzate dopo la seconda guerra mondiale e il modello di protezione che gli stati sono disposti a garantire oggi⁴¹.

L'inasprirsi delle politiche in questo settore, non è più solo un'attitudine tenuta dai singoli stati, ma assume un particolare carattere di internazionalità, sponsorizzata prevalentemente dagli stati occidentali.

Basti pensare alla c.d. Direttiva Rimpatri, ultimo pilastro nel settore approvato dal Parlamento Europeo nel 2008, di cui vedremo i dettagli nella prima parte di questo lavoro.

Ancora una volta la comunità occidentale, attraverso un documento normativo occidentale, si arroga il diritto di decidere quale tipo di protezione offrire ai migranti e ai richiedenti asilo e dove e come garantirla.

I paesi occidentali devono smettere di vedersi come vittime del fenomeno dei rifugiati e devono riconoscere il loro ruolo attivo nella creazione delle crisi che originano gli esodi di massa dei richiedenti asilo.

Da un lato lasciare la responsabilità di gestire la protezione internazionale solo ai paesi del sud del mondo e, dall'altro, adottare politiche sempre più restrittive in Europa e in Occidente, non può e non è stata fino ad ora la soluzione del problema.

popolazioni dei diversi territori. Tale approccio ha avuto poi, come illustra il caso del Sudan, conseguenze enormi nella creazione dei flussi dei rifugiati.

⁴¹ C. Harvey, *Seeking Asylum in U.K. Problems and Prospects*, Butterworths, London, Edinburgh, Dublin 2000, p. 57.

In concreto tale attitudine ha creato più problemi di quanti ne ha risolti. I richiedenti asilo, lasciati a loro stessi, senza protezione e assistenza hanno come sola alternativa, quella di andare ad ingrossare le fila del lavoro nero e della microcriminalità.

4. Il diritto d'asilo come "diritto ad avere diritti".

Dall'analisi dei paragrafi precedenti emerge in maniera abbastanza chiara come l'evoluzione del concetto normativo di "rifugiato" o "asilante" nelle sue formulazioni iniziali come nella sua evoluzione, sia stata altamente politicizzata. I movimenti di massa dei richiedenti asilo sono il risultato di numerosi fattori politici economici e sociali che coinvolgono l'intera comunità internazionale degli stati e che non riguardano solo il singolo paese o il singolo conflitto. Allo stesso tempo l'emergere di una problematica contemporanea internazionale relativa alla gestione dei flussi di rifugiati, sottolinea come i singoli stati siano stati, e siano ancora, incapaci da soli di offrire soluzioni efficaci e concrete a tale problema.

Il XX secolo è stato il secolo dei rifugiati, come probabilmente lo sarà anche il XXI, anche se con problematiche simili ma non identiche. Le due guerre mondiali hanno infatti prodotto un'enorme massa di profughi, rifugiati e apolidi in fuga da uno stato all'altro senza patria e, come tale, senza diritti.

Hannah Arendt, già a metà del secolo scorso, individuò le nuove caratteristiche di questo fenomeno migratorio, date non solo dai numeri molto più elevati di quelli del passato, ma anche dalle motivazioni alla base di tali migrazioni e dalle conseguenze che esse portarono. Inoltre la Arendt fu la prima a mettere in luce il legame tra il sorgere di questo tipo di migrazioni c.d. forzate e la crisi della struttura dello stato-nazione⁴². L'analisi che la stessa porta avanti nel capitolo "*Tramonto degli Stati nazionali e la fine dei diritti umani*"⁴³, ne *Le origini del Totalitarismo*, in particolare, dimostra come, nel periodo tra le due guerre, i flussi di profughi, espulsi dagli stati d'origine a causa delle rivoluzioni politiche, e le minoranze etniche inglobate all'interno di territori, (i cui confini geografici erano stati definiti da scelte politiche e da trattati di pace successivi alla caduta dell'impero austriaco e di quello zarista), erano un forte sintomo di disomoge-

⁴² Il termine stato-nazione è stato utilizzato per indicare il particolare tipo di stato sorto alla fine del XIX, in cui l'entità geopolitica e politica che caratterizza lo stato, e la nazione intesa come entità culturale ed etnica coincidono all'interno dello stesso territorio.

⁴³ A. Lotto, "Diritti umani e cittadinanza in Hannah Arendt", in *Deportate, Esuli, Profughe, Studi sulla Memoria Femminile*, n. 5, dicembre 2006, consultabile sul sito www.unive.it.

neità e denotavano la fragilità dello stato-nazione, tradotta in un'incapacità di assicurare gli stessi diritti a tutti i suoi membri.

La violazione dei diritti umani fondamentali dell'individuo operata dai governi degli stati nazionali ha sempre posto numerosi problemi teorici e pratici. In modo particolare è stato osservato come i paesi del terzo mondo e, anche se in percentuale minore, quelli dell'ex blocco sovietico, abbiano presentato un livello di violazione dei diritti umani più alta. Tale circostanza risulta essere dovuta a quattro fattori principali: a) la dichiarazione internazionale sui diritti dell'uomo è completamente permeata di valori occidentali, b) nei paesi del terzo mondo e anche dell'ex blocco socialista vi sono stati per lungo tempo regimi autoritari che mantenevano, e a volte ancora mantengono, il controllo attraverso la violazione dei diritti umani c) i paesi del terzo mondo in seguito all'individuazione dei confini operata in epoca coloniale e a causa dei numerosi problemi di natura economica e politica che affrontano tendono ad attribuire minore importanza ai diritti umani rispetto ai paesi occidentali d) per tali stesse ragioni sia i paesi del terzo mondo che quelli dell'ex blocco socialista vivono un'instabilità politica più elevata rispetto ai paesi occidentali, e ciò porta nuovamente alla repressione del dissenso politico⁴⁴.

All'interno di tale quadro, dunque, come vedremo⁴⁵, le problematiche relative all'asilo divengono in realtà problematiche relative alla responsabilità degli stati nella protezione dei diritti umani fondamentali, nonché problematiche volte alla definizione di tale responsabilità. Ne consegue che

*“nella sua essenza e nella sua sostanza la normativa in materia di asilo/rifugio non è una normativa in materia di immigrazione (...) ma, piuttosto, un sistema che surroga o si sostituisce a quello di protezione dei diritti umani”*⁴⁶

o, almeno, così dovrebbe essere. Lo status di rifugiato si configura, dunque, come

⁴⁴ W. M. Evan, “Diritti umani, stato nazione e diritto transnazionale”, in R. Treves e V. Ferrari (a cura di), *Sociologia dei diritti umani*, Franco Angeli Editore, Milano 1989 p.43.

⁴⁵ *Infra*, paragrafo 6.

⁴⁶ J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, cit., pag.5.

“una designazione categorica che riflette un solo diritto consequenziale ed etico a presentare domande (di protezione ndr) nei confronti della comunità internazionale”⁴⁷.

Come vedremo, sia nei prossimi paragrafi sia nei prossimi capitoli, tuttavia, questo appello ad affrontare le problematiche del rifugio e dell’asilo in maniera etica è rimasto sostanzialmente inascoltato da parte della comunità internazionale. I tentativi politici di istituzionalizzare un diritto all’asilo, nella prospettiva umanitaria appena descritta, anche solo all’interno del diritto internazionale, infatti, sono per lo più falliti di fronte alla continua richiesta da parte dei singoli stati di rispettare la propria sovranità territoriale⁴⁸.

All’interno di un sistema politico basato sulla sovranità nazionale, infatti, lo status principale è quello di cittadino i cui diritti e doveri, qualunque sia la forma di governo adottata, sono tendenzialmente individuati da una costituzione o un corpo normativo.

Nei paesi del terzo mondo a causa delle devastanti crisi economiche, i diritti dei cittadini tendono ad ottenere poca importanza. Sebbene gli stati tendano a ratificare, le convenzioni internazionali in materia, istituzionalizzandole all’interno dei propri strumenti normativi, nella pratica spesso le violano⁴⁹ e questo comporta l’inevitabile creazione di flussi di rifugiati, spesso anche di ingenti dimensioni.

Anche se il rifugiato e l’apolide di cui parla la Arendt avevano caratteristiche diverse da quelli contemporanei, ora come allora, l’istituzione stessa dello stato-nazione gioca un ruolo molto importante nello sviluppo di una legislazione idonea, o meno, ad offrire protezione ai profughi e ai rifugiati.

Il diritto d’asilo è da ritenere come l’*“unico dei diritti che avesse sempre campeggiato come simbolo dei diritti umani nella sfera delle relazioni internazionali”⁵⁰*. H. Arendt, infatti, riteneva che il legislatore nella *Déclaration des droits de l’homme et du citoyen*, avesse inteso i diritti fondamentali come diritti legati esclusivamente all’essere

⁴⁷ J. C. Hathaway, “Forced Migration Studies: Could We Agree Just to Date?”, in *Journal of Refugee Studies*, vol.20, 2007, pagg. 349-352, cit. pag. 350.

⁴⁸ G. S. Goodwin-Gill, J. MacAdam, *The Refugee in International Law*, 3 ed, Oxford University Press, Oxford 2007, pagg. 355-364.

⁴⁹ *Ibidem* pag. 45-47.

⁵⁰ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, cit., pag. 389.

uomini, senza dare alcuna importanza allo status politico-giuridico del singolo⁵¹. Di fatto, però, i diritti fondamentali sono sempre stati strettamente collegati ad uno status giuridico ed in special modo a quello del cittadino, come membro appartenente ad una determinata comunità politica, stanziata su un determinato territorio. Ne consegue che l'esclusione stessa del rifugiato, operata anche attraverso la normativa contemporanea, dipende molto dalle nozioni di *sovranità e di cittadinanza democratica-sociale*⁵².

Attraverso la nozione legale della cittadinanza⁵³, dunque, vengono attribuiti agli individui diritti e doveri in virtù della loro appartenenza ad una comunità definita, stanziata su un determinato territorio.

Già Marshall nella sua nota opera *Citizenship and Social Class and Other Essays*, aveva definito la cittadinanza come “*un corpo di diritti e doveri, quello status che si acquisisce in virtù di una piena appartenenza ad una comunità o ad una società*”⁵⁴. Marshall illustra come nel XVIII secolo furono istituzionalizzati i diritti civili dei cittadini come la libertà di parola e l'uguaglianza davanti alla legge, nel XIX secolo furono riconosciuti i diritti politici come il diritto di voto, nel XX secolo con il sorgere degli stati del benessere furono riconosciuti i vari diritti sociali ed economici.

Per appartenere effettivamente ad una comunità specifica, la cittadinanza deve conferire all'individuo tutti e tre i diversi tipi di diritti allo stesso tempo⁵⁵. Il modello di cittadinanza che viene delineato nell'opera di Marshall fa riferimento ad una determinata comunità, che ha in comune un'identità etnica e culturale, stanziata su un territorio definito, all'interno dei confini di un'organizzazione politica statale. In concreto, l'opera di Marshall, osservava e traeva ispirazione da quella che era la cittadinanza nel Regno Unito intorno agli anni quaranta e non era pertanto adeguata a confrontarsi con le evolu-

⁵¹ P. Belloli, *Fenomenologia del diritto d'asilo*, in B. M. Bilotta e F. A. (a cura di), *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 143.

⁵² A. Babacan, “Citizenship Rights in a Global Era: The Adequacy of Human Rights Law in Providing Protection to Asylum Seekers”, in *Uluslararası Hukuk ve Politika Cilt 3*, No:9 ss.158-170, 2007.

⁵³ Non è questa la sede per un'analisi approfondita dell'evoluzione storico politica della nozione di cittadinanza. Tuttavia per meglio comprendere i passaggi dalla nozione di cittadinanza repubblicana a quella liberale ed, infine, a quella democratica e sociale si veda: R. Bellamy, *Tre modelli di cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994 e anche B. S. Turner, *Contemporary Problems in the Theory of Citizenship*, in B. S. Turner (a cura di), *Citizenship and Social Theory*, Sage, London 1993, nonché A. La Spina, *Cittadinanza, diritti e stato regolatore*, in V. Ferrari, P. Ronfani, S. Stabile (a cura di), *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Franco Angeli, Milano 2001.

⁵⁴ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press 1950, Cambridge pagg. 8-9.

zioni che la società contemporanea ha dovuto affrontare né con le problematiche sorte in seguito all'avvento dei flussi massivi di rifugiati.

Tra le varie critiche mosse alla teoria della cittadinanza di Marshall due sembrano essere particolarmente attinenti alla situazione contemporanea onde individuare gli attuali limiti della nozione stessa di cittadinanza: la prima riguarda il carattere espansivo della cittadinanza e della sua tensione verso l'uguaglianza; la seconda riguarda il fatto che l'autore non abbia in alcun modo considerato la relazione tra “*insiders e outsiders*”⁵⁶, tra cittadini e immigrati, limitandosi a considerare i diritti che conferisce la cittadinanza, ma non i limiti dei criteri di attribuzione della stessa .

Per numerosi autori, infatti, quali tra gli altri Danilo Zolo e Luigi Ferrajoli, la cittadinanza non porta gli individui su un piano di uguaglianza, quanto, al contrario, di disuguaglianza⁵⁷; e soprattutto la nozione contemporanea di cittadinanza caratterizzante i paesi occidentali rappresenterebbe anche “*l'ultimo privilegio di status, l'ultimo fattore di esclusione e discriminazione, l'ultimo relitto premoderno delle disuguaglianze personali in contrasto con la conclamata universalità e uguaglianza dei diritti fondamentali*”⁵⁸. Nel pensiero di Ferrajoli dunque la dicotomia “diritti dell'uomo-diritti del cittadino” dovrebbe essere superata e i medesimi diritti fondamentali dovrebbero essere riconosciuti a tutti gli uomini e a tutte le donne del mondo, semplicemente in quanto esseri umani. Ciò potrebbe avvenire o sopprimendo la cittadinanza come *status* privilegiato a cui conseguono diritti non riconosciuti ai non cittadini, o al contrario istituendo una cittadinanza universale⁵⁹. Infatti “soltanto se una cittadinanza di tipo democratico non si richiude in senso particolaristico, essa può preparare la strada a quello *status di cittadinanza cosmopolitica* già oggi profilantesi nelle comunicazioni politiche su scala planetaria”⁶⁰.

⁵⁵ S. Castles, “Citizenship and the other in the Age of Migration”, in A. Davidson e K. Weekley (a cura di), *Globalisation and Citizenship in the Asia Pacific*, MacMillan Press Ltd, Londra 1999, pagg. 27-48

⁵⁶ S. Benhabib, *The Rights of the Others. Aliens, Residents and Citizens* 2004, *I diritti degli altri. Stranieri, Residenti e Cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006, p. 138.

⁵⁷ D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 25-26.

⁵⁸ L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, cit., p. 288.

⁵⁹ L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 291.

⁶⁰ J. Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1992, ed. it. *Morale, diritto, politica*, trad. di L. Cepa, Edizioni di Comunità, Torino 2001, p. 136.

Per quanto concerne il secondo punto critico evidenziato, oltre al silenzio di Marshall sull'argomento, anche nella maggior parte delle teorie sulla cittadinanza elaborate in epoca moderna, il problema del meccanismo attraverso il quale riconoscere chi sia o non sia cittadino è stato a lungo tralasciato. Stante però le evoluzioni del mondo contemporaneo non può non essere considerato paradossale il fatto che vi siano dei diritti fondamentali garantiti a tutti gli individui in quanto tali, mentre allo stesso tempo, nei fatti, la garanzia e l'implementazione degli stessi sia ancora affidata alla sovranità dei singoli stati nazionali; in questo modo, infatti, i diritti e le rivendicazioni degli stessi diventano universali, ma l'identità è tuttora concepita come particolaristica e legata a determinate nazioni, regioni o etnie. In tale tensione dialettica,

“gli stati-nazione e i loro confini continuano ad esistere, riaffermati dalle prassi sulla regolazione dell’immigrazione e dalle forti identità nazionali, ma allo stesso tempo i diritti umani universali fanno emergere un nuovo modello e un nuovo intendimento della cittadinanza. Di conseguenza, un modello più universalistico di appartenenza e di diritti giunge a contestare l’esclusivo modello di cittadinanza ancorato alla sovranità nazionale”⁶¹.

Se, dunque, nonostante le differenti premesse poste dall'illuminismo, l'aver ed esercitare diritti è possibile solo attraverso l'appartenenza ad una comunità politica determinata, il diritto d'asilo diviene una sorta di banco di prova dei diritti umani in quanto tali, che non riescono ad essere garantiti, confrontandoli con quelli del cittadino.

La necessità stessa di un diritto d'asilo, d'altronde, sottolinea la differenza tra chi appartiene ad una comunità politica, ad uno stato-nazione, e vi è dunque *incluso* e possiede diritti, proprio in virtù di questa appartenenza, e chi, come i rifugiati o gli apolidi, non vi appartiene più e ne è dunque *escluso*.

Hannah Arendt credeva che solo una comunità politica democratica e il diritto potessero garantire l'uguaglianza e che solo l'uguaglianza giuridica e politica potessero garantire il pluralismo e la giustizia⁶². L'appartenenza ad una comunità politica è un bene primario e solo all'interno di essa, attraverso il diritto, gli uomini possono essere liberi ed uguali.

⁶¹ Y. Soysal, *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University of Chicago Press, London 1994, p. 8.

⁶² J. De Lucas, “Fundamentos filosóficos del derecho de asilo”, *Derechos y Libertades*, 1995, 4, pp. 23-55.

Per questa ragione la non appartenenza ad una comunità politica priva l'uomo di un luogo in cui *essere* e in cui godere dei suoi diritti: “*La privazione dei diritti umani si manifesta nella mancanza di un posto nel mondo che dia alle opinioni un peso e alle azioni un effetto*”⁶³. Ed è esattamente questa la situazione in cui, pur con caratteristiche diverse, si trovano rifugiati ed apolidi.

Se l'appartenenza ad una comunità politica, la cui massima espressione si concretizza nel vincolo della *cittadinanza*, è il solo modo di esercitare i propri diritti, la separazione tra cittadino e rifugiato, l'altro, l'escluso, aumenta sempre di più. Ed è proprio questa contrapposizione tra il cittadino, interno alla comunità e, allo stesso tempo, al territorio e il rifugiato, considerato un *outsider* sia politicamente che fisicamente, a rendere la *sovranità* dello stato-nazione in questione l'ago della bilancia nel rapporto inclusione-esclusione dei c.d. altri⁶⁴.

Lo stato infatti si serve del diritto per istituire sia la categoria dello *straniero in generale*, che quella del *rifugiato* come straniero particolare, verso cui attua politiche di esclusione che, nelle loro forme più estreme, ormai sempre più diffuse, realizzano un allontanamento dello stesso oltre i confini⁶⁵.

L'identità del rifugiato viene dunque ad essere disegnata dal diritto, che escludendolo dallo stato-nazione lo pone in una sorta di limbo, giuridico e politico, “*in mezzo agli stati sovrani*”, invece che all'interno di uno di essi⁶⁶.

Non solo ma, a differenza dei migranti economici, la posizione dei rifugiati diviene ancora più critica poiché nei loro confronti l'esclusione è attuata dallo stato in cui essi cercano di entrare ma, allo stesso tempo, sono privi di uno stato in cui tornare, o in cui poter essere rinviiati. Il migrante economico, pur ponendo dei problemi all'identità culturale dello stato ospitante che cerca di escluderlo, si inserisce comunque nella normale relazione stato-cittadinanza, in quanto lascia il proprio paese in cerca di migliori condizioni di vita, facendo una scelta, ma continua ad appartenervi e può, eventualmente, farvi ritorno. Il rifugiato non ha avuto scelta nel lasciare la propria terra natia, è stato costretto ad abbandonare la propria comunità politica di appartenenza e a presentarsi alle porte di un ipotetico stato ospitante chiedendo protezione⁶⁷. È stato osser-

⁶³ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, cit., pag. 410.

⁶⁴ J. De Lucas, *Fundamentos filosóficos del derecho de asilo*, cit., pag. 32.

⁶⁵ J. De Lucas, *op. cit.*, pag. 32.

⁶⁶ E. Haddad, *The Refugee in International Society*, Cambridge University Press, UK 2008, pag. 7.

⁶⁷ *Ibidem*.

vato, tuttavia, come in realtà le condizioni che originano i flussi di migranti economici siano strettamente collegate alle condizioni alla base delle migrazioni forzate e come ciò comporti la creazione di movimenti migratori di individui mossi da “*motivazioni miste*”⁶⁸ la cui gestione risulta, pertanto, sempre più problematica.

Il rifugiato è dunque un individuo che ha perso tutto; ove con questa espressione si devono considerare non solo i beni materiali che possedeva, come la casa e le proprietà, ma anche i c.d. beni immateriali, come il lavoro, le amicizie, la famiglia, la familiarità con i luoghi, la cultura, la lingua e spesso anche con il clima. È un individuo che, da un lato, ha sostanzialmente perso la propria identità e dall’altro, se resta privo di qualsiasi *status* giuridico, perde anche il suo diritto ad essere titolare di diritti. Infatti, nel momento in cui il suo governo gli nega in qualunque modo protezione, il rifugiato resta privo di uno *status* giuridico nel suo paese di origine e non ne possiede uno in un altro stato. Secondo H. Arendt è questo l’aspetto più difficoltoso dell’essere rifugiato: perdere il legame giuridico con la propria comunità politica di appartenenza e non essere membro della comunità politica in cui si giunge. Al rifugiato rimane, quale unica alternativa, la possibilità di far valere i propri diritti solo nei confronti della comunità internazionale⁶⁹.

In questo modo la figura del rifugiato pone in crisi la nozione stessa di “umanità” dei diritti fondamentali dell’uomo, che non risultano in alcun modo garantiti a chi non sia allo stesso tempo anche cittadino di uno stato. L’uomo in quanto tale, senza *status* politico, risulta spogliato delle qualità necessarie per essere trattato dagli altri individui come un loro simile⁷⁰. Infatti, il rifugiato non ha solo perso tutti i suoi diritti, ma allo stesso tempo non appartiene più ad una comunità politica e, come tale, ha perso la sua dignità. “*L’individuo può perdere tutti i cosiddetti diritti umani senza perdere la sua qualità essenziale di uomo, la sua dignità umana. Soltanto la perdita di una comunità politica lo esclude dall’umanità*”⁷¹. Senza poter, dunque, ricorrere alle istituzioni politiche a cui solo la cittadinanza consente di rivolgersi, i richiedenti asilo possono solo sperare nel senso di umanità delle comunità a cui si rivolgono, nell’aiuto da parte di or-

⁶⁸ S. Kneebone (a cura di), *Refugees, Asylum Seeker and The Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, pag. 23.

⁶⁹ M. Kelly, “A New Humanitarian Paradigm for Understanding the Right of Asylum: Responses to Arendt and Derrida”, 21.02.2010, *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://sites.tufts.edu/jha/archives/649>.

⁷⁰ H. Arendt, *op. cit.*, pag. 416.

ganismi non governativi e nella collaborazione della polizia di frontiera dei paesi limitrofi al loro, ma “*non possono dare voce alle proprie necessità come (fossero ndr) una questione di diritti*”⁷².

Ci si rese conto dell’esistenza di un *diritto ad avere diritti* e della necessità di appartenere ad una comunità politica per esercitarlo, solo quando il fenomeno dei flussi dei profughi e dei rifugiati in Europa assunse dimensioni tali che non fu più possibile ignorarlo. Ciò nonostante abbiamo visto come le varie organizzazioni internazionali che hanno affrontato il problema in quegli anni e vedremo nello specifico come la Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato, risultato finale del dibattito normativo e politico illustrato nei paragrafi precedenti, non abbiano tenuto conto del carattere “massivo” – (*rectius*: di massa) – degli esodi dei rifugiati e della necessità di regolare quel particolare tipo di fenomeno ma abbiano istituzionalizzato, una definizione dello *status* da accordarsi ai rifugiati, fondata su caratteristiche strettamente individuali.

Il *diritto ad avere diritti* non può, secondo la Arendt, essere cercato nelle categorie dei diritti naturali del XVIII secolo, perché “*esse presuppongono che i diritti scaturiscano immediatamente dalla natura stessa dell’uomo*”⁷³, cosa che nella realtà si è rivelata impossibile, poiché gli unici diritti che si è riusciti a riconoscere e a difendere sono i diritti civili o politici, cioè quelli strettamente connessi alla cittadinanza. Ella riteneva che il “*diritto ad avere diritti, o il diritto di ogni individuo di appartenere all’umanità, dovrebbe essere garantito dall’umanità stessa*”⁷⁴. È la stessa umanità, pertanto, a dover elaborare un modo per riconoscere l’appartenenza ad una comunità politica a tutti gli individui e non i governi dei singoli stati e neppure una singola istituzione sopranazionale anche se, per la Arendt stessa “*non è affatto certo che questo sia possibile*”⁷⁵.

Il rifugiato, pertanto, se non ottiene il riconoscimento di uno status giuridico, il rifugio o l’asilo politico, resta privo di una comunità di appartenenza e della possibilità di godere ed esercitare i suoi diritti. Come tale, il diritto d’asilo risulta essere condizione

⁷¹ H. Arendt, *op. cit.*, pag. 412.

⁷² M. Kelly, *op. cit.*, pag. 3.

⁷³ H. Arendt, *op. cit.*, pag. 412.

⁷⁴ H. Arendt, *op. cit.*, pag. 413.

⁷⁵ H. Arendt, *op. cit.*, pag. 413.

non sempre “*necessaria ma sufficiente per la garanzia del godimento dei diritti umani*”⁷⁶.

Tale diritto può realizzarsi solo all’interno di una comunità politica in cui gli individui vengono riconosciuti e valorizzati per le proprie opinioni ed azioni⁷⁷. Nonostante quella descritta da H. Arendt sembri essere una comunità politica simile a quella della nazione civica in cui l’appartenenza, che corrisponde alla cittadinanza, viene acquisita in base allo *jus soli*, l’autrice mantenne una forte diffidenza verso la capacità dello stato-nazione di poter realizzare la giustizia e l’uguaglianza per tutti⁷⁸, proprio a causa della struttura stessa di tale modello di stato che genera l’esclusione di chi sia esterno al territorio, perché privo dello *jus soli* e dello *jus sanguinis*.

Il sistema stesso degli stati nazionali si è da sempre dovuto scontrare con il conflitto tra tutela dei diritti umani e sovranità nazionale. H. Arendt riteneva che i nazionalismi fossero comunque sbagliati poiché ponevano l’accento su caratteristiche unificanti, quali la cultura, l’etnia o la lingua che non erano elementi politici, ma venivano applicati alla politica⁷⁹. Per poter parlare di uguaglianza all’interno di una comunità politica è necessario che essa venga distinta dal concetto di uguaglianza culturale, etnica o religiosa. “*L’uguaglianza civica non si riferisce all’identico, bensì prevede il rispetto della differenza*”⁸⁰.

H. Arendt, pur criticando la struttura dello stato-nazione, lo considerò come un dato da accettare e da cui non si poteva prescindere. Ed effettivamente sino alla metà del secolo scorso era così. Tuttavia, gli stati nazionali, pur continuando ad esistere, hanno subito vicende che ne hanno modificato l’assetto, così come si è modificato il mondo di cui fanno parte.

Il fenomeno dei rifugiati, caratterizzato da una continua espansione e cambiamento dopo la seconda guerra mondiale, è stato affidato come abbiamo visto⁸¹ alla tutela e alla gestione delle Agenzie delle Nazioni Unite che, tuttavia, allo stesso modo dei singoli stati, non sono state in grado né di affrontare, né tanto meno di risolvere, i problemi ad esso inerenti. Nel tempo, le problematiche relative all’asilo, come avremo

⁷⁶ P. Belloli, *Fenomenologia del diritto d’asilo*, in B. M. Bilotta e F. A. Cappelletti (a cura di), *Il diritto d’asilo*, cit., pag. 144.

⁷⁷ S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, Residenti, Cittadini*, cit. pag. 47.

⁷⁸ S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, Residenti e Cittadini*, cit., pag. 48.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

modo di vedere nel proseguo di questo lavoro, sono state trasferite, da un lato, nelle mani delle organizzazioni non governative locali e, dall'altro, in quelle della polizia⁸².

Come è emerso dalla lettura dell'opera di Hannah Arendt, la ragione di questo fallimento non è dovuta solamente all'incapacità degli organi amministrativi di gestire questo fenomeno, ma dalla struttura stessa dello stato-nazione che fa discendere l'attribuzione e l'esercizio di determinati diritti alla nascita su un certo territorio e che persiste nel voler esercitare il controllo sulle proprie frontiere e sui flussi migratori e, quindi, all'interno di essi sui rifugiati e sui loro diritti⁸³.

Come ho illustrato brevemente in precedenza, lo scopo di questa ricerca è quello di analizzare la disciplina internazionale e quelle italiana e britannica in materia d'asilo onde dimostrare come, di fatto, le stesse non siano sufficienti a garantire la protezione che dovrebbero ai richiedenti asilo.

Tale circostanza non è semplicemente dovuto alla lentezza ed inefficienza degli apparati amministrativi ma, come emerge dalle idee di H. Arendt appena esaminate, è strettamente legata al sistema stesso dello stato-nazione. Infatti, all'interno della struttura politica di questo tipo di stato non c'è spazio per *l'uomo in sé stesso*⁸⁴. Tale considerazione è confermata dal fatto che, anche nelle ipotesi in cui lo *status* di rifugiato viene riconosciuto, esso ha quasi sempre carattere temporaneo prevedendosi, poi, la naturalizzazione tramite acquisizione della cittadinanza o, nella maggior parte dei casi per i rifugiati c.d. *de facto* o per coloro destinatari della protezione temporanea, il rimpatrio che dovrebbe essere, ma non sempre è, volontario. I nuovi fenomeni di globalizzazione che da un lato hanno reso labili la sovranità e i confini dei singoli stati, e dall'altro hanno dato vita a nuovi fenomeni economici che hanno alimentato i fenomeni migratori, hanno ridisegnato la normativa internazionale e nazionale sull'asilo, improntandola più al controllo dell'immigrazione irregolare e alle necessità di sicurezza dei singoli stati ospitanti che non alla necessità di offrire concretamente protezione ai richiedenti asilo. Gli stati, non disposti a cedere più dello stretto necessario della propria sovranità, hanno reagito alle sollecitazioni poste dalla *globalizzazione* con una sorta di chiusura delle

⁸¹ Si veda *supra*.

⁸² G. Agamben, *Mezzi senza fine*, 1996, *Means without end*, University of Minnesota Press, Minneapolis 2000.

⁸³ L. Morris, "Le politiche migratorie in Europa: un campo di battaglia per i diritti", *La Critica Sociologica*, n.143-144, Inverno 2002, pag. 81.

⁸⁴ Traduzione personale dall'inglese in G. Agamben, *Means Without End*, cit.

frontiere sempre più drastica e serrata. In questa lotta allo straniero, all'altro, in quanto proveniente dall'esterno, sono rimasti coinvolti anche i rifugiati, gli asilanti e i profughi interni, che ancora oggi faticano ad essere oggetto di normative che ne regolino la protezione e gli *status* giuridici in modo esauriente e soprattutto efficace.

5. La crisi dello stato-nazione e la globalizzazione

Come ho accennato nel paragrafo precedente ritengo che la struttura giuridico-politica dello stato-nazione sia in crisi e che questa crisi abbia portato gli stati stessi ad attuare, soprattutto nel settore dell'immigrazione, delle politiche rigide, caratterizzate da atteggiamenti e misure di forte chiusura.

Quando parlo di stato-nazione mi riferisco a quella tipologia di stato che iniziò a svilupparsi in Europa dopo la firma della Pace di Westfalia⁸⁵ e che assunse una serie di connotati ben precisi, in seguito alla Rivoluzione Francese.

Questo modello di stato era caratterizzato dalla coesistenza all'interno di uno stessa nazione di tre elementi: stato, società ed economia⁸⁶, e, pur con i suoi difetti, era stato il primo all'interno del quale i processi democratici repubblicani avevano potuto radicarsi ed esprimersi, in maniera concreta. *“Lo Stato moderno è nato sia come stato amministrativo e fiscale, sia come stato territoriale dotato di sovranità; e solo nel quadro di uno stato nazionale esso ha potuto svilupparsi diventando stato democratico di diritto e stato sociale”*⁸⁷.

Tuttavia, vedremo come questa tipologia di stato sia stata messa duramente alla prova dal verificarsi di tutta quella serie di eventi economici, politici, commerciali e culturali che, considerati nel loro complesso, prendono il nome di *globalizzazione*⁸⁸. Tra le molte definizioni di tale nozione che sono state date e a cui si rinvia⁸⁹, risulta in-

⁸⁵ La Pace di Westfalia fu stipulata nel 1648 e pose fine alla Guerra dei Trent'Anni. In seguito iniziò a svilupparsi il concetto dello stato-nazione, che pertanto viene anche definito stato westfaliano.

⁸⁶ J. Habermas, *Die Postnationale Konstellation*, 1998, *La costellazione postnazionale, Mercato globale, nazioni e democrazia*, Giangiuseppe Feltrinelli Editore, Campi del Sapere, Milano 2002.

⁸⁷ J. Habermas, *La Costellazione postnazionale*, cit., pag 34.

⁸⁸ Per un'analisi accurata del fenomeno della *globalizzazione*, si veda Ulrich Beck, *What Is Globalization?*, Polity Press, Cambridge 2001, ove l'autore individua la natura del nuovo fenomeno, riassumibile nel motto *“think global, act locally”* (per indicare le connessioni tra gli spazi globali e quelli locali), in almeno tre elementi: la capacità delle società multinazionali di *“esportare lavoro in quelle parti del mondo dove il lavoro costa di meno”*; la tecnologia moderna che, attraverso i computer, annulla le distanze spaziali e fa sì che *“la prossimità mondiale distribuisca beni e servizi”*; la capacità del potere economico globale di *“influire sulle decisioni politiche”*.

⁸⁹ Si veda la nota precedente.

teressante ai nostri fini, come vedremo, quella coniata da A. Giddens il quale definì la *globalizzazione* come “l’addensarsi di quelle relazioni internazionali che producono un reciproco condizionamento tra eventi locali ed eventi geograficamente lontani”⁹⁰.

La moderna forma di stato-nazione era, ed è ancora, fondata sulla presenza di una comunità politica, stanziata all’interno di un determinato territorio. Il *principio di territorialità* che la caratterizza fa sì che, onde regolare le relazioni internazionali e riconoscere l’esistenza delle altre comunità politiche, debba essere rispettata la sovranità nazionale di ciascuno stato. Devono, sostanzialmente, esserne rispettate le frontiere; ogni superamento delle frontiere di uno stato che non sia espressamente autorizzato, viene considerato una violazione del principio di sovranità statale.

Inoltre, un’ulteriore caratteristica dello stato nazionale è legata alla presenza della popolazione, che non deve essere sparsa sul territorio per divenire parte della comunità politica ma, al contrario, deve essere “*culturalmente integrata. Quest’obiettivo viene realizzato dall’idea di Nazione*”⁹¹. Tuttavia, ciò che rende unico la stato-nazione è “*la modalità democratica della legittimazione del potere*”⁹². Infatti lo stato-nazione sostituisce l’antica idea dello stato governato da un sovrano dispotico ed unico detentore del potere, con quella di un governo basato sulla legittimità popolare e all’interno del quale possono trovare finalmente espressione le voci di tutti i membri della comunità politica ed essere affermati e protetti i diritti civili e politici. “L’invenzione della nazione” fece sì che per la prima volta i sudditi potessero considerarsi, e diventare, cittadini politicamente attivi. L’essere membri della stessa nazione creò tra di loro, originariamente estranei, un “vincolo di solidarietà”. “Sulla base dunque di una nuova modalità di legittimazione, lo stato-nazione rese possibile una più inedita e più astratta forma di integrazione sociale”⁹³.

La legittimità della nozione stessa di stato-nazione è stata supportata dal concetto di sovranità statale, che si sostanzia nell’esercizio del potere dello stato su un determinato territorio, popolazione o area. La legittimità stessa della sovranità è dovuta sia a fonti di legittimazione interne, derivando o dal consenso popolare o dalla capacità

⁹⁰ A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Cambridge 1990, pag. 64 in J. Habermas, *L’inclusione dell’altro*, pag. 134.

⁹¹ J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, cit., pag. 36.

⁹² *Ibidem*, pag. 37.

⁹³ J. Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen, Studien zur politischen Theorie*, 1996, *L’inclusione dell’altro*, Universale Economica Feltrinelli –Saggi, Milano 2008, pag. 125.

dello stato di mantenere l'ordine sul territorio, sia a fonti di legittimazione esterne, essendo basata sul reciproco riconoscimento degli altri stati⁹⁴.

Questa struttura, pur essendo, secondo alcuni studiosi, in crisi già tra le due guerre mondiali⁹⁵, ha comunque mantenuto una certa forza e credibilità nello scenario europeo fino alla fine degli anni settanta, quando hanno iniziato ad affermarsi i c.d. “processi di *globalizzazione*”. Infatti, non solo i processi commerciali ed economici, ma anche quelli culturali sono stati sempre più caratterizzati dalla velocità e dalla dimensione globale. Le transazioni, così come le comunicazioni, non erano più vincolate all'interno dei singoli stati nazionali, ma potevano avvenire praticamente ovunque ed in qualunque momento. Le relazioni economiche furono tuttavia quelle più fortemente influenzate dalle nuove strutture e possibilità offerte dalla *globalizzazione* e, assumendo sempre di più un carattere transnazionale e globale, modificarono inevitabilmente anche le economie nazionali. Basti semplicemente pensare all'aumento delle transazioni tra i diversi stati riguardanti l'acquisto e la vendita di prodotti industriali, all'avvento delle grandi *corporations*, dotate di catene di produzione vastissime sparse su tutti i continenti, nonché all'incredibile rapidità, ottenuta tramite la tecnologia, nello spostamento di capitali e nella realizzazione di operazioni finanziarie. Il risultato è stato una crescita incredibile della concorrenza a livello internazionale e l'avvento sostanzialmente di un tipo di economia nuovo, “*l'economia globale*”⁹⁶, non ancora regolato e, in realtà, date le sue stesse caratteristiche, molto difficile da regolare.

La tecnologia e le nuove modalità di circolazione dei capitali hanno modificato il controllo effettivo che si può avere su di essi. Per diventare più potenti e necessario essere più veloci. “*A comandare non è più chi ha la «sovranità sul territorio», bensì chi dispone della «velocità superiore» , e questo fatto sembra minacciare l'autonomia dello Stato nazionale*”⁹⁷. Infatti i processi di *globalizzazione* hanno comportato necessariamente “*l'ampliamento e la fluidificazione dei rapporti di scambio e di comunicazione*

⁹⁴ A. Betts, *Forced Migration and Global Politics*, Wiley-Blackwell, UK 2009, pag.43.

⁹⁵ Si veda *supra*, paragrafo 1, H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, cit.

⁹⁶ R. Cox, “Democracy in Hard Times”, in A. Mc Grew, *The Transformation of Democracy?*, Cambridge 1997, in J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, cit., pag. 40.

⁹⁷ J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, cit., pag. 40.

*oltre le frontiere nazionali, che a sua volta innesca un processo di esautoramento dello stato nazione e del sistema post-westfaliano*⁹⁸.

La *globalizzazione*, pertanto, ha comportato la necessità di elaborare una serie di nuovi strumenti legali, idonei ad interagire e a regolare i nuovi fenomeni.

I governi degli stati-nazionali spaventati dalla fuga di capitali hanno messo in moto una competizione continua onde abbassare i costi e attirare investitori attraverso i c.d. processi di *deregulation*, che hanno però avuto come unico risultato concreto quello di creare una disomogeneità molto elevata nei redditi, di aumentare la disoccupazione e di marginalizzare ulteriormente le categorie di individui più povere. Gli Stati hanno perso, sostanzialmente, il controllo sulle proprie economie interne nel tentativo di seguire l'evolversi di quella c.d. globale. La perdita di controllo sulle proprie economie si è tradotta in una perdita di credibilità delle stesse strutture politiche e dei loro meccanismi di funzionamento. *“I presupposti fiscali della politica sociale si riducono proprio mentre diminuisce la capacità di macroregolazione economica. [...] si allenta anche l'integrazione tradizionale della forma nazionale di vita, in quanto viene scossa la base relativamente omogenea della solidarietà civica. Ad uno Stato nazionale limitato nel proprio raggio d'azione e turbato nell'identità collettiva diventa sempre più difficile coprire il proprio fabbisogno di legittimità”*⁹⁹.

Tali fenomeni influenzarono fortemente il ruolo stesso dello stato, *“le tre colonne su cui si reggeva la sovranità erano state incrinata e non le si poteva più restaurare. L'autosufficienza militare, economica, e culturale o meglio, la capacità auto propulsiva a sostenersi da parte di uno stato – di qualsiasi stato – cessò di essere una prospettiva perseguibile”*¹⁰⁰.

Come abbiamo visto¹⁰¹, gli stati hanno dovuto limitare e cedere parte della propria sovranità statale fin dalla Prima Guerra Mondiale, quando hanno delegato alla Società delle Nazioni il compito di risolvere il problema creato dalle minoranze e quando, dopo la Seconda Guerra Mondiale, hanno iniziato a divenire parte dei vari organismi sovrastatali, onde gestire le loro relazioni reciproche. Con l'avvento della *globalizzazio-*

⁹⁸ S. Masiello, *Punti di Fuga. Prospettive sociologiche sul diritto di asilo e i rifugiati in Italia*, Liguori Editore, Napoli 2007, pag. 44.

⁹⁹ J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, cit., pag. 58-59.

¹⁰⁰ Z. Bauman, *Globalization. The Human Consequences* 1998, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Economica Laterza, Roma-Bari 2007, pag. 72.

¹⁰¹ Si veda *supra*, paragrafo 1.

ne questo fenomeno si è ancora più accentuato e la sovranità si è spostata dalla sua originaria posizione all'interno dello stato-nazione, verso una dimensione sopranazionale, diventando così sempre più *decentrata*¹⁰².

Gli stati, infatti, volendo restare al passo con gli sviluppi della *globalizzazione* hanno dovuto cedere frammenti, via via sempre più grandi, della propria sovranità ad organismi quali l'Unione Europea, il WTO, la Banca Mondiale e le varie organizzazioni istituite per l'implementazione e la tutela dei diritti umani.

Tuttavia, è apparso piuttosto evidente, nel corso di questi anni, che quando si tratta di dover aprire le proprie frontiere per ragioni economiche a capitali esteri o ad altre operazioni commerciali, gli stati risultano estremamente aperti e disponibili. Mentre non lo sono altrettanto quando si tratta di dover accogliere e gestire un'altra delle conseguenze della *globalizzazione* e precisamente l'aumento dei flussi migratori.

Dalla prospettiva propria dei paesi occidentali l'aumento degli arrivi dei c.d. migranti economici, così come quello dei rifugiati, viene percepito come un problema di cui gli stati si sentono vittime, ma in cui ritengono di non avere nessun ruolo attivo. Tuttavia le migrazioni, comprese quelle forzate dei rifugiati, sono una conseguenza diretta di quelle nuove condizioni economiche e geopolitiche create dalla *globalizzazione*¹⁰³, che ho appena descritto.

In questo nuovo scenario la tradizionale divisione territoriale tra chi è dentro e chi è fuori dallo stato e il rapporto inclusione/esclusione, iniziano, o dovrebbero iniziare, a perdere di senso. E con essa inizia ad essere svuotata dei suoi significati originali anche la nozione tradizionale di "sovranità", infatti "ciò che in realtà "non funziona" quando i rifugiati appaiono è che la teoria e la pratica del sistema internazionale degli stati e il concetto di sovranità su cui si basa non riescono più a coincidere"¹⁰⁴

La crisi dello stato-nazione sostanzialmente finisce con l'erosione la sovranità degli stati da una parte, ma offre loro la possibilità di riaffermarla e rafforzarla dall'altra.

Il problema della protezione dei rifugiati ha portato alla luce in maniera sempre più vistosa le tensioni tra la protezione dei diritti umani da un lato e l'affermazione della

¹⁰² Traduzione personale dall'inglese S. Sassen, *Loosing Control. Sovereignty in an Age of Globalization*, Columbia University Press, New York 1995, pag. 33.

¹⁰³ S. Sassen, *Guests and Aliens*, The New Press, New York 1999, pag. 1.

¹⁰⁴ Traduzione personale dall'inglese in E. Haddad, *op. cit.*, pag.4.

sovranità statale dall'altro¹⁰⁵. Offrire tutela effettiva ai rifugiati, che non sono più appartenenti ad una comunità politica, equivale a garantire un tutela sempre più forte ai diritti dell'uomo in quanto tale e a svuotare di valore il concetto della *cittadinanza*, come veicolo necessario e sufficiente ad essere titolare di tali diritti¹⁰⁶.

La reazione immediata degli stati nazionali è quella di mettere in moto una serie di meccanismi difensivi; primo fra tutti quello, già accennato, della chiusura delle frontiere, istituendo anche all'interno dei propri territori dei meccanismi di controllo sempre più rigidi, onde riaffermare la propria sovranità.

Infatti, nella prima metà del secolo scorso, il rifugiato veniva considerato come una categoria a parte rispetto al fenomeno generale dei migranti economici, in quanto si riteneva che fuggisse per ragioni assolutamente fuori dal suo controllo, lasciando uno stato che non solo non era in grado di garantirgli protezione, ma era anzi un agente di persecuzione¹⁰⁷.

Negli ultimi anni, tuttavia, questo orientamento è cambiato e le politiche degli stati europei sembrano orientate sempre di più ad assorbire il fenomeno dei rifugiati e degli asilanti all'interno del più vasto fenomeno dell'immigrazione, con particolari accenti sul suo carattere clandestino. La *criminalizzazione* dell'immigrato clandestino si ripercuote inevitabilmente sulle sorti del rifugiato, che non viene più distinto dal gruppo generico degli stranieri agli occhi dell'opinione pubblica, ma anzi si trova in una posizione a volte ancora più svantaggiata poiché nella quasi totalità dei casi raggiunge il paese d'asilo in maniera clandestina.

I governi degli stati nazionali europei hanno improntato la loro attività legislativa in materia di immigrazione al fine di attuare una politica che sia sempre più rivolta al controllo della sicurezza dello stato e al controllo dell'immigrazione di ogni tipo.

L'obiettivo proprio delle politiche in materia d'asilo, cioè il garantire protezione all'asilante, è stato ora sostituito dalla volontà da parte degli stati europei di controllare l'accesso ai propri territori. Per questa ragione le legislazioni all'interno dell'Unione Europea vengono sempre più costruite in modo non solo da rendere difficile l'eventuale riconoscimento dello *status* di rifugiato, ma soprattutto da impedire direttamente l'accesso agli stati in cui poter presentare la domanda.

¹⁰⁵ Si veda *infra*, paragrafo 3.

¹⁰⁶ S. Sassen, *Loosing Control, Sovereignty in a Age of Globalization*, cit., pag. 64.

¹⁰⁷ S. Sassen, *Guests and Aliens*, cit., pag. .

Inoltre, nel tentativo di mantenere il fenomeno dell'asilo ristretto si è mantenuta una normativa internazionale, la Convenzione di Ginevra, la cui formulazione si è rivelata spesso obsoleta e, solo recentemente, si sono aperti alcuni spiragli con l'implementazione della contemporanea normativa comunitaria. In particolar modo è risultato evidente che *“un sistema che tenta di condurre il problema non solo dei profughi e dei rifugiati ma anche quello dell'immigrazione 'attraverso la strettoia rappresentata da una richiesta d'asilo individuale', è un sistema inevitabilmente destinato col tempo a sovraccaricarsi”*¹⁰⁸. Nel momento in cui i sistemi sono risultati sovraccaricati, tuttavia, non è stata ripensata la politica in materia d'asilo al fine di renderla più efficiente ma si è semplicemente attuata anche a livello europeo una politica fortemente restrittiva.

La mancanza di orientamenti volti a garantire l'effettività del diritto d'asilo anche livello europeo è secondo me dovuta alle stesse motivazioni poc'anzi illustrate. Infatti, se gli stati nazionali hanno acconsentito che la propria sovranità venisse limitata dall'Unione Europea o da altri meccanismi sovranazionali quando si tratta di problematiche attinenti all'ambito economico, non hanno concesso altrettanto spazio quando si tratta di politiche di immigrazione ed in particolar modo in materia d'asilo. Basti pensare a come l'Unione Europea possa infliggere sanzioni, spesso anche pesanti, agli stati che violano gli accordi economici mentre un analogo strumento non è presente quando ad essere violati siano gli accordi sulle politiche sociali. Inoltre, il meccanismo stesso attraverso cui vengono elaborate ed approvate le direttive dimostra ulteriormente quanto poco della propria sovranità gli stati siano fino ad ora stati disposti a cedere. Basta infatti, come il lungo *iter* di approvazione della Direttive sulle procedure del 2005 ha dimostrato¹⁰⁹, che uno solo degli stati membri non sia d'accordo sul contenuto perché queste non vengano approvate. In tal modo, abbiamo visto, il risultato è che le Direttive¹¹⁰, il cui compito dovrebbe essere quello di stabilire delle linee guida forti e unitarie all'interno dell'Unione, rimangono in realtà a carattere generale rimandando ai singoli stati il compito di disciplinare effettivamente la materia.

¹⁰⁸ F. Belvisi, “Il diritto d'asilo tra garanzia dei diritti dell'uomo ed immigrazione nell'Europa Comunitaria”, *Sociologia del Diritto*, 1995, XXII, 1, pp. 53-76.

¹⁰⁹ Si veda *infra*, capitolo II.

¹¹⁰ Mi riferisco a quelle che disciplinano questo specifico ambito.

6.L'esercizio della sovranità degli stati e gli organismi sovranazionali di tutela dei diritti umani

La Dichiarazione universale dei diritti umani, redatta dalle Nazioni Unite nel 1948, attraverso la formulazione dell'articolo 13, istituisce il diritto per ogni individuo ad *emigrare*, ma non prevede un corrispettivo diritto ad *immigrare*. Stabilisce cioè la possibilità per gli individui di muoversi e di lasciare liberamente un paese, ma, allo stesso tempo, non prevede un corrispettivo diritto alla libertà di entrare in un altro paese. Ugualmente, all'articolo 14, istituisce il diritto d'asilo, inteso come il diritto a *richiedere* asilo ma non come obbligo per gli stati di concederlo, e, all'articolo 15, il diritto ad avere una cittadinanza, ma non stabilisce le modalità per concederla o ottenerla.

Nella formulazione della Dichiarazione, quindi, questi diritti non sembrano essere concepiti per dei "*destinatari specifici*"¹¹¹, né sembrano essere costruiti in modo tale da comportare per gli stati aderenti degli "*obblighi specifici*"¹¹². Nonostante la portata universale di questi diritti, ancora una volta, a prevalere è stata la sovranità degli stati, i quali vengono lasciati ampiamente liberi di stabilire se garantire tali diritti e di scegliere le modalità e i meccanismi tramite i quali, eventualmente, farlo. "*Una serie di contraddizioni interne tra diritti umani universali e sovranità territoriale appare quindi incorporata nella logica di uno dei più esaustivi documenti giuridici internazionali del mondo*"¹¹³.

Il diritto d'asilo, in quanto diritto umano fondamentale, è pertanto anch'esso vittima di questo conflitto continuo tra la sovranità degli stati nazionali e la necessità di accordare protezione ai diritti umani. Ho già illustrato, nel paragrafo precedente, le ragioni per le quali ritengo che il diritto d'asilo, in particolar modo, non sia oggetto di una normativa volta a realizzarlo concretamente, ma voglio a questo punto approfondire, anche se brevemente, l'analisi del conflitto tra sovranità statale e protezione dei diritti umani, onde illustrare come, a causa di esso, il diritto d'asilo non sia l'unico dei diritti umani non adeguatamente riconosciuto e protetto. Fino a quando questo conflitto non sarà risolto o disciplinato in qualche modo, infatti i diritti dell'uomo in quanto tali correranno sempre il pericolo di essere violati.

¹¹¹ S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, Residenti e Cittadini*, cit., pag. 9.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ *Ibidem*.

Secondo alcuni autori¹¹⁴ non ci sarebbe alcuna contraddizione tra la *sovranità* e i diritti umani. Gli individui appartenenti ad una comunità politica trasferiscono la sovranità ad un'autorità che, come tale, viene incaricata di tutelarli¹¹⁵. Tuttavia, come abbiamo avuto modo di notare attraverso il lavoro di Hannah Arendt¹¹⁶, questo assunto, di matrice hobbesiana e lockiana, può essere valido fino a che l'individuo appartiene effettivamente ad una comunità politica, e fino a quando l'autorità che detiene la sovranità la esercita per tutelare i diritti degli individui¹¹⁷ e non per opprimerli. Queste sono infatti le situazioni che sono più familiari a rifugiati ed asilanti e che li distinguono dagli altri migranti.

La protezione dei diritti umani, posto il loro carattere universale¹¹⁸, ha sottoposto a dura prova la sovranità degli stati nazionali perché essi si sono da subito¹¹⁹ rivelati inadatti a tutelarli da soli. Pertanto, è risultato immediatamente necessario istituire degli organismi internazionali ai quali delegare, in materia di tutela dei diritti umani, sostanzialmente almeno parte dei poteri statali. Abbiamo visto come già tra le due guerre mondiali i nascenti stati nazionali non furono in grado di affrontare la problematica delle minoranze da soli e dovettero ricorrere alla Società delle Nazioni, “*destinata – nella speranza dei suoi fondatori- a imbrigliare la violenza e porre le relazioni internazionali su binari di specifica convivenza*”¹²⁰. Si iniziò a far strada il concetto secondo il quale la relazione tra lo stato e i suoi cittadini non potesse più essere appannaggio esclusivo dello stato stesso, ma dovesse essere un problema di tutta la comunità internazionale. Si è, dunque, venuto a creare un nuovo quadro di *governance* in cui gli stati perdono la loro sovranità assoluta nella misura in cui violano standard e valori dell'ordine internazionale, ovvero “si crea una sorte di ponte tra diritto ed etica che cambia la forma

¹¹⁴ Paine, in D. Levy e N. Sznajder, “Sovereignty transformed: a sociology of human rights”, *The British Journal of Sociology*, 2006, Volume 57, Issue 4, pag. 658.

¹¹⁵ Paine, in D. Levy e N. Sznajder, “Sovereignty transformed: a sociology of human rights”, cit., pag. 658.

¹¹⁶ Si veda *supra*, paragrafi 2 e 4.

¹¹⁷ Storicamente sappiamo che non è sempre così e gli avvenimenti in Darfur, di seguito descritti, ne sono un'ulteriore conferma.

¹¹⁸ Nonostante ancora oggi il dibattito tra “universalismo” e “relativismo” dei diritti umani sia apertissimo in questa sede daremo per presupposto il loro carattere universale, proprio alla luce della Dichiarazione del 1948, e ai Patti del 1966. Sull'ampio dibattito in merito si veda tra i molti M. Mutua, “The Complexity of Universalism in Human Rights”, in A. Sajo (a cura di), *Human Rights with Modesty. The Problem of Universalism*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004, pagg. 58-63.

¹¹⁹ Si veda *supra*, paragrafo 4.

¹²⁰ A. Cassese, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Edizioni Laterza, I. ed. 1988, Roma-Bari 2004, pag. 81.

e il contenuto della politica”¹²¹. Ciò non comporta necessariamente la fine dello stato e la completa erosione dei suoi poteri ma piuttosto l’istituzione di una serie di agenzie, comitati, commissioni con particolari competenze giuridiche con il compito di fornire ai singoli governi “gli strumenti per la promozione dei diritti umani”¹²².

Nella creazione delle strutture internazionali a cui conferire la tutela dei diritti umani ci si è però dovuti scontrare con la necessità, da un lato, di individuare le istituzioni idonee a limitare la sovranità degli stati e, dall’altro, di stabilire quali fossero i mezzi attraverso cui consentire a tali istituzioni di farlo¹²³.

Quello che viene da chiedersi, a questo punto, è se il sistema sopranazionale approntato sino ad ora per offrire tutela ai diritti umani, e tra essi al diritto d’asilo, sia sufficiente ed efficiente, oppure non lo sia. La risposta è purtroppo negativa e il diritto d’asilo di cui si parla in questa ricerca, così come la guerra civile in atto nella regione del Darfur, ne sono due chiari esempi. Vedremo infatti come in questi due casi, ma in realtà nella maggioranza dei casi, i responsabili delle violazioni dei diritti umani siano gli stessi stati firmatari della Dichiarazione universale del 1948. La responsabilità degli stati nelle continue violazioni dei diritti umani è legata a diversi fattori. Il primo a mio avviso è quello, precedentemente illustrato, che fa sì che gli stati non siano disposti a cedere porzioni ulteriori della propria sovranità. Ed è proprio questo fattore che si riflette anche nella creazione delle strutture sopranazionali, le quali si rivelano, di fatto, inadatte a tutelare i diritti umani.

Inoltre gli stati, nonostante la *globalizzazione*, restano, proprio in virtù del principio di territorialità che tengono così strenuamente a ribadire, i titolari del “*monopolio sull’uso legittimo della forza*”¹²⁴ all’interno del proprio territorio. Tuttavia spesso gli stati stessi, quando anche siano membri delle Nazioni Unite, si dimostrano incapaci di controllare l’uso legittimo della forza e se ne sono serviti per compiere violazioni dei diritti umani dei propri cittadini, all’interno del proprio territorio.

Prima di tutto poche norme sui diritti umani hanno acquistato validità universale, trasformandosi in norme consuetudinarie. La maggior parte di esse rimane vincolata all’esistenza di trattati ad hoc che le tutelino e al rispetto degli stessi da parte dei singoli

¹²¹ S. Masiello, *op.cit.*, pag. 55

¹²² *Ibidem*.

¹²³ D. Archibugi e D. Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, Feltrinelli, Milano 1998.

¹²⁴ D. Archibugi e D. Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, cit., pag 17.

stati. Anche le norme per la protezione dei diritti umani istituite attraverso le Nazioni Unite, presuppongono la volontà degli stessi stati di rispettarle altrimenti, una volta venuto meno il consenso, esse perdono il loro valore¹²⁵. L'istituzione stessa delle Nazioni Unite è stata determinata dalla volontà di “costruire delle capacità sopranazionali di intervento le quali potessero promuovere quell'ordinamento globale di pace che continua a restare ai blocchi di partenza”¹²⁶.

Allo stesso modo gli stati, volendo mantenere il controllo sulla propria sovranità, si sono sempre rifiutati di delegare a nuove istituzioni a carattere non governativo il potere di controllo in merito alla tutela dei diritti umani. L'unico potere concesso a tali organizzazioni infatti è stato quello di presentare petizioni ad organismi internazionali e di svolgere un'attività continua di *lobbying* in materia di diritti umani¹²⁷. Le stesse, dunque, pur non essendo titolari di “diritti e poteri”¹²⁸ hanno assunto un ruolo importantissimo sulla scena internazionale, agendo come “intermediari tra l'opinione pubblica e gli stati”¹²⁹.

Secondo determinati autori¹³⁰, tuttavia, non si può criticare la struttura delle Nazioni Unite, essendo questa l'unica possibile, poiché è l'unica che gli stati almeno sino ad ora, hanno accettato di darsi. Ci troviamo sostanzialmente in una posizione nella quale gli stati sovrani hanno spontaneamente accettato di autolimitarsi, ma solo fino ad un certo punto e, apparentemente, non vi è modo di imporre loro un grado di autolimitazione maggiore. Come se, suggerisce con un'immagine molto suggestiva Antonio Cassese, “ci si rivolgesse ad un mercante di schiavi del Seicento, chiedendogli gentilmente se è disposto ad accettare di abbandonare o limitare quella pratica commerciale”¹³¹.

Tuttavia, ritengo che sia interessante citare in questa occasione la critica rivolta da Norberto Bobbio alle Nazioni Unite. Egli ritiene infatti che le Nazioni Unite vadano riformate in quanto necessitano “di più potere e più democrazia”¹³². In particolare, Bobbio insiste sulla necessità che esse divengano un organismo più democratico, da un lato, con l'inserimento nelle sue strutture di più stati democratici, non essendo stato sino

¹²⁵ A. Cassese, *op. cit.* pag. 90.

¹²⁶ J. Habermas, *L'inclusione dell'altro*, cit., pag. 139.

¹²⁷ A. Cassese, *op. cit.*, pag. 101.

¹²⁸ *Ibidem*, pag. 102.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ D. Archibugi e D. Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, cit., pag. 19.

¹³¹ A. Cassese, *op. cit.* pag. 115.

¹³² N. Bobbio, “Pace e Guerra”, in *Autobiografia*, Laterza, Roma-Bari 1997, pag. 245.

ad ora la democraticità degli stati un requisito necessario per esserne parte, e, dall'altro, con l'abolizione del *diritto di veto* attribuito alle grandi potenze. Infatti, risulta esserci una sproporzione enorme tra il potere attribuito al Consiglio di Sicurezza, composto da un numero limitato di stati potenti e l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, composta da tutti gli stati membri ma priva, di fatto, di un concreto potere decisionale. L'esercizio del *diritto di veto* è risultato in molti casi, infatti, l'elemento paralizzante delle attività stesse del Consiglio. Come vedremo relativamente al Darfur, le Nazioni Unite per molto tempo non hanno attuato provvedimenti contro il governo sudanese, stante il dissenso della Cina, titolare appunto del *diritto di veto*, e da lungo tempo partner economico di Khartoum in transazioni economiche a lei estremamente vantaggiose.

Ancora una volta, quindi, la triste e lucida critica svolta da Norberto Bobbio ritorna puntuale e veritiera: “*Nell'attuale sistema internazionale il terzo che fa da arbitro o mediatore, o addirittura da detentore di un potere coattivo tale da prevenire la guerra o da stroncarla quando è scoppiata, esiste soltanto sulla carta. Il terzo super partes, il terzo-per-la-pace, dovrebbero essere le Nazioni Unite*¹³³”.

Purtroppo una riforma delle strutture delle Nazioni Unite e dei suoi meccanismi di controllo, per quanto auspicabile, risulta essere difficilmente realizzabile.

Le problematiche attinenti ai diritti umani sono estremamente complesse e non ritengo sia questa la sede per trattarle in maniera approfondita.

Ritengo, tuttavia, che il principio della sovranità nazionale, così difeso dagli stati moderni, abbia conseguenze negative anche sul diritto, il quale resta, purtroppo, espressione di una nazionalità territoriale e la sua pervasività ad elementi esterni, non risulta sufficiente a renderlo un diritto aperto. In altre parole, l'atteggiamento ostile che gli stati conservano nei confronti dell'altro è impresso, per ovvie ragioni, anche nel sistema giuridico ed impedisce un rafforzamento di un diritto internazionale che sia effettivamente in grado di tutelare i diritti di tutti gli uomini indistintamente. Quello che si vuole sottolineare in questa sede, è che, ancora oggi, il concetto di *diritto cosmopolitico* di Kant, secondo il quale la superficie terrestre è una proprietà comune a tutti gli uomini ed ogni individuo è titolare di “un diritto soggettivo di visita” sul suolo altrui, non trova applicazione. “*Ospitalità significa quindi il diritto di ogni straniero a non essere trattato ostilmente quando arriva sul suolo altrui. Può esserne allontanato se con ciò non gli si*

reca alcun danno; ma non si deve agire ostilmente contro di lui finché si comporta in modo pacifico.[...]si tratta bensì di un diritto di visita appartenente a tutti gli uomini, che consiste nel dichiararsi pronti a socializzare in virtù del possesso comune della superficie della terra. A causa della forma sferica di tale superficie, infatti, gli uomini non possono disperdersi all'infinito, e sono quindi costretti in definitiva a sopportarsi gli uni accanto agli altri"¹³⁴. Ed è proprio tramite questo diritto all'ospitalità, in base al quale nessuno può essere respinto, se con tale allontanamento lo si mette in pericolo, che nell'opera di Kant vengono poste le premesse necessarie alla "*costruzione di una costituzione civile universale*"¹³⁵, che sarà in grado di assicurare la *Pace Perpetua*. Il pensiero di Norberto Bobbio si avvicina a quello di Kant nel sostenere che l'unica condizione idonea a creare una pace stabile e duratura, è la configurazione di una *cittadinanza* del mondo, che vada a sostituire le singole cittadinanze degli stati. "*La democrazia è la società dei cittadini e i sudditi diventano cittadini quando vengono riconosciuti loro alcuni diritti fondamentali; ci sarà una pace stabile, una pace che non ha la guerra come alternativa solo quando vi saranno non più cittadini di questo o quello stato, ma del mondo*"¹³⁶. Purtroppo, né Kant, né Bobbio illustrano come ottenere concretamente la *Pace Perpetua*, sebbene il suo conseguimento, insieme alla tutela dei diritti umani, sia indubbiamente un obiettivo da perseguire.

Pace e diritti umani nell'analisi kantiana e bobbiana sono strettamente legati tra di loro. Solo una condizione di pace, la cui pienezza, nella visione bobbiana, impedisce a qualsiasi tipo di guerra di essere definita "guerra giusta", può realizzare la tutela efficace dei diritti umani. Ma, d'altronde, è pur vero che soltanto una efficace tutela dei diritti umani, dei diritti dei più deboli e delle categorie più disagiate, potrà gettare le premesse per una *pace perpetua* nel mondo. L'obiettivo di quest'ultimo paragrafo è stato quello di chiarire come le problematiche che investono il diritto d'asilo e, più in generale, le politiche in materia di migrazioni siano solo uno degli aspetti di un problema più ampio, che si concretizza nella difficoltà di implementare concretamente i diritti umani

¹³³ N. Bobbio, "Pace e Guerra", in *Autobiografia*, cit., pag. 243. Sulla critica di questo autore alle Nazioni Unite si veda anche N. Bobbio, *Il terzo assente*, Sonda, Torino 1989.

¹³⁴ I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, 1797, *Pace Perpetua*, Rusconi, Milano, 1997, pag. 91. in S. Benhabib, "Sull'ospitalità", in *I diritti degli altri. Stranieri, Residenti e Cittadini*, cit., pag. 23.

¹³⁵ P. Belloli, *Fenomenologia del Diritto d'Asilo*, in B. M. Bilotta e F. A. Cappelletti (a cura di), *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 137.

¹³⁶ N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990, pag. 4.

e di istituire un organismo sovranazionale effettivamente in grado di farli rispettare a tutti gli stati sovrani, suoi membri.

CAPITOLO II - IL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

- 1. La Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo status di Rifugiato e il successivo Protocollo del 1969**
- 2. La normativa comunitaria: verso una comune legislazione in materia di asilo**
- 3. Gli strumenti di diritto derivato: l'evoluzione della normativa comunitaria in materia di asilo**

1. La Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo status di Rifugiato e il successivo Protocollo del 1967.

Tra il 1948 e il 1951, le Nazioni Unite, avvalendosi dei servizi di alcune sue agenzie, di una serie di comitati *ad hoc* e di una *Conferenza di plenipotenziari*, lavorarono alla stesura di una Convenzione che potesse definire la nozione e il conseguente *status* legale di rifugiato, all'interno del diritto internazionale. Il risultato di tale lavoro fu la redazione della Convenzione di Ginevra, relativa allo *status* di rifugiato. La definizione di rifugiato in essa compresa fu il frutto di una mediazione tra un'ideologia più liberale degli stati dell'Europa dell'ovest, che miravano ad includervi anche i dissidenti politici provenienti dall'est, e quella più restrittiva dei paesi del blocco sovietico, che erano invece decisamente più riluttanti a concedere tale riconoscimento, temendo le eventuali future ingerenze nel loro settore della politica interna. La soluzione trovata mostra come, di fatto, gli stati dell'ovest furono abili nel rendere la definizione finale più conforme ai valori occidentali.

La Convenzione del 1951 adottò, pertanto, una definizione generale di rifugiato caratterizzata da una serie di limitazioni geografiche e temporali.

L'articolo 1 stabilisce infatti

"Definizione del termine "rifugiato":

Ai fini della presente Convenzione, il termine "rifugiato" si applicherà a colui:

1) che sia stato considerato rifugiato ai sensi degli Accordi del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928, o ai sensi delle Convenzioni del 28 ottobre 1933 e del 10 febbraio 1938 e del Protocollo del 14 settembre 1939, o in applicazione della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati; Le decisioni di "non-eleggibilità" prese dalla Organizzazione Internazionale per i Rifugiati nel periodo del suo Mandato non escludono che la qualifica di rifugiato possa venire accordata a persone in possesso dei requisiti previsti al paragrafo 2 della presente sezione;

2) che, 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, si trova fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese;

oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”¹³⁷.

La formulazione di tale articolo introduceva quindi una definizione di rifugiato volta a comprendere tutte le precedenti definizioni, ma anche idonea a calarsi nel contesto storico-politico dell’epoca, ragione per la quale furono previste anche alcune limitazioni geografico-temporali nell’applicazione della stessa. La Convenzione, infatti, estendeva tale definizione solo a coloro che erano divenuti rifugiati in seguito a fatti verificatisi anteriormente al 1° Gennaio 1951 e solo all’interno del territorio europeo (art. 1, sez. B, lett. a).

Questi limiti sono indicativi di quelle che erano le priorità delle Nazioni Unite in quel momento e cioè, *in primis*, la necessità di istituire uno *status* legale e correlare ad esso una normativa idonea a gestire gli enormi flussi di profughi, creati dalle due Guerre Mondiali e, nel contempo, il bisogno di affermare l’importanza di quei diritti civili e politici, che il blocco comunista sovietico continuava a negare. In questo senso è importante notare che la Convenzione, nella sua definizione, esclude volontariamente i c.d. diritti socio-economici, in modo da evitare che l’afflusso di migranti provenienti dall’Est Europa, in cerca di migliori condizioni di vita, potesse trovare tutela nelle previsioni dell’articolo 1¹³⁸.

Tuttavia, ci si rese ben presto conto che le limitazioni a carattere geografico-temporale dell’applicabilità della Convenzione stessa, ne riducevano ampiamente il carattere di universalità che le si voleva attribuire. In particolare, col sorgere di nuovi fenomeni migratori involontari, provenienti da altre regioni tra cui, principalmente, l’Africa, tale definizione non era più abbastanza esaustiva nell’affrontare il problema. Per questa ragione fu adottato, nel 1967, il Protocollo relativo allo *status* di rifugiato, volto ad eliminare, per gli stati aderenti, la limitazione temporale e, solo per quegli stati

¹³⁷Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato, 1951, testo integrale disponibile su <http://www.unhcr.it>. Lo statuto dell’U.N.H.C.R. citato contiene una definizione identica, con la sola differenza che, avendo un carattere universale, non prevedeva alcun limite temporale o geografico.

¹³⁸J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, cit.

che, anteriormente all'adozione del Protocollo non avessero già formulato riserve in questo senso, anche quella geografica¹³⁹.

La stessa definizione di rifugiato, così come introdotta dalla Convenzione, è stata, almeno a livello teorico-dottrinale¹⁴⁰, poi ampliata e modificata in un rapporto interattivo e costruttivo con altre Convenzioni, aventi carattere regionale. In particolare il Protocollo del 1967, pur potendolo fare, non modificò il carattere individuale della persecuzione sofferta dal rifugiato. Lasciò, pertanto, fuori dalla sua tutela quelle vittime di fenomeni di massa, quali conflitti, guerre civili e violazioni massicce di diritti umani, e rese necessario il ricorso ad altri strumenti normativi, onde ampliare l'originaria definizione data dall'articolo 1 della Convenzione, alla luce dell'apparire di nuove categorie di rifugiati.

Importante in questo senso è stata la Convenzione dell'O.U.A.¹⁴¹ che, pur seguendo le linee-guida date dalle Nazioni Unite, innovò la definizione di rifugiato prevedendo all'articolo 1, par. 2 :

*“2. Il termine “rifugiato” designa chiunque sia costretto, a causa di un’aggressione esterna, di un’occupazione o di una dominazione straniera, o di gravi turbative dell’ordine pubblico, in tutto o in una parte del paese d’origine o di cittadinanza, ad abbandonare la propria residenza abituale per cercare rifugio in un altro luogo, fuori di tale paese...”*¹⁴².

L'articolo 2, par. 4, introduceva un altro principio molto importante, quale quello della solidarietà tra stati, mentre l'articolo 3 esprimeva per la prima volta in maniera inderogabile un obbligo di rispetto, all'interno del diritto internazionale, del principio del rimpatrio volontario, secondo cui *“nessun rifugiato può essere rimpatriato contro la sua volontà”*¹⁴³. La terminologia e l'ampiezza della definizione adottata dalla

¹³⁹ Sono state pertanto ammesse alcune eccezioni per quegli stati che avevano già manifestato una volontà a restringere geograficamente l'ambito applicativo della Convenzione, prima dell'entrata in vigore del Protocollo del 1967.

¹⁴⁰ J. Sztucki, “The Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme, *International Journal of Refugee law*, 1, 1989, pagg. 285-318.

¹⁴¹ Convenzione dell'Organizzazione dell'Unità Africana, adottata il 10 settembre 1969; tale “Convenzione disciplina determinati aspetti del problema dei rifugiati in Africa”. Riconoscendo la Convenzione ONU del 1951 come “lo strumento fondamentale e universale relativo allo status dei rifugiati”, fa propria la definizione di rifugiato ivi contenuta, innovando tuttavia per alcuni aspetti.

¹⁴² Testo integrale della Convenzione dell'O.U.A. rinvenibile all'indirizzo internet http://www.unhcr.it/images/pdf/altrenorme_oua.pdf.

¹⁴³ Articolo 3, Convenzione dell'O.U.A.

Convenzione dell'O.U.A. creò un nuovo precedente in diritto internazionale. Tale definizione infatti affrontava il problema dei rifugiati in una prospettiva più umanitaria e pragmatica, rispetto alla Convenzione di Ginevra e numerosi termini che furono utilizzati, all'epoca non erano ancora stati definiti dal diritto internazionale¹⁴⁴.

Nello stesso senso si sono mosse anche la Dichiarazione di Cartagena sui Rifugiati e le Conferenze Internazionali sui Rifugiati Indocinesi. In seguito alla crisi dei rifugiati in atto in America Centrale, un comitato di esperti, proveniente da tutto il Sud America si riunì a Cartagena il 19-22 novembre dell'1984, introducendo una nozione di rifugiato simile a quella presentata dalla Conv. dell'O.U.A. Il limite di tali documenti alla realizzazione di una nuova ed innovativa definizione di rifugiato è stato dato, tuttavia, dal loro carattere strettamente regionale.

Tornando invece ad esaminare la Convenzione di Ginevra, nella sua versione così come modificata dal Protocollo di New York del 1967, sempre all'articolo 1 sono, inoltre, previste una serie di clausole di cessazione al cui verificarsi lo *status* giuridico di rifugiato, precedentemente concesso, può essere revocato. In questo senso non rientrerà più sotto la protezione della Convenzione colui che potrà usufruire nuovamente della protezione del paese di cui ha la cittadinanza; colui che abbia riacquisito la cittadinanza perduta; colui che si sia spontaneamente ristabilito nel paese in cui temeva di essere perseguitato; colui che, avendo acquisito una nuova cittadinanza, goda della protezione dello stato che gliel'ha concessa; colui per il quale sono venute meno le circostanze per le quali aveva ottenuto lo *status*; colui che, pur essendo senza cittadinanza ma, essendo venute meno le condizioni per le quali gli era stato concesso la *status*, possa ritornare nel paese in cui aveva la residenza abituale (articolo I, sez. C). Così come non si potranno più avvalere di tale protezione: coloro che godono di protezione e assistenza da parte di altri organi delle Nazioni Unite, diversi dall'Alto Commissariato (articolo I, sez. D); coloro a cui le autorità del paese nel quale hanno stabilito la residenza riconoscano tutti i diritti e gli obblighi legati alla cittadinanza di tale paese (articolo I sez. E); coloro che

“abbiano commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, ai sensi degli strumenti internazionali”; coloro che *“abbiano commesso un grave reato comune fuori dal paese di accogli-*

¹⁴⁴ E. Arboleda, “Refugee Definition in Africa and Latin America”, *International Journal of Refugee*

mento prima di esservi ammessi come rifugiati; coloro che si sono resi colpevoli di atti contrari ai fini e ai principi delle Nazioni Unite” (articolo I, sez. E. lett. a, b, c).

La formulazione di tale articolo sottolinea la necessità, onde ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato, da un lato dell’esistenza di un timore di essere perseguitato, e dall’altro della dimostrazione che tale timore sia fondato. Inoltre, la Convenzione riconosce una serie di obblighi e diritti, connessi con lo *status* di rifugiato e una serie possibile di cause di esclusione e cessazione dello stesso. Tra essi sicuramente il più importante è quello sancito dall’articolo 33, relativo al divieto di espulsione e respingimento, il c.d. principio di *non-refoulement*, che prevede un divieto assoluto di respingimento o espulsione

“del rifugiato verso le frontiere dello stato dove la sua vita e libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, religione, nazionalità, appartenenza ad una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche” (articolo 33, 1).

L’unica eccezione ammessa a tale principio è dovuta all’esistenza di un pericolo per la sicurezza dello stato in cui il rifugiato si trova o sia stato precedentemente condannato *“per un crimine o un delitto particolarmente grave”* (articolo 33, 2).

Tale previsione legislativa esprime dunque l’importante principio per il quale, onde assicurare un’applicazione concreta alla protezione dei rifugiati, è necessario garantire loro l’ingresso in un territorio in cui siano effettivamente protetti dal rischio di essere perseguitati¹⁴⁵. Questa necessità si è, da sempre, scontrata con l’esercizio del potere sovrano degli stati di limitare l’accesso alle proprie frontiere, nei confronti dei non cittadini.

I rischi creati da un indiscriminato respingimento dei rifugiati alle frontiere sono di due tipi: da un lato quello (maggiore) di rinviare il rifugiato verso la situazione di pericolo da cui stava scappando, dall’altro quello di alimentare il fenomeno dei c.d. *rifugiati in orbita*¹⁴⁶, in cerca di uno stato che consenta loro l’ingresso.

Law, 1991, vol. 3, pagg. 185-207.

¹⁴⁵ J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, U.S.A. 2005, pag. 279.

¹⁴⁶ Relativamente al fenomeno dei “rifugiati in orbita” e alla sua trattazione normativa si veda *infra*, paragrafo 3, ove si parla della Convenzione di Dublino del 1990 e del Regolamento Dublino II. In proposito si veda anche E. W. Vierdag, “The Country of ‘First Asylum’: Some European Aspects”, in D. A. Martin (ed.), *The New Asylum Seekers: Refugee Law in The 1980s*, Nijhoff, Dordrecht 1988, pagg. 73-84.

Tuttavia il principio di *non-refoulement* non istituisce un vero e proprio diritto all'asilo in quanto, pur vietando strettamente di respingere i richiedenti asilo verso l'originaria area o paese di persecuzione, non prevede però un conseguente obbligo per gli stati ad ammetterli, sempre e comunque, all'interno dei propri confini.

Infatti, né nell'originaria formulazione della Convenzione del 1951, né nell'attuale, così come modificata dal Protocollo del 1967, si trova un esplicito riferimento ad un obbligo di garantire un diritto d'asilo in senso assoluto. Gli stati contraenti sono stati, in questo senso, discretamente liberi di interpretare le previsioni della Convenzione in relazione a quelle di altri documenti, quali l'*Handbook on Procedures and Criteria for Determining the Refugee Status* dell'Alto Commissariato, una serie di direttive, regolamenti e raccomandazioni degli organi della Comunità Europea, e una altra serie di Convenzioni a carattere regionale¹⁴⁷. Di fatto, ancora oggi, “*il diritto d'asilo è un privilegio concesso da uno stato. Non è una condizione inerente all'individuo*”¹⁴⁸.

A livello teorico, chiunque possieda i requisiti previsti dalla Convenzione di Ginevra è un rifugiato, mentre a livello pratico lo diventa solo chi viene riconosciuto come tale da un possibile paese ospitante. Lo *status* di rifugiato continua ad essere legato, pertanto, all'esercizio di un potere discrezionale, inerente alla sovranità stessa dello stato a cui la richiesta viene inoltrata.

In realtà, in tale sede, si deve anche evidenziare che gli stati non sono stati coinvolti solamente nella protezione permanente di un ristretto numero di individui, ma si sono trovati a dover gestire situazioni caratterizzate da spostamenti di massa tali da implicare, inevitabilmente, per lo stato accogliente la necessità di limitare in qualche modo l'uso di tale diritto.

Tuttavia il principio di *non-refoulement* deve essere letto non solo come un obbligo a non respingere il rifugiato direttamente minacciato da una situazione di pericolo, ma anche come la necessità di trovare “*una soluzione duratura alla loro sventura*”¹⁴⁹. In questo senso, anche se probabilmente la formulazione della Convenzione di Ginevra risulta un po' superata, in mancanza di un'altra fonte altrettanto autorevole

¹⁴⁷ Si veda *supra*.

¹⁴⁸ J.H. Simpson, “The Refugee Problem”, Oxford University Press, Oxford 1939, in H. Lambert (ed.), *Seeking Asylum: Comparative Law and Practice In Selected European Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London 1995, pag. 4.

¹⁴⁹ Traduzione personale dall'inglese in Guy S. Goodwin-Gill, “The Refugee in International Law”, in K. Musalo, J. Moore, R.A. Boswell (a cura di), *Refugee Law and Policy*, cit., pag. 41.

sull'argomento, bisogna, probabilmente, darne una lettura dinamico-creativa. Tale tentativo è stato sostenuto da quei teorici del diritto che hanno cercato di includere nel dettato della Convenzione un significato di persecuzione connesso a qualunque violazione di diritti umani¹⁵⁰. Nonostante il rifugiato sia, sicuramente, stato oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali, includere nella definizione di rifugiato qualunque violazione di diritti umani implica una maggiore focalizzazione sugli effetti della persecuzione, più che sulle sue cause¹⁵¹. Inoltre, quelle teorie che hanno cercato di includere in tale definizione ogni tipo di violazione dei diritti umani si sono dovute scontrare col fatto che la Convenzione stessa, pur potendo attingere al catalogo dei diritti previsti dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* del 1948, decise semplicemente di includere cinque espresse violazioni nella formulazione dell'articolo 1 e l'obbligo di garantire solo una serie determinata di diritti al rifugiato, una volta concessogli lo *status*¹⁵².

In questo senso è importante notare anche l'articolo 42, che conferisce agli stati la possibilità di accettare la Convenzione con alcune riserve ma, al tempo stesso, esclude esplicitamente che tali riserve possano riguardare le previsioni degli articoli 1, 3, 4, 16(1), 33, e dal 36 al 46 incluso. La Convenzione sostanzialmente proibisce agli stati firmatari la possibilità di adottare misure restrittive di diritti fondamentali quali il diritto a non essere discriminati, il principio di *non-refoulement*, la libertà di religione e il libero accesso ai tribunali dello stato ospitante. Tuttavia la Convenzione concede agli stessi stati la possibilità di pronunciare riserve in tutti gli altri settori, ed è importante sottolineare che gli articoli maggiormente soggetti a riserve sono stati da principio, l'articolo 17 relativo alle attività salariate e alla concessione ai rifugiati di un trattamento pari a quello dei cittadini in tale settore e, anche se con un'incidenza minore, gli articoli 22 ("Istruzione pubblica"), 23 ("Assistenza Pubblica") e 24 ("Legislazione del lavoro ed assicurazioni sociali"). Non bisogna inoltre dimenticare che i diritti concessi dalla Convenzione del 1951, sono accessibili per i rifugiati solo quando sia stato loro garantito uno *status* permanente.

¹⁵⁰ Su tutti si veda T. A. Aleinikoff, "The Refugee Convention at Forty: Reflections on the IJRL Colloquium", *International Journal of Refugee Law*, 1991, vol. 3, pag. 617-625.

¹⁵¹ D. J. Steinbock, *The Refugee definition as law: issue of interpretation*, in F. Nicholson e P. Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K. 1999, pag. 29.

¹⁵² *Ibidem*.

La realtà contemporanea è caratterizzata da enormi flussi di profughi che vengono per lo più accolti nei c.d. paesi di prima accoglienza, nel Sud del mondo, e a cui viene garantito un diritto, a carattere strettamente temporaneo, a trattenersi nel paese raggiunto sulla base di ragioni politiche o umanitarie. Questa categoria di rifugiati non è riconosciuta come rifugiati della Convenzione, ma è stata ricompresa in una serie di nuove definizioni tra cui quella dei paesi scandinavi, che li riconosce come rifugiati *de facto*, o quella adottata in Belgio, che li definisce rifugiati di *tipo B*. In altri paesi europei, poi, una definizione mancava del tutto e tale categoria di rifugiati è semplicemente tollerata, senza che possa essere loro attribuito alcuno *status* giuridico¹⁵³. Pertanto anche il diritto di scegliere liberamente il luogo di residenza e l'annessa libertà di circolare sul territorio ospitante, così come garantito dall'articolo 26, sono strettamente legati al riconosciuto *status* giuridico e al suo carattere permanente.

La Convenzione tuttavia, in mancanza di un accordo tra gli stati, relativamente all'obbligo di accogliere sempre e comunque gli asilanti, ha indirettamente tentato di ovviare a tale mancanza prevedendo il divieto per gli stati contraenti di adottare misure e sanzioni penali nei confronti di individui che entrano o soggiornano illegalmente nel paese, così come di coloro che arrivano direttamente dal paese in cui la loro vita e libertà sono in pericolo, sempre che si presentino davanti alle autorità nazionali illustrando la propria situazione (articolo 33, 1), e adducendo le opportune prove richieste dall'articolo 1. Si è cercato, sostanzialmente, di aggirare il problema garantendo un margine temporale al rifugiato, così da lasciare, successivamente, allo stato ricevente il tempo di valutare adeguatamente la richiesta.

La Convenzione non tratta, tra le altre omissioni, neppure il tema dell'extradizione del rifugiato, ma si limita a prevedere, all'articolo 32, un divieto di espulsione del rifugiato "*regolarmente residente sul territorio se non per motivi di sicurezza nazionale e ordine pubblico*"¹⁵⁴. Al rifugiato, inoltre, deve essere garantita la possibilità di difendersi, e l'eventuale espulsione deve essere adottata tramite provvedimento previsto dalla legge, articolo 32.2, e con un'adeguata tempistica in modo tale da consentirgli, eventualmente, di cercare e di trovare asilo in un altro stato. Come è stato precedentemente osservato, la Convenzione è stata fortemente influenzata dal momento

¹⁵³ Per esempio in Inghilterra, Svizzera e Germania. H. Lambert, *Seeking Asylum: Comparative Law and Practice In Selected European Countries*, cit.

¹⁵⁴ Articolo 32.1 Convenzione di Ginevra 1951, testo integrale disponibile su <http://www.unhcr.it>.

storico-politico in cui è stata concepita, e questo fa sì che la realtà contemporanea si scontri continuamente con questo limite. In seguito vedremo come spesso l'ampia portata del dettato di questo documento, sia stata utilizzata dagli stati per limitare il riconoscimento dello *status*, e la conseguente acquisizione di diritti da parte dei rifugiati. Non si può tuttavia dimenticare che, pur integrata da altri strumenti legislativi, tra cui soprattutto quelli predisposti dalla Comunità Europea, e con i limiti poc' anzi sottolineati, la Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato, è senz'altro, ancora oggi, il più importante documento di diritto internazionale volto a disciplinare la materia.

2.La normativa comunitaria: verso una comune legislazione in materia d'asilo.

Con l'avvento degli anni settanta lo scenario internazionale cambiò notevolmente sia per quanto riguarda le caratteristiche dei flussi dei rifugiati, che iniziarono ad differenziarsi da quelli a carattere strettamente politico che avevano portato alla definizione adottata dalla Convenzione di Ginevra, come sopra specificato, sia per l'approccio adottato dagli Stati occidentali nello sviluppo e nell'adozione delle politiche relative all'asilo e all'immigrazione.

Mentre, infatti, la crisi del petrolio del 1973 portò ad una destabilizzazione del contesto sociale anche nei paesi occidentali, i flussi di rifugiati iniziarono ad aumentare, grazie alle nuove facilitazioni introdotte dai progressi logistico-tecnologici sia nel settore dei trasporti che della comunicazione.

Un documento del Consiglio D'Europa del 1975¹⁵⁵, riferisce che il numero dei c.d. rifugiati de facto¹⁵⁶, giunti in Europa in quegli anni si aggirava intorno ai 30.000, di cui 26.000 provenienti dai paesi in via di sviluppo o con mezzi autonomi o con l'ausilio offerto dai canali dell'immigrazione irregolare. Nel periodo tra il 1980 e il 1989, gli arrivi di richiedenti asilo quadruplicarono e i governi occidentali risposero a questi nuovi flussi adottando politiche di volta in volta più restrittive. Le nuove linee guida nel settore dell'asilo, per lo più fondate sull'erronea convinzione che la maggior parte degli asi-

¹⁵⁵ Rapporto all'assemblea parlamentare del Consiglio D'Europa in merito alla situazione dei rifugiati de facto, di M. Dankert e M. Forni, Doc. 3642 del 05 agosto 1975 in A. Hurwitz, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, Oxford University Press, Oxford 2009, pag. 17.

¹⁵⁶ Si veda *infra*.

lanti fossero in realtà migranti economici che cercavano di sfruttare il sistema di protezione internazionale, possono riassumersi nell'adozione di misure sempre più complesse per accedere ai paesi occidentali quali: a) l'imposizione di multe per le compagnie di trasporto che aiutavano i migranti irregolari, visti per tutti i cittadini dei paesi che potenzialmente potevano creare rifugiati, l'intercettazione dei migranti in mare; b) misure volte a diminuire l'accesso alle procedure di asilo attraverso l'imposizione di tempi strettissimi per la presentazione delle domande e degli eventuali ricorsi giudiziari contro i dinieghi; c) l'introduzione del concetto del paese d'origine sicuro¹⁵⁷ e al contempo l'adozione di interpretazioni sempre più restrittive dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra e la creazione di nuove forme di protezione parziale come la protezione temporanea o la protezione sussidiaria, la creazione di strutture di supporto nei paesi limitrofi e comunque nella regione di origine¹⁵⁸; d) la riduzione dell'offerta di prestazioni sociali per i richiedenti asilo e l'introduzione di misure di detenzione per gli stessi, quale deterrente alla presentazione delle domande¹⁵⁹. Queste politiche restrittive e di contenimento riferite ai flussi di rifugiati hanno di fatto contribuito alla creazione, nell'immaginario collettivo, di quel legame tra l'immigrazione in generale e l'asilo che ancora oggi, impedisce all'opinione pubblica di attuare una concreta distinzione tra i due fenomeni.

Con la nascita della Comunità Europea, tuttavia, divenne immediatamente necessario portare avanti anche un intervento unificativo delle politiche in materia d'asilo e di migrazione, all'interno degli stati membri. Nonostante l'urgenza in tale campo il processo di c.d. *comunitarizzazione* fu lungo e complesso, creando non pochi problemi agli stati membri, che da principio rifiutarono di fare concessioni, oppure, guardando da un'altra prospettiva, di accettare limitazioni, relativamente alla propria sovranità territoriale e al potere di decidere liberamente relativamente alla circolazione nei propri territori non solo di non-cittadini ma, soprattutto, di persone estranee alla Comunità¹⁶⁰. In particolare l'idea alla base del dibattito politico comunitario in questo settore era sostanzialmente che i richiedenti asilo, allo stesso modo dei terroristi e dei criminali comuni erano potenzialmente pericolosi per la sicurezza dei singoli stati membri e che in qual-

¹⁵⁷ D. Winterbourne e P. Shah, *Refugees and Safe Countries of Origin*, in P. Shah e C.F. Doebbler (eds.), *United Kingdom Asylum Law and Its European Context*, Gems Soas Publications, London 1999, pagg. 66-80.

¹⁵⁸ Si veda il paragrafo 3 del primo capitolo.

¹⁵⁹ A. Hurwitz, *The Collective Responsibility of States To Protect Refugees*, cit., pagg. 17-20.

che modo era necessario compensare i rischi creati dall'abolizione delle frontiere tra gli stati¹⁶¹.

Il processo di armonizzazione si sviluppò, sostanzialmente, in due fasi: la prima che durò dal 1985 al 1999, e terminò con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e la *comunitarizzazione* del c.d. Terzo Pilastro; la seconda dal 1999 al 2004/2005 con l'adozione del Programma dell'Aja¹⁶² e l'adozione di quattro importanti direttive, volte ad unificare nei vari stati membri la disciplina della protezione temporanea in caso di afflussi massivi di rifugiati (Dir. 2001/55/CE), standards minimi di accoglimento dei richiedenti asilo (Dir. 2003/9/CE), la qualificazione della protezione internazionale (Dir. 2004/83/CE) e, da ultimo le procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale (Dir. 2005/81/CE).

Il primo passo, in questa direzione, fu compiuto tramite l'istituzione, a Londra nel 1986, del gruppo *ad hoc* "Immigrazione", composto da 12 ministri degli Interni e/o della Giustizia, degli stati membri. A tale gruppo furono affidati svariati compiti nel settore, poi ridistribuiti tra una serie di sottogruppi, tra cui due, in particolare, si occuparono specificatamente di asilo e di controllo alle frontiere esterne¹⁶³. All'operato di tale gruppo furono mosse diverse critiche, principalmente connesse ai suoi stretti rapporti con le istituzioni comunitarie, in particolare il Consiglio e la Commissione che, in qualche modo, ne minavano il carattere intergovernativo. Tuttavia molti documenti in materia sono dovuti al suo operato e tra essi sono particolarmente importanti la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990¹⁶⁴, la bozza di Convenzione sulle frontiere esterne¹⁶⁵, e una bozza di Risoluzione, poi approvata dal Consiglio dell'Unione Europea nel 1992, sulle domande d'asilo manifestamente infondate. Il gruppo lavorò anche alla bozza di

¹⁶⁰ E. Guild, *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, University of Nijmegen, Kluwer European Law Library, The Hague 2004.

¹⁶¹ D. Bigo, *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Fondation Nationale des sciences politiques, Parigi 1996.

¹⁶² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 10 maggio 2005 – Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia, COM(2005) 184 definitivo – Gazzetta ufficiale C 236 del 24.9.2005.

¹⁶³ M. Pastore, "La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna", in B. Nascimbene (a cura di), *Da Schengen a Maastricht*, Giuffrè, Milano 1995; D. Bigo, *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Fondation Nationale des sciences politiques, cit.

¹⁶⁴ Il testo integrale della Convenzione di Dublino può essere letto e scaricato dal sito web della Camera dei Deputati, <http://www.camera.it/bicamerale/schengen/fonti/convdubl.htm>.

¹⁶⁵ Allora non si trovava un accordo sullo stretto di Gibilterra tra Portogallo, Spagna e Regno Unito. Tuttavia non affronterò in questa sede la disciplina di tale Convenzione.

una convenzione per la creazione di un sistema centralizzato per la raccolta delle impronte digitali che fu però adottato solo successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, in forma di Regolamento¹⁶⁶.

La Convenzione di Dublino, in particolare, ebbe un'influenza importantissima sull'evolversi di una politica comunitaria in materia di asilo, anche se poi, di fatto, dimostrò di non funzionare correttamente. Il punto focale di tale Convenzione fu il tentativo di introdurre e di estendere a tutti gli allora stati membri la c.d. "regola della possibilità unica", con cui si voleva garantire che tutte le domande d'asilo presentate all'interno della Comunità sarebbero state esaminate dallo stato competente in base ai criteri previsti dal Trattato. In sostanza, la Convenzione voleva porre un limite al fenomeno dei c.d. *rifugiati in orbita*, attraverso l'adozione di criteri comuni e condivisi da tutti gli stati membri. Tuttavia la Convenzione di Dublino, che entrò poi in vigore solo nel settembre del 1997, istituì una politica talmente restrittiva che fu spesso accusata di aver risolto il problema dei rifugiati in orbita, limitando e riducendo però semplicemente la possibilità stessa di divenire rifugiato¹⁶⁷. La Convenzione di Dublino introdusse, infatti, il principio "del paese di primo arrivo" come paese competente ad esaminare la domanda d'asilo, considerando in tale categoria qualunque paese in cui il rifugiato fosse passato e in cui avesse avuto la possibilità di presentare la sua richiesta e cancellando completamente la possibilità che uno stato potesse essere più idoneo di un altro ad accogliere il rifugiato. Ai sensi degli articoli 4, 5, 6, 7, e 8, erano infatti considerati idonei, in ordine discendente, queglii stati in cui il rifugiato avesse una moglie o un figlio minore di anni 18, che fossero già stati riconosciuti come rifugiati ex Convenzione di Ginevra; lo stato in cui l'applicante fosse stato provvisto di un permesso di soggiorno, o di un visto di ingresso; lo stato attraverso il quale il richiedente fosse entrato illegalmente in Europa salvo che, precedentemente, avesse aspettato, per più di sei mesi, la risposta ad una richiesta presentata legittimamente in un altro stato membro; lo stato che avrebbe dovuto essere responsabile del controllo delle frontiere esterne e in tutti gli altri casi, lo stato della prima richiesta d'asilo, inclusi tutti gli stati in cui la richiesta fosse stata precedentemente respinta. Gli stati inoltre furono lasciati liberi di decidere indi-

¹⁶⁶ Regolamento n.2575 del 1 dicembre 2000, riguardante l'istituzione del sistema Eurodac di controllo e comparazione delle impronte digitali. Si veda *infra*.

¹⁶⁷ M. Pastore, "La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna", cit.; A. Hurwitz, "The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment", *International Journal of Refugee Law*, 1999, 11, pag. 646 e ss.

pendentemente se applicare o meno criteri più generosi e se concedere o negare la protezione per ragioni umanitarie. L'unica innovazione positiva, prevista da tale documento all'articolo 3.1, fu l'introduzione di un obbligo, per gli stati membri, di esaminare sempre la richiesta del rifugiato che si fosse presentato ai confini di tali stati. L'aver istituito una responsabilità relativamente all'esame della domanda non implicò, tuttavia, un divieto per lo stato membro interessato di rinviare il rifugiato in un altro paese, fuori dalla Comunità, secondo quanto stabilito dalla propria normativa nazionale. Il problema dei rifugiati in orbita non fu, pertanto, risolto, ma la Convenzione si limitò ad identificare, tramite i già esaminati criteri, una serie possibile di primi paesi di ritorno¹⁶⁸. In particolare, è stato sottolineato che, se essa avesse avuto un'applicazione fedele alla sua formulazione, lo spostamento di domande verso gli stati dislocati lungo i confini della Comunità – in quanto, nella maggior parte dei casi, paesi di primo arrivo – sarebbe stato enorme mentre, di fatto, non fu così. Nel lungo periodo, si notò anche che tale normativa, non solo non riduceva le tempistiche delle procedure (allungandole addirittura), ma, inoltre, violava il diritto al ricongiungimento familiare¹⁶⁹.

Un altro limite insito in tale documento fu che il rifugiato riconosciuto ai sensi della Convenzione di Dublino avrebbe ottenuto solo l'accesso allo stato membro in cui la domanda era stata presentata, e non a tutta l'Unione, dovendo per questo aspettare di essere riconosciuto come cittadino dello stato in cui aveva presentato richiesta d'asilo. Le tempistiche per questa procedura non erano però regolate dalla Convenzione, ma lasciate alla normativa nazionale, e questo favoriva più un processo di diversificazione che di *comunitarizzazione*.

In seguito all'adozione di tale Convenzione, furono mossi altri passi verso un'unificazione della disciplina in materia di asilo e immigrazione, inserendo l'attività del gruppo "Immigrazione", all'interno di un vero e proprio strumento normativo. La redazione del Trattato di Maastricht nel 1992 fece in primo luogo confluire nel Primo Pilastro le previsioni del Trattato della Comunità Europea del 1957, in secondo luogo fece rientrare la politica estera e di sicurezza comune nel Secondo Pilastro, soggetto solo ad un controllo comunitario parziale e, in terzo luogo, creò il Terzo Pilastro, per la cooperazione in materia di giustizia ed affari interni, in cui rientravano anche

¹⁶⁸ N. Blake, *The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union*, in G. Harlow (ed.), *Implementing Amsterdam*, Hart Publishing, Oxford 2001.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

l'immigrazione, l'asilo e la disciplina relativa ai controlli alle frontiere. Relativamente al Terzo Pilastro si decise di utilizzare il c.d. metodo della "Cooperazione Intergovernativa", onde attribuire il potere decisionale ai governi degli stati membri e non alle istituzioni comunitarie.

L'ultimo, e forse più rilevante, passo verso la *comunitarizzazione* della materia dell'asilo, in questa prima fase, fu compiuto con l'adozione del Trattato di Amsterdam, nel 1997, che si preoccupò di integrare il Terzo Pilastro e le previsioni di Schengen nel Trattato della Comunità Europea, anche se con alcune notevoli eccezioni.

Il Titolo IV del Trattato, entrato in vigore nel 1999, si riproponeva come obiettivo la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, relativamente ai visti, all'asilo, all'immigrazione e a tutte le altre politiche connesse alla libera circolazione delle persone.

In modo particolare l'art. 63 del Trattato stabiliva una serie di misure che Il Consiglio di Europa si impegnava ad adottare entro 5 anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, anche nel settore dell'asilo. Tali misure includevano: i criteri e i meccanismi per determinare quale Stato Membro era competente ad esaminare le domande d'asilo; standards minimi di protezione nel ricevimento dei richiedenti asilo negli Stati Membri; standards minimi in materia dei criteri di qualificazioni dello status di rifugiato, standards minimi nelle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato nonché standards minimi in materia di protezione temporanea per persone comunque bisognose di protezione internazionale e che non possono comunque fare ritorno nel proprio paese di origine.

È importante sottolineare come alcuni Stati, il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda non accettarono che l'implementazione del Trattato di Amsterdam portasse all'abolizione totale delle frontiere e dei controlli delle stesse, posto che ciò avrebbe consentito anche ai cittadini di paesi terzi presenti, a qualunque titolo, in uno Stato Membro, di muoversi liberamente e senza controllo in tutto il territorio della Comunità Europea. In particolare il Regno Unito, e con esso l'Irlanda, rifiutarono in maniera assoluta la *comunitarizzazione* del Terzo pilastro, in materia di giustizia e affari interni e mantennero il diritto di effettuare controlli alle proprie frontiere e di non aderire alle misure previste dal titolo IV del Trattato di Amsterdam¹⁷⁰. In realtà, pur non avendo mai

¹⁷⁰ Tali misure furono istituzionalizzate attraverso due Protocolli aggiuntivi al Trattato stesso.

formalmente rinunciato a tali diritti, il Regno Unito è stato uno degli stati più attivi nell'adozione dei cinque strumenti di *comunitarizzazione* sopra elencati ed ha anche aderito al Regolamento 2725/2000, per l'istituzione di un archivio comune di impronte digitali ¹⁷¹.

Si imponeva però la necessità di chiarire l'esatto significato da attribuire al Titolo IV, dato che la sua formulazione si prestava, almeno originariamente, a molteplici interpretazioni. Il Consiglio di Europa, riunitosi a Tampere nel 1999, si prefisse proprio di fissare gli obiettivi dell'Unione nella nuova area, con particolare attenzione alle materie relative all'immigrazione e all'asilo. In particolare, il Consiglio riconobbe che le problematiche relative all'asilo e all'immigrazione, andavano sì valutate separatamente, ma con una profonda attenzione ai tratti che le accomunavano e che, proprio per questa ragione, era importante che ricevessero un trattamento in modo unitario a livello Comunitario.

Le nuove politiche, all'interno degli stati membri, andavano pertanto improntate a linee-guida definite dal Consiglio, in seguito a *inputs* della Commissione che tenesse conto non solo della capacità di accoglienza dei singoli stati, ma anche di loro eventuali legami storico-culturali, con i paesi d'origine¹⁷². La Conclusione del Consiglio fu che

*“[l]’obiettivo è un’Unione europea aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati e di altri importanti strumenti internazionali per i diritti dell’uomo, e capace di rispondere ai bisogni umanitari con la solidarietà. Deve altresì essere messo a punto un approccio comune per garantire l’integrazione nella nostra società dei cittadini di paesi terzi che soggiornano legalmente nell’Unione”*¹⁷³.

Tale affermazione segnò probabilmente, uno dei momenti di maggior coesione nella creazione di un C.E.A.S.¹⁷⁴, diretto all'applicazione totale della Convenzione di

¹⁷¹ A. Hurwitz, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, cit., pagg. 42-43.

¹⁷² S. Guibunda, “Politiche di Immigrazione nella UE”, Seminario Jean Monnet “L’UE: Organizzazione politica e socio-economica”, 2005, Roma, file scaricabile dal sito web http://w3.uniroma1.it/jeanmonnet/tesine_2005/ImmigrazioneGuibunda.doc.

¹⁷³ Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999 http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_it.htm#milestones.

¹⁷⁴ Common European Asylum System.

Ginevra e volto ad assicurare che nessun richiedente, non solo non sarebbe mai più stato respinto verso l'originario paese in cui la sua vita e la sua libertà erano state messe in pericolo, ma sarebbe anche stato considerato, e come tale trattato, come tutti gli altri cittadini dell'Unione. Per la realizzazione di tali obiettivi il Consiglio si propose di realizzare forme di "partenariato con i paesi terzi interessati, al fine di promuovere lo sviluppo comune".

Nonostante queste forti affermazioni, il Consiglio Europeo sui Rifugiati e gli Esiliati ha pubblicato un rapporto nel 2004 che, analizzando gli anni intercorsi tra il Consiglio di Tampere nel 1999 e quello di Bruxelles del 2004, tende a dimostrare come in realtà poco sia stato fatto per la concreta attuazione di uno spazio C.E.A.S. effettivamente proteso verso gli obiettivi poc' anzi citati¹⁷⁵.

In questo senso, infatti, già durante il Consiglio di Siviglia, nel 2002, si era notato un cambiamento, quanto meno degli orientamenti, in questa materia. Durante tale incontro, si era infatti voluto puntualizzare come fosse necessario che l'esame delle domande di protezione internazionale presentate dai richiedenti asilo venisse svolta in maniera veloce ed efficiente, e come fosse assolutamente necessario evitare un abuso del sistema, rinviando i falsi richiedenti, il più rapidamente possibile, verso il loro paese di origine. L'importanza dell'adozione di procedure rapide ed efficienti fu poi ribadita anche durante il Consiglio di Salonicco, nel 2003.

La direzione presa dal Consiglio e dagli stati membri in generale, in tale periodo sembrava essere rivolta alla produzione di limiti all'accesso ad una serie di eque procedure, più che a garantire un'effettiva tutela ai richiedenti protezione. Tale orientamento fece sì che le istituzioni si sentissero legittimate a lasciare, comunque, un'ampia autonomia agli stati membri in questo settore e ad un allontanamento da quella esigenza di unitarietà, precedentemente avvertita.

Risulta dunque naturale chiedersi se effettivamente questo processo di armonizzazione della normativa abbia raggiunto il suo scopo di rendere più forti ed aderenti agli obiettivi internazionali relativi alla protezione dei diritti umani le misure europee o se, invece, lo stesso non sia più che altro servito agli stati membri per adottare una parvenza di standards minimi di protezione, in realtà fortemente influenzati dal desiderio di gestire

¹⁷⁵ D. Stevens, *Asylum Seekers in the New Europe: Time for a Rethink?*, in Prakash Shah (ed.), *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, Cavendish Publishing, London 2005.

in maniera autonoma a livello regionale la politica relativa alle migrazioni in generale. È stato rilevato come a partire dal 1999, in realtà

*“l’Unione Europea abbia investito milioni di euro per incrementare il numero delle guardie di frontiera, per rafforzare i controlli in alto mare, nell’utilizzo di elicotteri e attrezzature di sorveglianza come gli apparecchi ad infrarossi, per sperimentare l’utilizzo di satelliti onde intercettare individui che passano le frontiere e nell’utilizzo di speciali attrezzature biometriche e per la rilevazione delle impronte”*¹⁷⁶

Non è mancato poi chi ha criticato questa prima fase del sistema comune di asilo, poichè in realtà la stessa si è concretizzata attraverso un’enorme confusione tra le misure relative all’asilo e quelle, invece, relative all’immigrazione in generale distorcendo di fatto le misure di protezione al fine di utilizzarle nell’ambito delle strategie volte al controllo delle migrazioni ¹⁷⁷. Tale circostanza risulterà altresì confermata in seguito dall’analisi della nuova Direttiva sulle Procedure del 2005¹⁷⁸.

3. Gli strumenti di diritto derivato: l’evoluzione della normativa comunitaria in materia di asilo

In seguito a quanto stabilito con l’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam¹⁷⁹ e alle politiche decise durante il Consiglio di Tampere, gli organismi comunitari hanno elaborato una serie di norme vincolanti, con il preciso intento di fissare una serie di parametri in materia di asilo. Sono importanti da considerare, soprattutto, la Direttiva 2001/55/CE, relativa alla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di profughi, la Direttiva 2003/9/CE, riguardante l’accoglienza dei richiedenti asilo, la Direttiva sulla qualificazione dello straniero in cerca di protezione internazionale 2004/83/CE, e il Regolamento c.d. Dublino II, “Criteri e meccanismi di determinazione dello stato

¹⁷⁶ Traduzione libera dall’inglese da European Council Refugees and Exiles (ECRE), *Broken Promises – Forgotten Principles: An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection, Tampere 1999–Brussels 2004*, www.ecre.org 2008.

¹⁷⁷ J. Mac Adam, “Regionalising International Refugee Law in The European Union: Democratic Revision Or Revisionist Democracy?”, *Victoria University of Wellington Law Review*, 28, 2007 pag. 261.

¹⁷⁸ S. Craig e M. Fletcher, *Deflecting Refugees: A Critique of the EC Asylum Procedures Directive*, in Prakash Shah (ed.), *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, cit.

¹⁷⁹ Il Trattato di Amsterdam fu firmato il 02 ottobre del 1997 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale C 340, il 10 novembre 1997, entrò però in vigore solo successivamente nel 1999, abrogò sia il Trattato di Roma che il Trattato di Maastricht. In proposito si veda A. Duff, *The Treaty of Amsterdam*, Federal Trust for Education and Research and Immigration Law Practitioners Association European, 1997.

membro competente per l'esame di una domanda d'asilo", testo che si riproponeva sostanzialmente di ovviare alle mancanze della, già citata, Convenzione di Dublino.

La Direttiva 2001/55/CE aveva il compito, e con esso il merito, di colmare alcune delle lacune create dalla formulazione della Convenzione di Ginevra, e dalla normativa internazionale in generale. Per la prima volta veniva riconosciuto istituzionalmente il bisogno di offrire protezione anche "*alle persone fuggite da zone di conflitto armato, o violenza endemica*", e anche "*alle persone [...] soggette a rischio grave di violazione*"¹⁸⁰.

Tale norma (art. 3, co. 1), concedeva inoltre una protezione temporanea a carattere straordinario che non contrasta, e non intendeva pertanto sostituire, la possibilità, qualora ne sussistano i requisiti, di essere riconosciuti rifugiati ai sensi dell'articolo 1, della Convenzione di Ginevra. La norma, pertanto, introduceva un criterio alternativo, ma non sostitutivo o concorrenziale, a quello previsto dall'articolo 1 della Convenzione. Tale direttiva si limitava a stabilire gli standard minimi per i casi, eventuali, in cui il Consiglio della U.E. decida, votando a maggioranza qualificata, di aprire le proprie frontiere all'esodo di massa di profughi che richiedono, e sono qualificabili, come destinatari di protezione umanitaria temporanea (art. 5). In seguito a tale decisione il Consiglio può anche dichiarare lo stato di emergenza ed adottare misure volte ad assicurare la concreta implementazione di tale protezione temporanea¹⁸¹. La concreta realizzazione di tali misure rientra nella Decisione 2004/904/CE del Consiglio, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea il 28/12/2004, che ha istituito il "Fondo Europeo per i rifugiati", per il periodo che va dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2010. L'istituzione di tale Fondo mirava ad aiutare gli stati membri nel coordinamento e nella realizzazione delle misure di accoglienza dei rifugiati *ex* Convenzione di Ginevra e di qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che beneficiasse di una forma di protezione sussidiaria ai sensi della Direttiva 2004/83/CE¹⁸². Tale Direttiva, infatti, reca norme minime sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; di qualsiasi cittadino che abbia domandato di

¹⁸⁰ Cfr Considerando della direttiva 2001/55/CE.

¹⁸¹ D. Luca, "Questioning Temporary Protection", *International Journal of Refugee Law*, 6, 1994, pag. 535-561.

¹⁸² In proposito si veda anche O. F. Sidorenko, *The Common European Asylum System*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2007.

essere ammesso ad una delle forme di protezione precedenti; ed infine, di qualsiasi cittadino di paesi terzi o apolidi che benefici di un regime di protezione temporanea ai sensi della direttiva 2001/55/CE. Il Fondo sostiene gli stati membri in tutte le politiche riguardanti l'accoglienza e le procedure per il riconoscimento dell'asilo, l'integrazione e, quando ve ne siano le condizioni, l'eventuale rimpatrio volontario. Inoltre, nel caso di attuazione dei meccanismi di protezione temporanea previsti dalla Direttiva 2001/55/CE, il Fondo può essere utilizzato per finanziare misure urgenti a favore degli stati membri¹⁸³. L'articolo 4 di tale Direttiva prevede che la protezione temporanea sia pari ad un anno, salvo proroga massima di sei mesi in sei mesi, per un periodo di massimo un anno, con la possibilità di proroghe ulteriori, qualora continuino a sussistere le condizioni che hanno motivato la concessione iniziale della protezione. Tale protezione può essere ritirata anche prima dello scadere dell'anno, qualora le condizioni che l'hanno resa necessaria vengano meno e sia possibile procedere a rimpatri volontari e sicuri verso i paesi di origine. Tale norma si preoccupa, sostanzialmente, di garantire standards minimi per offrire una tutela immediata agli sfollati anche se, in realtà, la sua operatività dipende, di volta in volta, da una decisione adottata dal Consiglio dell'U.E.¹⁸⁴ La sua formulazione si inseriva nel percorso per raggiungere una politica comune a livello europeo, in tema di asilo, avviato dal Consiglio di Tampere del 1999. Alcuni punti di tale Direttiva sono tuttavia suscettibili di critiche¹⁸⁵. In particolare, non è fatto alcun riferimento alla possibilità per i profughi, destinatari di protezione umanitaria temporanea, di un diritto alla libera circolazione nei vari stati membri, e all'interno dell'Unione. Inoltre, è stata fortemente criticata la previsione dell'articolo 12 che, pur garantendo a tali rifugiati il diritto al lavoro, prevede anche che tale diritto possa essere ristretto per favorire i cittadini degli stati membri dell'U.E., o quelli appartenenti allo spazio economico europeo o quelli appartenenti ad uno stato terzo, ma legalmente residenti nel territorio dell'Unione.

Successivamente, la Direttiva 2003/9/CE si è occupata dell'istituzione di standard minimi di trattamento e di accoglienza da applicare ai richiedenti asilo, a cui devono sottostare tutti gli stati membri. Tali standard vanno rispettati in tutte le fasi della

¹⁸³ E. Guild, *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, cit.

¹⁸⁴ Tale direttiva non è stata applicata, ad esempio, né agli sfollati dei bombardamenti in Afghanistan, né ai rifugiati provenienti dall'attuale guerra in Iraq.

¹⁸⁵ P. Troianello, *Il diritto di asilo nell'Unione Europea*, in B. Bilotta e F. Cappelletti (a cura di), *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 91.

procedura e vanno applicati nei confronti di qualunque richiedente. Vengono anche delineate alcune categorie in cui la protezione è ulteriormente rafforzata. In particolare, sono suscettibili di maggior tutela i minori che raggiungono l'Unione senza la presenza di un adulto. Gli stati venivano però lasciati liberi di introdurre, eventuali normative con previsioni più vantaggiose, ma dovevano adattare la disciplina nazionale a quella comunitaria entro il 6 Febbraio 2005. Le disposizioni contenute in tale Direttiva non si applicano quando ci si trova nel campo di applicazione della Direttiva 2001/55/CE. Gli obiettivi di tale norma sono di raggiungere, tramite l'istituzione di standards minimi di accoglienza, un tenore di vita omogeneo per tutti i rifugiati all'interno degli stati membri. Inoltre vengono previste regole che possono garantire l'unità del nucleo familiare, composto dal coniuge o dal convivente e dai figli minori, affinché gli appartenenti allo stesso nucleo non vengano divisi e sparpagliati fra i diversi stati. Tale Direttiva prevede poi che all'asilante venga rilasciato un documento che gli concede uno *status* di richiedente, entro tre giorni dalla proposizione della domanda, per il periodo in cui "la domanda è pendente o in esame" (art. 6)¹⁸⁶.

Le singole normative nazionali possono limitare la libertà di movimento dei richiedenti asilo e anche confinarli in una determinata zona, al fine di rendere più rapide ed efficaci le procedure. Tali limitazioni però dovrebbero essere previste solo in una serie di circostanze a carattere straordinario e temporaneo mentre, di fatto, il dettato di tale norma riconosce agli stati un potere discrezionale grazie al quale tali limiti hanno assunto carattere ordinario e permanente. È stato, inoltre, osservato¹⁸⁷ che tale previsione, negli attuali termini, si pone in contrasto con l'art. 2, comma 3, del Protocollo 4 della C.E.D.U., secondo cui non può essere imposta nessuna restrizione della libertà di libero movimento, se non nei casi previsti dalla legge, al fine di garantire la sicurezza nazionale, il mantenimento dell'ordine pubblico, la prevenzione delle infrazioni penali, la protezione della salute e della morale o dei diritti e delle libertà altrui.

Il richiedente asilo, secondo tale direttiva, poteva accedere al mercato del lavoro solo quando, scaduto il primo anno, non avesse ottenuto risposta alla sua richiesta e tale ritardo non fosse dovuto a cause a lui direttamente imputabili. Tuttavia anche in questo ambito, la discrezionalità concessa agli stati membri è amplissima. Gli stati membri si

¹⁸⁶ L. Neri, "Profili sostanziali: Lo *status* di rifugiato", in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova 2004.

¹⁸⁷ P. Troianello, *op. cit.*, pag. 92.

dovrebbero anche impegnare a garantire che i richiedenti asilo, autorizzati a soggiornare negli stati membri, abbiano accesso alle strutture sanitarie, di alloggio, alimentari ed educative, prestando particolare attenzione alle categorie di richiedenti più deboli quali minori, donne, anziani o persone che siano state vittime di violenze fisiche o psicologiche. Inoltre al richiedente deve essere garantita la possibilità di ricorrere davanti ad un organo giudiziario dello stato membro interessato per contestare o comunque agire avverso il diniego di fornirgli assistenza materiale ed economica.

Ma ancora più importante nel processo di armonizzazione delle procedure comunitarie fu l'adozione, nell'aprile del 2004 della Direttiva 2004/83/CE, c.d. "Direttiva sullo status di rifugiato". Tale norma si prefiggeva come obiettivo principale la rielaborazione dei confini della definizione di rifugiato, sempre all'interno del "progetto" delineato durante il Consiglio di Tampere, volto alla creazione di un regime comune in materia d'asilo. Tale Direttiva è rivolta a creare un sistema comune, all'interno dell'Unione, per il riconoscimento di quei richiedenti asilo che hanno bisogno di una concreta tutela internazionale e per il conferimento di un insieme di benefici e diritti fondamentali. L'introduzione di questa previsione mirava a ridurre fortemente il numero dei criteri per i riconoscimenti, all'interno degli stati membri, onde eliminare il c. d. fenomeno dell' "asylum shopping"¹⁸⁸, dovuto alla diversità di criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato all'interno dei vari stati. Tale fenomeno, infatti, portava i richiedenti ad "eleggere" uno stato dove recarsi, invece di un altro, in base al livello di semplicità della procedura e all'esistenza di requisiti più accessibili.

Tale documento, introduceva inoltre importanti novità per quelle categorie che non rientravano nelle previsioni della Convenzione di Ginevra, quali le vittime delle guerre civili, oltre ad importanti innovazioni interpretative della già citata Convenzione, prevedendo considerazioni relative al genere, in modo da fare rientrare nella definizione di rifugiato colui che nutre fondati timori di essere perseguitato in ragione del sesso o dell'orientamento sessuale. Alla luce di tale innovazione, dovrebbero essere riconosciute come fondate anche le eventuali richieste di asilo presentate da donne per atti di violenza sessuale, o mutilazioni genitali femminili, o quelle presentate da persone perseguitate per i propri gusti sessuali.

¹⁸⁸ Sul fenomeno si veda F. P. Miller, A.F. Vandome, J. McBrewester, *Asylum Shopping*, Alphascrib Publishing, London 2010.

La Direttiva citata ha poi innovato completamente la nozione di “responsabile” della persecuzione nei confronti del richiedente asilo, che viene estesa anche “*ai partiti e alle organizzazioni che controllano lo stato o una parte consistente del suo territorio*” (art. 6, lett. b), così come anche soggetti non statuali, quali le milizie. È stato tuttavia sottolineato che tale previsione tende, ancora una volta, a marcare la differenza di tutela tra i rifugiati *de facto*, destinatari di protezione sussidiaria, rispetto a coloro che sono riconosciuti rifugiati in base alla Convenzione di Ginevra¹⁸⁹, più che ad individuare nuovi orizzonti nell’ambito della definizione dello status di rifugiato.

In questo processo di armonizzazione della disciplina europea si è inserito anche il Regolamento 343/2003, c.d. Dublino II, che ha sostituito la Convenzione di Dublino, stabilendo nuovi, ma comunque simili, criteri e meccanismi per l’individuazione dello stato competente per l’esame di una domanda presentata in uno degli stati membri da un cittadino di un paese terzo. Tale Regolamento, applicabile in tutti i paesi della U.E., mira ad evitare che nessun richiedente asilo venga rinviato nel paese in cui rischia di essere sottoposto a persecuzione e che, quindi, la sua e ogni altra richiesta venga correttamente valutata, da uno degli stati membri che sono ritenuti paesi sicuri. Tale Regolamento si ispira, pertanto, ad un rispetto assoluto del principio di *non-refoulement*, ex art. 33 Convenzione di Ginevra, alle linee-guida del Consiglio di Tampere e alla necessità di accelerare e allo stesso tempo rendere più efficienti le procedure d’esame delle domande. Sono previsti tre mesi, dal giorno in cui uno stato membro riceve una domanda d’asilo, per presentare una richiesta di presa in carico ad un altro stato, se l’amministrazione interpellata ritiene di avere valide ragioni per ritenere che quest’ultimo sia competente all’esame della domanda. Se in questo lasso di tempo non viene presentata alcuna domanda di presa in carico, il primo stato ricevente la domanda è considerato competente e deve procedere senz’altro all’esame della domanda ricevuta.

È stata anche introdotta una sanzione per lo stato che non trasferisca il richiedente asilo entro sei mesi da quando ha ricevuto l’accettazione dello stato competente. Scaduto tale periodo lo stato inadempiente sarà comunque considerato competente.

Il Regolamento Dublino II istituisce, poi, una serie di criteri gerarchici per l’individuazione dello stato membro competente all’esame della domanda d’asilo, riguardanti tutti i richiedenti asilo, entrati legalmente o non, in uno degli stati membri.

¹⁸⁹ P. Troianello, *op. cit.*, pag. 92.

Vengono anche previsti una serie di criteri residuali, tra i quali è importante sottolineare quello relativo all'applicazione della Clausola Umanitaria, volta ad assicurare il ricongiungimento dei membri di una stessa famiglia per ragioni umanitarie, basate su fattori e affinità culturali, anche quando tale stato non avrebbe dovuto essere, in base ai criteri principali, competente.

Il richiedente asilo può sempre presentare ricorso contro il trasferimento nello stato che è stato ritenuto competente, ma tale ricorso, salvo che l'autorità giudiziaria non stabilisca diversamente, non ha efficacia sospensiva.

La novità più importante riguarda, probabilmente, la presentazione di domande d'asilo nelle zone internazionali di transito degli aeroporti. In passato è, infatti, capitato che gli stati membri si servissero di una finzione giuridica relativa a tali zone internazionali, onde evitare di ammettere i richiedenti sul proprio territorio e in base al principio di *non-refoulement*, ex Convenzione di Ginevra, e dover poi analizzare le loro domande d'asilo. Il Regolamento Dublino II introduce, in questo senso, l'obbligo per lo stato membro in cui l'aeroporto è situato di esaminare la domanda.

L'ultimo passo verso il raggiungimento di una disciplina comune in questo settore è stato compiuto dalla Direttiva sulle Procedure, 2005/83/CE, che avrebbe dovuto completare la prima fase di costruzione di un Sistema Comune Europeo di Asilo¹⁹⁰.

Come ho detto in precedenza, gli orientamenti più recenti del Consiglio (Siviglia, Salonico), hanno dimostrato come le priorità degli stati membri in questo settore sembrino cambiate. All'interno di tale cambiamento s'inserisce anche l'accordo raggiunto dal Consiglio Giustizia e Affari Interni, in Lussemburgo, il 29 aprile 2004, relativamente alla Direttiva sulle Procedure. Dopo un'ulteriore serie di negoziati politici la Direttiva fu realizzata, solamente nel 2005, con l'obiettivo di regolare le modalità con cui le decisioni sulle domande d'asilo vengono prese e gli standard minimi relativi alle procedure per il riconoscimento. Le reazioni a questo documento furono molteplici. In particolare, la Commissione manifestò il proprio entusiasmo affermando che tale normativa avrebbe garantito *“all'interno dell'Unione Europea che tutte le procedure”* avrebbero avuto *“le stesse caratteristiche pur mantenendo coerenza con le altre previ-*

¹⁹⁰ C.E.A.S.

sioni internazionali”¹⁹¹. Al contrario l’U.N.H.C.R.¹⁹², in una conferenza stampa del 30 aprile 2004, ha fortemente criticato alcune previsioni di questa Direttiva, affermando che se il punto di partenza offerto dalle linee-guida, indicate dalla Commissione sulla materia, era stato certamente positivo, invece l’accordo in seguito raggiunto dagli stati ha portato a risultati quanto mai deludenti. La formulazione di tale norma ha, ancora una volta, lasciato troppa autonomia alle singole legislazioni nazionali, consentendo così un elevato rischio che le domande d’asilo ricevano trattamenti peggiori. L’opinione dell’U.N.H.C.R. è che gli stati si stiano allontanando da quella serie di principi enunciati a Tampere nel 1999 e che avrebbero dovuto portare ad una disciplina unitaria della materia.

Il testo attuale è decisamente meno incisivo dell’originaria proposta della Commissione, ed è spesso “*oscuro e incoerente*”¹⁹³. Le reazioni del Consiglio Europeo per i Rifugiati e gli Esiliati¹⁹⁴ sono state altrettanto severe.

Il largo margine di discrezionalità lasciato agli stati membri nel decidere le Procedure da adottare, produce il risultato di compiere numerosi passi indietro rispetto ai risultati raggiunti con gli strumenti precedentemente adottati, sulla scia del Consiglio di Tampere¹⁹⁵. Ad esempio, la normativa non introduce alcuna novità riguardante le donne, parti dei nuclei famigliari, poiché continua a prevedere che solo il richiedente principale, normalmente il padre di famiglia, venga intervistato. La Direttiva stabilisce anche che ai richiedenti che abbiano reso dichiarazioni incoerenti, contraddittorie, con descrizioni confuse o inconsistenti, possa essere rifiutata anche l’intervista. Inoltre, le previsioni di questo articolo risultano in contrasto con quanto l’U.N.H.C.R. ha stabilito (1992) e ribadito nel tempo con la redazione del Manuale per le procedure e i criteri per la determinazione dello *status* di rifugiato. Ivi è espressamente statuito che ai richiedenti

¹⁹¹ Traduzione personale dall’inglese, S. Craig e M. Fletcher, “Deflecting Refugees: A Critique of the EC Asylum Procedures Directive”, in Prakash Shah (ed.), *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, cit., pag. 59.

¹⁹² In “*UNHCR regrets missed opportunity to adopt high EU asylum standards*”, 30 Aprile 2004, rinvenibile on-line al seguente indirizzo-
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/news/opendoc.htm?tbl=NEWS&id=40921f4e4&page=news> e in “*UNHCR comments on proposed E.U. Asylum Procedures Directive*”, 29 Marzo 2005, in <http://www.unhcr.org>.

¹⁹³ Traduzione personale dall’inglese in S. Craig e M. Fletcher, *op. cit.*, pag. 60.

¹⁹⁴ E.C.R.E.

¹⁹⁵ Mi riferisco al precedente blocco di Direttive, 2001/55/CE, 2003/9/CE, 2004/83/CE, commentato *su-
pra*.

debba sempre essere lasciato il beneficio del dubbio¹⁹⁶. Inoltre, pur prevedendo che gli Stati membri non possono rifiutare l'esame di una domanda tardiva, la stessa disposizione non prevede la possibilità di avvalersi delle procedure accelerate, quando non sia stato dimostrato che tale ritardo sia dovuto a cause inevitabili. La Direttiva, pur contemplando la necessità per gli stati membri di garantire l'accesso all'assistenza legale, lascia una immutata discrezionalità per la quale tale diritto non è effettivamente garantito in tutti gradi di giudizio.

Ma l'innovazione maggiore, che risulta anche essere la più criticata, è l'istituzione del concetto di "paese terzo sicuro", introdotta dall'articolo 27, il quale stabilisce che i richiedenti possono essere rinviati verso altri paesi terzi sicuri, diversi dal paese di origine, o dal paese in cui soffrono la persecuzione. Lo scopo, e il risultato di tale previsione finiscono per essere che l'esame delle domande viene allontanato dall'asse europeo, per essere sottoposto all'attenzione dei c.d. paesi di primo arrivo, ovvero i paesi limitrofi a quello da cui l'asilante è in fuga¹⁹⁷.

La direttiva prevede anche che gli stati membri debbano provvedere il richiedente di un documento che certifichi la sua provenienza e il fatto che la sua richiesta non sia stata esaminata nel merito, e debbano riaccettarlo, qualora il paese terzo gli rifiuti l'ingresso. Ma nessuna di queste previsioni può garantire che nel paese terzo, anche qualora il richiedente sia ammesso, la sua domanda sia sottoposta ad un'idonea procedura. È inoltre previsto un diritto d'appello contro il diniego della richiesta, basato esclusivamente sul principio del paese terzo, sicuro ma, ancora una volta, gli stati vengono lasciati liberi di decidere relativamente alle procedure e alla possibilità che tale appello abbia o meno efficacia sospensiva. Non conferendo un obbligo sospensivo a tale diritto all'appello questa previsione si pone in aperto contrasto con il principio di *non-refoulement*, sancito dall'art. 33 della Convenzione.

L'ultimo passo verso la *comunitarizzazione* di questo, come di altri settori, avrebbe dovuto originalmente essere portato dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29.10.2004, il quale però non entrò mai in vigore, stante il rifiuto espresso da Francia e Olanda, dovuto al negativo esito dei referendum popolari indetti in proposito. Tuttavia da tale fallimento è poi nato il Trattato di Lisbona, il quale ne riprende in parte i contenuti, tralasciando quelli più spinosi, quali la nozione di una

¹⁹⁶ S. Craig e M. Fletcher, "Deflecting Refugees", cit., pag. 63.

comune cittadinanza europea e l'adozione di una costituzione unica. Dopo un iter lungo e travagliato¹⁹⁸, il Trattato di Lisbona, è finalmente entrato in vigore il 1 dicembre del 2009. Le numerose modifiche in esso incluse riguardano sia le istituzioni dell'Unione Europea che le sue competenze. Esso conferisce tutta la competenza in materia di libertà, sicurezza e giustizia al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea¹⁹⁹, versione nuova e ampliata dell'antico Trattato della Comunità Europea, il quale al titolo V capo II, prevede espressamente la regolamentazione in merito alle Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione (artt. 77-80). In base all'art 67, par.2, del TFUE, l'Unione Europea assume l'obbligo di sviluppare una *politica comune* in materia di frontiere, visti, immigrazione e asilo. Ciò che differenzia tale formulazione da quella contenuta in passato nel Trattato della Comunità Europea, è che in esso gli Stati si limitavano ad impegnarsi ad adottare *norme minime* (minimum standards), lasciando poi ampia discrezionalità nella formulazione e nell'implementazione delle norme, come abbiamo visto, ai singoli legislatori nazionali.

Trattandosi ora di una politica comune ciò consentirà all'Unione di adottare qualsiasi atto normativo, a scelta tra Decisioni, Direttive e Regolamenti. In particolare l'adozione di Regolamenti in questo ambito, un'assoluta novità, vincoleranno gli Stati in ogni loro elemento e saranno direttamente applicabili senza necessitare di una normativa nazionale di attuazione, come invece le direttive.

La competenza in materia di asilo e immigrazione viene definita, dall'art. 4 TFUE, come competenza concorrente, ovvero in cui la titolarità è sia degli Stati che dell'Unione. Ovvero in tali materia l'Unione interviene solo qualora l'obiettivo perseguito non sia realizzabile autonomamente dagli Stati ed essa sia meglio in grado di perseguirlo, senza mai però adottare azioni che per forma o contenuto vadano oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo che l'azione si propone²⁰⁰.

L'art. 78 TFUE definisce la politica in materia di asilo, che è ora espressamente definita come comune e soggetta ai meccanismi sopra descritti. In particolare tale articolo individua come vincolanti il principio di non *refoulement* e il rispetto della Conven-

¹⁹⁷ P.Balbo, *Rifugiati e asilo*, Halley Editrice, Avellino 2007, pagg. 63-69.

¹⁹⁸ La Germania si era opposta alla ratifica, volendo attendere la pronuncia della propria Corte Costituzionale, a cui si erano rivolti diciotto deputati e l'Irlanda aveva indetto un referendum popolare in merito che, avendo avuto esito negativo, ha comportato ulteriori ritardi.

¹⁹⁹ TFUE.

zione di Ginevra, per l'adozione di ogni futuro strumento normativo nel settore. Viene poi illustrato il concetto di protezione internazionale, già adottato dalle Direttive sopracitate che si articola nei tre differenti istituti dell'asilo europeo, della protezione temporanea e della protezione sussidiaria. L'asilo viene per la prima volta definito come europeo probabilmente con l'intento da un lato di differenziarlo da quello offerto in altre aree geografiche²⁰¹ e dall'altro di renderlo omogeneo, anche se così per il momento ancora non è, all'interno dei vari Stati Membri.

Allo Stato non si hanno ancora dati recenti sulle modifiche introdotte dal TFUE e bisognerà pertanto aspettare ancora qualche tempo per vederne gli effetti in concreto.

Non è questa la sede più opportuna per proseguire in un'analisi più profonda di tale normativa, dovendo rivolgere la nostra attenzione principalmente a come l'Italia e l'Inghilterra abbiano poi recepito queste innovazioni, ma da quanto detto sino ad ora appare, a mio avviso, evidente che l'orientamento definito in seguito al Consiglio di Tampere, dettato sostanzialmente dalla necessità di definire una normativa comune, in un settore quale quello dell'asilo, è stato in qualche modo ristretto e parzialmente raggirato. Il settore del diritto d'asilo si è, da sempre, dovuto scontrare con le difficoltà date da un lato dal voler garantire una tutela a coloro che fondatamente la necessitano e dall'altro con le remore dei singoli stati a rinunciare alla propria sovranità. Viene da chiedersi, a questo punto, se però abbia un senso continuare a definire e regolare questo, così delicato, settore del diritto con una previsione internazionale, la Convenzione di Ginevra, la quale, nonostante il suo voluto carattere di universalità, è stata formulata più di cinquanta anni fa, in un mondo che era storicamente e politicamente molto diverso da quello attuale. Vero è anche che dall'analisi storica - normativa svolta in questo capitolo e in quelli precedenti, è emerso come le politiche in materia di asilo, originariamente focalizzate su obiettivi umanitari e motivate dall'intento di offrire una concreta protezione agli asilanti in fuga, siano ora generalmente più orientate dal discorso securitario, che ha portato negli anni ad adottare norme sempre più restrittive. In particolare è divenuto comune rifiutare le domande di asilo sulla sola base che la protezione, poteva e di conseguenza, doveva essere chiesta altrove²⁰².

²⁰⁰ C. Favilli, "Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.2, 2010, pag. 19.

²⁰¹ *Ibidem*, pag. 26.

²⁰² Basti pensare alle nozioni di paese terzo sicuro e alla normativa della Convenzione di Dublino e del Regolamento Dublino II, sopra descritte.

Anche i recenti risultati delle politiche comunitarie non possono non porci di fronte ad un interrogativo, per quello che riguarda il significato ed il valore da attribuire ad una serie di norme che dovrebbero unire, o *comunitarizzare*, la disciplina, ma finiscono, almeno fino all'adozione del Trattato di Lisbona, i cui effetti sono ancora da venire, poi per conferire ai singoli stati un margine di discrezionalità tale che il risultato sembra caratterizzato, e non potrebbe essere diversamente, da una mancanza totale di omogeneità e coerenza. Nonostante le mancanze ora sottolineate, come vedremo nel prossimo capitolo, tuttavia, la necessità di adeguarsi a quanto stabilito dalla normativa comunitaria ha avuto il pregio di far sì che l'Italia, rimasta per molto tempo priva di una disciplina organica nel settore dell'asilo, abbia invece approvato recentemente due decreti legislativi che hanno finalmente chiarificato la qualificazione degli status di protezione internazionale e le procedure relative alle richieste di protezione internazionale, rendendole in parte meno aleatorie e più sicure.

CAPITOLO III - IL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

- 1. Il diritto d 'asilo e la sua costituzionalizzazione**
- 2. La prima "disciplina" italiana dell'asilo: la Legge Martelli.**
- 3. La c. d. “Bossi-Fini”, l. n. 189/2002 e il suo regolamento applicativo**
- 4.L’implementazione della normativa comunitaria: i Dlgs. N. 251/2007 e 159/2008.**
- 5. Gli accordi Italia-Libia**
- 6. L'applicazione concreta della normativa: alcune sentenze**

1. Il diritto d'asilo e la sua costituzionalizzazione.

L' Italia è stata per lungo tempo, l'unico stato dell'Unione Europea a non avere una legge organica e specifica che disciplinasse il diritto d'asilo, le sue basi, i suoi criteri e le sue caratteristiche. Solo in tempi recentissimi e con grave ritardo, in applicazione delle Direttive Comunitarie 2004/83/CE e 2005/85/CE, infatti il nostro paese ha approvato i D.Lgs 251/2007 e 25/2008, per meglio regolamentare tale area anche se, in concreto, ancora oggi la normativa di tale settore è frammentata in diverse leggi e decreti e appare spesso disorganica e confusa, soprattutto nella sua applicazione.

Per diverse ragioni, per lo più legate a scelte ed opportunità politiche, nel nostro paese la disciplina di tale istituto è stata, in un passato ancora recente, completamente ignorata o solo marginalmente contemplata all'interno di una cornice normativa disciplinante il più ampio e generale settore dell' "immigrazione".

Eppure non è così che l'assemblea Costituente italiana ha concepito, difeso e, fortemente, voluto il diritto d'asilo. Il dibattito svoltosi in seno alla Costituente non fu certo privo di opinioni e pareri discordanti, in merito alla *costituzionalizzazione* o meno del diritto d'asilo e, in particolare, alla definizione delle categorie a cui concedere o, alternativamente, negare tale protezione. Leggendo, ad esempio, alcuni degli interventi²⁰³ dei deputati partecipanti ai lavori preparatori dell'Assemblea emerge una prima tendenza volta a limitare la concessione di tale tutela solo a quelle categorie di individui soggette nel paese d'origine a "gravi forme di persecuzione per aver difeso i diritti di libertà e del lavoro"²⁰⁴.

Tuttavia, alla fine dei lavori, in seguito ad un ampio e vivace dibattito che aveva portato alla luce diverse possibili definizioni della nozione costituzionale di asilo, prevalse un orientamento volto a sostenere una sua formulazione, sufficientemente ampia e generale, sì da offrire tutela a tutti coloro ai quali fosse stato negato, nel paese d'origine, l'esercizio di tutti quei diritti e libertà fondamentali che la nuova Costituzione Italiana si era, sopra ogni cosa, prefissata di tutelare.

Il prevalere di tale orientamento si sostanziò dunque, da un lato, nella formulazione dell'articolo 10, co. 3, Cost., il quale stabilisce:

²⁰³ Emendamento presentato dai Deputati Comunisti, Onorevoli Ravagnan, Grieco, e Laconi (A.C. *sed. Ant.* 11 aprile 1947, vol. 1, pag. 792) in Camera dei Deputati, Segretariato Generale, *La Costituzione della Repubblica nei Lavori Preparatori*, Roma, 1970.

²⁰⁴ *Ibidem*.

“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”;

e dall'altro, nell'inserimento di tale previsione non in un punto qualunque della neonata carta ma all'inizio di questa, sotto la rubrica più importante, rappresentativa e fondante della stessa, intitolata ai “Principi Fondamentali”.

L'introduzione di una norma dai contorni così ampi fu sicuramente dovuta ad un diffuso sentimento di solidarietà, da contestualizzare nel periodo storico-politico che i Costituenti e, con essi, tutta l'Italia, avevano dovuto affrontare nei duri anni del regime fascista prima e della guerra poi.

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, infatti, l'Italia²⁰⁵ aveva dovuto fare i conti con i segni e le ferite lasciate dalle continue violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali dell'individuo ad opera della precedente dittatura fascista e dell'occupazione nazista.

L'intento dei Costituenti, alcuni dei quali avevano provato di persona l'esilio in seguito alle severe e violente repressioni fasciste, era quello di garantire una tutela concreta a chiunque si fosse trovato nell'impellente necessità di fuggire da un regime totalitario e dittatoriale.

L'immediato dopoguerra, inoltre, fu caratterizzato da continui esodi di massa dai paesi dell'est, in parte occupati dall'Unione Sovietica, e dalla necessità di offrire tutela e protezione ai profughi sfollati e perseguitati dal regime nazista, che erano sparsi su tutto il territorio europeo. Fu proprio questa serie di eventi storici, come abbiamo visto nel capitolo precedente, a favorire l'affermarsi di una moderna nozione di rifugiato e la definizione dello *status* giuridico ad essa connesso.

I Costituenti italiani, attraverso la formulazione dell'articolo 10, co. 3, Cost., si inserirono perfettamente all'interno del dibattito internazionale sulla materia, avviato proprio in quegli anni. Essi ritennero importante affermare il principio per cui una concreta protezione dovesse essere assicurata, all'interno del territorio italiano, a tutti coloro i quali venivano privati dei propri diritti fondamentali nel proprio paese di origine, a

²⁰⁵ L'Assemblea Costituente Italiana, alla fine del conflitto, si trovò davanti agli occhi non solo gli effetti della dittatura fascista, ma anche quelli prodotti da altre dittature, che avevano interessato numerosi stati europei.

prescindere dalla motivazione alla base di tali privazioni.

Come si evince dalla sua formulazione, tale articolo propone una nozione di “protezione” dalla portata più ampia, rispetto a quanto previsto dalla successiva Convenzione di Ginevra relativa allo *status* di rifugiato. Proprio per tale ragione, nel corso degli anni, l’art.10 c.3 Cost. ha creato non pochi problemi interpretativi tali da obbligare, in diverse occasioni, le corti italiane ad emettere pronunce tra loro discordanti e contrarie²⁰⁶. A questi problemi interpretativi si aggiunsero anche quelli creati dall’introduzione della legge 23 luglio 1954, n. 772, che rendeva esecutiva in Italia la Convenzione di Ginevra. Parte della dottrina²⁰⁷ e della giurisprudenza ritenne infatti che la legge attuativa della Convenzione fosse da considerarsi come esecutiva del dettato costituzionale, alimentando ulteriormente la confusione tra lo *status* di rifugiato e il diritto costituzionale all’asilo. In realtà la differenza tra questi due istituti, il “rifugio” e l’“asilo”, è proprio da cercarsi nelle previsioni di tale Convenzione²⁰⁸. L’articolo 1 elenca infatti una serie di requisiti specifici, necessari per acquisire lo *status* di rifugiato, a carattere strettamente individuale e, pertanto, in contrasto con la previsione a carattere generale della nostra Costituzione. Infatti la formulazione dell’articolo 10, co. 3, Cost. è stata concepita in maniera tale da ricomprendere, sotto la sua tutela, tutti coloro che corrono il rischio, nel loro paese di origine, di essere privati della protezione normalmente dovuta, e accordata, ad una determinata serie di diritti e libertà²⁰⁹. Diversamente, invece, aveva previsto la Convenzione di Ginevra, la quale, onde accordare lo *status* di rifugiato, richiedeva espressamente che fosse provata “*l’esistenza di una persecuzione subita o ragionevolmente temuta*”²¹⁰, nonché il carattere strettamente individuale della stessa.

Tuttavia l’assenza di una legge attuativa del precetto costituzionale fece sì che l’articolo 10, co. 3, Cost. fosse considerato, da principio, una norma a carattere puramente programmatico²¹¹ anche nella prassi amministrativa ottenendo, in tal modo, che i

²⁰⁶ F. Rescigno, “Il diritto d’asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e ‘vuoto’ normativo”, *Politica del diritto*, n. 1/2004.

²⁰⁷ Cfr. ad esempio G. Conetti, *Norme di conflitto uniforme sullo statuto personale dei rifugiati ed apolidi e diritto privato internazionale italiano*, in *Studi in onore di M. Udina*, Vol. II, Giuffrè, Milano 1975.

²⁰⁸ Vedi *supra*, capitolo I.

²⁰⁹ I c.d. diritti umani fondamentali. Non a caso l’Assemblea Costituente ha inserito le previsioni dell’articolo 10, co. 3, relative all’asilo, nella sezione rubricata come “Principi Fondamentali”.

²¹⁰ Articolo 1, Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati. Il testo integrale è disponibile online all’indirizzo <http://www.unhcr.it>.

²¹¹ Sentenza del Cons. di Stato, sez. IV, 27 febbraio 1952, in *Foro it.*, 1952, III, c. 180.

due istituti si confondessero e che il diritto d'asilo, espressamente sancito dalla nostra Costituzione, venisse relegato ad un'ipotesi puramente residuale.

Solo intorno alla metà degli anni sessanta, infatti, nell'acceso dibattito sorto intorno alla problematica identificazione delle categorie del rifugio e dell'asilo, s'inserì una pronuncia della Corte d'Appello di Milano, la quale affermò per la prima volta in maniera chiara ed esaustiva, che i due istituti non dovevano mai essere “*concettualmente identificati*”²¹². Tale sentenza si prefisse, inoltre, di chiarire che l'inerzia dimostrata dal legislatore italiano nel disciplinare con una legge specifica il settore dell'asilo non poteva, in alcun modo, essere “d'ostacolo alla forza cogente dell'articolo 10, co. 3, Cost.”²¹³.

Pur essendo ormai datata, tale pronuncia, costituisce un autorevole precedente, rispettato e poi confermato in una pronuncia della Corte di Cassazione del 1997²¹⁴, nella quale fu ribadito il carattere immediatamente precettivo del dettato costituzionale.

Tuttavia, come si è precedentemente sottolineato, la formulazione generale dell'articolo 10, co. 3, Cost., ha spesso dato origine a pronunce tra loro discordanti, tanto che nello stesso 1997, il Tribunale di Roma²¹⁵, pur riconoscendo il carattere di diritto soggettivo fatto valere dall'asilante nel richiedere l'applicazione di tale norma, ritenne necessario affermare che, in mancanza di una legge specifica, tale articolo non poteva essere applicato non avendo “*carattere immediatamente precettivo*”²¹⁶.

I problemi interpretativi sono, per la maggior parte, dovuti proprio alla riserva di legge prevista nella formulazione dell'articolo 10, co. 3, Cost. e al vuoto legislativo che ne è seguito. Sarebbe infatti stato necessario un successivo intervento legislativo volto a delineare i caratteri e i confini di tale diritto, così come le categorie di individui a cui la norma costituzionale era diretta. È interessante notare come solo una volta, durante la XIII legislatura, sia stato proposto un disegno di legge volto a disciplinare la materia²¹⁷, che prevedeva l'inclusione di entrambi gli istituti. L'intento era, sostanzialmente, quello di creare una nuova figura giuridica di rifugiato, in modo tale da semplificare la proce-

²¹² Sentenza della Corte d'Appello di Milano, 17/11/1964, in *Foro it.*, 1964, II, c. 127.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ Cassaz. civile, sez. un., 26 maggio 1997, n. 4674, in *Dir di famiglia*.

²¹⁵ Trib. Di Roma, 13 febbraio 1997, in “Giustizia Civile”, 1998, I, pag. 283. In A. Scerbo, *Il passo sospeso della libertà*, in B.M. Bilotta e F. A. Cappelletti (a cura di), *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 105-109.

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ Disegno di legge n. 5381, poi non approvato per scadenza del mandato dell'Esecutivo.

dura relativa al suo riconoscimento e da garantire protezione a categorie di individui più estese²¹⁸.

La volontà di attribuire un carattere esteso all'articolo 10, co. 3, Cost. e di improntarlo ai principi di un ordinamento democratico è stata anche ravvisata nel comma seguente dello stesso articolo che non consente l'extradizione dall'Italia per colui il quale abbia compiuto reati politici²¹⁹. Si è voluto, sostanzialmente, garantire un diritto a richiedere asilo politico a tutti coloro i quali risultassero perseguitati, nel loro paese d'origine, per aver preso parte ad attività politiche. Esemplificativo in questo senso, è stato il caso del leader curdo del P.K.K.²²⁰ Abdullah Ocalan. Il Tribunale di Roma²²¹, chiamato a decidere sul caso, respinse quanto affermato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Ministro degli Interni, i quali ritenevano che il dettato costituzionale avesse mero carattere programmatico e affermarono, pertanto, l'incompetenza del giudice ordinario adito. Inoltre, lo stesso Tribunale stabilì che al giudice ordinario, dato il dettato costituzionale, fosse rimesso il compito di analizzare la democraticità, o meno, dello stato d'origine del richiedente e che tale compito non potesse essere sottratto allo stesso, neppure dalla futura introduzione di una normativa volta ad attuare il precetto contenuto nell'articolo 10, co. 3, Cost.²²²

L'inserimento delle due previsioni, da un lato quella riguardante l'asilo, dall'altro quella ostativa all'extradizione dello straniero per reati politici, nel medesimo articolo ha reso le due ipotesi reciprocamente connesse, ed è indice di quel carattere strettamente politico che i costituenti hanno voluto conferire all'istituto dell'asilo²²³.

²¹⁸ N. Gennari, "Dallo status di rifugiato al diritto d'asilo: la strada verso la comunitarizzazione della materia", in *Diritto e Diritti*, gennaio 2002, rivista giuridica on-line, www.diritto.it/materiali/europa/gennari.html

²¹⁹ Articolo 10, comma 4, Cost.

²²⁰ Il P.K.K. è il *Partîya Karkerên Kurdîstan*, diffuso nelle aree della Turchia popolate dall'etnia curda, è un partito d'ispirazione marxista che rivendica la creazione di uno stato, sovrano e indipendente, del Kurdistan. Ocalan è tuttora considerato il leader del P.K.K. dalla popolazione curda, mentre il governo turco lo considera un terrorista. Egli chiese asilo politico in Italia, nel 1998, e la Turchia richiese l'extradizione che fu però negata. Il leader curdo fu allontanato coattivamente dall'Italia prima che gli venisse concesso l'asilo politico in base all'articolo 10, co. 3, Cost.

²²¹ Trib. Roma, II Sez. Civile, 1 ottobre 1999, in *Questione Giustizia*, 1999, pag. 1179.

²²² L. Chieffi, "La tutela costituzionale del diritto d'asilo e del rifugio a fini umanitari", Relazione presentata nel corso della II Jornadas ítalo-españolas de justicia constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad de Cadiz, istituto de Derecho Publico Comparado de la Universidad Carlos III, Puerto de Santa Maria, 3-4 ottobre 2003, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, II, 2004, Franco Angeli Editore, Milano.

²²³ N. Zorzella, "Brevi Riflessioni sul caso Ocalan", *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, I, 1999, Franco Angeli Editore, Milano, pag. 54-59.

Recentemente però la prima sezione della Corte di Cassazione ha ribaltato il proprio orientamento a Sezioni Unite sopracitato, affermando che in una domanda di asilo debba essere considerata “*come esclusivamente finalizzata al riconoscimento dello status di rifugiato*” che il diritto costituzionale si sostanzia semplicemente nel diritto per il richiedente asilo di accedere al territorio della Repubblica “*al fine di essere ammesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato politico*”²²⁴, nonché “di ottenere un permesso di soggiorno per la durata dell’istruttoria della pratica”²²⁵. Non è questa la sede per approfondire tale nuovo orientamento ma lo stesso ha ricevuto non poche contestazioni da numerosi esponenti della dottrina di diversi settori²²⁶.

Come già precedentemente accennato, le proporzioni e le caratteristiche del fenomeno dell’asilo si sono modificate nel tempo, specialmente in seguito ad una serie di eventi politico-economici che hanno cambiato la struttura stessa delle relazioni internazionali. In questo nuovo scenario, sempre più caratterizzato dai vari e complessi aspetti della *globalizzazione*, anche per l’Italia si è venuta a creare la necessità di rivedere i propri strumenti normativi, soprattutto alla luce di quanto stabilito dagli accordi internazionali di cui è parte ma ancor di più dall’evolversi della disciplina comunitaria relativa a tale settore.

Come detto, infatti, fino a tempi recenti la normativa italiana sull’asilo era pressoché inesistente. La legge 28 febbraio 1990, n. 39, la c.d. legge Martelli, e le sue successive modifiche, la c.d. legge Turco-Napolitano²²⁷, e la c.d. legge Bossi-Fini²²⁸ si erano semplicemente limitate a regolare, sempre all’interno di un testo omnicomprensivo di tutte le tematiche connesse all’immigrazione, solo alcuni aspetti e procedure del rifu-
gio, lasciando la normativa italiana retrograda e carente. Tale vuoto legislativo ha reso ancora più discrezionale e confusa l’interpretazione del dettato costituzionale, lasciando

²²⁴ Cass. Sez. I, sent. 25028/2005, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, I, 2006 pag. 98.

²²⁵ *Ibidem*. Analogamente però anche Cass. Sez. I, sent. 18353/2006 e 18940/2006, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, II, 2006 pag. 57

²²⁶ Si veda in proposito M. Benvenuti, “Andata e Ritorno per il diritto di asilo costituzionale”, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, II, 2010, pagg. 36-58; L. Melica, “La Corte di Cassazione e l’asilo costituzionale: un diritto negato? Note alle recenti sentenze della 1ª Sezione della Corte di Cassazione”, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, IV, 2006 pag. 57 e ss; P. Passaglia, “Eutanasia di un diritto”, *Il Foro italiano*, 2006, pt.I, pagg. 2852-2853; G. M. Ruotolo, “Diritto d’asilo e status di rifugiato in Italia alla luce del diritto internazionale e della prassi interna recente”, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2008, pagg. 1819 e ss.

²²⁷ D. Lgs. 286/98, Testo Unico sull’immigrazione, abrogò la legge Martelli, escluso l’articolo 1.

²²⁸ L. 30 luglio 2002, n. 189 e il suo regolamento attuativo D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303.

ai giudici amministrativi e ordinari il compito di delineare limiti e caratteristiche dell'asilo e ottenendo, come sopra dimostrato, pronunce troppo spesso discordanti. Le ragioni che hanno costantemente portato al ripetersi di queste lacune legislative verranno meglio esposte e analizzate nei prossimi paragrafi.

2. La prima "disciplina" italiana dell'asilo: la Legge Martelli.

La prima legge ad introdurre in Italia la moderna nozione di rifugiato, come precedentemente accennato, è stata la l. 24 luglio 1954, n. 722, la quale si occupò di autorizzare la ratifica della Convenzione di Ginevra del 1951. Nel ratificare tale documento, l'Italia accettò, pertanto, di offrire tutela solo ai rifugiati provenienti da altri paesi europei, e solo in seguito ad eventi verificatisi prima del 1951²²⁹, secondo quanto stabilito dalla formulazione originale di detta Convenzione.

Con la successiva ratifica del Protocollo di New York del 1967 la limitazione temporale fu abrogata, ma l'Italia continuò a mantenere in vigore la riserva geografica. La conservazione di tale riserva per un periodo nettamente più lungo rispetto a quello degli altri stati firmatari della Convenzione, fu più volte giustificata da ragioni di tipo politico-economico e di pubblica sicurezza. Veniva infatti ribadita, dai vari rappresentanti dell'esecutivo succedutisi negli anni, la necessità di conservare la riserva territoriale a causa della particolare posizione geografica del nostro paese, che lo rendeva meta sia dei profughi in fuga dai paesi dell'Est, sia di quelli provenienti dall'area africana. Per questa ragione, per quasi quarant'anni, l'Italia rimase un paese c.d. "di primo asilo" o di passaggio per gli asilanti, che venivano poi indirizzati verso altri paesi europei, provvisti di una disciplina d'accoglienza più sviluppata, nonché più omogenea e coerente²³⁰.

La c.d. legge Martelli, l. 39/1990, insieme ai suoi due regolamenti di attuazione²³¹, ha rappresentato il primo intervento legislativo volto a disciplinare in maniera organica tutto il settore dell'immigrazione. Si è infatti occupata della disciplina relativa all'ingresso, al soggiorno, all'attività lavorativa, all'espulsione degli immigrati e pur

²²⁹ Per tali limitazioni spazio-temporali relative all'applicabilità della Convenzione si veda *supra*, capitolo 1, paragrafo 2.

²³⁰ Mi riferisco a Francia, Germania ed Inghilterra i quali, avendo abolito subito, nel 1967, la riserva geografica si erano trovati a dover gestire il fenomeno degli asilanti molto presto.

²³¹ D.P.R. n. 136/1990, e Decreto del Ministero dell'Interno 237/1990.

non trattando, come il titolo avrebbe lasciato pensare²³², espressamente il diritto d'asilo, ha reso esecutiva in Italia la Convenzione di Ginevra del 1951, istituendo una disciplina per il riconoscimento dello *status* giuridico di rifugiato. Di fatto, data la sua stessa formulazione, la legge Martelli non solo non offrì una disciplina del diritto d'asilo, ma si limitò a stabilizzare la, già citata²³³, confusione tra le due categorie dell'asilo e del rifugio²³⁴. La legge 39/1990 fu, di fatto, concepita per far fronte con una certa urgenza al crescente fenomeno dell'immigrazione clandestina, il quale venne per lo più affrontato - inaugurando così una modalità politica di fronteggiare tale tipo di problematica che caratterizza il nostro paese ancora oggi - come un problema di ordine pubblico.

Non stupisce che, in tale scenario, alla disciplina della procedura di asilo sia stato dedicato solo un articolo, i cui contenuti, come vedremo, si sono spesso rivelati inadeguati a regolare la materia. Le lacune lasciate dalla formulazione della legge Martelli sono state, successivamente, integrate da norme consuetudinarie e dalla prassi amministrativa, producendo, in alcuni casi, risultati ancora più confusi e, per lo più, caratterizzati da una mancanza totale di omogeneità di trattamento. Tuttavia l'articolo 1 della legge Martelli, il solo, peraltro, intitolato ai "rifugiati", ebbe il pregio, finalmente, di abolire non solo la riserva geografica, ma anche le riserve, apposte dall'Italia in sede di ratificazione, agli articoli 17 e 18 della Convenzione di Ginevra, i quali erano volti a garantire ai rifugiati un trattamento omogeneo a quello riconosciuto agli altri cittadini stranieri nei settori delle attività salariate ed autonome. È interessante notare come, nonostante l'abolizione della riserva geografica, il numero dei richiedenti lo *status* ex Convenzione di Ginevra in Italia sia rimasto generalmente molto basso e in alcuni anni addirittura irrilevante²³⁵.

Successivamente, nel 2002, la legge Martelli è stata quasi interamente abrogata e sostituita dalla l.189/2002, c.d. legge Bossi-Fini. L'unico articolo di tale documento che è stato conservato, anche se parzialmente modificato ed integrato, è stato proprio l'articolo 1. Tuttavia la legge 189/2002 rinviava, per la sua applicazione, all'entrata in vigore del suo regolamento attuativo che è stato promulgato, con grave ri-

²³² "Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari già presenti sul territorio dello stato", l. 39/1990.

²³³ Si veda *supra*, paragrafo precedente.

²³⁴ L. Neri, "Profili sostanziali: Lo *status* di rifugiato", in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova 2004.

tardo, solo nel 2005. Proprio per questa ragione ho ritenuto importante analizzare prima il dettato della legge Martelli che, a causa dei ritardi nell'attuazione della l. 189/2002, ha trovato applicazione anche oltre il 2002. Nei paragrafi successivi, illustrerò anche le più recenti innovazioni nel settore introdotte dai D. Lgs n. 251/2007 e 25/2008, in attuazione della normativa comunitaria.

Ai sensi della legge Martelli, articolo 1, co. 5, la domanda d'asilo doveva essere presentata dall'asilante alla polizia di frontiera, o alla questura territoriale, entro otto giorni dal suo arrivo nel territorio dello stato. Eventuali richieste tardive sarebbero state accettate in presenza di giustificati motivi, tra i quali era compresa anche l'ipotesi in cui il timore di subire una persecuzione fosse sorto successivamente all'ingresso nel territorio italiano. Contestualmente, al richiedente veniva notificato un invito a presentarsi successivamente in questura per svolgere le necessarie pratiche di verbalizzazione della domanda. La questura adita sarebbe stata anche competente al rilascio dell'eventuale permesso di soggiorno della durata di un mese, c.d. "*permesso Dublino*". Tale lasso di tempo veniva destinato alla verifica della competenza effettiva, dell'Italia ad occuparsi di tale specifica richiesta, ove la stessa fosse stata ritenuta dubbia. Una volta accertata tale competenza, la stessa questura avrebbe potuto, eventualmente, rilasciare un ulteriore permesso di soggiorno della durata di tre mesi, in attesa che il richiedente venisse convocato a Roma avanti alla Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Un'analisi attenta dei dati, relativi a quegli anni, raccolti dalle varie organizzazioni ed associazioni presenti sul nostro territorio ha dimostrato come, di fatto, non vi fosse una prassi omogenea ed ugualmente seguita da tutte le questure relativamente al ricevimento della domanda d'asilo. Contrariamente al dettato legislativo, infatti, alcune questure spesso o, comunque, nella maggior parte dei casi²³⁶, si erano rifiutate di ricevere la domanda, ritenendo questo un compito della polizia di frontiera. È stato osservato che la prassi di rinviare i rifugiati da una sede della polizia all'altra adducendo sempre come giustificazione la propria incompetenza e scaricando continuamente la responsabilità sulla polizia di frontiera, aveva creato un fenomeno simile a quello dei c.d.

²³⁵ Basti pensare che nel 1996 le domande inoltrate furono solo 675, e i rifugiati riconosciuti ex Convenzione solo 172. Dati reperibili sul sito ufficiale dell' U.N.H.C.R. : www.unhcr.it

²³⁶ Risulta sia capitato talvolta a Lodi e Brescia, mentre sempre a Firenze, Napoli ed Arezzo. In I.C.S., *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, M. S. Olivieri (a cura di), Gian Giacomo Feltrinelli Editore, "Nuova Serie", Milano 2005, pag. 46.

“rifugiati in orbita”²³⁷, ma collocato all’interno del territorio del nostro stato. Tali rifiuti ingiustificati avevano, inoltre, comportato un sovraccarico di lavoro per le questure che invece applicavano correttamente il dettato legislativo. L’illegittimità di questa prassi venne, infine, dichiarata da alcune pronunce dei tribunali amministrativi²³⁸, i quali non hanno riscontrato, all’interno della normativa italiana, “alcuna ipotesi di decadenza o inammissibilità connessa alla presentazione dell’istanza di riconoscimento alla Questura (che è comunque competente allo svolgimento dell’istruttoria preliminare) anziché all’ufficio della polizia di frontiera”²³⁹.

Negli anni, sono anche stati segnalati casi in cui l’accettazione, o meno, della domanda era risultata subordinata a valutazioni discrezionali e discriminatorie, basate sul paese di origine del richiedente. Tale era stato, ad esempio, il caso della questura di Trento, nota per essersi sempre rifiutata di accogliere le domande dei richiedenti asilo kossovari. La dirigenza di tale questura, interpellata sull’accaduto, aveva motivato tale prassi affermando che i cittadini del Kosovo non potevano presentare domanda dal momento che il Kosovo poteva considerarsi uno stato sicuro. Invero, in base alla scarsa disciplina della legge Martelli, la questura o l’ufficio di polizia investiti della domanda dovevano limitarsi a riceverla, non avendo alcun potere in merito alla fondatezza o meno della stessa²⁴⁰. Inoltre, dato il carattere strettamente individuale della persecuzione temuta, o subita, di cui il richiedente deve dare prova in base alle previsioni della Convenzione di Ginevra, risulta evidente come il paese di provenienza non possa essere astrattamente considerato ragione sufficiente di un eventuale rifiuto.

In altri casi, è stata richiesta la prova documentata di avere già un domicilio all’interno del territorio italiano, presso amici, connazionali o centri d’accoglienza, onde poter consegnare la domanda d’asilo all’ufficio di polizia competente per tale domicilio, nonostante tale requisito non sia contemplato in alcun passaggio della normativa. La polizia di frontiera avrebbe dovuto, infatti, limitarsi ad “accertare l’inesistenza delle

²³⁷ Si ricorda che i rifugiati in orbita erano rifugiati rinviati da uno stato all’altro dell’Unione Europea, poiché detti stati si rifiutavano di accogliere le domande di rifugio, proclamandosi incompetenti. Il problema era stato, parzialmente, risolto dalla Convenzione di Dublino e dal Regolamento Dublino II. Si veda *supra*, capitolo I.

²³⁸ T.A.R. del Lazio sentenza n. 103, 27 gennaio 1992, in *Dalla solidarietà al diritto*, ciclo di conferenze tenutosi presso l’Università degli studi di Milano Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza, Responsabile A. Colleoni, 24 Maggio 2004, pag. 112.

²³⁹ T.A.R. dell’Emilia Romagna, sentenza n. 776, del 12 ottobre 1994, *ibidem*.

²⁴⁰ In I.C.S., *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d’asilo in Italia*, cit., pag. 47.

situazioni preclusive” di cui all’articolo 1, co. 4, della legge 39/1990²⁴¹. L’articolo 1, co. 4, della l. 39/1990, inoltre, prevedeva una serie di situazioni in cui all’autorità di frontiera era concesso respingere il richiedente asilo, sempre nel rispetto del principio di *non-refoulement*, ex articolo 33 della Convenzione di Ginevra. In particolare, in base alla lettera a), l’ingresso doveva essere negato a coloro che fossero stati già riconosciuti come rifugiati in un altro stato. La formulazione di tale disposizione risulta ancora oggi un po’ oscura, in quanto agli asilanti a cui sia stato riconosciuto lo *status* di rifugiato in un altro stato europeo è comunque consentito l’ingresso e la circolazione sul territorio italiano²⁴². In realtà, la *ratio* dell’articolo 1, co. 4, lettera a), risiedeva nel tentativo di impedire la presentazione di una nuova domanda per il riconoscimento dello *status* da parte di colui che avesse già ricevuto un diniego, in un altro degli stati membri dell’Unione²⁴³, ma la norma veniva sovente strumentalizzata per contenere i già pochi diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati.

In base poi all’articolo 1, co. 4, lettera b), non era consentito l’ingresso a coloro che provengano da un altro stato, diverso da quello di origine, contraente la Convenzione di Ginevra, e in cui si sarebbe potuta presentare la domanda d’asilo. La lettera c) del medesimo articolo rinviava alle condizioni di non applicabilità della Convenzione elencate all’articolo 1, paragrafo F. Mentre, in ultimo, la lettera d) vietava l’ingresso a colui che fosse stato condannato in Italia per uno dei reati previsti dall’articolo 380, co. 1 e 2 del codice di procedura penale, o che risultasse pericoloso per la sicurezza dello stato, o essere membro di associazioni di tipo mafioso, o dedite al traffico di stupefacenti o al terrorismo.

Le varie fasi della procedura, dall’accettazione della domanda alla sua verbalizzazione fino, in fine, al rilascio eventuale del permesso di soggiorno avevano spesso richiesto svariati mesi a causa della lentezza nello svolgimento delle pratiche della maggior parte degli uffici di polizia. Tali pratiche erano spesso ulteriormente rallentate dalla mancanza di interpreti²⁴⁴ e di personale sufficientemente preparato sulle tematiche e sulle norme riguardanti l’asilo. Molte questure non disponevano infatti neppure di un

²⁴¹ Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 12 marzo 2002, n. 4667, consultabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

²⁴² Accordo Europeo relativo alla soppressione dei visti ai rifugiati, Strasburgo 20 aprile 1959, e Accordo europeo sul trasferimento di responsabilità verso i rifugiati, Strasburgo 18 ottobre 1980.

²⁴³ Tali problemi sono in realtà stati ampiamente superati dall’informatizzazione delle banche dati relative all’immigrazione nei vari stati dell’Unione.

ufficio competente esclusivamente per l'esame delle domande d'asilo, ma erano dotate di un ufficio unico, destinato allo svolgimento generico di tutte le pratiche relative all'immigrazione. Qualora l'asilante fosse riuscito a presentare domanda d'asilo, la procedura continuava attraverso la verbalizzazione, la fotosegnalazione e il racconto del viaggio svolto per raggiungere il nostro paese.

In questura, dunque, veniva redatto il verbale attraverso il quale lo straniero dichiarava di voler richiedere il riconoscimento dello *status* di rifugiato, secondo quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra. Tale atto doveva, teoricamente entro sette giorni, essere inviato alla Commissione Centrale a Roma che ne teneva particolarmente conto, dato che su di esso e, a volte, sull'audizione del richiedente stesso, avrebbe poi basato la proprio decisione.

Il verbale consisteva in un modulo prestampato in cui erano elencate una serie di domande riguardanti i dati personali dell'asilante, informazioni relative al suo viaggio e alle cause che lo avevano costretto a fuggire dal suo paese. La domanda secondo quanto previsto dall'articolo 1, co. 5, della legge 39/1990 doveva essere "*in quanto possibile documentata*". Tale previsione ha creato non pochi problemi di interpretazione data la difficoltà di dimostrare effettivamente l'esistenza di una persecuzione. In questo senso si è pronunciato il T.A.R. del Friuli Venezia Giulia²⁴⁵ secondo cui tanto più la persecuzione è grave tanto più è difficile dimostrarne gli effetti con prove certe e, come tale, "*le prove che si possono legittimamente (e ragionevolmente) richiedere, non posso essere che di carattere indiziario legate a fatti notori*"²⁴⁶. Tale pronuncia mirava a ribaltare gli orientamenti giurisprudenziali troppo rigorosi relativamente alle prove documentate da presentare come base della domanda dell'asilante, che si erano affermati in passato.

Una volta rilasciato il permesso di soggiorno della durata di tre mesi e rinnovabile fino a quando la domanda d'asilo non fosse stata esaminata, l'ufficio di polizia inviava la domanda alla Commissione Centrale, istituita dal D.P.R. 136/1990 e competente per il riconoscimento della *status* di rifugiato, in base alla legge Martelli²⁴⁷.

²⁴⁴ I quali dovrebbero, invece, essere garantiti secondo la sopracitata normativa comunitaria.

²⁴⁵ T.A.R. del Friuli Venezia Giulia, Sentenza 22 ottobre 1998, in *Diritto ,Immigrazione e Cittadinanza*, 1999, n. 2, Franco Angeli Editore, Milano.

²⁴⁶ L. Neri, "Profili sostanziali: Lo *status* di rifugiato", in B. Nascimbene (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, cit., pag. 1223.

²⁴⁷ M. Pavone, *Asilo politico ed espulsione*, Articolo reperibile sulla rivista on-line <http://www.filodiritto.com/diritto/penale/asilopoliticoespulsionepavone.htm> .

La Commissione stabiliva una data per l'audizione dell'asilante e in seguito si pronunciava sulla richiesta d'asilo. Essa poteva riconoscere lo *status* di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra, o non riconoscere lo *status*, oppure negare il riconoscimento ma inviare una raccomandazione alla questura onde far rilasciare al richiedente un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Infatti, la legge Martelli non disciplinava direttamente l'istituto del c.d. "asilo umanitario", ovvero quello che avrebbe potuto essere concesso al richiedente asilo che, pur non possedendo i requisiti per ottenere lo *status* di rifugiato, previsti dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra, non può tuttavia essere espulso, giacché il rientro nel suo paese d'origine lo esporrebbe ad una situazione di pericolo grave ed oggettivo per la propria incolumità²⁴⁸. La Commissione Centrale non poteva pertanto né respingerlo, in base all'articolo 33 ex Convenzione di Ginevra, né accordargli uno *status* giuridico diverso, non espressamente definito o contemplato in alcuna normativa. Si era pertanto ricorsi ad una sorta di finzione giuridica, applicata per un lungo periodo fino a quando non è stata, recentemente, incorporata in una norma ad hoc, attraverso la quale la questura competente, su suggerimento della Commissione Centrale, rilasciava un permesso di soggiorno temporaneo per ragioni umanitarie, della durata di un anno, rinnovabile fintanto che si ritenga perdurante la situazione di pericolo²⁴⁹. Il permesso viene dunque rilasciato sulla base del principio del *non-refoulement*, trasposto nella normativa italiana dall'articolo 19, della l. 286/1998²⁵⁰. Vi è poi un particolare tipo di protezione, accordata in situazioni di grave emergenza umanitaria, non a singoli asilanti ma a gruppi di individui appartenenti alla stessa etnia, o gruppo sociale, attraverso l'emanazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base dell'articolo 20 della l. 286/1998²⁵¹. Tale protezione ha durata limi-

²⁴⁸ G. Schiavone, *Alcune osservazioni giuridiche sulla condizione di rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie a fronte di diniego di riconoscimento dello status di rifugiato nei riguardi di profughi dalla regione del Kosovo/Jugoslavia*, nota a cura del Consorzio Italiano di Solidarietà, Ufficio Rifugiati. Reperibile sul sito web <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1999/novembre/schiavone.html>, Trieste, 1999.

²⁴⁹ S. Fachile, "Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18 co.6 T.U. 286/98: un importante strumento di tutela delle persone straniere che scontano una pena", *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, IV, 2005, Franco Angeli Editore, Milano, pag. 66-79.

²⁵⁰ La legge 286/1998, c.d. Turco-Napolitano, Testo Unico sull'immigrazione, abrogò la legge Martelli, mantenendo però in vigore l'articolo 1, ed integrandolo con altre previsioni quali appunto quelle previste agli articoli 19 e 20.

²⁵¹ L'art. 20 recita: "Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, (...) sono stabilite, (...), le misure di protezione temporanea da adottarsi, anche in deroga a disposizioni del presente testo unico, per rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione Europea".

tata nel tempo e può essere rinnovata solo da un ulteriore Decreto del Presidente del Consiglio. Decreti di questo tipo sono stati emessi a favore degli albanesi in fuga durante la guerra in Bosnia Erzegovina e a favore dell'etnia kossovara e, recentissima-mente, a favore dei cittadini di alcuni paesi nord-africani in fuga dalle rivoluzioni in essi scoppiate negli ultimi mesi dell'anno 2010²⁵². Vedremo in seguito come tale istituto sia stato poi modificato dalla l. 189/2002 e dalla normativa comunitaria, e come di fatto sia concretamente disciplinato nella prassi odierna.

Apparentemente, in base a quanto detto sino ad ora, la disciplina delle legge Martelli, per quanto non esaustiva, può sembrare tuttavia soddisfacente. In realtà, compiendo un'analisi dei risultati da essa acquisiti, le sue lacune emergono in maniera ancora più evidente.

La procedura per il riconoscimento della *status* appena descritta, ha spesso comportato tempi d'attesa anche superiori ai diciotto mesi²⁵³, durante i quali al richiedente non era consentito lavorare, essendogli conferito solo un permesso di soggiorno temporaneo. Onde "garantire" un aiuto al sostentamento, l'articolo 1, co. 7, della legge Martelli prevedeva l'erogazione di un contributo giornaliero di prima assistenza per un periodo massimo di 45 giorni, del valore di odierni euro 17,56²⁵⁴. L'erogazione di tale cifra cessava il giorno stesso in cui al richiedente fosse stato riconosciuto la *status* di rifugiato.

È importante svolgere una breve analisi della prassi seguita dalla Commissione Centrale nei suoi quasi quindici anni di attività, onde sottolineare le conseguenze di quelle lacune legislative poc'anzi citate.

La Commissione Centrale, istituita con D.P.R. 136/1990 secondo quanto previsto dall'articolo 1, l. 39/1990, era articolata in tre sezioni, ognuna delle quali era presieduta da un prefetto. Era poi composta da un membro dirigente presso il Consiglio dei Ministri, uno presso il Ministero degli Esteri e due presso il Ministero degli Interni²⁵⁵. Alle sedute della Commissione aveva diritto d'accesso con funzioni puramente consul-

²⁵² D.P.C.M. 05 aprile 2011 " Misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini provenienti dal Nord-Africa affluiti nel territorio italiano dal 1 gennaio 2011 alla mezzanotte del 5 aprile 2011".

²⁵³ In I.C.S., *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, cit., pag. 40.

²⁵⁴ Cfr l'uniformità della prassi presso i seguenti indirizzi on-line: <http://www.prefettura.lucca.it>, www.prefettura.livorno.it/?p=rifugiatopolitico, www.prefetturacampobasso.it/02_27_stranieri.htm.

²⁵⁵ N. Corvino, S. Scolaro, *Lo straniero in Italia, dall'ingresso all'integrazione*, Edizioni Sant'Arcangelo di Romagna, Rimini 2002, pag. 65.

tive un rappresentante dell'U.N.H.C.R. I presidenti delle tre sezioni si riunivano poi nel Consiglio di Presidenza onde stabilire le linee guida e i criteri da seguire durante le audizioni. La Commissione era competente all'esame di tutte le domande degli asilanti, i quali potevano anche richiedere di essere ascoltati di persona. Le audizioni non avevano carattere pubblico e al richiedente non era garantita assistenza legale, mentre era prevista la presenza di un membro dell'U.N.H.C.R. e anche di un interprete qualora lo stesso non fosse stato in grado di esprimersi in italiano, francese o inglese. Terminata l'audizione, la Commissione aveva quindici giorni per emettere un provvedimento motivato relativamente alla domanda ma, di fatto, le tempistiche sono spesso state più lunghe, richiedendo a volte fino a due mesi.²⁵⁶ La Commissione aveva il compito di svolgere tutte le audizioni a Roma. Tuttavia, secondo quanto stabilito dalla circolare n. 3242/02 del Presidente del Consiglio dei Ministri, furono ammesse una serie di deroghe dovute a situazioni straordinarie in cui essa si spostava in altre zone di Italia, per lo più di frontiera, onde velocizzare le procedure e smaltire l'analisi delle domande presentate da stranieri entrati illegalmente nel territorio italiano.

Un altro fenomeno che stupisce, analizzando le attività della Commissione centrale, è quello dei c.d. *irreperibili*, ovvero di quei richiedenti asilo che, dopo aver presentato regolare domanda d'asilo alla polizia di frontiera, o presso una questura, non si presentavano all'audizione davanti alla Commissione Centrale. Relativamente a questo fenomeno il sottosegretario dell'Interno Mantovano, allora in carica, ha dichiarato che:

“circa l'80% delle domande respinte sono di stranieri che, per i motivi più diversi, non hanno portato a termine la domanda rendendosi irreperibili. È difficile in questo caso non immaginare un uso strumentale della richiesta d'asilo”²⁵⁷.

In realtà, spesso, i richiedenti asilo al momento della consegna della domanda non avevano eletto un domicilio, o perché ne erano privi, oppure perché la questura a cui si erano rivolti non aveva voluto riconoscere come domicilio quello che veniva indi-

²⁵⁶ In I.C.S., *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, cit., pag 50.

²⁵⁷ A. Mantovano, Sottosegretario al Ministero degli Interni, *Audizione presso la Commissione straordinaria del senato per la tutela e la promozione dei diritti umani*, 4 febbraio 2004.

cato e, pertanto, non era poi stato possibile far pervenire loro la notifica della convocazione per l'audizione.

Trovo sia importante menzionare, in questa sede, due sentenze in tema di irreperibilità, onde dimostrare come l'autorità giudiziaria abbia tentato di impedire il diffondersi di questo fenomeno, in parte generato dalla mancata collaborazione delle questure. La prima vuole tutelare il diritto del richiedente all'audizione e, a questo fine, stabilisce che

“nell'ipotesi di incertezza sulla reale portata della situazione personale dello straniero che chieda il riconoscimento della status di rifugiato, ove sussistano seri dubbi sulla reale comprensione da parte dell'interessato della possibilità di essere ascoltato, ed egli non si presenti il giorno fissato per l'audizione, la Commissione è tenuta a riconvocarlo curando che abbia piena cognizione della possibilità di essere ascoltato, il che implica l'uso della lingua proprio dello straniero, o di quella inglese, francese e spagnola”²⁵⁸.

La seconda, invece, istituisce in capo al richiedente il diritto alla riapertura del procedimento in caso di cessazione dell'irreperibilità:

“In caso di comprovata cessazione dell'irreperibilità del richiedente questi ha diritto all'audizione avanti alla competente Commissione e, pertanto, alla riapertura della procedura”²⁵⁹.

Un altro dato significativo, relativo alla competenza della Commissione e alle attività da essa svolte, riguarda le caratteristiche stesse dell'audizione. Sebbene la Commissione Centrale fosse, come precedentemente detto, un organo collegiale, pare, tuttavia, che in un elevato numero di casi, circa il 30,4%, le audizioni venissero svolte da un solo commissario, mentre solo nel 43,5%²⁶⁰ ne erano presenti due. Questo tipo di prassi, oltre a non essere conforme al dettato legislativo, il quale configurava appunto la Commissione come un organo collegiale, impediva anche che si creassero effettivamente delle linee guida e degli orientamenti comuni, all'interno del processo decisionale.

²⁵⁸ Consiglio di Stato, sez. IV, n. 400, del 10 marzo 1998, in Foro It. 1998, III, 218.

²⁵⁹ T.A.R. Lombardia, n. 404, del 9 febbraio 2001, in <http://www.giustizia-amministrativa.it>.

²⁶⁰ In I.C.S., *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, cit., pag. 63. I dati sono stati raccolti da oltre 35 enti ed associazioni, attivi nel settore.

Un'altra delle critiche mosse all'operato della Commissione era quella riguardante la durata dell'audizione, che nella maggior parte dei casi non superava, inclusi i tempi tecnici per l'eventuale traduzione, i venti minuti. In così poco tempo era praticamente impossibile per gli asilanti illustrare correttamente le ragioni della loro richiesta. Le domande più frequenti rivolte ai richiedenti risultavano avere un carattere particolare, soprattutto se si considera che obiettivo principale della Commissione era, o avrebbe dovuto essere, la valutazione della fondatezza della domanda d'asilo alla luce dell'esistenza, o meno, di una persecuzione effettiva. Sono state spesso ripetute domande di questo genere: "Quanto è costato il viaggio?", "Che paesi hai attraversato prima di venire in Italia?", "Lavoravi nel tuo paese?", "Sei venuto in Italia per lavorare?", "Hai intenzione di portare la tua famiglia in Italia?", "Pensi di ritornare nel tuo paese?", "Come ti mantieni in Italia?"²⁶¹. Il tenore stesso di tali domande dimostrava come l'intento della Commissione non fosse sempre quello di accertare l'esistenza o meno di una persecuzione, temuta o in atto.

Contro le decisioni della Commissione Centrale era ammesso, *ex articolo 1, co. 5, legge 39/1990*, il ricorso al giudice amministrativo. Tale norma è stata poi abrogata dall'articolo 46, legge n. 40/1998. Tuttavia il ricorso non era uno strumento di cui gli asilanti si avvalevano spesso. Questo fenomeno è comprensibile per diversi motivi. Principalmente, i lunghi tempi d'attesa e i costi della giustizia italiana scoraggiavano la maggior parte dei richiedenti. In secondo luogo, coloro che avevano ricevuto il diniego accompagnato dal decreto d'espulsione, si vedevano impossibilitati a soggiornare in Italia per tutta la durata del ricorso. Quando l'espulsione non era contestuale al diniego, al richiedente veniva successivamente notificato un atto del Questore in cui gli si intimava di allontanarsi dal territorio dello stato entro quindici giorni. La sola presentazione del ricorso non era sufficiente per rimanere in Italia. Era infatti necessario richiedere un ulteriore permesso di soggiorno al medesimo giudice a cui era stato presentato il ricorso. Si era instaurata così la prassi di rilasciare al ricorrente un permesso di soggiorno per motivi umanitari a carattere temporaneo per la durata del procedimento giurisdizionale, in tutti i suoi gradi.

²⁶¹ I.C.S., *op. cit.*, pag. 65.

Relativamente al ricorso, un'importante novità era stata introdotta dalla sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 907, del 17 dicembre 1999²⁶², che stabiliva, definitivamente, la competenza del giudice ordinario anche per le questioni inerenti al diniego di riconoscimento dello *status* di rifugiato e non più solo per le questioni inerenti l'asilo costituzionale ex articolo 10, co. 3., come era invece stato precedentemente stabilito dalle stesse Sezioni Unite Civili²⁶³. Conseguenza di tale pronuncia è stata che il ricorso contro le decisioni della Commissione Centrale veniva presentato davanti al giudice ordinario civile, secondo la normale procedura di contenzioso. Tuttavia parte della giurisprudenza²⁶⁴ aveva ritenuto possibile che, relativamente al riconoscimento dello *status* di rifugiato, la controversia possa instaurarsi secondo i principi della giurisdizione volontaria²⁶⁵.

L'attuale quadro normativo delineato, come precedentemente accennato, si riferisce esclusivamente all'applicazione della legge 39/1990, e della sua successiva modifica, attuata tramite la legge 286/1998. Si è ritenuto importante parlarne in questa sede, nonostante le successive modifiche apportate dalla legge Bossi-Fini e poi dall'implementazione della normativa comunitaria con i decreti legislativi n. 251/2007 e 25/2008, non solo per illustrare come nel nostro paese, da sempre, vi sia stata una certa riluttanza ad offrire un'effettiva tutela giurisdizionale agli asilanti, ma anche per proporre una panoramica delle implicazioni pratiche di un dettato legislativo così confuso. Inoltre, come vedremo meglio in seguito, la legge 189/2002 ha comunque mantenuto in vigore parte delle previsioni della legge Martelli, rendendo impossibile la comprensione delle nuove procedure senza un'attenta analisi di quelle precedenti.

3. La c. d. "Bossi-Fini", l. n. 189/2002 e il suo regolamento applicativo

La legge 189/2002, "Modifica alla normativa su immigrazione ed asilo", non si è, in realtà, occupata di colmare il vuoto legislativo allora caratterizzante il settore dell'asilo,

²⁶² Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 907, del 17 dicembre 1999, Riv. Amm. 2000, 229.

²⁶³ Cassazione, Sez. Unite Civili, n. 4674, 12 dicembre 1996- 26 maggio 1997, in Riv. Dir. Int. 1997, 843.

²⁶⁴ Tribunale di Firenze, 28 marzo 2003, e Tribunale di Perugia, 6 novembre 2003, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2004, Vol. 1, Franco Angeli Editore, Milano.

²⁶⁵ *Espulsione, accompagnamento alla frontiera e trattenimento dello straniero*, Magistratura Democratica e A.S.G.I. (a cura di), fascicolo reperibile su www.magistraturademocratica.it.

ma ha piuttosto rinviato, per l'ennesima volta, la trattazione completa ed esauriente di tali problematiche ad una normativa successiva, da emanarsi in data da "definirsi". Infatti, tale testo, pur parlando di "Disposizioni in materia d'asilo" e pur rivolgendosi ai "richiedenti asilo", disciplina solamente l'istituto del "rifugio" che, come precedentemente illustrato²⁶⁶, è da tenersi ben distinto da quello dell'"asilo". L'obbiettivo principale di tale legge è stato, piuttosto, quello di sveltire ed inasprire le procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, onde scoraggiare la presentazione delle c.d. "domande strumentali"²⁶⁷.

Tale testo ha fortemente modificato, tramite due articoli, l'art. 31 e l'art. 32, la disciplina dell'asilo in Italia introducendo una serie di novità, la maggior parte delle quali erano da considerarsi indice di preoccupazione, poiché da un lato limitavano la libertà personale dei richiedenti asilo, dall'altro non garantivano un efficace grado di tutela in tutte le fasi del procedimento. L'art. 31 e 32, infatti, modificando in parte l'art. 1 della legge Martelli, introducevano altri sei articoli, dall' art. 1-*bis* all'art. 1-*septies*.

Le principali novità introdotte da questa normativa riguardavano l'istituzione di sette Commissioni Territoriali, dislocate nelle zone più interessate dall'arrivo degli asilanti, alle quali veniva affidato il compito di sostituire in prima istanza il ruolo della Commissione Centrale, e l'introduzione della c.d. *procedura semplificata* che, come vedremo in seguito, avrebbe dovuto accelerare i tempi di esame soprattutto di quelle domande che si supponeva fossero state presentate esclusivamente per mascherare un ingresso clandestino, motivato da ragioni economiche. In realtà, la formulazione della legge in questo senso era tale che la maggior parte dei richiedenti asilo veniva sottoposto alla c.d. *procedura semplificata*.

Data l'elevata complessità delle modifiche introdotte, la legge stessa, secondo l'art. 34, co. 3, rinviava per la sua attuazione ad un regolamento esecutivo da emanarsi entro un termine massimo di sei mesi. Di fatto però, il regolamento esecutivo della l. 189/2002 è stato emanato, con grave ritardo, solo nel 2005²⁶⁸, creando, per oltre due anni, un notevole grado di confusione nella prassi da seguirsi.

²⁶⁶ Si veda *supra*, paragrafo 1.

²⁶⁷ Per "domande strumentali" s'intendono quelle domande presentate da migranti che non sono rifugiati, e che, appunto, tentano di strumentalizzare il sistema.

²⁶⁸ D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, applicabile dal 21 aprile 2005.

L'inserimento di previsioni a carattere repressivo riguardanti l'asilo in un testo volto a contrastare l'immigrazione clandestina è stato fortemente criticato da numerose associazioni e organizzazioni, tra cui anche l'U.N.H.C.R. Tuttavia nella relazione illustrativa al D.D.L. del Governo Berlusconi, poi convertito nella legge 189/2002, si affermava il carattere temporaneo di tale normativa in attesa che venissero approvate le norme comunitarie in materia, onde poter formulare, in seguito, una disciplina organica del diritto d'asilo, corrispondente agli standard stabiliti per tutti gli stati membri dell'Unione. Di fatto, nella fretta di affrontare il problema delle richieste strumentali e dell'immigrazione clandestina, e dietro il paravento dell'emanazione futura di una disciplina *ad hoc*, il governo sembrava essersi scordato di formulare una, seppur temporanea, normativa in grado di offrire tutela a coloro che *“fondatamente richiedono, anzi sono costretti a chiedere asilo”*²⁶⁹.

La prima fase della procedura, cioè la presentazione della richiesta d'asilo alla polizia di frontiera, secondo quanto previsto dall'art. 1, legge 39/1990, non era stata modificata di molto. Si era cercato, infatti, di limitare i casi in cui la presentazione tardiva della domanda alla questura veniva ammessa, stabilendo come limite il solo caso in cui l'asilante fosse entrato sul territorio italiano da *“un luogo privo di frontiera”*. Risulta chiaro come la portata di tale limitazione fosse in realtà ridotta, non essendo facilmente individuabile, in caso di ingresso clandestino, il luogo e il momento di ingresso in Italia. Va però specificato che il respingimento alla frontiera, ai sensi dell'articolo 3 del D.P.R. 394/1999, avrebbe dovuto essere considerato come provvedimento amministrativo e, come tale, avrebbe dovuto essere suscettibile di controlli da parte dell'autorità giudiziaria e anche di eventuali ricorsi. Secondo quanto poi previsto dall'articolo 11, co. 6, l. 286/1998, presso i valichi di frontiera, gli scali portuali ed aeroportuali avrebbero dovuto essere istituiti dei servizi di accoglienza ed informazione per i richiedenti asilo. Tali centri d'accoglienza, in base ad accordi con le singole prefetture, venivano e vengono per lo più gestiti dalla *Caritas* e dal *Consiglio Italiano per i Rifugiati*²⁷⁰. Nella prassi è stata riscontrata una carenza di tali centri che non sono numerosi come dovrebbero e che, non sempre, vengono collocati all'interno delle aree di transito. In questo modo, anche se astrattamente presente, il personale di tali associazioni non ha modo di

²⁶⁹ B. Nascimbene, “Nuove norme in materia di Immigrazione. La legge Bossi-Fini: perplessità e critiche”, in *Corriere Giuridico*, n. 4, 2003, pag. 539.

²⁷⁰ In I.C.S., *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, cit., pag. 99.

esserlo fisicamente mentre la polizia di frontiera svolge i primi controlli e decide eventualmente di negare l'ingresso agli asilanti²⁷¹.

L'art. 1-*bis*, co. 1, introdotto dalla nuova normativa, stabiliva il principio secondo cui non può disporsi il trattenimento del richiedente asilo, solo al fine di esaminare la sua domanda e, al contempo, le successive lettere a), b), c) del medesimo articolo, eliminavano il rilascio automatico del permesso di soggiorno da parte del questore all'asilante. Infatti, tale permesso avrebbe potuto essere rilasciato solo qualora il richiedente non fosse stato trattenuto presso una dei c.d. *centri di identificazione personale*, o presso uno dei c.d. *centri di permanenza temporanea*²⁷², oppure qualora fossero stati superati i termini massimi per il trattenimento presso tali centri. La gamma delle ipotesi in cui il richiedente non rischiava di essere trattenuto in uno di questi centri era, tuttavia, talmente residuale che, per quanto la norma non avesse abolito espressamente il rilascio automatico del permesso di soggiorno, eliminava, di fatto, la possibilità concreta per la maggior parte degli asilanti di ottenerlo. Il rilascio del permesso di soggiorno o, al contrario, la detenzione presso uno dei C.D.I. era una fase estranea e precedente all'esame della domanda ed atteneva, pertanto, a fatti inerenti l'ingresso dello straniero sul territorio dello stato italiano.

Le misure introdotte dall'art. 1-*bis*, lettera a), b), c), avevano carattere temporaneo e potevano perdurare per il solo

“tempo strettamente necessario alla definizione delle autorizzazioni alla permanenza nel territorio dello Stato in base alle disposizioni del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero di cui al Decreto Legislativo n. 286/1998”.

Inoltre le tre ipotesi di trattenimento contemplate in tale articolo avevano carattere facoltativo e, pertanto, avrebbe dovuto essere il questore a decidere se disporre tale trattamento o meno.

²⁷¹ G. Schiavone, “L'asilo negato, alcune riflessioni sulle nuove disposizioni introdotte dalla “Bossi-Fini” in materia di diritto d'asilo”, in A. Leogrande, G. Naletto (a cura di), *Bada alla Bossi-Fini! Contenuti, “cultura” e demagogia della nuova legge sull'immigrazione*, Altraeconomia, Asgi, I.C.S., Lo straniero, Lunaria, Terre di mezzo, ottobre 2002.

²⁷² I C.P.T. non sono una novità introdotta dalla l. Bossi- Fini, essi furono introdotti dall'art. 14 della l. Turco-Napolitano per gli stranieri in attesa di espulsione, tuttavia vedremo che anche all'interno della l. 189/2002 hanno un ruolo importante.

La previsione più importante, era quella descritta dalla lettera a), art. 1-*bis*, co. 1, che disponeva il trattenimento del richiedente asilo che si fosse avvalso di documenti poi risultati falsi, o che avesse fornito informazioni palesemente false. Risulta, da subito, chiaro che anche in questo caso la generalità della norma era tale da lasciare un'ampia discrezionalità all'autorità competente.

L'articolo 1-*bis*, co. 1, lettera b) riguardava poi un'altra ipotesi di trattenimento facoltativo nel caso in cui fosse *“opportuno verificare gli elementi su cui si basa la domanda d'asilo, qualora tale elementi non siano immediatamente reperibili”*, così secondo quanto statuito dalla lettera c) del medesimo articolo, secondo cui il trattenimento facoltativo poteva essere disposto quando sia *“in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato”*.

L'articolo 1-*bis*, co. 2, disponeva invece, alle lettere a) e b) due casi in cui il trattenimento del richiedente era obbligatorio. La lettera a) prevedeva infatti che l'asilante dovesse essere obbligatoriamente trattenuto *“a seguito della presentazione di una domanda di asilo presentata dallo straniero fermato per avere eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo, o, comunque, in condizioni di soggiorno irregolare”*, mentre la lettera b) stabiliva che il trattenimento fosse obbligatorio: *“a seguito della presentazione di una domanda d'asilo da parte di uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione”*. Relativamente al trattenimento previsto dall'articolo 1-*bis*, co. 2, lettera b), dovevano essere osservate le norme previste dall'articolo 14 della legge n. 286/1998, e quindi il trattenimento avrebbe dovuto essere effettuato presso i c.d. centri di permanenza temporanea ed assistenza, previsti da tale normativa. Anche per quanto riguarda la disciplina del trattenimento e la relativa procedura di convalida del trattenimento si seguiva il dettato dell'articolo 14, l. 286/1998, secondo cui il provvedimento relativo al trattenimento, così come quello che prevedeva l'accompagnamento coattivo alla frontiera, rientrava nella competenza del questore. Una volta convalidato, il provvedimento non avrebbe potuto protrarsi per un periodo superiore ai 30 giorni. Inoltre, il giudice adito in merito alla convalida del trattenimento doveva

“nel valutare la legittimità del provvedimento emesso, determinare autonomamente anche l'ulteriore tempo di permanenza necessario, in modo da recuperare il

principio dell'adeguatezza e della proporzione fra la misura restrittiva e le esigenze statuali di disciplina e controllo dell'immigrazione"²⁷³.

Qualora fosse necessario all'accertamento dell'identità o della nazionalità, il termine avrebbe potuto essere prorogato, su richiesta del questore, per altri trenta giorni, con provvedimento motivato del giudice. La motivazione sia della richiesta che del provvedimento di proroga, dato l'elevato grado di compressione della libertà personale che comportava, avrebbe dovuto essere ben articolata, coerente e proporzionata a tale restrizione. Tuttavia, relativamente al trattenimento del richiedente asilo era risultato di difficile individuazione il giudice competente ad emettere il provvedimento di convalida. In base alle modifiche introdotte dalla l. 217/2004, infatti, avrebbe potuto essere considerato competente il giudice di pace, mentre secondo la formulazione dell'articolo 1-ter, co. 3, l. 39/1990, come modificata dalla legge 189/2002, il quale statuisce che: "[...] il questore chiede al tribunale in composizione monocratica la proroga del periodo di trattenimento per ulteriori trenta giorni per consentire l'espletamento della procedura di cui al presente articolo [...]" sarebbe risultato competente il giudice ordinario, appunto in composizione monocratica²⁷⁴.

È interessante notare come la legge, nonostante le numerose modifiche introdotte, non prevedesse una disciplina relativamente al trattenimento degli asilanti presso i c.d. "centri di identificazione". La mancanza di una norma che disciplinasse espressamente il trattenimento in tali centri ha suscitato numerose perplessità relativamente alla sua o meno conformità alla nostra costituzione.

Il trattenimento nei centri di identificazione, diversamente da quello nei C.P.T.A., non avrebbe dovuto avere carattere coattivo. Come tale, nel caso in cui un richiedente asilo si fosse allontanato da un centro di identificazione alla polizia non era consentito intervenire. Tuttavia l'articolo 1-ter, co. 4, l. 39/1990, così come modificato dalla l. 189/2002, prevedeva che l'allontanamento non autorizzato da uno dei centri di identificazione, potesse essere considerato come rinuncia alla domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Per quanto il regolamento attuativo della legge Bossi-Fini avesse poi istituito un termine massimo di venti giorni per il trattenimento facoltativo presso tali centri, e

²⁷³ Tribunale di Milano, 27 gennaio 2001, in *Giur. Merito*, 2002, p. 472.

²⁷⁴ *Espulsione, accompagnamento alla frontiera e trattenimento dello straniero*, Magistratura Democratica e A.S.G.I. (a cura di), cit., pag. 89.

avesse previsto la possibilità, per l'asilante, di un allontanamento autorizzato dalle ore otto del mattino alle ore venti²⁷⁵, la mancanza di convalida da parte dell'autorità giudiziaria rendeva fortemente criticabile questo istituto che correva il rischio di configurarsi come “un'ulteriore forma di “detenzione amministrativa”²⁷⁶. Risultava inoltre evidente che l'allontanamento non avesse poi un carattere così “facoltativo” se ad esso veniva, almeno originariamente, automaticamente fatta seguire la rinuncia alla domanda. Era evidente, infatti, che nessun richiedente asilo si sarebbe mai avvalso della sua *facoltativa* possibilità di allontanarsi dal centro di identificazione a queste condizioni.

L'ampio margine di discrezionalità lasciato dalla formulazione di tale legge alle autorità di pubblica sicurezza, aveva creato un elevato numero di problemi connessi all'istituzione e alle gestione stessa dei c.d. centri di identificazione e c.d. centri di permanenza temporanea e assistenza.

Ritengo che sia opportuno citare in questa sede il rapporto “*Italia, presenza temporanea, diritti permanenti*”²⁷⁷ redatto, sull'argomento, dall'organizzazione *Amnesty International*, e pubblicato nel giugno del 2005. L'obiettivo principale di tale rapporto era quello di svolgere un'analisi completa delle condizioni in cui si trovavano le persone, per lo più immigrati irregolari, ma spesso anche richiedenti asilo, che venivano detenute presso tali centri. Dato il suo momento di pubblicazione, questo documento aveva anche avuto modo di esaminare la situazione dei nuovi centri di identificazione.

Un dato non irrilevante che emerge dal rapporto, è quello relativo agli organi che hanno svolto denunce relativamente alle condizioni dei C.P.T.A. e anche dei C.D.I. Si è trattato per la maggior parte di organizzazioni non governative e associazioni private attive nel settore, tuttavia numerose denunce sono anche state presentate da avvocati, medici, parlamentari e, nel maggio del 2004, anche da quattro sindacati di polizia, operanti presso alcuni centri. I rappresentanti di tali sindacati si sono dichiarati molto preoccupati per le condizioni precarie in cui venivano amministrati certi C.P.T.A.²⁷⁸.

Nel gennaio 2004 è stato anche pubblicato un rapporto dall'associazione *Medici senza Frontiere*, i cui membri avevano ottenuto l'accesso ai C.P.T.A., previa autorizza-

²⁷⁵ Tale allontanamento non è però consentito a coloro che rientrano sotto le previsioni dell'articolo 1-bis, co. 1, lettera a) e co. 2, lettera a).

²⁷⁶ *Ibidem*, pag. 89.

²⁷⁷ *Italia, presenza temporanea, diritti permanenti*, Amnesty International (a cura di), giugno 2005, consultabile sul sito www.amnesty-eu.org.

²⁷⁸ *Ibidem*, pag. 7.

zione del Ministro dell'Interno²⁷⁹. In tale documento, tra le altre cose, veniva anche pesantemente denunciato il mancato rispetto di condizioni igienico-sanitarie minimamente accettabili²⁸⁰. Inoltre la mancanza di accesso al mondo esterno e gli scarsi contatti concessi persino agli operatori sociali, nonché la mancanza di un servizio di interpretariato idoneo, hanno fatto sì che, spesso, i detenuti non abbiano ricevuto informazioni sufficienti relativamente all'accesso, alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, o alla possibilità di presentare ricorso contro il provvedimento di espulsione.

Sono stati anche segnalati casi in cui le domande d'asilo sarebbero state inoltrate alle autorità preposte in modo discrezionale, prestando maggior attenzione al paese d'origine dei richiedenti invece che alle loro singole situazioni personali. Questo esame sommario e, spesso, grossolano delle domande d'asilo ha comportato anche l'attuazione di una serie di espulsioni collettive, *“in violazione delle norme di diritto internazionale e in materia di diritti umani”*²⁸¹.

L'istituzione dei centri di identificazione è stata compiuta in parte tramite la trasformazione dei preesistenti centri “di prima accoglienza”, caratterizzati dall'essere centri “aperti” e, in parte, attraverso la costruzione di nuovi edifici nelle stesse aree già destinate ai C.P.T.A.

Un esempio importante da considerare è stato quello del Centro pugliese di Borgo Mezzanone, dapprima qualificato come “centro di prima accoglienza”, e poi usato in maniera sperimentale per testare le nuove norme relative agli asilanti, della legge Bossi-Fini. In questo centro, infatti, già nel 2001 riqualificato come centro di identificazione, veniva attuata la procedura semplificata, appunto istituita dalla nuova normativa, per altro approvata solo nel 2002²⁸².

Un altro esempio particolare è stato quello del Centro di identificazione/accolgienza di Sant'Anna, nei pressi di Crotona. Alcuni parlamentari ed avvocati, autorizzati a visitare il centro nel giugno 2005, hanno riferito casi di detenzione, non convalidati dall'autorità giudiziaria, nonché la presenza di minori, anche non accompa-

²⁷⁹ L'accesso ai C.P.T.A., come ai C.I.E. non è libero, il Ministro dell'Interno deve espressamente autorizzarlo. Spesso tale autorizzazione è stata negata al personale medico, ad avvocati, e ai membri stessi di Amnesty International. *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibidem*, pag. 21.

²⁸¹ *Ibidem*, pag. 22. In relazione alle espulsioni collettive attuate in base agli accordi con la Libia si veda anche *Libya: Refugees Face Imminent Expulsion*, 23 dicembre 2004, 19/022/2004, consultabile su www.amnesty.org.

gnati, e di un elevato numero di persone ferite. I “*detenuti*” in questione hanno denunciato percosse e punizioni corporali di vario genere ma l’autorità di polizia presente nel centro, pur negando qualunque tipo di responsabilità, non ha saputo fornire spiegazioni soddisfacenti in merito al verificarsi di tali “incidenti”²⁸³.

Non è questa la sede per svolgere un’analisi dettagliata delle condizioni in cui vertono gli asilanti rinchiusi nei C.P.T.A. e nei C.D.I. tuttavia, dato il numero elevato di richiedenti asilo che in virtù della Bossi-Fini veniva trattenuta presso tali centri, ho ritenuto importante offrirne, almeno, una breve panoramica. Inoltre, dato il supposto carattere non obbligatorio, e pertanto differente dalla detenzione, dei C.D.I. ho ritenuto importante sottolineare come di fatto nella pratica tali centri non differissero molto dai C.P.T.A., che sono invece stati concepiti proprio come centri di detenzione amministrativa. A questo proposito, la Relatrice speciale delle Nazioni Unite sui diritti umani dei migranti, in visita ai C.D.I. e C.P.T.A. italiani nel giugno del 2004, ha affermato:

*“Vi sono poche e poco evidenti differenze tra la detenzione nei C.P.T.A. e quella nei centri di identificazione. La Relatrice speciale desidera esprimere la propria preoccupazione per la graduale trasformazione dei centri di accoglienza locale in centri di identificazione. Desidera inoltre esprimere preoccupazione circa le conseguenze e le limitazioni intrinseche alla gestione privata di tali centri. In assenza di una istituzione nazionale per i diritti umani, ritiene che sia necessario un ente indipendente per supervisionare la gestione dei centri, il rispetto dei diritti umani delle persone che vi sono trattenute e la fornitura di assistenza medica, psicologica e legale. Questo ente dovrebbe anche supervisionare l’accesso di O.N.G. e di avvocati ai suddetti centri. La Relatrice speciale ritiene che la costruzione di nuovi centri non sia la soluzione per l’immigrazione illegale”*²⁸⁴.

L’articolo 1-ter, l. 39/1990, così come modificata dall’articolo 32, l. 189/2002, introduceva la procedura c.d. semplificata, da considerarsi eccezionale rispetto a quella ordinaria, perché volta a disciplinare le domande d’asilo presentate da asilanti in condizione di soggiorno irregolare, o entrati clandestinamente e trattenuti pertanto presso un C.D.I., o già soggetti a provvedimenti di espulsione e, quindi obbligatoriamente tratte-

²⁸² In I.C.S., *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d’asilo in Italia*, cit., pag. 106.

²⁸³ In *Italia, presenza temporanea, diritti permanenti*, Amnesty International (a cura di), cit., pag. 27-28.

²⁸⁴ Rapporto della Relatrice speciale della N.U. sui diritti umani dei migranti, in *Italia, presenza temporanea, diritti permanenti*, Amnesty International, cit., pag. 9.

nuti presso un C.P.T.A. Questo particolare tipo di procedura, eccezione fatta per le caratteristiche del trattenimento, non prevedeva trattamenti differenziati in merito alle domande presentate dai c.d. “irregolari” o dagli “espulsi”. Di fatto, data la formulazione dell’articolo 1-*bis*, la procedura semplificata finiva per essere la norma, mentre quella ordinaria risultava avere carattere eccezionale. Secondo quanto stabilito dall’art. 1-*ter* il Questore, appena ricevuta la domanda per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, disponeva il trattenimento del richiedente e, entro due giorni, inviava la documentazione alla Commissione Territoriale competente la quale doveva provvedere ad ascoltare l’asilante entro i successivi quindici giorni. Una volta svolta l’audizione, la Commissione Territoriale aveva poi altri 3 giorni per emettere la sua decisione. L’innovazione, apparentemente positiva, apportata tramite l’introduzione di termini brevi per l’esame delle domande rischiava però di non funzionare correttamente nella pratica, data l’impossibilità di verificare, in così poco tempo, l’esistenza di una persecuzione già in atto o anche solo temuta. Criterio di riferimento delle Commissioni territoriali ha finito, pertanto, per essere, in tale periodo, quello del paese d’origine considerato astrattamente per così dire sicuro.

L’articolo 1-*bis*, co. 5, prevedeva poi la disciplina della procedura ordinaria da adottarsi in quei casi nei quali non fosse stato disposto il trattenimento del richiedente, oppure questo fosse cessato, e pertanto in quei rari casi in cui lo stesso fosse riuscito ad entrare regolarmente sul territorio italiano.

Parte della dottrina²⁸⁵ si è a lungo chiesta se la procedura ordinaria differisse da quella semplificata solo relativamente alla durata o se vi fossero altre differenze: l’articolo 1-*quater*, co. 2, prevedeva infatti che la stessa dovesse durare un massimo di trenta giorni, invece dei venti previsti per quella semplificata.

La definizione di una procedura ordinaria diversa da quella prevista nella l. 39/1990 era dovuta alla modifica dei compiti della Commissione Centrale trasformata in Commissione Nazionale, che da organo giudicante diventava organo di coordinamento e indirizzo, e dall’avvenuta istituzione delle Commissioni Territoriali. La Commissione Nazionale, oltre a funzioni di coordinamento, aggiornamento e indirizzo, aveva, ed ha tuttora, potere eccezionale in ordine ai casi di cessazione e revoca degli *status* concessi.

²⁸⁵ B. Nascimbene, “Nuove norme in materia di Immigrazione. La legge Bossi-Fini: perplessità e critiche”, cit.

Le Commissioni Territoriali erano e sono designate presso ogni prefettura, ma il regolamento attuativo della l. 189/2002 ne aveva istituite, originariamente solo sette, nelle aree di massima affluenza degli asilanti²⁸⁶. Queste erano nominate dal Ministero dell'Interno, presiedute da un funzionario della carriera prefettizia, e composte da un funzionario della Polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e da un rappresentante dell'U.N.H.C.R.²⁸⁷. Secondo quanto stabilito dal D.P.R. n. 303/2004, che ha regolato le attività delle Commissioni Territoriali, l'audizione del richiedente asilo avrebbe dovuto svolgersi davanti alla Commissione competente, in seduta non pubblica e alla presenza di tutti i suoi membri. Le decisioni adottate in assenza anche di uno solo dei membri erano da considerarsi adottate in difetto di legittimazione. Sulle richieste la Commissione decideva a maggioranza, tuttavia secondo quanto stabilito dall'art. 1-*quater*, in caso di parità prevaleva il voto del Presidente, funzionario della carriera prefettizia.

L'articolo 32 della legge 189/2002 aveva introdotto un'importante novità relativamente all'istituto dell'asilo umanitario. Aveva infatti stabilito, all'articolo 1-*quater*, che durante l'esame della domanda la commissione avrebbe dovuto anche tenere conto dell'esistenza “*di seri motivi, in particolare di carattere umanitario risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*”, secondo quanto stabilito dall'articolo 5, co. 6, della legge 268/1998. La novità introdotta dalla c.d. legge Bossi-Fini era proprio quella di aver reso obbligatoria, per le Commissioni Territoriali, la verifica dell'esistenza dei presupposti per concedere l'asilo umanitario. La Commissione Centrale, infatti, aveva instaurato una prassi a carattere discrezionale in merito all'asilo umanitario, onde non violare il principio di *non-refoulement*, ex articolo 33, Convenzione di Ginevra, ma non agiva in virtù di una norma precisa.²⁸⁸ Relativamente alle condizioni idonee a concedere l'asilo umanitario sia la legge 286/1998 che il D.P.R. 303/2004, rinviavano alla necessità di valutare i fatti alla luce delle Convenzioni Internazionali, con particolare attenzione all'articolo 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, che proibisce la tortura, le pene e i trattamenti inumani e degradanti.

²⁸⁶ Erano state istituite presso le prefetture di Milano, Gorizia, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa e Trapani.

²⁸⁷ G. Vitale, “La nuova procedura di riconoscimento dello *status* di rifugiato: dall'audizione avanti la Commissione territoriale all'impugnativa giurisdizionale.”, *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, Fasc. 4, 2005, Franco Angeli Editore, Milano.

Secondo quanto stabilito nel regolamento attuativo della legge 286/1998, come modificato dal D.P.R. 303/2004, il permesso di soggiorno per motivi umanitari consente all'asilante di lavorare e può, successivamente, essere trasformato in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Per quello che riguarda il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, la norma non specificava la procedura da adottare e si riteneva, pertanto, che fosse un compito affidato alla Commissione Territoriale. Il permesso avrebbe dovuto essere rinnovato a meno che la Commissione non avesse ritenuto che fossero cessati i motivi idonei a concedere tale *status*²⁸⁹.

La decisione assunta dalla Commissione doveva essere notificata in forma scritta all'interessato, in una lingua a lui comprensibile e deve essere motivata. Doveva, inoltre, contenere informazioni relativamente alle possibilità di esperire i mezzi d'impugnazione. Qualora la richiesta dell'asilante fosse stata respinta, l'articolo 15 del D.P.R. 303/2004, stabiliva che lo straniero dovesse lasciare il territorio dello stato, salvo che potesse richiedere ed ottenere un permesso di soggiorno per altri motivi. Una volta respinta la domanda relativa al riconoscimento dello *status* il Questore doveva adottare un provvedimento di accompagnamento alla frontiera nei confronti dell'asilante, oppure doveva intimare allo straniero a cui era già stato concesso il permesso di soggiorno di allontanarsi dall'Italia entro quindici giorni.

Destinatari del provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera sarebbero dunque stati, i richiedenti asilo già detenuti all'interno di un C.P.T.A., ai sensi dell'articolo 1-bis, co. 2, lettera (b), legge 39/1990 e quelli che, secondo quanto stabilito nella medesima previsione, erano tratti presso un C.D.I., avendo presentato domanda d'asilo in seguito all'essere stati fermati per aver eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera, o all'essere stati trovati in condizione di soggiorno irregolare.

Il provvedimento di espulsione adottato nei confronti dei richiedenti asilo tratti nei C.D.I. doveva comunque ritenersi sospeso nei cinque giorni successivi alla sua emanazione e nel caso fosse stato richiesto il riesame, fino alla decisione relativa a tale richiesta²⁹⁰.

²⁸⁸ S. Fachile, *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18 co.6 T.U. 286/98: un importante strumento di tutela delle persone straniere che scontano una pena*, op. cit.

²⁸⁹ G. Vitale, *La nuova procedura di riconoscimento dello status di rifugiato: dall'audizione avanti la Commissione territoriale all'impugnativa giurisdizionale*, cit., pag. 49.

²⁹⁰ *Ibidem*, pag. 53.

L'articolo 16 del D.P.R. 303/2004, infatti, istituiva la possibilità, solo per i richiedenti asilo trattenuti nei C.D.I., ai sensi dell'articolo 1-*bis*, co. 2, lettera a), di proporre, entro cinque giorni dalla notificazione della decisione, istanza di riesame della stessa. Il riesame aveva la funzione di sottoporre all'attenzione della Commissione Territoriale integrata da un componente della Commissione Nazionale, elementi nuovi o anche preesistenti che non era stato possibile acquisire in passato. L'utilità di tale ricorso era, evidentemente, discutibile dato che sul riesame si pronunciava, di fatto, una Commissione di poco differente da quella che aveva negato il riconoscimento e posto che la decisione sul riesame veniva presa quindici giorni dopo il diniego, il che rendeva praticamente impossibile che il richiedente potesse effettivamente addurre nuovi elementi di prova.

Contro le decisioni della Commissione Territoriale, in prima istanza oppure a seguito di riesame, era ammesso ricorso al tribunale ordinario, entro quindici giorni dalla notifica. Durante tale periodo il richiedente poteva trattenersi sul territorio italiano, previa richiesta di autorizzazione al prefetto. Tale richiesta doveva avere forma scritta ed essere motivata da

*“fatti sopravvenuti, che comportino gravi e comprovati rischi per l'incolumità personale o la libertà, successivi alla decisione della Commissione territoriale, ed a gravi motivi personali o di salute che richiedono la permanenza dello straniero sul territorio dello Stato”*²⁹¹.

Nuovamente il termine breve per proporre ricorso rendeva impossibile che i fatti contemplati nella prima ipotesi della norma fossero sopravvenuti tra un'audizione e l'altra, mentre la seconda ipotesi si riferiva ai casi in cui il richiedente potesse aver bisogno di cure o fossero presenti in Italia suoi prossimi congiunti a loro volta bisognosi di cure o aiuto.

Nel caso in cui la domanda fosse stata esaminata secondo quanto previsto per la procedura semplificata il termine per proporre il ricorso era di quindici giorni, mentre per quanto riguardava il ricorso avverso procedura ordinaria l'articolo 1-*quater*, co. 5, non prevedeva un termine di decadenza ma stabiliva solo la competenza del tribunale

²⁹¹ Articolo 17, D.P.R. 303/2004.

ordinario, in composizione monocratica. Rimaneva comunque possibile all'asilante presentare domanda per il riconoscimento del diritto d'asilo, ex articolo 10, co. 3, Cost.

Tuttavia, come abbiamo visto precedentemente, la competenza in materia di ricorsi era ancora in tale periodo particolarmente dibattuta, e dava luogo continuamente a pronunce giurisprudenziali tra loro contrastanti.

Solo negli ultimi anni, come vedremo nel paragrafo seguente, in virtù dell'implementazione della normativa comunitaria, la disciplina del rifugio e dell'asilo in Italia, hanno ottenuto una redazione più organica e completa.

4. L'implementazione della normativa comunitaria: i decreti legislativi 251/2007 e 25/2008.

Fino a tempi recenti, dunque, l'Italia non solo era priva di una disciplina organica in materia di riconoscimento dello status di rifugiato, ma violava apertamente i propri obblighi internazionali in tale settore. Il legislatore italiano, infatti, aveva lasciato scadere sia il termine per il recepimento della Direttiva 2004/83/CE (*Recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*), fissato al 10 ottobre 2006, sia quello per il recepimento della successiva Direttiva 2005/85/CE (*Recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato*), fissato al 10 dicembre 2007. Solo con grande ritardo²⁹² infatti, nel nostro paese sono stati pubblicati rispettivamente il 04 febbraio 2008 il Dlgs 251/2007 attuativo della direttiva 2004/83/CE e, il 16 febbraio 2008, il Dlgs 25/2008 in attuazione della direttiva 2005/85/CE.

La Relazione illustrativa del decreto²⁹³ 251/07, ha sottolineato da subito gli aspetti essenziali della direttiva comunitaria cui dava attuazione, definendolo come

“il primo strumento unitario a livello di diritto dell'Unione europea nel settore, volto ad assicurare criteri comuni per il riconoscimento della protezione accordata dalla Convenzione di Ginevra, nonché un livello minimo di prestazioni che gli Stati membri si impegnano a garantire ai richie-

²⁹² Peraltro quando la Commissione Europea aveva già iniziato le pratiche per avviare la procedura di infrazione contro l'Italia e contro gli altri 13 stati in ritardo sull'attuazione della direttiva citata.

²⁹³ Allegata allo schema di D. Lgs., nel testo finale licenziato il 9.11.07.

*denti asilo e, ancora più importante, ad attribuire un significato uniforme e condiviso al principio di non refoulement previsto dalla Convenzione di Ginevra, estendendone la portata a tutti coloro che, pur in assenza dei requisiti specifici per accedere allo status di rifugiato, correrebbero "un rischio effettivo di subire un grave danno (...) nel Paese di origine, delineando forme sussidiarie di protezione con carattere complementare rispetto alla protezione dei rifugiati"*²⁹⁴.

Da tale relazione²⁹⁵ emerge altresì come il legislatore, pur ammettendo che nel sistema normativo previgente non esistesse alcun istituto analogo alla protezione sussidiaria, le cui caratteristiche vedremo di seguito, esso si ispiri ad un principio già emerso in precedenza, all'art. 1^{quater}, co. 4 della c.d. Legge Martelli, come innovato dalla Legge n. 189/02, ove si stabilisce che, in sede di esame della domanda di asilo, la Commissione territoriale competente valuta l'eventuale sussistenza di "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano" che giustifichino la non espulsione, alla luce delle conseguenze che il rimpatrio avrebbe in termini di violazione dell'art. 3 CEDU²⁹⁶, ed il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. In realtà, trattasi di due forme di protezione internazionale differenti che coesistono nello stesso ordinamento: il titolare di un permesso per motivi umanitari non è infatti titolare di uno status giuridico definito, mentre colui a cui viene riconosciuta la protezione sussidiaria gode di uno status disciplinato dalla nuova normativa²⁹⁷, al quale corrispondono diritti e doveri specifici.

Diversamente da quanto illustrato nella Relazione citata, secondo parte della dottrina²⁹⁸ il DLgs 251/07, integrato da parte del Dlgs 25/08 che vedremo in seguito, e dalle previsioni del T.U. Immigrazione ancora in vigore, fa sì che per la prima volta nell'ordinamento italiano l'asilo costituzionale previsto ex art. 10 Cost.²⁹⁹, come illu-

²⁹⁴ Sull'importanza di una protezione alternativa riconosciuta dal diritto internazionale a coloro che non rientrano nel campo di applicazione della Convenzione di Ginevra si veda J. Mcadam, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford, 2007.

²⁹⁵ Relaz. ill., cit., p. 2.

²⁹⁶ Art. 3 Dichiarazione Europea dei Diritti dell'Uomo: "Proibizione della tortura. Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

²⁹⁷ M. Malena, *Il Diritto d'asilo tra ordinamento costituzionale e sistema di protezione europeo multilivello*, Dottorato di Ricerca in Diritto Costituzionale Ius/08, Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

²⁹⁸ P. Bonetti, "Il diritto d'asilo in Italia dopo l'attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria", *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* X, 1- 2008, p.13-53.

²⁹⁹ Si veda in proposito il paragrafo 1 del presente capitolo.

strato al paragrafo uno, trovi pienamente attuazione secondo tre forme di protezione alternative e tra loro differenti. Le prime due, lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, coincidono con quelle ugualmente garantite in tutti gli stati membri e vengono concesse a coloro che abbiano presentato un apposita domanda di protezione internazionale mentre la terza, invece, si configura come un *genus a parte*, che viene riconosciuto, solo in Italia, anche a colui che non abbia presentato un'apposita domanda di protezione internazionale. A tali forme se ne aggiunge, peraltro come già nella normativa previgente, una quarta che si sostanzia in un provvedimento del Governo con il quale, in casi particolari, viene riconosciuta d'ufficio una forma di protezione indistinta a tutti i membri di un determinato gruppo, paese o etnia³⁰⁰.

Il Dlgs 251/07 individua all'art. 3 gli *elementi fondamentali* della domanda di protezione internazionale nelle dichiarazioni del richiedente e nella documentazione relativa alle circostanze da questo illustrate, da cui si possono individuare elementi utili al fine di valutare la stessa. L'esame della domanda deve sempre essere effettuato individualmente e prevede la valutazione:

- a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione in merito alla domanda, comprese, ove possibile, le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione;*
- b) della dichiarazione e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente, che deve anche rendere noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;*
- c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;*
- d) dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente, dopo aver lasciato il Paese d'origine, abbiano mirato, esclusivamente o principalmente, a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale, al fine di stabilire se dette attività espongano il richiedente a persecuzione o danno grave in caso di rientro nel Paese;*

³⁰⁰ P. Bonetti, *op. cit.*, pag. 19.

e) dell'eventualità che, in considerazione della documentazione prodotta o raccolta o delle dichiarazioni rese o, comunque, sulla base di altre circostanze, si possa presumere che il richiedente potrebbe far ricorso alla protezione di un altro Paese, di cui potrebbe dichiararsi cittadino.

Il richiedente deve, dunque, fare tutto il possibile per circostanziare in maniera dettagliata e precisa, le proprie dichiarazioni anche se alle stesse dovrebbe essere comunque applicato “*un principio di verosimiglianza della domanda sulla base di due criteri di tipo presuntivo favorevoli al richiedente*”³⁰¹. Si prevede infatti, ai commi 4 e 5 dell'art 3, che il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni o danni, costituisce un serio indizio in merito alla fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, e che gli elementi delle dichiarazioni del richiedente i quali non siano suffragati da prove, debbano comunque essere considerati veritieri se l'autorità competente a decidere sulla domanda ritiene che:

a) il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda;

b) tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;

c) le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone;

d) il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile, a meno che egli non dimostri di aver avuto un giustificato motivo per ritardarla;

e) dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile.

L'art. 4 del citato decreto, prevede poi anche l'ipotesi in cui il bisogno di protezione internazionale in capo al richiedente sia sorto in virtù di avvenimenti verificatisi dopo la partenza dello stesso dal suo Paese di origine ovvero da attività svolte dallo stesso dopo la partenza dal Paese d'origine, purché ovviamente non risulti che le stesse

³⁰¹ *Ibidem*, pag. 32.

sono state svolte in maniera strumentale alla richiesta di protezione e, in ogni caso, qualora sia accertato che le attività addotte costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel Paese d'origine. L'art 5 individua poi i responsabili della persecuzione che, diversamente dal passato, possono essere non solo lo Stato, ma anche i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio e anche i soggetti non statuali, se lo Stato e le organizzazioni internazionali non possono o non vogliono fornire protezione in loco.

Nel delineare poi all'art 6. i vari soggetti che possono offrire protezione è importante evidenziare come l'Italia, diversamente da altri stati membri e dal Regno Unito, non abbia ritenuto necessario inserire la c.d. *internal flight rule*, in base alla quale in casi di conflitti e violenze circoscritte ad una sola parte del paese di origine, viene ritenuto sufficiente a garantire protezione il trasferimento del richiedente in altra regione dello stesso. In base all'esperienza di chi scrive³⁰², personale e riferita da colleghi delle diverse province, tuttavia, nella pratica sia le Commissioni Territoriali in sede di audizione, sia i Tribunali Ordinari in sede di ricorso avverso il diniego di protezione internazionale, pongono nella quasi totalità dei casi ai richiedente domande relative alla possibilità dello stesso di spostarsi a vivere in altra parte del paese che ritengono astrattamente sicura e valutano le motivazioni dallo stesso fornite in merito a tale impossibilità, ai fini del riconoscimento o meno di uno degli status sopra descritti.

L'art.7 definisce poi, in maniera dettagliata, la forma rilevante degli atti di persecuzione ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato nonché gli interessi che tali atti devono ledere per tale riconoscimento. In modo particolare deve trattarsi di una "violazione grave dei diritti umani fondamentali" da taluni autori individuati³⁰³ in quei diritti di cui all'art.15, paragrafo 2 della CEDU³⁰⁴, valutati in maniera estensiva, da altri invece ritenuti tutti i diritti relativi alle libertà democratiche garantite dalla nostra Costituzione ai propri cittadini³⁰⁵. Tale violazione deve avvenire attraverso atti di violenza fisica psichica, atti discriminatori o sproporzionati del pubblico potere, atti contro chi

³⁰² Dovuta all'esercizio dell'attività di avvocato per i richiedenti asilo, sia presso la Commissione Territoriale di Milano che presso il Tribunale di Milano e quale socio attivo dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione.

³⁰³ E. Codini, "I presupposti della protezione internazionale", in E. Codini, M. D'Onrico e M. Gioiosa, (a cura di), *Per una vita diversa*, Franco Angeli Editore, Milano 2009, pag.48.

³⁰⁴ Tali diritti sono il diritto alla vita, a non essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani degradanti, a non essere tenuto in condizione di schiavitù, a non essere condannato in sede penale per una condotta non prevista dalla legge come reato o con una pena superiore a quella prevista.

rifiuti di prestare servizio militare in un conflitto che potrebbe comportare la commissione di illeciti e gravi crimini contro l'umanità o di atti specificatamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia. Le motivazioni alla base della persecuzione rimangono quelle previste dalla convenzione di Ginevra e pertanto, la razza, la religione, l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale, la nazionalità e le opinioni politiche. Le definizioni relative a ciascuno di tali motivi adottate nell'art.8³⁰⁶, sono in realtà definizioni che consentono eventualmente all'interprete di costruire nozioni più ampie di quelle specificamente indicate³⁰⁷. Circostanza che non si verifica praticamente mai durante l'audizione amministrativa ma sovente in sede di ricorso giurisdizionale.

Al fine del riconoscimento della protezione internazionale non rileva poi che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche per le quali viene perseguitato, purché le stesse gli vengano imputate dagli autori delle persecuzioni.

Gli articoli 9 e 10 del decreto citato, prevedono poi le cause di cessazione ed esclusione dello status di rifugiato, rifacendosi a quanto già stabilito dalla Convenzione di Ginevra. Per quanto riguarda però la cessazione dello status il decreto, in ottemperanza a quanto previsto dalla Direttiva da cui origina, apporta alcune migliorie rispetto alla citata Convenzione. La cessazione, infatti, può essere dichiarata qualora siano venute meno le ragioni per le quali lo status è stato concesso ma purché sia provato, in base ad

³⁰⁵ P. Bonetti, *op. cit.*

³⁰⁶ Art. 8 Dlgs 251/2007 "Motivi di persecuzione 1. Al fine del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione di cui all'articolo 7 devono essere riconducibili ai motivi, di seguito definiti: a) "razza": si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico; b) "religione": include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte; c) "nazionalità": non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato; d) "particolare gruppo sociale": è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciare, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana; e) "opinione politica": si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 5 e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

³⁰⁷ E. Codini, *op.cit.*, pag.51.

un'analisi individuale del singolo caso, che il cambiamento delle circostanze abbia carattere non temporaneo e non sussistano al contempo gravi motivi umanitari che impedirebbero, in ogni caso, il ritorno nel paese di origine. L'art. 12 prevede poi le cause di diniego dello status di rifugiato nei casi in cui non ne sussistano i presupposti, in presenza di una delle cause di esclusione indicata dall'art. 10 cit. ma anche qualora il richiedente sia pericoloso per la sicurezza dello stato, per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per un reato di particolare gravità. Da ultimo l'art.13 delimita le ipotesi di revoca dello status di rifugiato già concesso a due soli casi: a) qualora l'avvenuto riconoscimento sia stato determinato da fatti erronei o falsa documentazione o non siano stati considerati fatti comunque determinanti; b) qualora vengano accertate successivamente le condizioni che in base al citato art.12 avrebbero dovuto dare luogo ad un diniego.

Come sopra accennato, il procedimento di valutazione delle domande di protezione internazionale non necessariamente si conclude con la concessione dello status di rifugiato, ma può anche concludersi con il riconoscimento della protezione sussidiaria, in capo a colui che non ha le condizioni specifiche per ottenere lo status, ma che si trova in una situazione tale da non poter comunque far ritorno nel proprio Paese di origine senza subire un *grave danno*, inteso ex art. 14 dlgs 251/07 quale rischio di subire tortura, condanna a morte o trattamenti disumani o degradanti od minacce per la sua vita nei casi di conflitti armati interni od internazionali.

Il legislatore non ha voluto inserire in tale definizione anche quanto previsto dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in merito alla definizione dei trattamenti inumani e degradanti, affermando che l'istituto stesso trova il suo fondamento nell'art. 3 della Convenzione e che eventuali specificazioni non erano dunque necessarie, ma tale affermazione non è stata condivisa da quella parte della dottrina che ha individuato nella giurisprudenza della CEDU, spesso e volentieri interpretazioni più ampie e articolate di tale nozione³⁰⁸. In ogni caso la giurisprudenza della CEDU dovrà sempre essere tenuta presente da parte degli interpreti, stante quanto stabilito

³⁰⁸ Per una visione di insieme della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo in materia di asilo si veda N. Mole e C. Meredith, *Asylum and the European Convention of Human Rights*, pubblicato dal Consiglio d'Europa, Human Rights Files n. 9, 2010.

dall'art.117 comma 1 Cost. e dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 2007³⁰⁹ in proposito.

Definire invece la nozione di danno derivante da un conflitto internazionale è complesso e ancora oggi, quasi quattro anni dopo l'entrata in vigore del decreto citato, la giurisprudenza di merito è molto varia nell'interpretazione di tale norma. Per la dottrina prevalente la minaccia deve comunque riguardare direttamente il richiedente non essendo sufficiente la sola esistenza in generale di un conflitto e deve essere grave; il richiedente deve essere un civile e non un militare e la minaccia deve derivare da una situazione di violenza indiscriminata in situazione di conflitto armato interno o internazionale non essendo sufficiente la presenza di disordini isolati o di sporadici episodi di violenza³¹⁰. Come sopra accennato le procedure volte al riconoscimento della protezione internazionale, nei suoi diversi aspetti sopra descritti, sono regolate dal Dlgs 25/2008³¹¹. Tale decreto, diversamente da quanto previsto in precedenza dalla c.d. legge Bossi-Fini, ha delineato un'unica procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale, nei suoi diversi aspetti, sopra descritti.

Come stabilito dalla normativa precedente, la procedura viene avviata attraverso la presentazione della domanda da parte del richiedente asilo, ma diversamente che in passato la domanda può ora essere presentata ex art. 6 Dlgs 25/08, sia alla polizia di frontiera al momento dell'ingresso sia successivamente alla Questura del luogo di dimora abituale. In tal modo dovrebbe essere eliminata completamente la discrezionalità delle Questure nell'accettazione delle domande che, abbiamo visto ai paragrafi prece-

³⁰⁹ Le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 chiariscono la portata e gli effetti del limite del rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, previsto dall'art. 117, primo comma, Cost. quale limite per la potestà legislativa statale e regionale, con riferimento alle norme della Cedu. L'art. 117, primo comma, Cost., non consente di "attribuire rango costituzionale alle norme contenute in accordi internazionali, oggetto di una legge ordinaria di adattamento, com'è il caso delle norme della Cedu", ma determina "l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della Cedu e dunque con gli obblighi internazionali di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale". Le disposizioni della Cedu diventano, dunque, "norme interposte" nel giudizio di legittimità costituzionale in relazione al parametro degli obblighi internazionali previsto dall'art. 117, primo comma, Cost. Si veda in proposito S. Foà, "Un conflitto di interpretazione tra Corte Costituzionale e Corte Europea Dei Diritti dell'Uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale", in *Federalismi.it*, 20 luglio 2011, <http://www.uilpadirigentiministeriali.com/Documentazione/Articoli,%20interventi,%20contributi/2011/lu-glio%202011/26-7-2011/UN%20CONFLITTO%20DI%20INTERPRETA.pdf>, nonché D. Tega, "Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte "sub-costituzionale" del diritto.", consultabile su www.forumcostituzionale.it.

³¹⁰ P. Bonetti, *op.cit.*, pag.42.

³¹¹ Attuativo della Direttiva 2005/85/CE.

denti, precludeva spesso l'accesso alla protezione internazionale³¹². Essa può essere presentata anche da un minore non accompagnato, garantendo in tal caso la necessaria assistenza tramite la nomina di un tutore. Diversamente che in passato ora esiste un solo tipo di procedura valida per tutti i richiedenti.

Quando presenta la domanda il richiedente dovrebbe essere informato da parte della Questura, che raccoglie su un apposito modulo, comunemente definito C3, le prime dichiarazioni dello stesso assistito da un interprete, dei punti fondamentali della procedura. Lo stesso viene poi sottoposto a rilievi dattiloscopici in base al regolamento comunitario 2725/2000 che ha istituito il sistema Eurodac³¹³ ed ha il diritto a contattare l'UNHCR o altra organizzazione di sua fiducia competente in materia di asilo e a farsi eventualmente assistere, a proprie spese, da un avvocato. L'eventuale presentazione tardiva della domanda non è di per sé più ragione sufficiente al rigetto della stessa, ma per lo più tale elemento verrà valutato dalla Commissione Territoriale, a sostegno o a discredito delle affermazioni del richiedente³¹⁴. Presso alcune Questure, come ad esempio quella di Roma, è necessario recarsi più volte sia per la presentazione della richiesta che per svolgere le varie attività sopra descritte³¹⁵. Dopo la presentazione della domanda la Questura avvia la procedura amministrativa prevista dal Regolamento Dublino II, e valuta se sussistano le condizioni per un eventuale accoglimento in un CARA o per un trattenimento in un CIE³¹⁶ del richiedente. Il Dlgs 25 ha infatti abrogato il trattenimento nei Centri di Identificazione previsti dalla Bossi Fini, ma prevede ora una sorta di ospitalità presso i CARA per un periodo massimo di 20 giorni, quando sia necessario procedere a verifiche sulla nazionalità o identità del richiedente, o qualora lo stesso sia stato fermato con documenti contraffatti o falsi e per un periodo fino a 35 giorni quando lo stesso abbia tentato di eludere i controlli di frontiera o sia stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare o fosse già destinatario di un provvedimento di espulsione. È stata poi abrogata anche la norma che prevedeva che l'allontanamento non autorizzato da un

³¹² M. Gioiosa, "Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale", in E. Codini, M. D'Odorico e M. Gioiosa, (a cura di) *Per una vita diversa*, Franco Angeli Editore, Milano 2009, pag. 61-124.

³¹³ Sistema di confronto delle impronte digitali raccolte tra i vari stati membri.

³¹⁴ E. Codini, M. Gioiosa, "La disciplina di accoglienza degli asilanti", in F. Grandi (a cura di), *Il diritto d'asilo in Lombardia. Il Quadro normativo e la rete territoriale dei servizi di accoglienza e integrazione. Rapporto 2007*, Fondazione ISMU, Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multi etnicità, Milano 2008.

³¹⁵ Centro Astalli, *Storie di diritti negati*, pag. 25. www.centroastalli.it

³¹⁶ Centro Accoglienza Richiedenti Asilo e Centri di Identificazione e Espulsione.

CARA (prima CID), comporti la rinuncia tacita alla domanda. Con la nuova disciplina il richiedente verrà privato dell'assistenza ma la Commissione territoriale competente dovrà comunque procedere all'esame della sua domanda, allo stato degli atti. Nel caso di apertura della c.d. fase Dublino, e fino a quando non viene effettivamente inviato e accolto nello Stato membro eventualmente competente per l'esame della domanda il richiedente è comunque destinatario dei diritti previsti dalla normativa nazionale. La Commissione competente dovrà limitarsi a sospendere l'esame della domanda all'esito della fase Dublino. Preme sottolineare come non possa essere considerato astrattamente competente ogni singolo stato che applica il Regolamento Dublino, ma debba in ogni caso essere esaminato in concreto se non sussistano gravi motivi umanitari che impediscano l'invio del richiedente in tale stato membro. Numerose sono state negli anni le pronunce, ad esempio, che hanno ritenuto illegittimi i provvedimenti del Ministero dell'Interno volti a rinviare richiedenti asilo in Grecia in base al Regolamento Dublino II³¹⁷, non perché tale stato non fosse competente, ma bensì in ragione della violazione di gravi motivi umanitari. Nota è infatti la grave situazione di mancanza di effettiva tutela per i richiedenti asilo in Grecia, più volte segnalata anche dall'UNHCR³¹⁸.

Una volta presentata la domanda il richiedente è autorizzato, ex art. 7 decreto citato, a restare in Italia fino al termine della procedura amministrativa, salvo che lo stesso non debba essere estradato o consegnato ad un tribunale penale internazionale oppure avviato presso un altro stato della Comunità europea, competente all'esame della sua domanda in base al Regolamento Dublino II.

In numerosi casi per ragioni di tipo organizzativo delle varie questure i richiedenti non vengono ascoltati e registrati immediatamente, in attesa di essere poi sentiti dalla Commissione Territoriale ma gli viene dato, a volte anche verbalmente un appuntamento successivo. Presso la Questura di Milano viene normalmente consegnato al richiedente un foglietto quadrato con scritta a penna la data in cui ripresentarsi, di solito a distanza di alcune settimane se non mesi, da parte dell'addetto al servizio informazioni

³¹⁷ Tra tutte TAR Lecce 1870/08, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, X, 3-4,2008, pag. 201 e ss nonché, recentemente, Tar Lazio n. 1363 dell'11 febbraio 2011, consultabile nell'archivio legislativo di www.meltingpot.org.

³¹⁸ D. Consoli e G. Schiavone, "Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d'asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il Dlgs 25/2008 e il Dlgs 159/2008", *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, X, 3-4, 2008, pag. 88-119.

dell'ingresso³¹⁹. Per tutto il periodo di attesa i richiedenti restano dunque in uno stato di limbo privi di alcun documento idoneo a dimostrare il loro status di richiedenti asilo. Inutile dire come spesso questi crei notevoli problemi, soprattutto qualora vengano fermati per dei controlli dalle autorità di pubblica sicurezza.

Una volta espletate le procedure amministrative sopra descritte la domanda viene trasmessa alla Commissione Territoriale che convoca il richiedente per l'audizione individuale, che si svolge con l'ausilio di un'interprete della lingua madre dello stesso o di altra di sua conoscenza.

In base al Dlgs. 159/2008 tali Commissioni sono nominate non più con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Interno, bensì con decreto di quest'ultimo. Il richiedente ha l'obbligo, se convocato, di comparire personalmente davanti alla Commissione territoriale. Ha altresì l'obbligo di consegnare i documenti in suo possesso pertinenti ai fini della domanda, incluso il passaporto.

L'audizione dovrebbe, ex art. 12 decreto citato, avvenire entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e può essere esclusa solo nel caso in cui la stessa Commissione ritenga che dalla documentazione emergano elementi sufficienti per la concessione dello status di rifugiato. All'audizione deve essere ammesso il legale del richiedente il quale, ex art 17 Dlgs 85, ha accesso a tutte le informazioni relative alla procedura. Dell'audizione è redatto verbale ed entro i tre giorni feriali successivi alla stessa la Commissione territoriale dovrebbe decidere sulla domanda. Nella prassi la notifica della decisione avviene per lo più alcuni mesi dopo l'audizione oppure quando il richiedente si presenta spontaneamente in Questura per il rinnovo del permesso temporaneo in scadenza³²⁰. La decisione con cui viene respinta una domanda è corredata da motivazione di fatto e di diritto. Tale motivazione non è prevista nel caso di accoglimento della domanda. Ed in questo caso ci si è chiesti se ciò possa dare luogo a situazioni di minor tutela per quei soggetti a cui viene riconosciuta, anziché lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria³²¹.

³¹⁹ E. Codini, M. Goiosa, *La disciplina di accoglienza degli asilanti*, in F. Grandi (a cura di), *Il diritto d'asilo in Lombardia. Il quadro normativo e la rete territoriale dei servizi di accoglienza e integrazione. Rapporto 2007*, cit.

³²⁰ M. Gioiosa, "Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale", cit., pag. 105-106.

³²¹ D. Consoli e G. Schiavone, "Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d'asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il Dlgs 25/2008 e il Dlgs 159/2008, cit.

Il rigetto della domanda può avvenire quando non sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale fissati dal Dlgs. 251/2007, o ricorra una delle cause di cessazione od esclusione prevista dallo stesso, ovvero il richiedente provenga da un Paese sicuro e non abbia addotto motivi gravi per ritenere il Paese di origine insicuro. Accanto a tali presupposti di cui al comma 1 dell'art. 32, il legislatore nell'ottobre 2008, con l'entrata in vigore del c.d. pacchetto sicurezza, ne ha introdotto un altro, specificando che la domanda deve essere rigettata per manifesta infondatezza quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal Dlgs. 251/2007, ovvero quando risulta che essa sia stata presentata al solo scopo di ritardare od impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento. Avverso la decisione della Commissione territoriale ex art 35 decreto citato è ammesso ricorso entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento di diniego, al Tribunale ordinario in composizione del capoluogo del distretto di corte d'appello ove ha sede la Commissione stessa, il quale deciderà in composizione monocratica secondo le modalità dei procedimenti in camera di consiglio. Nei casi di accoglienza o trattenimento disposti ai sensi degli artt. 20 e 21 Dlgs. 25/2008, come modificato dal Dlgs. 159/2008, sopra descritti, il termine per l'impugnazione è di quindici giorni ed è proposto al tribunale del capoluogo di distretto di corte d'appello dove ha sede il centro.

La presentazione del ricorso sospende l'efficacia del provvedimento impugnato e il richiedente ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per richiesta asilo, fino al termine del grado di giudizio. Tale permesso gli consente di lavorare. Alcune Questure tra cui quella di Milano, non rilasciano tale permesso se non quando il richiedente può già presentare un certificato di pendenza della causa rilasciato dal tribunale con la fissazione della prima udienza e dietro presentazione di una "dichiarazione di ospitalità", requisiti che non sono però contemplati in nessun punto della normativa vigente. Tali richieste rendono ancora più complicata la già precaria situazione dei richiedenti asilo. Basti pensare che in numerosi casi passano anche alcuni mesi prima che il Giudice assegnatario della causa fissi l'udienza di comparizione, mesi in cui, di nuovo il richiedente è privo di alcun documento idoneo al soggiorno ed è a rischio continuo di espulsione³²². Durante il corso del giudizio di primo grado il Ministero dell'Interno può

³²² Caritas/Migrantes, *Immigrazione Dossier Statistico 2010*.

stare in giudizio per il tramite di un membro della Commissione Territoriale. All'esito del procedimento istruttorio, ex art. 35 comma 10, entro tre mesi dalla presentazione del ricorso il Tribunale, riunitosi in camera di consiglio, dovrebbe decidere con sentenza in merito all'accoglimento o al rigetto del ricorso. Tale termine non viene nella pratica rispettato mai e per quanto la procedura sia ora molto più celere di quella precedente, spesso nei tre mesi indicati non viene neanche fissata l'udienza di comparizione del richiedente. Contro tale sentenza è ammesso reclamo alla Corte D'appello, entro dieci giorni dalla sua comunicazione. Il reclamo non sospende gli effetti della sentenza ma il richiedente può farne richiesta per gravi e fondati motivi. Tale richiesta deve essere fatta contestualmente al deposito del reclamo.

Avverso la sentenza della Corte di appello può essere proposto ricorso per Cassazione, entro trenta giorni dalla comunicazione della stessa. Emerge chiaramente, dall'analisi ora svolta, come negli ultimi anni la disciplina italiana in materia di asilo sia, in applicazione della normativa comunitaria, migliorata. Tuttavia per essa valgono le stesse critiche già mosse nel capitolo precedente alle Direttive che l'hanno originata. Ancora oggi le procedura, stante l'invariata composizione delle Commissioni Territoriali, la mancanza di fondi e servizi per il settore, le lungaggini burocratiche, sono spesso lunghe ed inefficaci per offrire una protezione concreta ai richiedenti asilo. Questi si trovano spesso ad aspettare mesi per ottenere un diniego scarsamente motivato dalla Commissione Territoriale competente e devono poi attendere ancora lungamente per l'esito del ricorso giurisdizionale, quando hanno gli strumenti e le conoscenze per riuscire a proporlo. Pur esistendo nei Tribunali specifiche sezioni addette all'esame di tali ricorsi, gli stessi vengono affidati a giudici ordinari, precedentemente specializzati in altre materia a cui non viene fornita alcuna formazione specifica e tale dato emerge chiaramente dalle enormi differenze fra le pronunce di merito e si sostanzia in una mancanza di criteri uniformi che gli stessi possono applicare. Ancora oggi dunque, pure in presenza di una normativa più completa che in passato, l'Italia non garantisce in maniera uniforme e specifica protezione ai richiedenti asilo che, dopo aver atteso per lungo tempo, spesso se la vedono ingiustamente negata.

5. *Gli accordi bilaterali Italia – Libia*

Nel paragrafo precedente abbiamo visto come, dopo un percorso lungo e travagliato, anche l'Italia sia finalmente giunta all'emanazione di una disciplina organica e,

almeno sulla carta, più efficace nel settore dell'asilo. Purtroppo, come è noto, a partire dal gennaio 2009 l'Italia ha messo in pratica una serie di respingimenti in mare di migranti, tra i quali numerosi potenziali richiedenti asilo, in virtù di una serie di accordi bilaterali con la Libia, volti al controllo dell'immigrazione clandestina, che hanno sostanzialmente violato il principio di *non refoulement* previsto dalla Convenzione di Ginevra, rendendo di fatto l'asilo "un diritto negato"³²³.

Nel agosto 2008, infatti il governo Berlusconi ha firmato "un vero e proprio accordo politico"³²⁴ con l'allora leader libico Gheddafi, volto ad attuare in maniera congiunta una serie di respingimenti in mare dei c.d. barconi dei migranti irregolari, diretti verso le coste del sud Italia. In tale accordo si stabiliva, nello specifico, di offrire una sorta di risarcimento alla Libia per i danni inflitti in epoca coloniale, in cambio di un pattugliamento serrato delle coste libiche al nord e del confine libico nel deserto a sud del paese, in applicazione dell'accordo di pattugliamento congiunto firmato dal governo Prodi nel 2007, che prevedeva l'invio in acque libiche di sei motovedette della Guardia di Finanza, per respingere verso la Libia i migranti intercettati in mare, i quali in precedenza, in virtù del diritto internazionale, venivano invece scortati a Lampedusa. Contestualmente veniva prevista la "delocalizzazione" della Commissione Territoriale di Trapani sull'isola di Lampedusa con

*"una decisione che suscitava gravi preoccupazioni per le minime possibilità di tutela legale che saranno garantite ai richiedenti asilo che riceveranno un diniego in prima istanza e che potranno essere deportati immediatamente verso i paesi di origine o di transito"*³²⁵.

Tale accordo fu poi convertito in legge dal parlamento italiano, nel febbraio 2009 e i primi respingimenti attuati nel mese di maggio dello stesso anno. Il primo, infatti, avvenne la notte tra il 6 e il 7 maggio, quando 227 persone a bordo di un'imbarcazione di fortuna partita dalla Libia e diretta verso le coste italiane furono intercettate da navi italiane in acque internazionali e rinviate verso le coste libiche, dove furono consegnate alle autorità locali. Nessuna delle 227 persone allora respinte è stata

³²³ Cfr Titolo del Rapporto I.C.S. già citato.

³²⁴ F. V. Paleologo, *Fallisce la politica delle intese bilaterali con la Libia. Sempre a rischio la vita dei migranti*, www.meltingpot.org, 29.12.2008.

³²⁵ F. V. Paleologo, *Accordi bilaterali e tutela dei diritti fondamentali dei migranti: il caso Italia-Libia*, www.meltingpot.org, 15 gennaio 2009.

identificata, né ha avuto modo di presentare domanda di protezione internazionale. Sono semplicemente state rinviate in Libia e sono sparite dalle cronache.

Nello stesso giorno il Ministro dell'Interno Maroni si è dichiarato pubblicamente soddisfatto “della svolta storica nella lotta all’immigrazione clandestina” attuata. L’U.N.H.C.R., contestualmente, in un comunicato stampa ha invece espresso “profondo rammarico e grave preoccupazione” per la sorte dei possibili richiedenti asilo respinti³²⁶.

Peraltro l’Italia, già nel 2005 era stata ampiamente criticata dal Parlamento Europeo proprio per alcuni respingimenti attuati verso la Libia. Il Parlamento Europeo aveva ritenuto che

“le espulsioni collettive di migranti verso la Libia, compresa quella del 17 marzo 2005, costituiscano una violazione del principio di non espulsione collettiva e che le autorità italiane siano venute meno ai loro obblighi internazionali omettendo di assicurarsi che la vita delle persone espulse non fosse minacciata nel loro paese d’origine”.

In una risoluzione del Parlamento Europeo su Lampedusa, venivano infatti citati numerosi strumenti internazionali che l’Italia, procedendo ai respingimenti collettivi verso la Libia, avrebbe violato (tra i quali la dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, e in particolare il suo articolo 14, la Convenzione di Ginevra del 1951, la Convenzione Europea dei diritti dell’uomo, in particolare il suo protocollo IV, articolo 4, in base al quale “le espulsioni collettive di stranieri sono vietate”, la dichiarazione e il programma di lavoro del 28 novembre 1995, adottati dalla Conferenza di Barcellona per quanto concerne la promozione e la difesa dei diritti fondamentali nella regione mediterranea, la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e, in particolare, il suo articolo 18 relativo al diritto d’asilo, visti l’articolo 6 del trattato dell’Unione europea e l’articolo 63 del trattato che istituisce la Comunità europea). Peraltro, a differenza di quanto sostenuto nuovamente nel 2009 dal Governo italiano, il Parlamento Europeo già allora aveva chiarito come la Libia “non può essere affatto considerato esattamente un paese sicuro per il diritto d’asilo”³²⁷. Non si può poi non considerare che la Libia non ha mai ratificato la Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo del 1948 né, tanto meno, la Con-

³²⁶ M. Benvenuti, *op.cit.*, pag. 44.

³²⁷ W. Lobada, *Respingimenti in mare: l’Italia sul banco degli imputati alla Corte europea dei Diritti Umani*, www.secondoprotocollo.org, 20 giugno 2011.

venzione di Ginevra relativa alla *status* di rifugiato. Secondo Savino Pezzotta, Presidente del Consiglio Italiano per i Rifugiati

*“l’Italia con il respingimento in Libia ha violato la Convenzione di Ginevra ed ha esposto 238 rifugiati e migranti a rischio di tortura e di trattamento inumano nei paesi di provenienza, ha violato anche la Convenzione Europea sui Diritti Umani”*³²⁸.

In merito a tale episodio, seguito poi da altri analoghi, ventiquattro asilanti, di cui undici somali e tredici eritrei, hanno presentato ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell’Uomo³²⁹ rappresentati dagli avvocati Antonio Giulio Lanna e Andrea Saccucci, membri del direttivo dell’Unione forense per i diritti dell’uomo. In discussione è proprio la legittimità o meno, della condotta tenuta delle autorità italiane. Secondo quanto riferito da uno degli avvocati dei migranti:

*“Nel ricorso solleviamo diverse questioni, relative principalmente alla non ottemperanza di quanto previsto dall’articolo 3 della Convenzione per i diritti dell’uomo (divieto di tortura e di maltrattamenti, ndr), dall’articolo 4 del quarto protocollo allegato alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (divieto di espulsioni collettive di stranieri, ndr) e l’articolo 13 della stessa Convenzione (diritto a un ricorso effettivo)”*³³⁰.

La decisione verrà presa dalla Grande Chambre della Corte, composta da diciassette giudici, presumibilmente nei mesi di settembre-ottobre 2011.

Da quanto sopra descritto risulta ancora più evidente come in Italia il diritto d’asilo, nonostante la sua formale codificazione a livello legislativo, nella pratica sia spesso negato da quelle stesse autorità che dovrebbero invece garantirne l’applicazione e la tutela.

Come è noto, i rapporti Italia-Libia sono recentemente cambiati, a causa della guerra civile che interessa attualmente il territorio libico ed è difficile dire cosa riserverà su tale fronte ai richiedenti asilo il futuro³³¹.

³²⁸ *Ibidem.*

³²⁹ Ricorso 27765/2009.

³³⁰ G. Cerino, *Respingimenti, Italia in tribunale. "Rifugiati politici rimandati in Libia"*, www.repubblica.it, 21 giugno 2011.

³³¹ Si segnala che a causa dei vari conflitti che hanno interessato il Nord Africa recentemente, il Parlamento italiano ha provveduto all’approvazione del D.P.C.M. del 5 aprile 2011 ex art. 20 T.U. Immigrazione, contenente l’indicazione delle misure umanitarie di protezione temporanea per i cittadini appartenenti ai Paesi del Nord Africa, affluiti nel territorio italiano dal 1° gennaio 2011 alla mezzanotte del 5

6. L'applicazione concreta della normativa: alcune sentenze

Abbiamo visto, nel corso di questo capitolo, il tormentato percorso che la disciplina del diritto d'asilo ha percorso in Italia e i risultati a cui ha portato nella prassi quotidiana. Per completare questa analisi ed offrire una visione d'insieme di tutte le varie problematiche ritengo importante compiere una breve panoramica di alcune pronunce giurisdizionali in tema d'"asilo" e di "rifugio", onde illustrare i riflessi che le incompletezze, le lacune e le contraddizioni di questa disciplina hanno comportato.

Abbiamo visto, da principio, il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sorto intorno ai due istituti dell'"asilo", basato sull'articolo 10, co. 3, Cost., e quello del "rifugio" disciplinato dalla legge 39/1990, così come modificata dalla legge 189/2002.

La giurisprudenza, più volte intervenuta per far luce sulle differenze tra i due istituti, ha affermato la diversa natura giuridica delle situazioni soggettive individuate dalle due norme e, come diretta conseguenza, le diverse autorità giudiziarie competenti a valutare la fondatezza delle domande riguardanti ora l'uno, ora l'altro istituto.

Relativamente al carattere immediatamente precettivo o programmatico del dettato costituzionale, ritengo sia importante ricordare la già citata sentenza n. 4674, del 26 maggio 1997³³², nella quale la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, intervenne motivando:

“come è stato osservato in dottrina il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale sono da ricondurre al fatto che essa, seppure in una parte necessita di disposizioni legislative di attuazione, delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto d'asilo, individuando nell'impedimento all'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto ed indicando l'effettività quale criterio di accertamento della a situazione ipotizzata.”

La stessa pronuncia chiarisce poi anche come al diritto d'asilo non si possa applicare la disciplina prevista per il rifugio in quanto

aprile 2011, in cui si affermava la possibilità di richiedere un permesso per protezione temporanea, entro 8 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Per le problematiche suscitate da tale iniziativa in ambito europeo si rinvia alla stampa di quel periodo tra cui www.corriere.it, *La Francia: «Schengen, non va sospeso ma sono da rivedere alcune clausole»*, 24 aprile 2011.

“Il precetto costituzionale e la normativa sui rifugiati politici, infatti, non coincidono dal punto di vista soggettivo perché la categoria dei rifugiati politici è meno ampia di quella degli aventi diritto all’asilo, in quanto la citata Convenzione di Ginevra prevede quale fattore determinante per la individuazione del rifugiato, se non la persecuzione in concreto un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito che non è considerato necessario dall’art. 10, terzo comma, Cost.”

e stabilisce che, a colui che riceve l’asilo costituzionale, a differenza di colui al quale viene riconosciuto lo *status* di rifugiato, *“null’altro viene garantito se non l’ingresso nello stato”*³³³.

Il carattere strettamente personale della persecuzione, subita o temuta dal richiedente asilo *ex* Convenzione di Ginevra, è stato poi riaffermato in una pronuncia del T.A.R. del Friuli³³⁴, in cui è stato stabilito che:

“Ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato non è sufficiente l’appartenenza ad una etnia in posizione di difficoltà, sia pure nell’attuale situazione di alcune aree non caratterizzate dal rispetto dei diritti umani, in quanto è necessario un quid pluris dato da una persecuzione specificamente rivolta al richiedente, ancorché eventualmente collegata a ragioni razziali o etniche”.

La Corte di Cassazione³³⁵ si è, inoltre, pronunciata sul ricorso di un cittadino congolese, a cui la Commissione Centrale aveva negato il riconoscimento dello *status* ai sensi della Convenzione di Ginevra, e il quale aveva presentato un ricorso davanti al T.A.R. ma, in pendenza di giudizio, chiedeva alla Corte di Cassazione che venisse dichiarata la competenza del giudice ordinario. L’incertezza interpretativa in merito a questo argomento era dovuta al vuoto legislativo in materia di impugnazione dei dinieghi emessi dalla Commissione Centrale, secondo quanto stabilito dalla l. 39/1990. Tale vuoto è stato lasciato dalla l. 286/1998 che ha abrogato l’articolo 2, e seguenti, della legge 39/1990, nei quali veniva stabilita la competenza del tribunale amministrativo re-

³³² Cassaz. Civile, Sez. Unite, 26 maggio 1997, n. 4674, *Riv. dir. internaz.*, 1997, 843.

³³³ *Ibidem.*

³³⁴ T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, n. 1176, del 27 ottobre 1998, *Giur. amm. Friuli-Venezia Giulia*, 1999, fasc. 1, 15.

gionale in materia di ricorsi avverso le decisioni della Commissione Centrale. Riconosciuta l'abrogazione dell'art. 2 e seguenti della legge 39/1990, la Corte di Cassazione aveva dunque stabilito che

“la giurisdizione deve essere determinata in base ai principi generali dell’ordinamento, secondo i quali tutte le controversie concernenti lo status delle persone rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario. La qualifica di rifugiato politico, secondo le previsioni della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, che garantisce ad ogni rifugiato il libero e facile accesso ai tribunali nel territorio degli stati contraenti, con conseguente sostanziale parificazione del rifugiato al cittadino ai fini della delibazione relativa alla sussistenza della giurisdizione, costituisce come quella di avente diritto all’asilo — dalla quale si distingue, perché richiede, quale fattore determinante, un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito che non è considerato necessario dall’art. 10, 3° comma, Cost. — uno status, un diritto soggettivo, con la conseguenza che tutti i provvedimenti, assunti dagli organi competenti in materia, hanno natura meramente dichiarativa e non costitutiva, per cui le controversie riguardanti il riconoscimento del diritto di asilo o la posizione di rifugiato rientrano nella giurisdizione dell’autorità giudiziaria ordinaria”.

A questo proposito è, però, interessante richiamare una pronuncia del Consiglio di Stato del 2000³³⁶, e pertanto successiva alla precedente, in cui viene riaffermata la competenza dell'autorità amministrativa in materia di ricorsi avverso i dinieghi del riconoscimento dello *status* di rifugiato. In tale sede, infatti, il Consiglio di Stato affermò che

“ad avviso del Collegio, poi, le questioni relative al riconoscimento dello status di rifugiato politico rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo. Infatti l’abrogazione per effetto dell’articolo 46 della legge 6 marzo 1998 n. 40, del già ricordato articolo 5, comma 2 del D.L. n.

³³⁵ Corte di Cassazione, Sez. Unite Civili, sentenza del 08 ottobre 1999, consultabile sul sito <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2000/febbraio/cassazione-8-10-99.html>.

³³⁶ Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza n. 6710, 27 ottobre 2000, consultabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

416/1998³³⁷, che attribuiva espressamente al giudice amministrativo la cognizione dei provvedimenti di diniego dello status di rifugiato, non comporta, in mancanza di un'apposita diversa disposizione normativa, l'automatico passaggio di tali controversie al giudice ordinario, ma impone al contrario di individuare l'autorità giudiziaria competente sulla base dei principi generali circa il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo”.

Questo orientamento è stato poi seguito anche dal T.A.R. della Liguria, che nella sentenza n. 1045, del 28 ottobre 2002³³⁸, ha affermato che il Collegio

“non ignora il diverso indirizzo delle Sezioni Unite della Cassazione Civile[...], tuttavia tale giurisprudenza non appare condivisibile...”.

Come abbiamo visto, il problema è stato definitivamente risolto con la nuova disciplina stabilita dal Dlgs. 51/2008.

All'interno del secondo paragrafo abbiamo avuto modo di osservare la prassi, ora superata, un po' confusa delle questure che rifiutavano di accettare le domande degli asilanti, affermando la competenza della polizia di frontiera. In merito a questo argomento appare opportuno rinviare alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5943, del 30 aprile 2002³³⁹:

“Passando all'esame del merito, si osserva che la questione si incentra esclusivamente sulla rilevanza della modalità di presentazione della domanda per il riconoscimento della status di rifugiato politico, ed in particolare sulla sua mancata presentazione all'ufficio della polizia di frontiera all'atto dell'ingresso nel territorio italiano, come stabilito dall'articolo 1, comma 5,[...], convertito[...] dalla legge[...]39/1990, implichi decadenza della possibilità di ottenere detto riconoscimento[...]. Invero nel sistema normativo delineato[...] è previsto che sulla domanda di riconoscimento dello status politico si pronunci un'apposita commissione, denominato Commissione Centrale[...]. Solo alla predetta Commissione spetta, dunque

³³⁷ Poi convertito in legge 39/1990.

³³⁸ T.A.R. della Liguria, sentenza n. 1045, del 28 ottobre 2002, consultabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

³³⁹ Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 5943, del 30 aprile 2002, consultabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

di valutare le domande di riconoscimento dello status di rifugiato, non solo per quanto attiene alla sussistenza dei relativi presupposti sostanziali, ma anche per quanto attiene alle questioni procedurali di ritualità delle loro presentazione. Ciò implica, infatti, per l'Amministrazione soltanto l'obbligo di attivare il normale procedimento previsto dalla legge per l'esame delle domande di riconoscimento dello status di rifugiato politico.”

Abbiamo anche visto come i criteri di giudizio usati dalla Commissione per valutare l'attendibilità delle prove fornite dai richiedenti asilo circa l'esistenza di una persecuzione, in atto o temuta, non siano sempre stati omogenei e chiari. In questo senso trovo interessante citare la massima di una sentenza del T.A.R. del Lazio, n. 152, del 12 febbraio 1992³⁴⁰, dove si stabilisce che:

“ai sensi dell'articolo 1, comma 4 della legge 28 febbraio 1990 n. 39, i casi di diniego dello status di rifugiato devono basarsi non su situazioni formalmente o astrattamente ritenute, ma su situazioni accertate. La mera provenienza da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra non legittima di per sé il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato, essendo comunque necessario che sopravvenute situazioni non consentano di fatto nello Stato di provenienza la effettiva protezione dell'interessato”.

Relativamente alla condotta che la Commissione deve tenere nel valutare la domanda dell'asilante si veda anche la sentenza del T.A.R. della Calabria, n. 363, del 26 gennaio 2001³⁴¹, in cui è stabilito che

“La valutazione della domanda di riconoscimento dello status comporta l'obbligo, in capo alla competente commissione, di dare specifico conto delle circostanze riferite dal richiedente, con riferimento all'incidenza delle stesse rispetto ad un eventuale rischio di persecuzioni”.

³⁴⁰ T.A.R. del Lazio, n. 152, del 12 febbraio 1992, in *Dalla solidarietà al diritto*, ciclo di conferenze tenutosi presso l'Università degli studi di Milano Bicocca, Facoltà di giurisprudenza, Responsabile A. Colleoni, 24 Maggio 2004, pag. 54.

³⁴¹ T.A.R. della Calabria, sentenza n. 363, del 26 gennaio 2001, consultabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it.

Per quanto concerne l'onere della prova, l'orientamento iniziale è stato più propenso a ritenere che esso facesse capo tanto al richiedente, quanto all'esaminatore. Infatti la Corte d'Appello di Catania, decreto n. 1, del 22 marzo 2002³⁴², ha stabilito che:

“la determinazione dello status di rifugiato non ha l'effetto di conferire la qualità di rifugiato ma constatata solamente l'esistenza di detta qualità. Secondo un principio generale di diritto, l'onere della prova spetta al richiedente; tuttavia in subiecta materia accade spesso che il richiedente non sia in grado di sostenere le proprie dichiarazioni con prove documentali o di altro genere: anzi i casi in cui il richiedente può fornire delle prove a sostegno di tutte le sue dichiarazioni costituisce l'eccezione e non la regola. Pertanto quantunque l'onere della prova spetti in linea di principio al richiedente, l'accertamento della valutazione di tutti i fatti rilevanti fa carico congiuntamente al richiedente e all'esaminatore. In alcuni casi, invero, sarà compito dell'esaminatore utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione per raccogliere le prove necessarie a sostegno della domanda”.

Dal tenore letterale di tale sentenza si evince che, quasi in opposizione al testo normativo allora vigente, ci sia un'inversione dell'onere probatorio, a carico dell'esaminatore che, non soltanto deve procedere a valutazioni concrete e non astratte – come previsto dalle precedenti sentenze succitate (su tutte T.A.R. della Calabria sent. 363/2001) ma, nei casi in cui per il richiedente l'onere probatorio si trasformi in una *probatio diabolica*, impossibile da fornire, deve addirittura sostenere e collaborare per la raccolta degli elementi a sostegno della domanda. Tuttavia la recente Direttiva 2004/83/CE ha modificato la disciplina dell'onere della prova. Tale orientamento è stato, poi, seguito anche dal Tribunale di Milano, sez. I, sentenza n. 2878, del 9 marzo 2005³⁴³ che, nel recepire la Direttiva Comunitaria, ha così statuito:

“deve in via generale ritenersi attenuato l'onere probatorio incombente sul richiedente lo status di rifugiato, così come risulta desumibile anche dal tenore della recente Direttiva 2004/83/CE, del 29 aprile 2004, che reca il termine del 10 ottobre 2006 per il recepimento da parte dei singoli stati nazionali, ma i cui principi possono comunque essere utilmente richiamati in

³⁴² Corte d'Appello di Catania, decreto n. 1, del 22 marzo 2002, in *Dalla solidarietà al diritto*, Responsabile A. Colleoni, cit., pag. 33.

questa sede, che nell'articolo 4 comma 5, prevede che nel caso in cui le dichiarazioni del richiedente non siano suffragate da prova documentale, o di altro tipo, la loro conferma non sia necessaria nel caso in cui il richiedente abbia compiuto sinceri sforzi per circostanziare la domanda, abbia prodotto tutti gli elementi pertinenti in suo possesso, le sue dichiarazioni possano ritenersi coerenti e plausibili, e non in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso in cui si dispone, abbia presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile e possa ritenersi in generale attendibile”.

Non solo, ma successivamente anche la Corte di Cassazione a Sezioni Unite, con la sentenza n. 27310/2008, in materia di onere probatorio ha stabilito che, anche sotto il vigore dell'art. 1 del d.l. n. 416 del 1989, conv. in l. n. 39 del 1990, i principi regolatori dell'onere della prova, incombente sul richiedente, devono essere interpretati prendendo in considerazione i criteri della Direttiva 2004/83/CE (attuata con d.lgs. n. 251 del 2007), nonostante la mancata scadenza del termine di recepimento interno. Alla luce di questi criteri ermeneutici, applicabili anche alle norme non di derivazione comunitaria, la S.C. ha ritenuto che si deve tenere conto della credibilità del richiedente e della concreta possibilità di fornire i riscontri probatori necessari, ravvisando a carico del giudice un dovere di cooperazione e più ampi poteri istruttori officiosi, nell'accertamento dei fatti rilevanti per il riconoscimento dello status di rifugiato, peraltro pienamente compatibili con il rito camerale, ritenuto applicabile anche nel vigore dell'art. 1 d.l. n. 416 del 1989 conv. in l. n. 39 del 1990, prima dell'entrata in vigore dell'art. 35 d.lgs. n. 25 del 2008, attuativo della Direttiva 2005/85/CE³⁴⁴.

Anche il diritto del richiedente ad esprimersi nella propria lingua, per quanto non sempre garantito nella prassi per la mancanza di mezzi delle strutture competenti, è stato, comunque, ribadito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, del 19 aprile 2000, la quale ha affermato che:

³⁴³ Tribunale di Milano, sez. I, sentenza n. 2878, del 9 marzo 2005.

³⁴⁴ In *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n.1/2009, con commento di M. Acierno, “Il riconoscimento dello status di rifugiato politico: il procedimento e l'onere della prova al vaglio delle Sezioni unite della Cassazione”, pagg. 79- 86, Franco Angeli Editore.

“l’articolo 3 DPR, 15 maggio 1990, n. 136,³⁴⁵ contenente norme sulla costituzione della Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, laddove prescrive che i richiedenti hanno diritto ad esprimersi nella propria lingua, intende riferirsi non già alla lingua ufficiale del paese di origine bensì alla lingua, anche dialettale, per essi conosciuta e comprensibile”.

La sentenza della Corte di Cassazione n. 26253 del 27 ottobre 2009, - accogliendo il ricorso di un cittadino nepalese contro l’espulsione disposta a seguito dell’ingresso irregolare attraverso scalo aeroportuale mentre era trattenuto nello scalo stesso, senza poter avviare la procedura di riconoscimento della protezione internazionale – ha poi ribadito che

*“il diritto dello straniero clandestinamente entrato nel territorio dello Stato di presentare la istanza di riconoscimento della condizione di rifugiato e di permanere nello Stato stesso, munito del permesso temporaneo o ristretto nel Centro di identificazione, sino alla definizione della procedura avente ad oggetto la verifica della sussistenza delle condizioni per beneficiare dello status ovvero della protezione umanitaria”.*³⁴⁶

Trattandosi di un diritto soggettivo - l’ottenere la verifica delle condizioni di protezione - la Polizia di Frontiera ha dunque l’obbligo di trasmettere alla Questura la domanda di protezione internazionale e questa deve garantire l’inoltro della domanda alla Commissione territoriale competente. Illegittimo quindi il rifiuto, opposto dalla Polizia aeroportuale, a ricevere l’istanza nella fase di svolgimento dei primi controlli identificativi presso lo scalo aeroportuale³⁴⁷.

In materia di protezione sussidiaria poi la Corte di Appello di Napoli, con sentenza n. 38/2010, ha accolto il reclamo presentato da un richiedente asilo della Sierra Leone avverso sentenza del Tribunale di Napoli, che aveva confermato il diniego alla protezione internazionale deciso dalla Commissione territoriale asilo di Caserta, riconoscendogli però lo status di protezione sussidiaria di cui agli artt. 17 e s.s. del d.lgs n. 251/07, avendo considerato credibile il racconto dell’interessato circa il suo vissuto di bambino sol-

³⁴⁵ Norma prevista dall’articolo 14, co. 2, D.P.R. n. 303/2004.

³⁴⁶ Corte di Cassazione n. 26253 del 27 ottobre 2009, consultabile nell’archivio legislativo di www.meltingpot.org.

dato durante il conflitto civile in Sierra Leone, ritenendo che le cicatrici presenti sul suo corpo e le analisi medico-psicologiche confermant la sofferenza da "disturbo post-traumatico da stress" suffragassero sufficientemente quanto da lui dichiarato in merito ad identità e provenienza³⁴⁸.

L'analisi delle sentenze riportate ha il pregio di offrire una visione chiara dei vari orientamenti seguiti dalla giurisprudenza nell'applicazione della legge sul riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione internazionale fino ad ora.

Obbiettivo di questo resoconto è stato, comunque, quello di dimostrare come tutt'ora l'applicazione della legge sul riconoscimento dello *status* di rifugiato in Italia abbia, a causa della sua stessa formulazione, contorni incerti e nebulosi e come, spesso, l'autorità giudiziaria debba dovuto in via interpretativa colmare gli enormi vuoti lasciati in questa materia dal legislatore.

³⁴⁷ *Ibidem*.

³⁴⁸ Corte di Appello di Napoli, con sentenza n. 38/2010, consultabile nell'archivio legislativo www.meltingpot.org.

CAPITOLO IV - IL DIRITTO D'ASILO NELL'ORDINAMENTO BRITANNICO

1. Il sorgere della legislazione britannica sull'asilo
2. L'"Asylum and Immigration Act" del 1993, 1996 e 1999
3. La procedura d'asilo in Inghilterra oggi
4. Il sistema d'appello contro il diniego di protezione internazionale
5. L'applicazione concreta della normativa: alcune sentenze

1.1 Il sorgere della legislazione britannica sull'asilo

Nella storiografia britannica si trovano riferimenti al Regno Unito come paese d'asilo almeno dall'inizio del tredicesimo secolo³⁴⁹. Gli stranieri raggiungevano infatti l'isola britannica per lo più in fuga dalle guerre di religione che infiammavano l'Europa continentale. L'affluenza dei richiedenti asilo per motivi religiosi aumentò soprattutto dopo la spaccatura netta che si creò tra la chiesa anglicana e quella cattolica nel sedicesimo secolo. Il più consistente di questi primi gruppi di individui in cerca di protezione fu, infatti, quello degli ugonotti che raggiunse le coste britanniche la prima volta intorno al 1559, dopo quasi trenta anni di guerre religiose, alla morte del sovrano francese Enrico II.

Poco dopo, sempre per motivi religiosi, numerosi protestanti fuggirono anche dall'Olanda, sotto il dominio del Duca di Alva, cercando protezione in Inghilterra. La generosità della monarchia e del governo inglese nei confronti dei rifugiati di religione protestante era, per lo più, dettata da ragioni politiche volendo questi rafforzare il potere della propria chiesa rispetto a quella cattolica. L'arrivo di grossi gruppi di stranieri era poi tollerato soprattutto nei casi in cui si riteneva che gli stessi portassero con sé importanti competenze tecnico-scientifiche, come fu con gli ugonotti.

Inutile dire che il fenomeno aumentò ancor di più nel secolo successivo, quando nel 1685, con l'Editto di Fontenbleu, Luigi XIV revocò l'Editto di Nantes del 1598, che aveva posto fine alle guerre di religione in Francia e aveva ammesso il credo calvinista nel proprio territorio. L'Editto di Fontenbleu stabilì anche l'espulsione immediata degli Ugonotti dalla Francia. Si stima che in quel periodo fuggirono dal territorio francese circa 50.000 ugonotti per rifugiarsi in Inghilterra, la maggior parte dei quali erano o provenienti da famiglia facoltose, o artigiani specializzati o, in ogni caso, individui di cultura elevata³⁵⁰. Dato il loro apporto alla società britannica, il governo inglese garantì loro il diritto a risiedere permanentemente nel Regno, e gli riconobbe anche alcuni dei diritti garantiti ai propri cittadini. Successivamente, nel 1709 fu approvato un atto del

³⁴⁹ D. Stevens, *The Case of UK Asylum Law and Policy: Lessons from History ?*, in F. Nicholson e P. Twomey (eds.), *Current Issues of UK Asylum Law and Policy*, Ashgate Publishing, Hampshire 1998, pag. 2.

³⁵⁰ Sul contributo portato dagli ugonotti alla società inglese si veda R.D. Gwynn, *Huguenot Heritage: The History and Contribution of the Huguenots in Britain*, Routledge & Kegan Paul, London 1985.

Parlamento che consentiva ai rifugiati ugonotti di divenire cittadini inglesi³⁵¹. In tale periodo il termine “rifugiato” veniva però utilizzato solo con riferimento agli ugonotti e fu solo a partire dal 1796 che lo stesso fu esteso “a tutti coloro che avevano lasciato il proprio paese in momenti di pericolo”³⁵².

Allo stesso tempo però il governo britannico decise che era necessario procedere ad una regolamentazione degli ingressi nel Regno ed adottò, nel 1793, un atto del Parlamento il cui obiettivo principale era quello di assicurarsi che tutti coloro entrati nel Regno dopo la sua adozione, comunicassero agli ufficiali di frontiera con una dichiarazione scritta i propri nomi, il proprio rango o la propria professione e i dettagli del loro futuro luogo di residenza in Inghilterra. Furono poi introdotti obblighi di controllo anche ai capitani dei velieri in arrivo, i quali dovevano sempre indicare il numero di stranieri che trasportavano e il loro luogo di provenienza e, in mancanza, ricevevano multe molto elevate³⁵³. Lo stesso atto stabilì anche che il Re potesse arbitrariamente negare l'entrata agli stranieri nel Regno Unito, qualora ciò fosse necessario per la sicurezza e la tranquillità dello stesso³⁵⁴.

L'istituto dell'asilo e del rifugio fu però introdotto in un atto normativo solo in seguito, con la promulgazione di una serie di documenti volti ad abrogare e migliorare l'atto del 1793, la cui validità era solo annuale. Nella versione del 1798 già viene descritta l'eventualità che tra i richiedenti protezione in quel periodo ve ne fossero di fasulli che cercavano di sfruttare il sistema e che gli stessi dovessero essere espulsi dal Regno³⁵⁵.

Nel 1826 fu approvato l'*Act for the Registration of Aliens* che riprendeva parte dei contenuti di quello del 1793 e lo stesso fu poi modificato nuovamente ed inasprito nel 1836 dall'*Aliens Registration Act*, la cui forza consistette più che altro nel non essere soggetto alle scadenze annuali previste per le norme precedenti. Lo stesso, infatti, rimase in vigore fino al 1905 ma, ciò nonostante, alcuni storici di tale epoca riferiscono

³⁵¹ A. R. Zolberg, “The Formation of New States as a Refugees-generating Process”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 467, 1983, pagg. 24-38 in E. Haddad, *The Refugee in International Society*, cit., pagg. 49-53.

³⁵² M.R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Londra 1985, pag. 8 citazione dall'Enciclopedia Britannica, 1796.

³⁵³ D. Stevens, “The Case of UK Asylum Law and Policy: Lessons from History?”, *op.cit.*, pag.12.

³⁵⁴ M.R. Marrus, *op.cit.*

³⁵⁵ D. Stevens, “The Case of UK Asylum Law and Policy: Lessons form History?”, *op. cit.*

che il Regno Unito, tra il 1823 e la fine del secolo non mise in pratica alcuna espulsione nei confronti di cittadini stranieri³⁵⁶.

Sul finire del diciannovesimo secolo, a causa del primo esodo degli ebrei dalla Russia e dai paesi dell'est, l'approccio britannico al problema cambiò significativamente. Dopo una serie di interrogazioni parlamentari sul tema, nel 1903 la Commissione Reale per l'Immigrazione Straniera³⁵⁷ fu incaricata di preparare un rapporto esaustivo, al cui esito la stessa Commissione suggerì l'applicazione, a questo punto concreta, delle misure previste nell'atto parlamentare del 1836, rimaste sino ad allora in disuso. Allo stesso tempo fu istituito un apposito dipartimento per l'immigrazione, incaricato di decidere sull'ammissibilità o meno del singolo migrante, tramite propri ufficiali presenti nei porti, all'arrivo di ogni nave. Sulla scia di tali raccomandazioni fu emanato nel 1904 il primo *Aliens Bill*, poi abrogato da quello del 1905 che, per la prima volta, escludendo l'applicazione delle norme restrittive introdotte dalla Commissione in materia di immigrazione nei confronti dei rifugiati per motivi politici e religiosi, differenziava lo *status* di migrante economico da quello di rifugiato³⁵⁸. Furono poi istituiti dei consigli per l'Immigrazione, in ogni porto, incaricati di ascoltare gli appelli eventuali presentati contro le decisioni degli ufficiali dell'immigrazione e che, a loro volta, dovevano riferire le proprie decisioni al Segretario di Stato.

Negli anni seguenti il verificarsi di numerosi episodi criminosi da parte di alcuni stranieri presenti nel Regno Unito e l'aumento delle tensioni internazionali, portarono all'adozione nel 1914 dell'*Aliens Restrictions Act* che diede il potere al Re, - il quale lo esercitava attraverso il Segretario di Stato - , di ordinare tutte le limitazioni dei diritti degli stranieri, a qualunque titolo presenti sul territorio inglese, che ritenesse necessarie³⁵⁹. Tuttavia essendo rimasto in vigore l'*Alien Act* del 1905, che proibiva l'applicazione di misure restrittive arbitrariamente ai rifugiati, si crearono spesso situazioni contraddittorie. I rifugiati iniziarono ad incontrare numerosi problemi perché la loro domanda venisse esaminata, dovendo spesso ricorrere ai tribunali per vedersi riconoscere tale diritto.

³⁵⁶ B. Porter, *The Refugee Question in Mid-Victorian Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1979.

³⁵⁷ Royal Commission on Alien Immigration.

³⁵⁸ D. Stevens, *op. cit.*, pag. 17.

³⁵⁹ A. Bloch, *The Migration and Settlement of Refugees in Britain*, Pelgrave, London 2002, pag. 26.

Negli anni seguenti furono emanati l'*Aliens Restrictions Act* del 1919 e l'*Aliens Order* del 1920. In nessuno di essi fu prevista la possibilità di appellarsi contro le decisioni prese dal Segretario di Stato in materia di espulsioni³⁶⁰. Allo stesso tempo però il Ministero dell'Interno³⁶¹ garantì che le richieste di protezione da parte dei rifugiati avrebbero continuato a ricevere un forte supporto sia dal Segretario di stato che dal Ministero stesso, ma nella pratica l'*Aliens Order* del 1920, e le sue previsioni in materia di espulsione e detenzione, furono applicate indiscriminatamente anche ai richiedenti protezione³⁶².

Nonostante il governo inglese, nel periodo tra le due Guerre avesse insistito per applicare le regole generali sull'immigrazione anche ai richiedenti asilo, il Regno Unito dovette comunque partecipare al dibattito internazionale sorto in quegli anni sul tema. Nel 1922 era stato istituito, come abbiamo visto nel primo capitolo, il documento di viaggio per i rifugiati, chiamato Certificato di Nansen, riconosciuto da 50 stati tra cui l'Inghilterra, e nell'ottobre del 1933 vide la luce la prima Convenzione internazionale sullo *status* di rifugiato.

L'applicazione di tale Convenzione rimase riservata ai rifugiati che già erano sotto la protezione della Lega delle Nazioni: ovvero quelli Russi, Assiro-Caldei, Armeni e Turchi, e la stessa fu ratificata da circa 60 stati, seppure con alcune limitazioni.

Il Governo britannico assunse un comportamento molto ostile nei confronti di tale documento e, dopo un lungo dibattito³⁶³, accettò di ratificarlo in presenza però di alcune limitazioni. La più importante tra esse fu la clausola di limitazione temporale secondo la quale, nel Regno Unito la Convenzione si sarebbe applicata solo a coloro che al momento della sua entrata in vigore erano già fuori dal paese di origine. Lo stesso atteggiamento fu tenuto nei confronti della successiva Convenzione internazionale sullo *status* dei rifugiati in fuga dalla Germania, nel 1938. Alla conferenza di Evian che seguì, la delegazione inglese rassicurò i presenti sulla propria volontà di continuare ad offrire protezione a coloro che ne facevano richiesta, ma in realtà continuò nella pratica di applicare la legislazione generica in materia di immigrazione ai richiedenti asilo³⁶⁴.

³⁶⁰ L'appello era invece previsto, come detto, nel *Aliens Act* del 1905.

³⁶¹ Home Office.

³⁶² D. Stevens, *op. cit.*, pagg. 20-22.

³⁶³ R. J. Beck, "Britain and The 1933 Refugee Convention: National or State Sovereignty?", *International Journal of Refugee Law*, Vol.11, 1999, pagg. 597-624.

³⁶⁴ M.R. Marrus, *op.cit.*, pagg. 170-172.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, il Regno Unito si trovò a dover fronteggiare la ricostruzione delle proprie infrastrutture e la necessità di rilanciare la propria economia ed anche per tale ragione cambiò il proprio atteggiamento nei confronti dei richiedenti asilo, divenuti all'occorrenza potenziale manodopera a basso costo.

Nel 1946 il governo inglese istituì l'*European Volunteer Forces Scheme*, attraverso il quale, tra il 1946 e il 1948, centinaia di migliaia di rifugiati, provenienti dalla Polonia, dalla Lituania, dalla Jugoslavia, dalla Ucraina e dalla Lettonia, furono collocati in quelle aree del Regno Unito dove la manodopera più mancava. I rifugiati così accolti non erano però liberi di cercarsi lavoro altrove e la loro presenza era considerata temporanea³⁶⁵. Non essendo ciò sufficiente a coprire il bisogno di manodopera per la ricostruzione e il rilancio dell'economia inglese, successivamente il governo britannico riaffermò, tramite il *British Nationality Act* del 1948, quel principio, fino ad allora in realtà poco implementato, per il quale tutti i cittadini del Commonwealth avevano un diritto all'ingresso libero in Inghilterra, onde ivi stabilirsi e cercare lavoro. Così facendo offrì sostanzialmente un diritto all'ingresso legale nel proprio territorio ad oltre ottocento milioni di residenti britannici, oltre oceano³⁶⁶.

In breve tempo risultò evidente che i nuovi migranti provenienti dalle varie aree del Commonwealth erano arrivati in Gran Bretagna per restare e che sarebbero in breve tempo diventati parte integrante della Comunità, la cui struttura sociale e culturale sarebbe stata inevitabilmente modificata dal loro arrivo. Allarmato da questa considerazione il Parlamento, privo di alcun controllo superiore e di alcun limite al proprio potere di legiferare, stante la mancanza di una Costituzione e di una Corte Costituzionale che vegliasse sul suo rispetto, introdusse nel 1962 il requisito di un voucher per poter entrare in Inghilterra a lavorare, anche per i cittadini del Commonwealth.

Il Governo inglese iniziò così a decidere a chi consentire l'ingresso, emettendo un numero di vouchers limitato all'anno e verificando le competenze di chi faceva richiesta e a cui, eventualmente il voucher veniva assegnato³⁶⁷. Al principio i vouchers venivano assegnati con una certa liberalità, ma quando, nonostante la loro introduzione,

³⁶⁵ T. Rees, "Immigration Policies in the United Kingdom", in C. Husband (a cura di), *Race in Britain: Continuity and Change*, Hutchinson, London 1982, pagg. 81-82.

³⁶⁶ M. J. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, pag. 111.

³⁶⁷ T. E. Smith, *Commonwealth Migration: Flows and Policies*, Macmillan, London 1981, pag. 106.

l'immigrazione dagli stati del Commonwealth continuò a crescere, il numero di vouchers emesso ogni anno fu drasticamente ridotto.

Nel 1953 venne approvato un nuovo *Alien Act*, in materia di immigrazione ma anche in esso non fu inclusa alcuna previsione particolare per i richiedenti asilo. Ancora nel 1963, i tribunali interpellati sulla questione ritenevano che le problematiche relative alle domande di asilo politico fossero un problema di competenza esclusiva del Ministero dell'Interno³⁶⁸, sulla quale nessuna normativa li autorizzava ad intervenire.

Peraltro poco aveva inciso il fatto che, l'11 marzo del 1954, il Regno Unito avesse ratificato la Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, poiché la stessa non venne subito incorporata nel diritto inglese. Negli anni successivi nuove restrizioni furono introdotte non solo per i cittadini del Commonwealth ma in tutto il settore dell'immigrazione.

Nel 1971 le previsioni normative precedenti furono incorporate in un più comprensivo e generale *Immigration Act*, che ancora una volta non fece alcuna menzione di un trattamento differenziato da riservare ai richiedenti asilo.

Tuttavia è importante sottolineare che proprio tali norme disciplinarono in principio l'esame delle domande di asilo. Infatti l'*Immigration Act* del 1971, e successive modifiche, prevedeva che coloro che non fossero titolari di un passaporto britannico o comunque di un domicilio britannico ad altro titolo, per entrare lavorare e vivere nel Regno Unito avevano bisogno di uno speciale permesso, ex sez. 3 della norma citata. Chi si trovava in Inghilterra senza permesso poteva essere arrestato ed espulso secondo quanto stabilito dalla sezione 4 dell'*Immigration Act*³⁶⁹.

Non essendo disciplinata altrove la domanda di asilo rientrò nelle previsioni dell'*Immigration Act*. La stessa doveva, dunque, essere presentata ad un ufficiale del Ministero dell'Interno al momento dell'ingresso o, successivamente, quando il richiedente era già presente sul territorio. Il richiedente veniva intervistato e all'esito di tale esame³⁷⁰ il Segretario di Stato si pronunciava sull'ammissibilità, o meno, del richiedente nel territorio dello stato, sulla base della considerazione che la sua eventuale espulsione

³⁶⁸ T.E. Smith, *Commonwealth Migration: Flows and Policies*, Macmillan, London 1981, pag. 119.

³⁶⁹ C. Sawyer e P. Turpin, 'Neither Here Nor There', *International Journal of Refugee Law*, vol.17, 2005 pagg. 688-728.

³⁷⁰ Immigration Rules HC, par. 359.

avrebbe comportato, o meno, una violazione della Convenzione di Ginevra³⁷¹. La decisione presa dal segretario di Stato, dunque, era un decisione in materia di immigrazione³⁷² e si concretava prevalentemente sul diritto o meno all'ingresso e al soggiorno, in base alle caratteristiche che vedremo in seguito. Ugualmente i Tribunali aditi in sede di appello non si potevano pronunciare sul riconoscimento o meno dello *status* di rifugiato, ma si limitavano a pronunciarsi sulla legittimità della decisione con cui non era stato concesso l'ingresso o il diritto al soggiorno al richiedente asilo³⁷³ o ne era stata disposta la sua espulsione. Se la domanda veniva rigettata, il Ministero dell'Interno avrebbe provveduto a notificare una lettera di diniego, motivando in merito. Il diniego sarebbe poi stato accompagnato da una ordine di espulsione verso uno specifico paese.

L'*Immigration Act* del 1971, sez. 3, stabiliva anche le modalità con cui emanare le *Immigration Rules* sopra descritte, che venivano delineate dal Segretario di Stato e che il Parlamento poteva, e in realtà può tuttora, adottare nella loro interezza o respingere interamente, ma non emendare. Esse sono ora meglio conosciute come HC 395, poiché sono state raccolte nel 1994 per un totale di 395, dalla House of Commons, ed hanno disciplinato a partire da quegli anni la fase amministrativa delle domande di asilo.

In quegli anni però l'U.N.H.C.R. insistette e, in fine, ottenne di poter essere informato delle domande di asilo eventualmente presentate ai posti di frontiera e di poter essere parte negli appelli contro le decisioni negative, anche se il suo ruolo nella pratica restò marginale ancora per lungo tempo³⁷⁴. Nel 1978, il rappresentante inglese dell'Alto commissariato si lamentò³⁷⁵, ancora una volta, della mancanza di norme precise in materia di procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato e del mancato inserimento nella normativa nazionale delle previsioni della Convenzione di Ginevra e del suo successivo protocollo, criticando

“ il fatto che le persone che cercano asilo siano trattate secondo quanto previsto dall'Immigration Rules, come se fossero una sorta di migrante qualunque (tale circostanza ndr) ha portato, prima di tutto nella mente degli ufficiali che amministrano le Rules stesse, poi anche tra i pro-

³⁷¹ Questo avveniva nella prassi anche prima che la Convenzione fosse menzionata in una norma del diritto interno come vedremo nel prossimo paragrafo.

³⁷² Disciplinata dall'*Immigration Act* del 1971, sez. 3 par.327-352.

³⁷³ G. Clayton, *Immigration and Asylum Law*, Oxford University Press, Oxford 2010, pag. 415.

³⁷⁴ D. Stevens, *op.cit.*, pag.27.

*fessionisti che discutono le politiche e le leggi in materia di immigrazione, e in fine anche in una considerevole porzione dell'opinione pubblica, ad una completa confusione nella distinzione tra immigrato e rifugiato*³⁷⁶.

Il *British Nationality Act* del 1981 creò “una cittadinanza inglese esclusivamente per il Regno Unito”³⁷⁷, volendo escludere l'ingresso per tutti gli stranieri compresi eventuali cittadini del Commonwealth, ma negli anni seguenti furono ammesse alcune eccezioni per i cittadini delle Isole Falkland e di Hong Kong³⁷⁸. A questo punto l'attenzione del parlamento inglese si spostò dalla necessaria gestione del riconoscimento o meno della cittadinanza britannica per gli abitanti degli stati del Commonwealth, onde regolarizzare i flussi migratori nel paese, per rivolgersi ai problemi creati dalla presentazione delle richieste d'asilo.

I primi riferimenti alla Convenzione di Ginevra furono dunque inseriti nelle *Immigration Rules* del 1981, ma le stesse non disciplinarono ancora la procedura per l'esame delle richieste d'asilo.

In pochi anni il Regno Unito stabilì politiche molto restrittive per il rilascio dei visti nei confronti di quei paesi che potenzialmente producevano un elevato numero di richiedenti asilo. Nel 1985 iniziò a richiedere i visti per tutti coloro che detenevano un passaporto Srilankese, per arginare l'afflusso dei rifugiati Tamil e successivamente adottò la stessa politica nei confronti dell'India, del Bangladesh, del Ghana e del Pakistan.

Tale periodo della politica inglese in materia di asilo è stato definito come quello

*“durante il quale il discorso che riguardava i rifugiati fu alterato sensibilmente...Da lì in poi divenne la norma descrivere i richiedenti asilo come 'manifestamente fasulli', 'migranti economici' o addirittura 'bugiardi, imbroglianti e salta fila', come un membro del parlamento ha dichiarato facendo riferimento agli asilanti Tamil”*³⁷⁹.

³⁷⁵ Select Committee on Race Relations and Immigration, 1977-1978, “The Effect of the UK's Membership of the EEC on Race Relations and Immigration”, in D. Stevens, *op.cit.*, pag.27.

³⁷⁶ *Ibidem* pag. 28.

³⁷⁷ R. Hansen, “British Citizenship after Empire: A Defence”, *The Political Quarterly*, 71, 1, pag. 43, in M.J. Gibney (ed.), *The Ethics and Politics of Asylum*, cit., pag.119.

³⁷⁸ Prima che l'isola passasse alla Cina.

³⁷⁹ D. Stevens, *UK Asylum Law and Policy: Historical and Contemporary Perspectives*, Sweet and Maxwell, London 2004, pag. 97.

Nel 1992, poi, il parlamento inglese decise di imporre il requisito del visto anche ai profughi in fuga dalla guerra civile in Bosnia, anche se nel momento in cui implementò tale normativa le domande di asilo che aveva ricevuto ammontavano in realtà a poche migliaia. Il risultato fu che il Regno Unito concesse l'ingresso nel proprio territorio e la propria protezione ad un numero esiguo di profughi bosniaci, a differenza di altri stati dell'Unione e nonostante le indubbie persecuzioni ai sensi della Convenzione di Ginevra, dagli stessi subite.

Allo stesso tempo con l'*Immigration Act* del 1987, introdusse sanzioni pesantissime nei confronti delle compagnie aeree e navali che trasportavano stranieri irregolari, non facendo alcuna distinzione per gli stranieri eventualmente clandestini che volevano però presentare domanda d'asilo. Perché la compagnia non incorresse in sanzioni, infatti, era necessario che la domanda d'asilo oltre ad essere effettivamente presentata, andasse a buon fine. Inutile dire come tale normativa fece calare drasticamente i numeri degli arrivi dei richiedenti asilo³⁸⁰. Imponendo la responsabilità su organismi privati di controllare e prevenire l'immigrazione, tale atto inaugurò un nuovo approccio britannico alle problematiche migratorie.

Dall'analisi storica sopra svolta risulta che l'Inghilterra, anche rispetto ad altri stati dell'Unione, adottò politiche restrittive in tempi remoti, probabilmente anche a causa della sua precedente esperienza con il massiccio afflusso di migranti provenienti dai paesi del Commonwealth.

Grazie a tali politiche preventive e alla sua posizione geografica, per lungo tempo il Regno Unito riuscì a mantenere l'afflusso di rifugiati sulle sue coste piuttosto basso. Inoltre come sopra accennato la mancanza di una costituzione scritta che ponesse limiti all'operato del Parlamento rendeva relativamente semplice l'approvazione di leggi in materia di immigrazione, a volte anche discutibili, essendo sufficiente per la loro adozione che su di esse vi fosse l'accordo della maggioranza di governo.

Prima del 1993 tutto il settore dell'asilo era nebuloso, e la possibilità di presentare un appello contro le decisioni negative prese dal Ministero dell'Interno, legata per lo più all'ingresso regolare o meno dell'asilante. In caso di ingresso irregolare, l'appello infatti poteva essere presentato solo dopo che il richiedente asilo era stato allontanato dal Regno Unito. Non vi era alcuna previsione normativa che regolasse la procedura per

presentare e analizzare la domanda d'asilo, la cui gestione era lasciata alla discrezionalità del Segretario di Stato, anche se in pratica le decisioni sulle domande di asilo venivano prese dall'*Asylum Division* presso il Ministero dell'Interno.

Quanto sino ad ora illustrato si è spesso scontrato con le dichiarazioni dei parlamentari inglesi dell'epoca, i quali ritenevano che l'Inghilterra avesse sempre "accettato i rifugiati in virtù di un dovere morale"³⁸¹.

In realtà la politica inglese è sempre stata improntata, ora come allora, più che altro ad escogitare rimedi per ridurre il numero di asilanti in grado di raggiungere fisicamente l'Inghilterra e a respingere coloro che l'avevano raggiunta onde evitare di dover analizzare le loro domande di protezione internazionale, piuttosto che a dare concreta applicazione a quei principi di carattere umanitario sui quali si dovrebbe fondare la legislazione in materia.

2.L "Asylum and Immigration Appeals Act" del 1993, 1996 e 1999.

L'aumento esponenziale delle domande d'asilo tra la fine degli anni 80 e i primi anni 90³⁸² e l'inizio del processo di *comunitarizzazione* del settore immigrazione e asilo in Europa³⁸³, resero evidente anche ai politici britannici la necessità emergente di disciplinare in maniera almeno parzialmente più definita il diritto d'asilo.

Poiché la procedura in merito alla domanda d'asilo presentata dal richiedente si concludeva sempre con una decisione in materia di diritto, o meno, all'ingresso e alla permanenza nel territorio britannico, il sistema normativo in materia di asilo si sviluppò come un sistema volto da un lato a impedire tale ingresso e ad ordinare l'allontanamento del richiedente verso un altro stato, e dall'altro a disciplinare il sistema di appello contro i dinieghi emessi dal Segretario di Stato in materia.

L'*Asylum and Immigration Appeals Act*³⁸⁴ del 1993 fu il primo strumento normativo di diritto interno inglese che si occupò specificatamente di regolare il settore dell'asilo. Gli obiettivi principali di tale legge, a carattere procedurale, furono però da

A. Cruz, "Carrier Sanctions in Four European Community States: Incompatibilities Between International Civil Aviation and Human Rights Obligations", *Journal of Refugee Studies*, 4, 1981, pagg. 63-81.

³⁸¹ Dal discorso del deputato laburista R. Hattersley del 1991, in D. Stevens, "The Case of UK Asylum Law and Policy: Lessons from History?", cit., pag. 31.

³⁸² Nel 1987 le richieste di asilo furono 4.256. Nel 1995 erano diventate oltre 40.000. Home Office Statistical Bulletin, 1995, 9/96.

³⁸³ Descritto nel capitolo II.

³⁸⁴ Di seguito A.I.A.A.

un lato quello di velocizzare le procedure di esame delle domande e dall'altro di legittimare il più possibile le espulsioni dei richiedenti asilo verso paesi terzi, prima ancora dell'esame della domanda. In tal senso fu disposta l'assunzione di nuovi impiegati che seguissero solo ed esclusivamente le domande di asilo³⁸⁵ e furono introdotte numerose misure volte a disincentivare la presentazione delle domande stesse. Tale iniziativa prese l'esemplificativo nome di "*Spend to save*", ovvero *spendere per risparmiare*, dicitura che ben mostra quali fossero le reali priorità del parlamento inglese all'epoca³⁸⁶.

Per la prima volta però fu data una definizione della nozione "*claim for asylum*"³⁸⁷, quale "*domanda presentata da un individuo la cui espulsione coattiva sarebbe risultata contraria agli obblighi assunti dal Regno Unito in base alla Convenzione di Ginevra*"³⁸⁸.

Di fatto l'A.I.A.A. del 1993 non incorporava direttamente la Convenzione di Ginevra nella legislazione inglese, ma si limitava ad inserire alcuni riferimenti alla stessa, onde renderla comunque il limite istituzionale da tenere presente nell'applicazione della previsioni legislative in materia di asilo e di espulsione degli asilanti.

Nonostante infatti la procedura amministrativa per la presentazione della domanda di asilo venisse descritta dalle *Immigration Rules*³⁸⁹, l'A.I.A.A. del 1993, prevedeva come limite alla stessa che "*nulla all'interno delle Immigration Rules può istituire alcun tipo di pratica che sia contraria alla Convenzione di Ginevra*"³⁹⁰.

La sezione n.6 di tale legge proibiva poi l'espulsione coattiva dei richiedenti asilo fino a quando la loro domanda non fosse stata esaminata e decisa, ma nulla specificava in merito alla possibilità di attuare espulsioni, o allontanamenti, verso paesi terzi, considerati astrattamente sicuri.

La domanda di asilo di coloro che venivano considerati espellibili verso un altro paese, infatti, in base all'*Immigration Rules*³⁹¹ veniva esaminata dal Segretario di Stato, il quale non svolgeva però alcuna analisi del merito, ma si limitava a valutare se il re-

³⁸⁵ Basti pensare che gli impiegati dell'Asylum Division crebbero da 120 nel 1991 a 723 nel 1995. Home Office Statistical Bulletin, 1995, 9/96.

³⁸⁶ C. Harvey, "Restructuring Asylum: Recent Trends in United Kingdom Asylum Law and Policy", *International Journal of Refugee Law*, vol.9, 1997, pagg. 60-73.

³⁸⁷ Domanda di asilo.

³⁸⁸ The Asylum and Immigration Appeals Act del 1993, sezione 1.

³⁸⁹ Intese come quelle previste dall'Immigration Act del 1971, si veda paragrafo 1 del presente capitolo.

³⁹⁰ The Asylum and Immigration Appeals Act del 1993, sezione 2, sotto la rubrica "Primato della Convenzione"

³⁹¹ Immigration Act del 1971, HC 395, par. 337, ora abrogato.

spingimento verso il paese terzo considerato sicuro, nel quale l'asilante aveva transitato per raggiungere il Regno Unito, non avrebbe comportato per lo stesso alcuna infrazione della Convenzione di Ginevra ed in particolare del principio di *non refoulement*, disciplinato dall'art.33 della Convenzione stessa.

I dinieghi che non comportavano infrazioni della Convenzione di Ginevra per l'Inghilterra erano considerati quelli in cui l'espulsione avrebbe avuto luogo verso un paese di cui l'asilante non era cittadino; dove la sua vita e la sua sicurezza non erano messe in rischio ai sensi dell'art. 33 della Convenzione; dove non sarebbe stato espulso verso un altro paese, non considerato sicuro ai sensi della Convenzione di Ginevra; dove l'asilante era già passato prima di giungere nel Regno Unito e dove avrebbe potuto presentare domanda di protezione internazionale; infine dove vi fosse un prova evidente di possibile ammissibilità da parte di un paese terzo³⁹².

Era poi disciplinata da un'altra norma l'espulsione degli asilanti che avevano già chiesto asilo e la cui domanda era stata rifiutata³⁹³. Peraltro la scoperta che l'asilante avesse viaggiato attraverso un paese sicuro, in cui avrebbe potuto presentare la domanda e avesse invece deciso di non farlo, veniva considerato indizio della manifesta infondatezza della stessa e, quando non dava luogo ad un'espulsione verso tale paese, comportava inevitabilmente un rifiuto nel merito secondo quanto stabilito dall'A.I.A.A., tabella 2, par.5 (a) e (b).

La procedura delineata in tale norma prevedeva che una domanda venisse considerata "manifestamente infondata" nel caso in cui "*non comportasse alcuna violazione degli obblighi assunti dal Regno Unito in base alla Convenzione di Ginevra e fosse in ogni caso frivola e irritante*". In tal caso veniva disposta una procedura accelerata³⁹⁴, direttamente alla frontiera e il richiedente veniva automaticamente espulso.

In realtà tale norma, in seguito alla pronuncia *Special Adjudicator s ex parte Mehari* (1993)³⁹⁵, fu poi applicata solo all'espulsioni verso i paesi terzi c.d. sicuri e non a tutte le domande ritenute manifestamente infondate.

L'intera procedura doveva svolgersi rapidissimamente e la "certificazione" del Segretario di Stato, attraverso la quale l'asilante veniva espulso verso un paese terzo,

³⁹² I. A. Macdonald, F. Weber (eds.), *Immigration Law and Practice in the United Kingdom*, Butterworths, UK 1983, 5 ed. 2001, pag. 547- 548.

³⁹³ Immigration Act del 1971, HC 395, par. 347 ora abrogato.

³⁹⁴ C.d. Fast track procedure.

³⁹⁵ P. Tuitt, *False Images*, *op.cit.*, pag. 117-118.

veniva considerata inattaccabile, comportando per lo più l'espulsione immediata del richiedente verso altri paesi della comunità europea, considerati de facto sicuri. Era poi prevista la possibilità di presentare appello entro 7 giorni contro tale espulsione, prima che la stessa venisse attuata.

In realtà, data la allora recente istituzione del Refugee Legal Centre, in sostegno dei richiedenti asilo, numerose *certificazioni* vennero poi completamente riviste ed annullate in sede di appello³⁹⁶. In breve tempo il Segretario di Stato si vide costretto a rinunciare a espellere i richiedenti asilo verso la Grecia, l'Italia e il Portogallo, a causa delle numerose prove prodotte in appello sull'insoddisfacente livello delle procedure di asilo, in tali paesi.

L'implementazione nella realtà del concetto stesso di stato terzo sicuro, crea, ora come allora, dei problemi di ordine sia legale che etico. Mentre legalmente l'adozione di tale concetto è stata giustificata dal fatto che l'unica proibizione espressa della Convenzione di Ginevra riguarda le espulsioni attuate verso i paesi dove il richiedente possa correre il rischio di subire un danno grave, come meglio illustrato dalla Convenzione stessa, senza nulla dire in merito all'espulsione dello stesso verso un paese astrattamente sicuro, giustificarla dal punto di vista etico diventa più complesso. Infatti non si può non valutare come tale concetto venga implementato all'interno di una comunità internazionale, che dietro una formale uguaglianza giuridica nasconde ancora numerose diversità e ineguaglianze concrete³⁹⁷. L'applicazione di tale principio finisce dunque per scaricare la maggior parte delle domande di protezione internazionale sui paesi del sud del mondo³⁹⁸ i quali, nella maggior parte dei casi, non hanno le risorse necessarie neppure ad occuparsi della popolazione residente³⁹⁹.

La sezione 8 dell'A.I.A.A. del 1993 ebbe però il pregio di introdurre il diritto alla presentazione di un atto di appello contro le decisioni amministrative prese dal Ministero dell'Interno in prima istanza, all'interno del territorio britannico⁴⁰⁰, prima che

³⁹⁶ I.A. Macdonald, cit.

³⁹⁷ Basti pensare che la Romania, allora inserita tra i paesi di origine sicuri, adottava, come è noto, pratica altamente discriminatorie nei confronti delle popolazioni di origine Rom.

³⁹⁸ Si veda *supra* capitolo introduttivo, par.3

³⁹⁹ Per un approfondimento di tale nozione si veda anche Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, 2nd. ed, Clarendon Press. Oxford 1996, pagg. 333-344; UK Delegation, 'Sending Asylum Seekers to Safe Third Countries', *International Journal of Refugee Law*, 7, 1995, pagg. 119; Amnesty International, *Playing Human Pinball: Home Office Practice in Safe Third Country Asylum Cases*, 1995.

⁴⁰⁰ L. Schuster e J. Salomon, "Asylum, Refuge and Public Policy: Current Trends and Future Dilemmas", *Sociological Research Online*, Vol. 6, n.1, 2001, www.socresonline.org.uk/6/1/schuster.html.

l'espulsione venisse in concreto attuata. Tale diritto all'appello era riconosciuto ad ogni richiedente asilo, a prescindere dalle modalità del suo ingresso, e consentiva loro di restare fino al termine dello stesso, conferendo il diritto ad un colloquio orale avanti ad uno *special adjudicator*⁴⁰¹. Tale diritto poteva essere esercitato solo da coloro che avevano comunque presentato la propria domanda di asilo prima di essere espulsi o trovati in una situazione di soggiorno irregolare. Se lo *special adjudicator* concordava con la certificazione rilasciata dal Segretario di Stato sulla manifesta infondatezza della domanda, l'asilante non poteva più presentare appello allo I.A.T.⁴⁰² e veniva espulso⁴⁰³.

L'appello doveva essere presentato al massimo entro dieci giorni dal ricevimento del diniego amministrativo, o *certificazione* del Segretario di Stato, a meno che lo stesso non fosse notificato al richiedente direttamente alla frontiera in quanto la sua domanda era stata ritenuta manifestamente infondata: in tal caso il tempo per presentare appello si riduceva a solo due giorni.

Entro cinque giorni dalla presentazione dell'appello, lo *special adjudicator* doveva fissare l'udienza di comparizione innanzi a sé, all'esito della quale decideva se rinviare o meno al Segretario di Stato la domanda perché la analizzasse nuovamente, in base alle motivazioni illustrate nella propria richiesta di riesame.

Contro la decisione dello *special adjudicator* poteva essere presentato ricorso al *Immigration Appeal Tribunal*, accompagnato da una richiesta di autorizzazione a permanere. Lo I.A.T. aveva poi un massimo di 42 giorni per pronunciarsi ed eventualmente rinviare l'esame della domanda allo *special adjudicator*⁴⁰⁴.

Pur innovando rispetto al passato risulta evidente come tale normativa fosse incompleta e motivata da principi di molto differenti da quelli alla base della Convenzione di Ginevra, come sopra descritta.

Nel mese di novembre del 1995, dopo solo due anni dall'approvazione delle norme sopra illustrate, fu adottato un nuovo *Asylum and Immigration Appeals Act* entrato in vigore nel 1996, giustificato dall'allora segretario di Stato Michael Howard dal fatto che il Regno Unito era

⁴⁰¹ A.I.A.A. sez. 7-11 e tabella 2.

⁴⁰² Immigration Appeal Tribunal.

⁴⁰³ A.I.A.A. sez. 8 (a).

⁴⁰⁴ P. Tuitt, cit., pagg. 136-142.

“Una destinazione troppo attraente per i richiedenti asilo fasulli e per i migranti irregolari. La ragione è semplice: è molto più facile ottenere accesso al lavoro e ad altri benefici qui che da qualunque altra parte”.⁴⁰⁵

Alla base della stesura di tale documento vi era dunque l’assunto generale per il quale gli asilanti arrivano nel Regno Unito, più per approfittare delle sue numerose opportunità economiche che per fuggire da gravi e spesso violente persecuzioni attuate nei loro confronti.

L’A.I.A.A. del 1996 si prefiggeva, dunque, di creare numerosi nuovi ostacoli nel già travagliato percorso che i richiedenti asilo dovevano affrontare per ottenere protezione in Inghilterra.

In particolare la sezione 1 dell’A.I.A.A. del 1996, modificando quanto stabilito dalla normativa precedente, ampliò i casi in cui potevano trovare applicazione le c.d. *fast track procedures*, estendendone di molto l’uso. Venne abolita la distinzione tra i casi manifestamente infondati e quelli che non lo erano e fu statuito che tutti i casi andavano comunque decisi anche nel merito dal Segretario di Stato e, eventualmente se possibile, rifiutati.

In caso di appello anche la decisione relativa al merito sarebbe stata presa direttamente dallo *special adjudicator* e il riesame da parte del Ministero dell’Interno venne abolito. Sarebbero dovuti essere trattati con la procedura accelerata tutti quei casi in cui: a)era possibile procedere ad un espulsione verso un paese della c.d. *white list*; b)quelli in cui l’asilante non era riuscito a produrre un valido passaporto e c)quelli in cui si verificavano alcune particolari condizioni specificamente elencate, relative al merito della domanda o al tempo della sua presentazione⁴⁰⁶.

La creazione della c.d. *white list* dei paesi di origine presumibilmente sicuri, da parte del Parlamento, si basava, secondo le dichiarazioni del Segretario di Stato Howard, su tre assunti:

*“si trattava di paesi dove non vi era in generale un serio rischio di persecuzione, che generavano un significativo numero di domande di asilo nel Regno Unito, e dove un elevato numero di esse finivano per risultare infondate”*⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ A. Bloch, *The Migration and Settlement of Refugees in Britain*, cit., pag. 48.

⁴⁰⁶ K. McGuire, *'No entry' A Critical Reading of the Asylum and Immigration Act 1996*, in P. Shah e C.F. Doebbler (eds.), *United Kingdom Asylum Law and Its European Context*, cit., pagg. 57-65.

⁴⁰⁷ *Ibidem*, pag. 59. I primi paesi ad essere inclusi furono la Bulgaria, Cipro, il Ghana, l’India, il Pakistan e al Polonia.

Nei confronti dei richiedenti asilo provenienti da tali paesi, già prima dell'esame della domanda, si creava dunque una presunzione negativa, ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, oltre a venir loro applicata automaticamente la procedura accelerata. Nel 1996 in Inghilterra veniva, dunque, per la prima volta codificata la nozione di paese di origine sicuro, la quale però non teneva conto del fatto che anche in quei paesi per i quali venivano emessi numerosi dinieghi vi era sempre e comunque un certo numero di casi che veniva accolto, dopo essere stato sottoposto ad una profonda e completa analisi⁴⁰⁸.

Nel caso in cui il Segretario di Stato avesse dunque emesso una *certificazione* negativa, per i motivi sopra illustrati, la domanda era sottoposta alle restrittive regole procedurali già illustrate, introdotte dall'A.I.A.A. del 1993.

L'A.I.A.A. del 1996 non statuiva però nulla in merito a come gli *special adjudicators* dovessero affrontare gli appelli presentati contro queste nuove possibilità di *certificazione* da parte del Ministero dell'Interno. Si è ritenuto in dottrina⁴⁰⁹ che la validità della certificazione in virtù della quale il caso era stato esaminato con la procedura accelerata dovesse essere esaminata come questione preliminare. Nel momento in cui, dunque, l'*adjudicator* non si fosse trovato d'accordo con il Segretario di Stato sulla validità della certificazione, tale caso avrebbe dovuto essere rimesso in termini come una procedura di appello normale e, solo in seguito, valutato nel merito. Ma fu solo dopo la pronuncia dell'I.A.T. nel caso *Salah Ziar*, del 22 maggio 1997, che si stabilì come principio generale che l'*adjudicator* dovesse valutare il prima possibile la validità della certificazione del Segretario di Stato e che l'onere di dimostrare tale validità gravasse sul Segretario stesso.

Per quanto riguarda poi la sindacabilità da parte dell'*adjudicator* in merito all'effettiva sicurezza dei paesi inseriti nella c.d. White List, essa era per lo più esclusa. L'*adjudicator* non avrebbe dunque potuto pronunciarsi in proposito, poichè tale elemento era già stato valutato dal Parlamento, in sede di adozione della lista stessa. Ciò che gli rimaneva dunque da valutare era se, nel singolo caso specifico, fosse stata at-

⁴⁰⁸ D. Winterbourne e P. Shah, *Refugees and Safe Countries of Origin*, in P. Shah e C.F. Doebbler (eds.), *United Kingdom Asylum Law and Its European Context*, cit., p.67.

⁴⁰⁹ *Ibidem*, pag. 70.

tuate una violazione degli obblighi del Regno Unito nei confronti della Convenzione di Ginevra⁴¹⁰.

Lo I.A.T. nella pronuncia *Salah Ziar*, sopra citata, ha sostanzialmente fornito le linee guida da seguire per gli *adjudicators* in caso di disaccordo con la certificazione del Segretario di Stato. In essa lo I.A.T. ha stabilito infatti che, nonostante, secondo le nuove norme approvate nel 1996, il Segretario di Stato avesse già compiuto un esame del merito della singola domanda, l'*adjudicator* avrebbe potuto comunque rinviargliela per un nuovo esame, almeno in alcuni rarissimi casi⁴¹¹. Inoltre lo stesso avrebbe dovuto valutare se l'applicazione della procedura accelerata, là dove la stessa non fosse stata giustificata, avesse leso i diritti di difesa dell'appellante e dargli nuovi termini per preparare la propria difesa.

L'A.I.A.A. del 1996 introdusse anche numerose limitazioni nell'accesso al sistema di previdenza sociale, onde disincentivare la presentazione delle domande di asilo, distinguendo nettamente tra i richiedenti asilo che avevano presentato la propria domanda al posto di frontiera al momento dell'ingresso, ritenuti generalmente più credibili e coloro che l'avevano presentata solo qualche tempo dopo il proprio ingresso, e come tale ritenuti asilanti fasulli. I primi avevano diritto al 90% dei benefici concessi dalla previdenza sociale ai cittadini, mentre i secondi non avevano praticamente alcun tipo di assistenza, se non il diritto d'accesso ad alcuni contributi marginali rilasciati a discrezione dalle singole autorità locali⁴¹². Fu però anche introdotta una norma in virtù della quale, colui che era stato privato dei benefici assistenziali per aver presentato la domanda successivamente al proprio arrivo, una volta che gli fosse stato riconosciuto lo status di rifugiato aveva diritto a reclamare la concessione di tali benefici⁴¹³.

Una ricerca condotta dal Refugee Council nel 1998, dimostrò come la distinzione, che si era voluta apportare con tali misure tra applicanti c.d. genuini e fasulli, non trovasse in realtà alcun riscontro nella realtà. Risultò infatti che nel 1997 la maggioranza di coloro che avevano in fine ottenuto il riconoscimento dello *status* di rifugiato, aveva-

⁴¹⁰ *Ibidem* pag. 78.

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² A.I.A.A. 1996, sezioni 8-11, tabella 1.

⁴¹³ A.I.A.A. 1996, s.11(2). Per un'analisi più dettagliata di questa parte della normativa si veda M. Feri-Tinta e C. F. Doebbler, *The Basic Rights of Subsistence ad Asylum Seekers in The United Kingdom*, in P. Shah e C.F. Doebbler (eds.), *United Kingdom Asylum Law and Its European Context*, cit., pagg. 80-92.

no presentato la domanda quando già si trovavano in Inghilterra da qualche tempo e non al momento dell'arrivo al posto di frontiera⁴¹⁴.

Abbiamo visto⁴¹⁵, come in quegli stessi anni a livello europeo sia stata approvata la Convenzione di Dublino, onde regolare la responsabilità degli Stati nell'esame delle domande di asilo. Essa tuttavia non aveva, al tempo, effetti diretti nella legislazione inglese e la giurisprudenza, interpellata in proposito, con molte pronunce tra cui spicca *R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Behluli*⁴¹⁶ del 1998, ribadì che, nonostante tale Convenzione fosse stata ratificata dal Regno Unito, la stessa non dava luogo al riconoscimento di alcun diritto o obbligo nella legislazione nazionale.

Meno di tre anni dopo l'entrata in vigore delle norme nazionali sopra descritte il parlamento inglese ha approvato un nuovo *Asylum Immigration Appeals Act*, nel 1999, che ha proseguito nel percorso tracciato dalle norme precedenti in materia di inasprimento delle politiche d'asilo ed ha incorporato le previsioni della Convenzione di Dublino nel diritto nazionale britannico. Ciò che ha distinto l'approvazione di tale disciplina rispetto al passato è stato che per la sua elaborazione fu creato un Comitato speciale e ciò comportò all'epoca, un dibattito molto più acceso in merito alle singole norme. Nuovamente l'obiettivo principale del Governo era quello di impedire di fatto che gli asilanti arrivassero nel Regno Unito più che quello di consentire loro l'accesso ad una procedura equilibrata e onesta. Se, infatti, i richiedenti asilo non potevano arrivare in Inghilterra, questo di per sé rendeva l'elaborazione delle procedure in materia molto più semplice e le stesse più scorrevoli⁴¹⁷.

All'esito di tale dibattito fu evidenziato come il sistema di appello fino ad allora adottato avesse creato tre problemi principali: il primo dato delle decisioni inconsistenti del Segretario di Stato, il secondo dato dalle troppe decisioni riformate dalle Corti di appello e il terzo dalle troppe cause rimesse dallo I.A.T. agli *special adjudicators*⁴¹⁸ per una seconda analisi. Il risultato fu che il sistema di appello ne uscì completamente stravolto, come vedremo di seguito.

⁴¹⁴ A. Bloch, *op. cit.*

⁴¹⁵ Si veda il capitolo 2.

⁴¹⁶ Citata in I. A. Macdonald, F. Weber, *op. cit.*, pag. 558.

⁴¹⁷ C. Harvey, *Seeking Asylum in the UK, Problems and Prospects*, Butterworths, London, Edinburgh, Dublin, 2000, pag. 155.

⁴¹⁸ *Ibidem* pag. 156.

In primo luogo l’A.I.A.A. 1999 si occupò di inasprire ancora di più i controlli precedenti l’ingresso stesso dei richiedenti asilo. Fu aumentato esponenzialmente il numero degli ufficiali di collegamento delle compagnie aeree negli aeroporti dei paesi che potenzialmente potevano produrre elevati numeri di richiedenti asilo e, allo stesso tempo, furono introdotte sanzioni analoghe anche per le compagnie che si occupavano del trasporto via terra, prima esentate da tali particolari tipi di controlli e multe.

Allo stesso tempo fu creato un servizio per amministrare la previdenza sociale nei confronti dei richiedenti asilo, il *National Asylum Support Service* (NASS). I richiedenti asilo ricevevano dal NASS circa il 70% del supporto sociale normalmente destinato ai cittadini britannici, di cui nel 1999, dieci sterline in moneta contante ed il resto in vouchers⁴¹⁹, da spendere in negozi convenzionati per l’acquisto di prodotti identificati. In materia di alloggi, il NASS iniziò la c.d. *politica di dispersione*, la quale peraltro vige ancora oggi, in base alla quale i richiedenti asilo indigenti vengono collocati in abitazioni libere nelle varie aree del paese senza possibilità di scelta, e senza poter mantenere i legami con eventuali amici o parenti. Erano poi stabilite norme, ancora oggi in vigore, molto rigide sul tempo che il richiedente poteva legittimamente passare lontano dalla propria “area di dispersione” senza perdere il beneficio dell’alloggio. Le strutture che fornivano l’alloggio avrebbero dovuto aiutare i richiedenti ad inserirsi nella zona, ma ciò ancora oggi accade di rado⁴²⁰.

L’A.I.A.A. 1999 ha poi, notevolmente, inasprito le norme in materia di allontanamento o espulsione dei richiedenti asilo verso i c.d. paesi terzi sicuri, alle sezioni n.11 e 12, abrogando tutte le norme precedenti in materia e introducendone di nuove. Ha, dunque, introdotto la possibilità di procedere all’espulsione dei richiedenti asilo, anche in violazione delle norme che normalmente impedivano il loro allontanamento, nei casi in cui il Segretario di Stato abbia certificato che: a) un altro stato membro della Comunità Europea si fosse dichiarato responsabile dell’esame di tale caso, in virtù di una serie di *standing arrangements* tra i due stati⁴²¹; b) il richiedente, nell’opinione del Segretario di Stato, non era cittadino dello stato in cui veniva espulso; c) la certificazione di

⁴¹⁹ A. Bloch, *op. cit.*, pagg. 50-52

⁴²⁰ *Ibidem*.

⁴²¹ In realtà la norma inglese usa l’espressione “*standing arrangements*” traducibile in italiano con la nozione “accordi permanenti”. Nella pratica però il riferimento riguardava prevalentemente la Convenzione di Dublino.

espellibilità non era stata messa in discussione dalla presentazione di un appello per violazione dei diritti umani⁴²², previsto dalla sez. 65 dello stesso A.I.A.A.

In ogni caso, la decisione in merito all'allontanamento del richiedente verso un altro stato in virtù delle norme ora citate, poteva avvenire solo se lo stato membro interessato poteva essere considerato un luogo nel quale il richiedente non avrebbe subito alcuna violazione della Convenzione di Ginevra e dove non avrebbe corso il rischio di essere espulso verso un altro paese, magari non firmatario della Convenzione stessa⁴²³. Tale norma consentiva dunque l'espulsione verso qualunque Stato Membro, senza che le modalità di attuazione della Convenzione nello stesso potessero essere in concreto sindacabili⁴²⁴, se non una volta che l'asilante era stato allontanato dal territorio nazionale.

Un'altra inquietante novità introdotta da tale legge, fu quella incorporata nella sez. 72 (2) (a), che sostanzialmente rendeva vana la possibilità di presentare un appello per violazione dei diritti umani ex sez. 65, sopracitata, stabilendo che il diritto all'appello fosse negato, qualora il Segretario di Stato avesse emesso una nuova certificazione nella quale deliberava semplicemente che "l'affermazione secondo cui l'espulsione aveva dato luogo ad una violazione dei diritti umani era manifestamente infondata". L'unica soluzione rimasta al richiedente era, a questo punto, presentare ricorso direttamente all'I.A.T. ma anche in quel caso la presunzione di generale sicurezza degli stati membri, ex sez. 11(1) A.I.A.A., avrebbe comunque trovato applicazione⁴²⁵.

La presunzione in merito alla "sicurezza" degli stati membri poteva infatti essere vinta solo se veniva espressamente provato il contrario, secondo quanto stabilito dalle regole interpretative prescritte nello *Human Rights Act* del 1998⁴²⁶. In realtà in numerosi casi, dove vi erano contenziosi aperti in merito alla affidabilità dello stato membro verso il quale il Segretario di Stato voleva espellere il richiedente in base alle norme della Convenzione di Dublino, il Ministero dell'Interno evitava per lo più di attuare le espulsioni, fino all'esito dello stesso. Nei mesi di ottobre e novembre del 2000 il Segretario

⁴²² A.I.A.A. 1999, s. 11 (2) (a) e s.11(2) (b).

⁴²³ A.I.A.A. 1999, s. 11(1) (a) e s. 11(1) (b).

⁴²⁴ I. Macdonald, *op.cit.* pag. 562.

⁴²⁵ P. Shah, *Refugees, Race and the Legal Concept of Asylum in Britain*, Cavendish, London 2000, pag.

⁴²⁶ P. Shah, "The Human Rights Act 1998 and immigration law", *Immigration and Nationality Law and Practice*, Vol. 14, No. 3, pp. 151-158.

di Stato evitò di procedere alle espulsioni di 65 asilanti verso la Germania, in attesa della risoluzione del contenzioso aperto in merito all'affidabilità di tale stato⁴²⁷.

La sezione 12 dell'A.I.A.A. 1999, regolava poi le espulsioni verso gli Stati membri e non, non determinate dall'applicazione delle norme della Convenzione di Dublino. In tali casi la possibilità di presentare appello ex sez. 65 erano maggiori e il richiedente aveva diritto a rimanere nel territorio britannico, fino all'esito dello stesso.

Come sopra accennato, lo A.I.A.A. del 1999, ha radicalmente modificato anche il sistema di appello regolato dalla sezione 69 e dalla sezione 2 (1) dello *Special Immigration Appeals Commission Act* del 1997. Gli appelli in merito alle domande di asilo vennero tenuti separati da quelli in materia di violazione dei diritti umani, anche se le sezioni 74 e 75 dello A.I.A.A. 1999, uniscono entrambi gli elementi nella creazione dei c.d. appelli one-stop⁴²⁸.

Lo schema per la presentazione degli appelli rimase sostanzialmente lo stesso delineato dall'A.I.A.A 1993, e oggetto dell'appello rimase non il rifiuto della protezione internazionale ma la decisione in merito alla possibilità di entrare e/o permanere nel territorio britannico o meno, conseguente al rifiuto della domanda d'asilo.

L'appello non poteva essere presentato per motivi inerenti al diritto d'asilo se in prima istanza non era stata presentata una domanda di asilo, ma non tutte le domande di asilo davano ugualmente diritto a presentare un appello. Nel caso di un'espulsione verso uno stato membro in applicazione dei criteri della Convenzione di Dublino, l'asilante poteva presentare un appello solo dopo essere stato espulso. L'unico appello presentabile nel territorio era quello per violazione dei diritti umani ex sez. 65, ma che avrebbe comunque potuto essere impedito dalla certificazione del Segretario di Stato che la presunta violazione dei diritti umani era manifestamente infondata. Anche nel caso in cui il Segretario di Stato intendesse procedere all'espulsione del richiedente verso un Stato specifico, incluso tra il Canada, la Norvegia, la Svizzera e gli Stati Uniti, considerati sicuri al pari degli stati membri, l'asilante poteva presentare appello solo una volta giunto in tale paese. Nel caso in cui, invece, l'espulsione fosse avvenuta verso un paese diverso da quelli sopra elencato, un appello poteva essere presentato nel territorio britannico, sulla base del fatto che tale allontanamento avrebbe comportato una violazione della

⁴²⁷ I. Macdonald, *op.cit.*, pag. 563.

⁴²⁸ Si veda *infra*.

Convenzione di Ginevra e lo stesso avrebbe avuto efficacia sospensiva dell'espulsione stessa⁴²⁹.

Una volta eventualmente rimosso l'ordine di allontanamento ed ottenuto il diritto all'ingresso, anche temporaneo, la causa veniva rimessa al Segretario di Stato per una nuova decisione nel merito⁴³⁰.

Alcuni passi avanti furono invece compiuti nel settore della c.d. White List dei Paesi d'origine sicuri con la pronuncia *Javed and Ali V. Secretary for The Home Department*, con la quale la Corte d'Appello stabilì che la decisione del Segretario di Stato di segnalare il Pakistan come paese in cui non c'è un rischio generale di essere perseguitati era stata presa in base ad un'erronea visione dei fatti o del diritto. Per tale motivo nell'A.I.A.A. non vi era più traccia di norma in merito alle domande che potevano essere certificate e respinte dal Segretario di Stato, in relazione ad una serie di paesi di origine identificati come sicuri.

Alcune delle norme sopra elencate sono in vigore tutt'ora, integrate e modificate dalla produzione normativa successiva, e costituiscono, come vedremo nel prossimo paragrafo, il sistema di asilo contemporaneo nel Regno Unito.

Trattandosi di un paese con un sistema legislativo di Common Law è evidente come la produzione giurisprudenziale sia importante nel delineare i limiti di una materia come il diritto d'asilo e ciò verrà meglio illustrato nell'ultimo paragrafo.

3.La procedura d'asilo in Inghilterra oggi

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, diversamente da quanto avviene nella normativa italiana, il diritto d'asilo nell'ordinamento inglese non viene definito come un istituto autonomo, almeno al principio, ma viene delineato da varie norme che si occupano di stabilire quando, e su quali basi, ad un cittadino straniero viene consentito di entrare e soggiornare nel Regno Unito e quando invece no, nonché quando tale diritto gli viene concesso in virtù dell'applicazione della Convenzione di Ginevra.

Per quanto invece attiene strettamente alla procedura relativa alla domanda di asilo e i principi in base ai quali la stessa deve essere esaminata e decisa, essi sono defi-

⁴²⁹ A.I.A.A. 1999, sez. 72 (2) (a) e sez.72 (2) (b) sez 71.

⁴³⁰ Se l'asilante era già stato allontanato doveva essere richiamato su ordine dello special adjudicator ed essere autorizzato a rientrare legalmente.

nitì, come detto, dalle *Immigration Rules*, (HC 395), ai paragrafi 327-352⁴³¹, nonché dalle APIs e APGs⁴³², due raccolte di istruzioni ad hoc elaborate dal Ministero dell'Interno. Le APIs sono attualmente quarantatré, divise per aree tematiche, che riferiscono le novità in materia di legislazione e giurisprudenza, sia per quanto riguarda l'asilo che per quanto riguarda il rifugio. Tali "norme" sono reperibili sul sito della UKBA⁴³³, la quale ha espressamente dichiarato che esse sono l'espressione "*della politica del Governo in materia di asilo*"⁴³⁴.

Fino al 2005, dunque, la normativa sull'asilo era sostanzialmente costituita solo dalle previsioni generali della Convenzione di Ginevra, dalle *Immigration Rules* e dalla giurisprudenza nonché dalle varie norme in materia di appelli contro le espulsioni contenute nei diversi A.I.A.A. e nei più recenti *Nationality Immigration and Asylum Acts* del 2002⁴³⁵ e 2004.

Nel 2005 il governo inglese ha proceduto all'adozione di una serie di emendamenti delle proprie norme e regolamenti considerati in contrasto con la Direttiva 2003/9/CE, in materia di standards minimi di accoglienza per i richiedenti asilo. In particolare ha modificato le *Immigration Rules* HC 395, creando una nuova sezione -(Parte 11B) - incaricata di gestire l'obbligo di fornire informazioni scritte agli asilanti; di fornire agli stessi un documento attestante il loro status di richiedenti asilo, di creare una serie di accordi per fornire ai richiedenti asilo un permesso per lavorare trascorsi oltre 12 mesi dalla presentazione della domanda e di gestire l'obbligo per l'asilante di comunicare la propria residenza al Ministero dell'Interno per tutta la durata della procedura⁴³⁶.

Nel 2006, è stato poi approvato il *Refugee or Person in Need Of International Protection Regulations 2006*, SI 2006/2525, volto ad implementare la Direttiva 2004/83/CE, il quale per la prima volta cerca di uniformare le procedure in materia di riconoscimento della protezione internazionale nel Regno Unito a quelle degli altri stati membri.

⁴³¹ M. Phelan e J. Gillespie, *Immigration Law Handbook 2011*, Oxford University Press, Oxford 2010, pag. 607 e ss.

⁴³² Asylum Policy Instructions e Asylum Process Guidance. www.homeoffice.gov.uk

⁴³³ U.K. Border Agency, l'agenzia del Ministero dell'Interno che si occupa della gestione delle frontiere e dei problemi ad esse connessi.

⁴³⁴ J. A. Sweeney, "Credibility, Proof and Refugee Law", *International Journal of Refugee Law*, 2009, vol.4, pag. 703.

⁴³⁵ Si veda in proposito D. Stevens, *UK Asylum Law and Policy: Historical and Contemporary Perspectives*, Sweet and Maxwell., London 2004.

Ciò nonostante ancora oggi, come vedremo, “*presentare una domanda di protezione internazionale rispettando la legge*”, in Inghilterra, “*risulta molto complesso se non impossibile*”⁴³⁷.

In base al *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 le domande di asilo devono essere presentate di persona al posto di frontiera al momento dell’arrivo o, successivamente, ad una sede dell’ U.K.B.A. presente sul territorio. A partire dal 14 ottobre 2009, le domande degli asilanti già presenti sul territorio devono essere presentate esclusivamente all’ Asylum Screening Unity di Croydon⁴³⁸.

Le domande presentate al posto di frontiera vengono trasmesse immediatamente al Segretario di Stato presso il Ministero dell’Interno. Fino a quando la procedura non si è conclusa il richiedente, e coloro che da questi dipendono⁴³⁹, non possono essere espulsi dal Regno Unito⁴⁴⁰. Per tale periodo di tempo al richiedente sarà concesso un permesso di soggiorno temporaneo⁴⁴¹.

A partire dal mese di marzo 2007, tutte le nuove domande di asilo vengono esaminata attraverso il N.A.M., *New Asylum Model*, il cui scopo è stato quello di sveltire ulteriormente la procedura e di cui vedremo in seguito i dettagli.

Le *Immigration Rules*, paragrafo 333A, stabiliscono che il Segretario di Stato deve garantire che ogni singola domanda d’asilo sia esaminata da un suo ufficiale e che una decisione in proposito venga presa il prima possibile, entro un termine massimo di sei mesi. Se tale termine viene superato l’ufficiale incaricato deve necessariamente informare il richiedente del ritardo ed eventualmente, se questi lo richiede, fornire informazioni in merito alla possibile data in cui avverrà la decisione.

La prima intervista del richiedente viene dunque ora svolta per stabilire quale percorso debba seguire la domanda stessa, che in alcun modo viene esaminata nel merito. Il N.A.M prevede infatti cinque diversi percorsi che stabiliscono a) la velocità a cui la domanda verrà esaminata; b) come il richiedente può, o meno, ottenere assistenza le-

⁴³⁶ A. Baldaccini, “Asylum support and EU obligations: implementation of the EU Reception Directive in the UK”, *Immigration, Asylum and Nationality Law* vol.19,n.3, 2005 pagg. 152- 160.

⁴³⁷ G. Clayton, *Immigration and Asylum Law*, *op. cit.*, pag. 417.

⁴³⁸ M. Symes e P Jorro, *Asylum Law and Practice*, Bloomsbury Professional, West Sussex 2010, pag. 641.

⁴³⁹ È interessante notare come, diversamente dalla normativa italiana, il diritto inglese riconosce come “dependants” dell’asilante, ovvero “persona a carico”, non solo il coniuge e i figli minori, ma anche il partner civile e il partner dello stesso sesso, con cui lo stesso abbia condiviso una vita in comune almeno per i due anni precedenti alla data di presentazione della domanda HC 395, paragrafo 349.

⁴⁴⁰ *Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*, s.77.

gale; c) il tipo di alloggio a cui ha diritto; d) come e ogni quanto deve contattare la U.K.B.A.; e) se è necessario che i movimenti del richiedente siano monitorati attraverso un attrezzatura elettronica.

Prima dell'approvazione del N.A.M., l'intervista del richiedente asilo era preceduta da una serie di dichiarazioni scritte, raccolte nel modulo standard, chiamato S.E.F.⁴⁴², le quali sarebbero poi state riprese e chiarite nel corso del colloquio orale. Le decisioni relative alle domande presentate dopo l'implementazione del N.A.M., invece vengono prese solo ed esclusivamente in base a quanto dichiarato e prodotto direttamente all'intervista dall'asilante.

In merito all'importanza delle interviste proprio le A.P.I.s del Ministero dell'Interno, già in passato, avevano stabilito che:

*“lo scopo dell'intervista dell'asilante è di determinare i fatti relativi ad una domanda di asilo. Nonostante possa accadere che il richiedente asilo abbia fornito informazioni al Ministero dell'Interno in precedenza, l'intervista sarà la sua maggiore opportunità per esporre chiaramente il proprio caso e per il responsabile dello stesso di esaminare tutti i dettagli che ritiene necessari”*⁴⁴³.

Nella realtà però la situazione era, ed è tuttora, molto differente. Una ricerca svolta da Amnesty International⁴⁴⁴ nel 2004 ha, infatti, evidenziato come la maggior parte dei responsabili dell'esame delle domande di asilo, non considerasse l'intervista, come un momento collaborativo per scoprire come si fossero effettivamente svolti i fatti, ma piuttosto come un'occasione per raccogliere materiale che potesse minare la credibilità del richiedente asilo, sottolineando eventuali discrepanze tra le dichiarazioni scritte dallo stesso nel S.E.F. e quelle rese in sede orale, per meglio motivare le lettere di diniego.

A partire dal 1 aprile 2008 è stato introdotto poi un nuovo paragrafo 333 C alle *Immigration Rules*, in base al quale se il richiedente asilo non si presenta alla intervista la domanda si considera abbandonata, a meno che lo stesso non si presenti entro un tempo ragionevole a giustificare la propria assenza e, comunque, la sua credibilità ne risulta compromessa.

⁴⁴¹ D. Stevens, *op. cit.*, pagg. 192-213.

⁴⁴² Statement of Evidence Form.

⁴⁴³ Asylum Policy Instructions, paragrafo 2.2., www.homeoffice.gov.uk

⁴⁴⁴ Amnesty International (ed.), *Get it Right: How Home Office Decision-making Fails Refugees*, 2004, pag.20, www.amnesty.org.uk

Poiché a partire dal mese di aprile 2004 non è più stato possibile per il richiedente asilo avere accesso all'assistenza legale durante la prima intervista, la Corte di Appello, nella causa *R.Vs SSHD* del 2005, ha stabilito che qualora il richiedente non possa accedere a fondi pubblici per ottenere assistenza legale e un interprete della sua lingua allo stesso “*deve essere concesso di registrare al propria intervista in maniera tale che egli possieda una prova della stessa, diversa da quella nella disponibilità del Ministero dell’Interno*”⁴⁴⁵. Dopo tale pronuncia l’obbligo di registrare le audizioni dei richiedenti asilo, dietro loro specifica richiesta, è stato introdotto nelle A.P.I.s del Ministero dell’Interno e implementato notevolmente anche nella pratica. Il meccanismo di tutela così approntato si è però inceppato in quanto gli avvocati del Legal Services Commission non sono stati in grado di esaminare tutto il materiale registrato relativo ai dinieghi, per servirsene in appello, per carenza di fondi e strutture⁴⁴⁶.

Numerose organizzazioni attive nel settore hanno poi criticato le modalità di analisi, da parte del Ministero dell’Interno, delle domande in prima istanza. In particolare è stato rilevato che “*metodi di analisi iniqui e arbitrari erano la norma e numerose persone con valide ragioni per chiedere protezione internazionale in Inghilterra hanno ottenuto un diniego a causa di analisi frettolose e negligenti nonché di una generale ignoranza sulla situazione specifica dei rifugiati*”⁴⁴⁷.

L’U.N.H.C.R. ha poi svolto diverse ricerche sulla qualità del lavoro svolto dagli ufficiali dell’Home Office⁴⁴⁸, su incarico dello stesso, dalle quali è emerso che molti di essi, oltre ad avere un atteggiamento tendenzialmente ostile nei confronti dei richiedenti asilo, interpretavano in maniera scorretta alcuni dei principi alla base della normativa.

Nonostante l’influenza esercitata da tali ricerche abbiano portato un certo miglioramento, nel suo quarto *Quality Reports* del 2007⁴⁴⁹, l’U.N.H.C.R ha evidenziato come valutare la credibilità degli asilanti e stabilire lo svolgimento dei fatti sia ancora ritenuto da numerosi ufficiali alquanto complesso e problematico.

⁴⁴⁵ R.Vs SSHD, 2005, EWCA Civ 321

⁴⁴⁶ *Immigration Law Updated*, Vol.8, n.11, pag. 28.

⁴⁴⁷ Asylum Aid (ed.), *Still no Reason at All*, 1999. http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/46/Still_No_Reason_At_All.pdf In proposito si veda il rapporto precedente *Asylum Aid, No Reason at All*, 1995.

⁴⁴⁸ UNHCR (a cura di), *Quality Initiative Project: Second Report to the Minister*, London UNHCR 2003 e 2005.

www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/unhcreports.

⁴⁴⁹ UNHCR (a cura di), *Quality Initiative Project: Fourth Report to the Minister*, London UNHCR 2007. www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/unhcreports.

Le *Immigration Rules* forniscono i criteri per l'analisi delle domande dei richiedenti asilo che devono sempre essere considerate “*su base individuale, oggettiva ed imparziale*”⁴⁵⁰. Tali criteri sono sostanzialmente gli stessi contenuti nella Convenzione di Ginevra, come esplicitata ed implementata dalla Direttiva Qualifiche del 2006 e dalle *Immigration Rules*. In particolare il paragrafo 334 di quest'ultime, sotto la rubrica “*Riconoscimento dell'asilo*”, stabilisce che:

“*sarà riconosciuto al richiedente un diritto all'asilo nel Regno Unito, se il Segretario di Stato sarà convinto che: a) lo stesso si trova già nel Regno Unito o è appena giunto alle frontiere del Regno Unito; b) lo stesso è un rifugiato come definito dalla norma seconda del Refugee or Person in Need of International Protection Regulations 2006; c) non vi sono fondate ragioni per temere che tale individuo sia un pericolo per la sicurezza del Regno Unito; d) il richiedente non è stato condannato con sentenza definitiva per un crimine particolarmente grave e non è considerato un pericolo per la comunità del Regno Unito; e) rifiutare la sua richiesta comporterebbe per lo stesso l'espulsione verso un paese, in violazione delle norme della Convenzione di Ginevra, dove la sua vita e la sua libertà potrebbero essere in pericolo per ragioni dovute alla sua razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza ad un determinato gruppo sociale*”.

Al tempo stesso però tali norme fanno riferimento all'*Asylum and Immigration Treatment of Claimants Act* del 2004, sezione 8, imponendo, ai fine dell'esame della domanda, una sorta di esame della credibilità degli asilanti. Tale norma stabilisce, infatti, che:

“*Nel determinare se credere ad una dichiarazione resa da una persona che presenta una domanda di asilo o di protezione per motivi umanitari, o resa in suo favore, l'autorità incaricata della decisione dovrà considerare come lesivo della credibilità del richiedente ogni comportamento espressamente previsto da questa sezione*”⁴⁵¹.

Vengono a tal fine considerati lesivi della credibilità del richiedente tutti quei comportamenti che l'autorità ritiene siano stati programmati per nasconderle deliberatamente delle informazioni o per ingannarla oppure siano volti, in qualunque modo, a ritardare o a complicare la definizione del procedimento d'asilo. Non solo ma ulteriore indice di poca credibilità è pure considerato il fatto che il richiedente non abbia presen-

⁴⁵⁰ Hc 395, paragrafo 339J.

tato domanda di protezione internazionale in uno dei paesi di transito dove avrebbe potuto, oppure l'abbia presentata nel Regno Unito, successivamente all'ingresso e solo nel momento in cui è stato fermato ed ha ricevuto un ordine di espulsione in quanto presente clandestinamente⁴⁵².

Le *Immigration Rules*, HC 395, paragrafo 339I⁴⁵³, istituiscono per il richiedente asilo l'obbligo di presentare il prima possibile al Segretario di Stato, tutti gli elementi materiali volti a sostenere la sua domanda di asilo. Sono considerati elementi materiali, a tal fine, le dichiarazioni in merito alla necessità di protezione internazionale; tutta la documentazione a disposizione dell'asilante in merito alla propria persona, età, lavoro, identità, nazionalità, parentela; le informazioni relative al viaggio svolto; eventuali domande di protezione precedentemente presentate anche altrove; eventuali documenti di viaggio.

Qualora le prove prodotte non siano sufficienti a supportare le dichiarazioni del richiedente le stesse devono essere considerate come valide qualora: il richiedente abbia fatto tutto il possibile per circostanziare la domanda; tutti gli elementi materiali a sua disposizione siano stati presentati e il richiedente abbia fornito informazioni soddisfacenti in merito alle eventuali mancanze; le sue affermazioni siano risultate coerenti e plausibili e non in contrasto con altre informazioni generali sulla sua persona; abbia presentato domanda di protezione internazionale il prima possibile; sia stata individuata una generale credibilità del richiedente.

La lettura combinata della sezione 8, ora citata, e delle *Immigration Rules*, porta a ritenere, dunque, che il Segretario di Stato possa procedere a diniegare una richiesta di protezione internazionale ogni qualvolta: a) il richiedente non riesca a fornire una spiegazione "ragionevole" della mancanza di elementi materiali a sostegno delle proprie dichiarazioni; b) il richiedente manchi di cooperare nell'elaborazione della propria domanda, ovvero non si presenti per il rilevamento delle impronte digitali, non si presenti all'audizione oppure non compili un questionario consegnatogli dall'ufficiale dell'UKBA; c) il richiedente non possa produrre un passaporto o altro documento senza alcuna spiegazione ragionevole in proposito; d) il richiedente abbia prodotto un docu-

⁴⁵¹ Section 8, Asylum and Immigration Treatment of Claimant 2004.

⁴⁵² R. McKee, 'An outline of some salient provisions of the 2004 Act', *Immigration Law Digest*, Vol. 10, No. 3, pagg. 13-20.

⁴⁵³ Introdotta il 09 ottobre 2006.

mento che non è un passaporto come se lo fosse; e) lo stesso abbia distrutto senza alcun motivo i propri documenti di viaggio; f) non abbia presentato domanda di protezione in un paese terzo sicuro; g) non abbia presentato la domanda se non quando è stato fermato e arrestato per essere espulso.

Non si vede come l'autorità incaricata dell'esame della domanda possa ancora trovare domande delle quali esaminare la fondatezza nel merito, se tutti gli elementi ora citati la "costringono" a non ritenere credibili i richiedenti asilo⁴⁵⁴. Tale problema, di non poca rilevanza, è stato affrontato dalla giurisprudenza che, in numerose pronunce ha ribadito il principio affermato nella causa *SM (Section 8 Judge's Process) Iran del 2005*, per il quale "anche nei casi in cui la sezione n.8 dovrebbe applicarsi, un giudice specializzato in immigrazione dovrebbe comunque guardare alle prove nel loro insieme e decidere quali parti sono più importanti e quali meno. La sezione n. 8 non deve portare a ritenere che il comportamento a cui si applica sia il solo punto di partenza della credibilità del richiedente"⁴⁵⁵.

Peraltro numerose critiche sono state rivolte da varie organizzazioni non governative che si occupano di vittime della tortura, quali la Medical Foundation, sul fatto che ai fini della credibilità del richiedente non viene adeguatamente valutato l'impatto che gli effetti dei traumi e delle violenze subite, possono avere sia sulla memoria di questi che sulla chiarezza espositiva degli eventi vissuti⁴⁵⁶.

Le *Immigration Rules* prevedono, in applicazione della Direttiva Qualifiche, anche la possibilità che un richiedente si trovi nella necessità di presentare una domanda di protezione internazionale, per eventi che si sono verificati dopo la sua partenza dal paese di origine, o a causa di attività in cui lo stesso è rimasto coinvolto dopo aver lasciato il proprio paese⁴⁵⁷. L'applicazione di tale norma ha generato un ampio dibattito giurisprudenziale sul diritto, o meno, alla protezione internazionale per colui il quale abbia preso parte a tali attività successive, in modo fraudolento, con il solo fine di porsi in una situazione di pericolo volta a sostenere la fondatezza della propria domanda. La Corte d'Appello, interpellata su tale problematica, con la pronuncia *Danian* del 09 giugno

⁴⁵⁴ M. Symes e P Jorro, *Asylum Law and Practice*, cit., pag. 671.

⁴⁵⁵ *SM (Section 8 Judge's Process) Iran*, UKAIT, 2005 00116, in M. Symes e P Jorro, *Asylum Law and Practice*, cit., pag. 672. Per altre sentenze critiche sulla sezione 8 si veda *Ibidem*, nota 8, pag. 672.

⁴⁵⁶ D. Rhys-Jones e S. Verity-Smith, "Medical Evidence in Asylum and Human Rights Appeals", *International Journal of Refugee Law*, vol.16, n.3, pagg. 381-410, cit, pag. 383.

1998⁴⁵⁸, concluse che concedere protezione a colui che, attraverso vari stratagemmi, si era deliberatamente posto in una situazione di pericolo tale da creare una possibilità concreta di essere oggetto di persecuzione, - possibilità che in precedenza non esisteva - , non può ritenersi portatore di quel “fondato timore”, che la Convenzione di Ginevra, richiede per la concessione dello status di rifugiato. Non solo ma “concedere in tal modo la possibilità di manipolare la procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato coprirebbe di discredito tutto il sistema d’asilo”⁴⁵⁹. In proposito tuttavia il rappresentante inglese dell’UNHCR, parte nel procedimento *AA (Involuntary Returns to Zimbabwe) Zimbabwe*, 2005, deciso dall’ Asylum Immigration Tribunal⁴⁶⁰, il 7 ottobre 2005, ha manifestato il proprio disaccordo sostenendo che il semplice fatto che il richiedente abbia preso parte ad attività successive alla sua fuga, intenzionalmente dirette a porsi in una situazione di potenziale persecuzione, non può di per sé escludere lo stesso dall’accesso alla protezione internazionale quando concretamente lo stesso venga a trovarsi in una situazione suscettibile di rientrare nella definizione dell’art 1 della Convenzione di Ginevra⁴⁶¹. Ciò nonostante le corti superiori, più volte incitate a rivedere tale orientamento, almeno fino ad ora, non hanno inteso modificare le posizioni assunte con la sentenza *Danian*, in proposito.

Le ragioni per le quali una domanda d’asilo può essere rifiutata sono sostanzialmente quelle previste dalla Convenzione di Ginevra e dalla Direttiva Qualifiche, come implementata nel 2006, ma come detto l’applicazione di tali norme nella pratica è ancora alquanto arbitraria.

Qualora, invece, l’ufficiale dell’Home Office decida di concedere lo status di rifugiato o altra forma di protezione internazionale al richiedente, lo stesso riceverà una lettera con la quale, se ha presentato la propria domanda al posto di frontiera gli verrà concessa un’autorizzazione all’ingresso e al soggiorno, se ha presentato la propria do-

⁴⁵⁷ HC 395, paragrafo 339P, inserito il 09.10.2006 dal CM 6918. In merito ai c.d. fresh claims si veda il paragrafo seguente.

⁴⁵⁸ IAT, *Danian*, (16494; 9 giugno 1998).

⁴⁵⁹ M. Symes e P Jorro, *Asylum Law and Practice*, op. cit., pag. 332

⁴⁶⁰ L’Asylum and Immigration Tribunal è stato creato proprio nel 2005, dall’Asylum and Immigration Treatment of Claimants Act del 2004. Lo stesso è organizzato secondo una stretta gerarchia alla cui sommità siede il Presidente, seguito da una serie di Presidenti deputati, a loro volta seguiti dai giudici anziani dell’Immigrazione e poi dai Giudici semplici dell’Immigrazione. In proposito si veda M. Shaw, “The Asylum and Immigration Tribunal”, *Immigration Asylum and Nationality Law*, vol. 19, n. 2, 2005, pagg. 86-107.

⁴⁶¹ Così il rappresentante legale dell’UNHCR in *AA (Involuntary Returns to Zimbabwe) Zimbabwe*, 2005, UKAIT 00144, 7 ottobre 2005.

manda successivamente gli verrà concessa un'autorizzazione a permanere⁴⁶². Lo stesso, come vedremo, avviene qualora in sede amministrativa tale autorizzazione gli sia stata negata e l'asilante abbia poi presentato appello. Dal 1997 al 29 agosto 2005, l'autorizzazione all'ingresso e alla permanenza sul territorio veniva rilasciata a tempo indeterminato. A partire da settembre 2005, coloro che ai quali viene riconosciuto lo status di rifugiato sono ora autorizzati a permanere per un periodo di cinque anni, trascorso il quale la loro situazione personale può essere riesaminata⁴⁶³. Numerosi richiedenti asilo, la cui domanda era stata presentata molto prima dell'approvazione della modifica normativa ora descritta, ma la cui risposta, a causa dei ritardi della pubblica amministrazione, è giunta in seguito, si sono lamentati della applicazione alla loro fattispecie della nuova disciplina, ma senza ottenere alcun risultato.

La protezione umanitaria britannica, corrisponde all'istituto europeo della protezione sussidiaria, introdotto negli Stati Membri dalla Direttiva 83/2004/CE⁴⁶⁴, sopra descritta.

Fino al 31 marzo 2003, qualora l'asilante fosse stato destinatario di un provvedimento di diniego dello status di rifugiato, veniva valutata la possibilità di garantirgli comunque una sorta di protezione straordinaria, c.d. "*exceptional leave to remain*", perché allontanarlo dal Regno Unito avrebbe comportato una violazione dei suoi diritti umani, come definiti e tutelati dalla Convenzione Europea dei Diritti Umani, o comunque perché altre ragioni di carattere umanitario ne avrebbero impedito l'allontanamento⁴⁶⁵. Tale status eccezionale veniva tendenzialmente garantito a tutti i richiedenti asilo provenienti da un determinato paese a cui lo status di rifugiato veniva negato solo in virtù dei rapporti politici tra l'Inghilterra e il paese di origine. Dal mese di aprile 2003, il Segretario di Stato ha abbandonato tale tipo di politica e sono stati delineati gli istituti della protezione umanitaria e dell'autorizzazione discrezionale del Ministero dell'Interno all'ingresso e al soggiorno, c.d. "*discretionary leave*". Nell'esaminare una domanda di protezione internazionale, dunque, l'ufficiale del Mini-

⁴⁶² HC 392, paragrafo 335. L'autorizzazione a permanere concessa in virtù di una domanda di asilo, si differenzia ovviamente da quella concessa ad altri cittadini stranieri per motivi differenti.

⁴⁶³ In proposito si vedano le APIs, in particolare quella riguardante il "*refugee leave*", section 2.

⁴⁶⁴ H. Lambert, "The Eu Asylum Qualification Directive, its Impact in the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law", *International and Comparative Law Quarterly*, 55(1), pp. 161-192. In proposito si veda anche M. Symes, *The Refugee Qualification Directive*, Electronic Immigration Network 2006.

stero doveva prima valutare la sussistenza dei requisiti per la concessione dello *status* di rifugiato, in mancanza la sussistenza di quelli richiesti per la protezione umanitaria e per ultimo di quelli per la concessione dell'autorizzazione discrezionale al soggiorno. La protezione umanitaria da ora diritto ad un autorizzazione a permanere per un periodo di almeno cinque anni e a partire dal 2006, anche ad un permesso di soggiorno britannico, della validità di cinque anni e rinnovabile salvo che ragioni di sicurezza nazionale ne impediscano il rinnovo⁴⁶⁶. In via residuale poi il c.d. “*discretionary leave*”, viene riconosciuto in una serie specifica di circostanze tra le quali rientravano tutti quei casi in cui l'espulsione avrebbe comportato una violazione dell'articolo 8 della CEDU, il diritto all'unità familiare, trattandosi di nucleo familiare stanziato regolarmente sul territorio britannico; i casi in cui l'espulsione avrebbe comportato una violazione dell'art. 3 della CEDU per motivi medici o per altre gravi ragioni umanitarie; richiedenti asilo minori non accompagnati che non sarebbero comunque inseriti in una struttura idonea nel paese di origine; altri casi in cui le circostanze sono così particolari da dover garantire comunque una forma di protezione⁴⁶⁷.

Qualora poi il Segretario di Stato non ritenga di poter riconoscere nessuno degli status sopra descritti, o perché ritiene che sia competente all'esame della domanda un altro stato, oppure perché il richiedente non è riuscito a dimostrare il proprio diritto ad uno di essi, procederà con il notificare allo stesso un diniego all'ingresso o alla permanenza sul territorio britannico e se necessario provvederà ad espellerlo, in quanto migrante clandestino secondo le previsioni dell'Immigration and Asylum Act del 1999, sopra illustrate. Contro l'ordine di espulsione e di eventuale allontanamento coattivo è previsto un elaborato sistema di appelli, che meglio affronteremo nel prossimo paragrafo. Risulta comunque evidente come ancora oggi, nonostante le novità legislative introdotte recentemente nel Regno Unito, soprattutto in virtù della necessità di adeguarsi agli standards minimi europei, gli status di protezione internazionale siano difficili da conseguire e come la determinazione degli stessi sia troppo spesso influenzata dalle politiche del Governo inglese.

⁴⁶⁵ H. Lambert, “The Eu Asylum Qualification Directive, its Impact in the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law”, cit., pagg. 162-163.

⁴⁶⁶ HC 395, paragrafo 339Q(iv), introdotto dal mese di ottobre 2006 dal CM 6918. In proposito si veda anche M. Symes e P Jorro, *Asylum Law and Practice*, op. cit., pag. 686.

⁴⁶⁷ In proposito si veda la sezione delle APIs destinata all'istituto del “*Discretionary Leave*”.

4. Il sistema d'appello contro il diniego di protezione internazionale

L'istituzione di un sistema di appello efficiente contro le decisioni amministrative in materia di asilo è molto importante per comprendere l'effettivo funzionamento, o meno, della normativa britannica in tale settore. Non si può infatti non considerare come gli organi giudiziari, in genere, ma quelli relativi all'asilo in particolare, occupino “*una difficile posizione nel mezzo tra i settori esecutivi e giudiziari all'interno del governo*”⁴⁶⁸. Tale continua tensione si riflette nel conflitto tra due possibili modelli di procedure amministrative in materia di asilo: una basata su un modello di tipo burocratico, l'altra su un modello di tipo legale. L'obiettivo principale di un'eventuale procedura basata sul modello burocratico sarebbe quello di avere un sistema amministrativo efficiente, volto all'implementazione accurata delle politiche pubbliche, nel quale i singoli casi sono rilevanti solo in quanto aiutano a conseguire gli obiettivi del governo in materia di asilo. Come vedremo tale modello è quello strutturato ed adottato dal Ministero dell'Interno britannico: “*l'asilo è, infatti, un area molto importante all'interno della politica pubblica e i governi ritengono un'elevata priorità il ricercare che tali politiche siano amministrate in maniera efficiente*”⁴⁶⁹.

Purtroppo, la ricerca continua di questa presunta efficienza amministrativa, come abbiamo visto e vedremo nel corso di questo lavoro, si scontra con la natura stessa dell'istituto normativo dell'asilo, il cui obiettivo principale dovrebbe essere quello di tutelare i diritti fondamentali dell'individuo in quanto tale. Per questa ragione è necessario che i dinieghi di protezione internazionale emessi dall'autorità amministrativa possano essere soggetti ad un controllo “legale” da parte degli organi giudiziari di appello e, se necessario, da parte delle corti di livello più alto⁴⁷⁰.

Il sistema d'appello contro i dinieghi di protezione internazionale era originariamente costituito su due livelli: in primis l'eventuale appello veniva sottoposto, come visto nei paragrafi precedenti, all'esame degli *special adjudicators* nominati dal Segretario di Stato; successivamente contro tale decisione il richiedente poteva presentare appello solo ed esclusivamente all'*Immigration Appeal Tribunal*⁴⁷¹. Abbiamo in parte già

⁴⁶⁸ R. Thomas, “Asylum Appeals: The Challenge of Asylum to The British Legal System”, in P. Shah, (ed.) *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, cit., pag. 202.

⁴⁶⁹ *Ibidem*.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, pag. 203.

⁴⁷¹ I.A.T. La sua istituzione fu prevista dall'*Immigration Appeals Act* del 1969, e poi attuata in concreto dall'*Immigration Act* del 1971.

visto come tale sistema a due soli livelli sia sorto e si sia evoluto in passato fino alla sua definizione con l'*Immigration and Asylum Act* del 1999⁴⁷². Negli anni la pressione esercitata sugli *special adjudicators*, affinché esaminassero gli appelli in maniera sempre più spedita ed efficiente, mise però in serie difficoltà il funzionamento di tale sistema.

L'*Immigration Appellate Authority* aveva adottato un sistema d'appello definito informalmente "1+1", in base al quale gli *adjudicators* erano tenuti a svolgere l'udienza di appello – generalmente per almeno tre casi al giorno – un giorno e a scrivere la loro decisione in proposito il giorno seguente, in maniera tale che la stessa potesse essere resa pubblica quasi immediatamente. Svolgere tale analisi in maniera rapida ma, allo stesso tempo, assicurandosi di prendere decisioni corrette e di esaminare le prove, spesso con il necessario ausilio di un interprete, aveva comportato un'enorme pressione sugli *special adjudicators* che alla lunga aveva iniziato a compromettere il loro lavoro⁴⁷³. Non riuscendo, dunque, a rispettare le tempistiche troppo ristrette sopra descritte, il Dipartimento per gli Affari Costituzionali e il Ministero dell'Interno, raggiunsero un accordo in base al quale l'obiettivo da raggiungere era che "*almeno il 65% degli appelli venisse esaminato e deciso entro un periodo massimo di 12 settimane*"⁴⁷⁴.

L'aspetto più contraddittorio dell'approccio sopra descritto risiedeva nel fatto che pur essendo proprio il Ministero dell'Interno ad esercitare forti pressioni affinché le domande di protezione internazionale e i relativi appelli, venissero esaminate nel minor tempo possibile, spesso anche a scapito della qualità dell'esame svolto, la maggior parte dei ritardi nella procedura erano proprio dovute ad inefficienze burocratiche del Ministero stesso.

Tale sistema è poi stato completamente innovato negli anni seguenti e viene ora prevalentemente regolato dalla parte quinta del *Nationality, Immigration and Asylum Act* del 2002 che, entrando in vigore il 1 aprile del 2003, ha interamente abrogato la parte quarta dell'*Immigration and Asylum Act* del 1999.

Per un primo periodo, a carattere transitorio, il sistema a due livelli sopra descritto è rimasto in essere, ma a partire dal 4 aprile 2005, lo stesso è stato sostituito da un sistema ad un solo livello, costituito dalla possibilità di presentare appello contro la decisione negativa amministrativa direttamente e soltanto, all'*Asylum and Immigration*

⁴⁷² Si vedano i paragrafi 1 e 2 del presente capitolo.

⁴⁷³ R. Thomas, *op. cit.*, pag. 211.

⁴⁷⁴ Department for Constitutional Affairs, *Annual Report, 2003/4* (2004), pag. 43.

Tribunal, dotato di un organico specializzato esclusivamente nelle materie relative al settore dell'immigrazione e dell'asilo⁴⁷⁵.

Il nuovo sistema d'appello è stato elaborato in maniera tale da garantire che tutti i procedimenti siano affrontati nel modo più “*ragionevole, efficiente e rapido*” possibile⁴⁷⁶.

La struttura gerarchica dell'A.I.T. era composta da un Presidente, generalmente scelto fra i giudici della High Court, a cui riferivano due presidenti deputati⁴⁷⁷, ai quali a loro volta facevano riferimento due livelli diversi, uno superiore ed un inferiore, di giudici specializzati nelle materie relative all'immigrazione⁴⁷⁸. Se, fino al 2005, la presentazione di un appello basato su motivi di diritto poteva avvenire solo previa autorizzazione in tal senso da parte dell'I.A.T.⁴⁷⁹, con l'abolizione dello stesso, viene istituita la possibilità di presentare appelli, per motivi sia di merito che di diritto, direttamente all'A.I.T.

Il N.I.A.A. del 2002 come successivamente modificato dal N.I.A.A. 2004, ha poi introdotto una serie di tempi brevissimi e a carattere ordinatorio, per la presentazione degli appelli. In particolare le *Procedure Rules* 2005, esplicative del N.I.A.A. 2004, hanno stabilito che l'eventuale appello contro una decisione negativa del Ministero dell'Interno deve essere presentato entro dieci giorni⁴⁸⁰ lavorativi dalla notifica della stessa; oppure entro cinque giorni qualora il richiedente sia in stato di detenzione amministrativa ed entro un massimo di ventotto giorni qualora il richiedente sia già stato allontanato dal Regno Unito⁴⁸¹. L'appello, in seguito a tali modifiche doveva essere presentato direttamente all'A.I.T. e non al Ministero dell'Interno. La struttura dell'atto di appello è stata innovata ed è stato redatto un apposito formulario molto più dettagliato e preciso del precedente. Qualora l'appello sia stato presentato fuori dai tempi prescritti, allo stesso deve essere allegata una specifica richiesta volta a giustificare la tardività

⁴⁷⁵ N.I.A.A. 2002, sch 4 come modificato dal successivo Asylum and Immigration Treatment of Claimants 2004.

⁴⁷⁶ Procedure Rules 2005, s. 4.

⁴⁷⁷ NIAA 2002, sch 4, paragrafo 5.

⁴⁷⁸ M. Shaw, *op. cit.*, pag. 86-87.

⁴⁷⁹ NIAA 2002, s. 101.

⁴⁸⁰ Ogni riferimento ad un periodo di dieci giorni, o meno, riguarda giorni lavorativi. Ogni riferimento a periodi superiori ai dieci giorni riguarda giorni di calendario. I giorni che non vengono considerati come lavorativi sono, secondo le Procedure Rules 2005, i sabati, le domeniche, Bank Holydays, il venerdì santo ed il 25 e 31 dicembre.

⁴⁸¹ 2005 Procedure Rules, r.4 e M. Shaw, *op. cit.*, pag. 87.

dell'appello. In ogni caso l'A.I.T. ha il potere di prorogare i termini anche d'ufficio, qualora ritenga vi siano fondate ragioni per farlo⁴⁸².

Un volta notificato l'appello, ad opera dell'A.I.T., anche al Ministero dell'Interno, lo stesso può presentare memorie e documenti difensivi. In seguito viene fissata la prima udienza, chiamata *Case Management Review*, alla quale devono presentate tutte le parti in causa. A tale udienza presenza normalmente un solo giudice e i tempi di svolgimento della stessa si aggirano sui trenta minuti al massimo. Lo scopo principale di tale udienza era ed è ancora quello che di decidere il tipo di rito da applicare e le modalità da seguire nello stesso.

Le ragioni per le quali un appello poteva, e può tuttora, essere presentato all'A.I.T. come definite dal NIAA 2002 sezione 84(1), erano le seguenti: a) qualora la decisione non sia stata presa in accordo con le *Immigration Rules*; b) qualora la decisione sia stata presa in maniera discriminatoria per motivi di razza secondo quanto previsto dal *Race Relations Act* del 1976; c) qualora la decisione stata presa in violazione della normativa prevista dallo *Human Rights Act* del 1998, sezione 6, e comporti una violazione dei diritti umani dell'appellante; d) qualora l'appellante sia cittadino, o familiare di un cittadino, di uno stato membro e la decisione violi la normativa comunitaria in proposito; e) qualora la decisione sia per qualunque altro motivo stata presa in violazione di una legge del Regno Unito; f) qualora la persona che ha assunto la decisione avrebbe potuto esercitare in maniera differente il potere discrezionale concessogli dall'*Immigration Rules*; g) qualora l'espulsione dell'appellante dal Regno Unito, quale conseguenza di una decisione in materia di immigrazione comporterebbe una violazione delle obbligazioni della Convenzione di Ginevra e sarebbe in contrasto con quanto previsto dallo *Human Rights Act 1998*, sezione 8, causando una violazione dei diritti umani dell'appellante stesso⁴⁸³. Pur non essendoci una previsione esplicita di appello contro il diniego della protezione umanitaria, l'A.I.T. nella prassi include l'appello contro tali dinieghi tra quelli genericamente catalogati per violazione dei diritti umani.

La possibilità di presentare un appello all'interno del paese, in base a quanto stabilito dalla sezione 92 del NIAA 2002, riguarda i soli appelli contro le decisioni in materia di immigrazione prese in seguito al diniego di una domanda di asilo. Ci sono però alcune importanti eccezioni a tale diritto.

⁴⁸² *Ibidem*, pag. 88.

La prima di queste si ha qualora la domanda di protezione internazionale presentata dall'asilante sia stata “*certificata*” dal Segretario di Stato, come *manifestamente infondata*⁴⁸⁴. Tale tipo di certificazione⁴⁸⁵ crea non pochi problemi al richiedente asilo stante che “*il vero aspetto draconiano di tale tipo di certificazione è che l'asilante non ha diritto ad un appello con efficacia sospensiva, contro una decisione negativa in materia di immigrazione, nonostante si trovi già nel Regno Unito*”⁴⁸⁶. Ciò comporta che l'asilante può essere espulso immediatamente dal territorio britannico e che il suo eventuale appello dovrà essere presentato mentre questi si trova all'estero. Inutile dire come la presentazione di un appello da un paese estero, soprattutto in un paese dove il richiedente teme di essere perseguitato svuoti sostanzialmente tale diritto delle sue prerogative principali, rendendolo privo di valore⁴⁸⁷. La giurisprudenza ha poi chiarito che per *manifestamente infondato* si debba intendere “*destinato a fallire*”⁴⁸⁸ o, addirittura, che il caso è “*indifendibile*”⁴⁸⁹. Stante la gravità delle conseguenze di tale previsione normativa, le corti hanno sempre richiesto un elevato grado di certezza al Segretario di Stato, onde non contestare la legittimità di tali certificazioni. Il Segretario di Stato dovrà sempre valutare se la domanda di protezione internazionale era credibile nel suo complesso o almeno in alcune sue parti, tenendo come riferimento le previsioni della Convenzione di Ginevra. È stato infatti affermato che l'interrogativo in merito alla manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale può avere “*una sola risposta razionale. Se un solo ragionevole dubbio che la domanda possa avere un esito positivo esiste, allora la stessa non può essere manifestamente infondata*”⁴⁹⁰. Purtroppo non è possibile sapere quale sia l'incidenza precisa dell'uso di tale istituto, poiché nelle statistiche in materia di asilo lo stesso non viene differenziato dagli altri tipi di diniego.

È rimasto poi l'istituto della certificazione per manifesta infondatezza, a priori, delle domande d'asilo provenienti dai paesi terzi considerati astrattamente sicuri, già illustrato nei paragrafi precedenti, sempre caratterizzato dall'efficacia non sospensiva nei

⁴⁸³ NIAA 2002, sezione 84 (2).

⁴⁸⁴ In inglese l'espressione è “*clearly unfounded*”.

⁴⁸⁵ NIAA 2002, sezione 94 (1) e 94 (2).

⁴⁸⁶ M. Symes e P. Jorro, *op. cit.* pag 697.

⁴⁸⁷ G. Clayton, *op. cit.*, pag. 424-425.

⁴⁸⁸ L'espressione inglese usata è in questo caso “*bound to fail*” in *R. v Secretary of State for the Home Department, ex p Thangasara and Yogathas*, 2002, UKHL 36.

⁴⁸⁹ L'espressione inglese è “*the case is unarguable*” in *R. (on the application of Razgar) v Secretary of State for the Home Department*, 2003 EWCA civ. 840.

⁴⁹⁰ Lord Philips, in *ZT (Kosovo) v SSHD*, 2009, UKHL 6, cit. in G. Clayton, *op.cit.*, pag. 424.

confronti di un'eventuale espulsione e dalla conseguente necessità di presentare appello all'estero in seguito all'esecuzione coattiva della stessa. Il criterio per identificare un paese, o parte di esso, come sicuro rimane quello generale per cui nello stesso non si riscontra un “*serio rischio di subire una persecuzione*”⁴⁹¹. La novità rispetto al passato, - introdotta dall'*Asylum Procedures Regulations* 2007, SI, 2007/3187, normativa interna di recepimento della Direttiva 2005/85/EC - , si sostanzia nel fatto che il Segretario di Stato per emettere tale certificazione deve ora : a) considerare tutte le circostanze relative a tale Stato o a parti di esso, incluse le sue leggi e come le stesse vengono applicate e b) deve considerare ogni tipo di informazione che si può acquisire, comprese anche quelle fornite da altri Stati o da organismi non governativi. Non solo ma in applicazione della Direttiva citata, la giurisprudenza è andata oltre, stabilendo una serie di criteri da applicarsi al fine di certificare un caso come manifestamente infondato. In *ZL e VL v SSHD and Lord Chancellor's Department*⁴⁹², la Corte d'Appello statuendo sul processo da seguire per giungere a tale certificazione ha infatti affermato che bisogna prima considerare la sostanza fattuale della domanda e i suoi dettagli, poi come la stessa si colloca all'interno dei dati di background in possesso della corte, procedendo infine a valutare se la domanda nel suo complesso, o almeno una parte di essa, possa essere ritenuta credibile e da ultimo, se la parte ritenuta credibile possa rientrare nelle previsioni della convenzione di Ginevra. La conclusione emersa da tale pronuncia è dunque che non vi sia modo di ritenere un paese terzo astrattamente sicuro, se non seguendo tale tipo particolare di ragionamento⁴⁹³.

Allo stato attuale i paesi considerati sicuri secondo gli *Asylum Designated States Orders* in vigore sono l'Albania, la Jamaica, la Macedonia, la Moldavia, la Bolivia, il Brasile, l'Ecuador, il sud Africa, l'Ucraina⁴⁹⁴, nonché l'India⁴⁹⁵, la Mongolia⁴⁹⁶, la Bosnia-Herzegovina, le Mauritius il Montenegro la Serbia e il Perù⁴⁹⁷.

Il NIAA 2004, ha poi introdotto un potere ulteriore per il Segretario di Stato in materia di certificazione dei paesi terzi sicuri. Lo stesso può infatti ora ritenere uno stato

⁴⁹¹ NIAA 2002, sezione 94 (5).

⁴⁹² *ZL e VL v SSHD and Lord Chancellor's Department*, 2003, 1 All ER 1062.

⁴⁹³ C. Costello, “The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?”, *European Journal of Migration and Law*, vol.7, n.1, March 2005 pagg. 35-70.

⁴⁹⁴ Asylum Designated States Order 2003, SI 2003/1919.

⁴⁹⁵ Asylum Designated States Order 2005, SI 2005/330.

⁴⁹⁶ Asylum Designated States Order SI 2005/3306.

sicuro con riferimento ad un particolare gruppo di persone⁴⁹⁸. Tale potere è stato usato alcune volte nel 2005, per designare come sicuri solo per gli uomini, in maniera generale, il Ghana e la Nigeria e di nuovo nel 2007, sempre con riferimento agli uomini il Gambia, il Kenya, la Liberia, il Malawi, il Mali e la Sierra Leone⁴⁹⁹.

Sempre dal NIAA 2002 sono previsti alcuni limiti alla diritto di presentare appello, per motivi di sicurezza nazionale, per la sicurezza delle relazioni tra il Regno Unito e un altro stato ed in ogni caso per motivi relativi al pubblico interesse⁵⁰⁰. In tutti e tre i casi, è il Segretario di Stato in persona che emette una “certificazione” volta a limitare il diritto di appello del cittadino straniero. In tal caso, contro la certificazione, è possibile presentare un appello a carattere speciale presso la *Special Immigration Appeals Commission*⁵⁰¹.

In parallelo con l’istituzione degli appelli non sospensivi degli effetti dell’espulsione, a partire dal 2000, per le domande considerate in prima battuta manifestamente infondate, è stata implementata una politica volta a detenere il maggior numero possibile di asilanti, ritenendo probabile che in tali casi, la loro domanda potesse essere decisa rapidamente. Tale politica venne implementata attraverso la c.d. *fast track procedure*, già presente in passato ma ora affinata. Alcuni centri di detenzione, rinominati centri di espulsione, furono espressamente designati per il trattenimento dei richiedenti inseriti nella *fast track procedure*. Nel 2003 è stato istituito un nuovo sistema *fast track*, sulla base del principio che tutta la procedura, dalla domanda amministrativa all’esito dell’appello, dovesse essere portata a termine in un periodo massimo di due settimane, durante le quali l’asilante rimaneva in detenzione⁵⁰². Fino al 2008, la *fast track procedure* veniva applicata soprattutto ai richiedenti asilo provenienti da determinati paesi specificatamente identificati dal Ministero dell’Interno. La lista veniva modificata spesso ma la sua istituzione è poi stata abrogata, e rimpiazzata dalla presunzione che “la maggioranza delle domande di asilo sono di quelle in cui una decisione può es-

⁴⁹⁷ Asylum Designated States Order SI 2007/2221.

⁴⁹⁸ NIAA 2004, sezione 27(5), il quale ha modificato NIAA 2002, sezione 94 (5A).

⁴⁹⁹ G. Clayton, *op. cit.*, pag. 426.

⁵⁰⁰ NIAA 2002, sezione 97.

⁵⁰¹ Special Immigration Appeals Commission Act del 1997, come modificato dal NIAA 2002 e dall’Immigration, Asylum and Nationality Act del 2006. In proposito si veda R. McKee, “The Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 (and other developments)”, *Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 20, numero 2, 2006, pagg. 81-90.

sere presa rapidamente, a meno che non vi siano prove specifiche che suggeriscano di agire diversamente”⁵⁰³, e a meno che l’asilante non rientri in una categoria di individui vulnerabili⁵⁰⁴. Attualmente in una fast truck procedure, la domanda viene analizzata e decisa in massimo tre giorni. L’appello deve essere presentato nei due giorni successiva la comunicazione della decisione negativa e comunicato alla controparte entro tre giorni. La stessa ha poi altri due giorni per costituirsi. L’udienza di appello viene fissata due giorni dopo la scadenza del termine di costituzione avversaria. La presenza di un legale non è sempre garantita⁵⁰⁵.

Numerose critiche sono state mosse a tale procedura; in particolare il B.I.D., nel 2006⁵⁰⁶, ha rimarcato come: il 77% dei detenuti non avesse accesso all’assistenza legale gratuita durante le proprie udienze in appello, non vi fosse tempo sufficiente per preparare i casi, le domande relative a torture subite venivano registrate ma non approfondite sufficientemente, i detenuti non sapevano perché erano stati inseriti nella fast truck procedure e cosa ciò comportasse, ben oltre due mesi dopo la prima udienza un terzo dei detenuti era ancora in detenzione.

In concreto la fast truck procedure è una procedura amministrativa istituita dal Ministero dell’Interno senza alcuna base giuridica, infatti, come è stato osservato, “*non vi è alcuna differenza tra gli asilanti rinchiusi nel centro di detenzione di Harmondsworth o presenti altrove, se non che il Ministero dell’Interno ha deciso che i casi di Harmondsworth possono essere processati più rapidamente degli altri*”⁵⁰⁷.

Stante la rapidità con cui vengono esaminate le domande di protezione internazionale e i relativi appelli, vi è da chiedersi a che punto l’analisi della situazione specifica di un richiedente asilo si debba effettivamente fermare. Ovvero, come si debba comportare il governo britannico, qualora la situazione di un richiedente asilo muti, perché mutano le condizioni nel paese di origine, dopo che lo stesso abbia già presentato e perso il proprio appello contro il diniego amministrativo di protezione internazionale. La difficoltà maggiore nel procedere ad una nuova analisi della domanda, in presenza di

⁵⁰² National Audit Office, *Improving the Speed and Quality of Asylum Decisions*, rapporto del Comptroller and Auditor General HC 535 Session 2003-2004, giugno 2004, http://www.nao.org.uk/whats_new/0304/0304535.aspx?alreadysearchfor=yes.

⁵⁰³ APGs paragrafo 2.2.2.

⁵⁰⁴ Donne incinte, malati mentali e nuclei famigliari composti anche da minori.

⁵⁰⁵ *Immigration and Asylum Appeal Rules 2005*, SI 2005/560, fast truck procedure.

⁵⁰⁶ Bail For Immigration Detainees, *Working against the Clock: Inadequacy and Injustice in the Fast Truck System*, 2006 www.biduk.org/download.php?id=16.

eventuali nuove prove, consiste nel fatto che, una volta esaurito il sistema d'appello sopra descritto all'A.I.T., gli altri eventuali appelli che possono essere presentati devono essere tutti basati su motivi di diritto e non più su motivi di fatto, mentre il mutare delle circostanze e l'introduzione di nuove prove attiene strettamente alla parte fattuale e concreta della domanda. Tale problematica è dunque stata affrontata con l'introduzione dell'istituto c.d. del *fresh claim*⁵⁰⁸. Secondo quanto stabilito dalle Immigration Rules paragrafo 353, infatti, un *fresh claim*, può essere presentato qualora vengano presentati dei nuovi elementi a sostegno della domanda, significativamente diversi dal materiale prodotto la prima volta. In particolare i nuovi elementi per essere considerati significativamente rilevanti devono: “a) possedere un contenuto che in alcun modo è stato considerato precedentemente; b) considerati in unione con il materiale precedentemente considerato creano una realistica possibilità di successo, nonostante il precedente rigetto”⁵⁰⁹.

Stante i lunghi periodi di tempo che, nonostante l'almeno apparente volontà del governo britannico di svolgere le procedure rapidamente, la maggior parte degli asilanti trascorre nel Regno Unito, la possibilità di presentare un *fresh claim*, in caso di mutate condizioni di fatto, è di notevole rilevanza⁵¹⁰.

In alcuni casi il Ministero dell'Interno stesso, modificando le proprie linee guida in merito ad uno specifico paese, ha aperto la possibilità ai richiedenti asilo di presentare una serie di *fresh claim* in modo massivo.

Il sistema d'appello sopra descritto è poi stato nuovamente modificato a partire dal 2007. Infatti, il *Tribunals, Courts and Enforcement Act* del 2007, ha creato una sola struttura unificata per raggruppare i tribunali delle diverse materie. L'A.I.T. è dunque stato abolito, e le sue funzioni incorporate in un nuovo Tribunale, istituito attraverso il *Transfer of Functions Asylum and Immigration Tribunal Order 2010*, S1 2010/21 in vigore dal 15 febbraio 2010. Il nuovo sistema è strutturato su due livelli, il *First Tier* e l'*Upper Tribunal*, entrambi dotati di un Immigration and Asylum Chamber. I giudice dell'A.I.T. sono stati trasferiti al First Tier. Gli appelli all'Upper Tribunal possono esse-

⁵⁰⁷ J. Farbey, 2004 citata in G. Clayton, *op.cit.* pag. 431.

⁵⁰⁸ Letteralmente “nuova domanda”.

⁵⁰⁹ Immigration Rules, paragrafo 353.

⁵¹⁰ Già nel 1996, la Corte di appello con la sentenza *Onibiyo v Secretary of State for the Home Department*, 1996, qb 768, All ER 906, aveva evidenziato la necessità per presentare un *fresh claim*, che l'applicante dovesse produrre elementi nuovi i quali la prima volta non aveva potuto addurre non per sua colpa e tali da modificare sostanzialmente le condizioni fattuali alla base della propria richiesta di protezione internazionale.

re presentati solo per motivi di diritto e lo stesso può decidere il caso sia nel merito che rimettendolo al First Tier perché riveda la sua decisione iniziale⁵¹¹. Se l'Upper Tribunale rifiuta l'appello, ritenendolo infondato, tale decisione diventa inappellabile⁵¹².

La creazione del nuovo sistema ha consentito di rivedere le procedure e le regole che gestivano il funzionamento dell'A.I.T., anche se in concreto la base del funzionamento delle neo formate corti in materia di asilo ed immigrazione rimane ancora l'Asylum and Immigration Procedure Rules 2005, SI 2005/230 sopra descritto, poi integrato dal Tribunale Procedure Rules 2008. Il nuovo rito prevede che il richiedente presenti il proprio appello al First Tier e che lo stesso ne dia comunicazione al Ministero dell'Interno, sempre in un'ottica volta a velocizzare tutto il procedimento.

Le funzioni dell'Asylum Chamber al First Tier sono sostanzialmente le stesse ricoperte in precedenza dall'A.I.T. L'Upper Tribunal è invece una corte di livello superiore, già considerata l'alter ego della Corte Suprema nella materia di asilo.⁵¹³

Per quanto riguarda le tempistiche e le procedure relative all'appello le stesse sono rimaste sostanzialmente invariate⁵¹⁴.

Il sistema di appello britannico, come sopra illustrato, è molto complesso e articolato. Risulta però evidente, dall'analisi svolta, come lo stesso sia sempre stato sviluppato per ottenere risultati "amministrativamente efficienti" e in accordo con le politiche del governo britannico in materia di immigrazione, più che per garantire il rispetto delle obbligazioni internazionali in materia d'asilo e, in generale, per offrire una protezione concreta ai richiedenti asilo in fuga dal proprio paese.

5. L'applicazione concreta della normativa: alcune sentenze

Abbiamo visto, nel corso di questo capitolo, il tormentato itinerario che la disciplina del diritto d'asilo ha percorso nel Regno Unito nonché alcuni risultati a cui ha portato nella prassi quotidiana. Per completare questa analisi ed offrire una visione d'insieme di tutte le varie problematiche, ritengo importante compiere una breve panoramica di alcune pronunce giurisdizionali in tema d'"asilo" e di "rifugio", onde illustra-

⁵¹¹ T.C.E.A., sez. 12.

⁵¹² T.C.E.A., sez. 13 (8).

⁵¹³ *Cart e Ors v The Upper Tribunal e Ors* (2009), EWHC 3052 (ADMIN).

⁵¹⁴ Per un approfondimento del tema si veda R. Carnwath, "Tribunale Justice – A New Start", *Public Law*, January 2009, pagg. 48-69 e anche R. Buxton, "Application of Section 13(6) of the Tribunals Courts

re i riflessi che le incompletezze, le lacune e le contraddizioni di questa disciplina hanno comportato.

Abbiamo visto, da principio, come raggiungere il Regno Unito e presentare domanda di protezione internazionale rimanendo nell'ambito della legalità non solo non sia semplice ma sia sostanzialmente impossibile. Si veda in proposito *Yassine v SSHD*, Imm AR 345-259, là dove statuisce:

“L’effetto del Carriers’Liability Act 1987 in combinato con l’azione portata avanti dal Segretario di Stato nel presente caso, è quello di creare degli ostacoli sostanziali sul cammino dei rifugiati che desiderano arrivare in questo paese. Questo avviene perché: 1.I visti nazionali richiedono (per essere concessi ndr) un passaporto; 2.Non si può ottenere un visto in un paese in cui si è perseguitati, perché in quello momento il richiedente non è ancora fuori dal suo paese di origine e come tale non ricade nella nozione di rifugiato né vi è alcuna norma in proposito nelle Immigration Rules; 3. In applicazione del Act del 1987, i vettori sono disincentivati dal trasportare coloro che sono senza visto”⁵¹⁵.

Abbiamo anche visto come la normativa britannica abbia sempre cercato di sminuire, attraverso indici presuntivi, la credibilità del richiedente protezione internazionale al fine di rigettarne la domanda. Nel caso *Chiver* il tribunale affermò che lo *special adjudicator* aveva sottolineato le incoerenze nella storia del richiedente con il solo obiettivo di:

“elencare i fatti che erano contrari al caso del richiedente e che gli stessi però non modificavano il nocciolo della sua storia. Lo stesso ha dunque adottato l’approccio diffuso tra gli special adjudicators di soppesare le prove prodotte e indicare quali riteneva attendibili e quali no”⁵¹⁶.

Nella stessa sentenza il Tribunale però rilevò anche come ci possano essere numerose e comprensibili ragioni per le quali i richiedenti asilo esagerano le loro storie e

and Enforcement Act 2009 to Immigration Appeals from the Proposed Upper Tribunal”, *Judicial Review*, Vol. 14, n. 3, 2009 pagg.225-227

⁵¹⁵ *Yassine v SSHD*, Imm AR 345 at 359.

⁵¹⁶ *Chiver*, (10758), del 24 marzo 1994.

non dicono sempre il vero, ma che ciò non può comportare automaticamente che la loro domanda di protezione internazionale venga ritenuta non fondata⁵¹⁷.

Sempre in materia di credibilità del richiedente si veda, anche, *HD V SSHD*, dove il tribunale aveva rilevato come, pur essendo i fatti descritti dall'asilante “*inusuali e particolari*”, non vi erano contraddizioni nel racconto del richiedente e le prove portate a sostegno dello stesso erano risultate attendibili, tanto che lo stesso aveva poi affermato :

*“Un livello di probabilità inerente, che può essere utile (da ricercare ndr) nei casi nazionali, può essere un fattore molto difficile, se non addirittura inappropriato da valutare nei casi di asilo. La maggior parte delle prove, infatti, sono riferibili a società con costumi ed abitudini che sono molto differenti da quelle delle quali gli esaminatori dei casi in tribunale hanno avuto alcuna esperienza. Anzi è assolutamente plausibile che il paese che il richiedente asilo ha lasciato possa soffrire di una serie di problemi con i quali la maggior parte dei residenti di questo paese non ha alcuna familiarità”*⁵¹⁸.

In merito ai criteri di valutazione della credibilità del richiedente abbiamo visto la rilevanza dell'applicazione di quanto previsto dalla sezione 8, del NIAA 2004, e come la stessa si ha stata ampiamente criticata. Tra le molte pronunce si segnala la sentenza *JT (Cameroon) v SSHD*, nella quale si legge :

“ La sezione 8 può a mio parere essere interpretata in maniera tale da non essere contraria ai principi costituzionali. Non è, infatti, niente di più di un richiamo per i tribunali (sul fatto ndr) che alcuni comportamenti rientranti nelle categorie previste dalla sezione 8, debbano essere considerati al fine di valutare la credibilità del richiedente. Se vi è stato un orientamento del tribunale volto a ignorare tali indici nel determinare la credibilità dell'asilante, esso era sbagliato. Infatti è necessario considerarli. In ogni caso, vi possono essere casi in cui le condotte del tipo descritto dalla sezione 8 possono non avere alcun peso in merito alla credibilità generale

⁵¹⁷ G. Clayton, *op. cit.*, pag. 433.

*di specifici fatti. (...) Nei casi in cui la sezione 8 è suscettibile di avere del peso, il peso che effettivamente deve essere ricollegato a tale comportamento è interamente un problema di colui che analizza i fatti”*⁵¹⁹.

Nella famosa pronuncia *R v. SSHD ex p. Sivakumaran*, al fine di decidere il caso se sei richiedenti asilo srilankesi, di etnia Tamil, avessero o meno un fondato timore di subire persecuzioni nel proprio paese di origine a causa della propria etnia, è stato affermato che:

*“Nella nostra opinione il requisito che il timore del richiedente debba essere ben fondato significa che egli deve dimostrare con ragionevole verosimiglianza che correrebbe il rischio di essere perseguitato per una delle ragioni previste dalla Convenzione di Ginevra se fosse rinvitato nel proprio paese di origine. (...) My Lords, perché il timore di essere perseguitati possa considerarsi ben fondato deve esistere un pericolo per il richiedente lo status di rifugiato che lo stesso, rinvitato nel proprio paese di origine, andrà incontro a persecuzione certa. La Convenzione non consente al richiedente di decidere se la persecuzione esiste o meno.”*⁵²⁰

Tale sentenza ha, dunque, affermato per la prima volta come l’onere della prova per i richiedenti asilo debba essere considerato ridotto, rispetto al normale approccio civilistico e come lo stesso debba essere valutato sulla base del requisito della “ragionevole verosimiglianza”. Di orientamento simile anche la pronuncia *Asuming v. SSHD* che ha ribadito:

*“I casi relativi all’asilo si differenziano notevolmente dalla maggior parte degli altri casi per la serietà delle conseguenze nel futuro di una decisione erronea e per le inerenti difficoltà ad ottenere prove oggettive.”*⁵²¹

Abbiamo anche analizzato, nei paragrafi precedenti, i problemi creati dalle certificazioni del Ministero dell’Interno, in materia di espulsione dei richiedenti asilo verso paesi considerati astrattamente sicuri. In particolare con riferimento alla presunta sicurezza degli Stati membri della Comunità Europea nonché alla lo-

⁵¹⁸ *HK v SSHD*, (2006), EWCA civ 1037.

⁵¹⁹ *JT (Cameroon) v SSHD*, (2008) EWCA, civ 878, paragrafo 21.

⁵²⁰ *R v. SSHD ex p. Sivakumaran*, 1 AC 958, HL, 1988.

ro applicazione della Convenzione di Ginevra, con riferimento alla Germania, in *R. v SSHD ex p. Adan*, Lord Slynn ha affermato:

*“La domanda non è se il Segretario di Stato ritenga che l’interpretazione alternativa (della Convenzione praticata dalla Germania ndr) sia ragionevole, tollerabile, legittima oppure discutibile, ma se il Segretario di Stato sia soddisfatto che l’applicazione data all’interpretazione della Convenzione dall’altro stato possa significare che l’individuo non sarà respinto, se non in accordo con quanto previsto dalla Convenzione stessa. Il Segretario di Stato deve formare il proprio punto di vista in base a ciò che è richiesto dalla Convenzione.”*⁵²²

Da sottolineare l’importanza della pronuncia *Horvath v SSHD*, su un appello presentato da un cittadino slovacco di etnia Rom, il quale aveva dichiarato di essere stato perseguitato a lungo da gruppi di skinheads nel proprio paese e aveva lamentato che la polizia slovacca non era stata, in alcun modo, in grado di offrirgli una protezione soddisfacente. L’appello del sig. Horvath fu rigettato sulla base del fatto che, sebbene lo stesso avesse dimostrato di avere un fondato timore di essere perseguitato ai sensi della Convenzione di Ginevra, non era stato in grado di dimostrare che lo Stato slovacco aveva fallito i propri obblighi di protezione:

*“L’interpretazione della parola persecuzione comporta un fallimento dello stato nel rendere inaccessibile la propria protezione contro aggressioni e violenze che la persona soffre a causa dei suoi persecutori”*⁵²³.

Abbiamo anche visto come il Regno Unito abbia sempre considerato rilevante la possibilità di ricollocare i richiedenti asilo in un’area del paese di origine ritenuta sicura. In proposito si veda la pronuncia *Januzi, Hamid, Gaafar and Mohammed v SSHD*, nella quale il tribunale in applicazione delle linee guida dell’UNHCR sul tema ha stabilito che :

“la ricollocazione dei richiedenti asilo, richiede, da una prospettiva pratica una valutazione sul fatto che i diritti che non potrebbero essere rispettati e protetti siano, o meno, diritti fondamentali dell’individuo, e se la

⁵²¹ *Asuming v SSHD*, (11530) del 11 novembre 1994.

⁵²² *R. v SSHD ex p. Adan*, (1998) INLR, 325 HL, in C. Harvey, “Judging Asylum”, in P. Shah (a cura di), *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, op. cit., p. 180.

*deprivazione di tali diritti potrebbe essere sufficientemente dolorosa da rendere la ricollocazione in tale area irragionevole*⁵²⁴.

In materia di domanda di protezione internazionale motivata da attività svolte dal richiedente asilo dopo aver lasciato il proprio paese si ricorda la già citata pronuncia *Danian* del 09 giugno 1998, nella quale il Tribunale, respingendo l'appello del sig. Danian, nonostante il parere favorevole dell'UNHCR, ha affermato anche che:

*“bisogna sempre tenere presente che l'esercizio di attività opportunistiche in seguito alla propria fuga dal paese di origine non crea necessariamente un rischio reale di persecuzione nel paese di origine del richiedente sia perché spesso tali attività non vengono neppure notate dalle autorità di tale paese, sia perché la loro natura opportunistica in alcuni casi risulta evidente a tutti, incluse le autorità in questione”*⁵²⁵.

Abbiamo già visto nel paragrafo precedente come nella pronuncia *ZL e VL v SSHD and Lord Chancellor's Department* la Corte d'Appello abbia fornito linee guida per la “classificazione” di un caso come manifestamente infondato, ma per meglio comprendere quanto sopra accennato, ritengo sia utile il seguente passaggio:

*“Il test da effettuare è un test oggettivo: non dipende dal punto di vista del Segretario di Stato ma da un criterio che un tribunale possa facilmente ri applicare, una volta che sia in possesso dello stesso materiale in possesso del Segretario di Stato. Una domanda di protezione internazionale o è chiaramente infondata o non lo è. (...) Se in almeno una visione legittima dei fatti o del diritto posti alla base della domanda la domanda potrebbe essere valutata positivamente, la stessa non può essere manifestamente infondata. Se tale punto si raggiunge, l'ufficiale che deve decidere non può concludere diversamente. Lui o lei, dovranno per definizione essersi convinti che la domanda non è manifestamente infondata”*⁵²⁶.

I Tribunali britannici si sono pronunciati più volte, per definire esattamente l'istituto del c.d. *fresh claim*. In particolare, fin dal 1996 con la pronuncia *Onibiyo*, poi

⁵²³ *Horvath v SSHD*, (2000), 1 AC 489 (HL).

⁵²⁴ *Januzi, Hamid, Gaafar and Mohammed v SSHD*, (2006), UKHL 5 paragrafo 20.

⁵²⁵ *Danian v SSHD*, (16494) del 9 giugno 1998.

⁵²⁶ *ZL e VL v SSHD and Lord Chancellor's Department*, (2003), EWCA, civ. 25.

confermata da numerose pronunce successive⁵²⁷, la Corte di Appello inglese, ha statuito che l'aver già ottenuto un primo diniego di protezione internazionale non di per sé un impedimento alla presentazione di una nuova domanda poiché:

*“La vera verifica deve sempre essere se, paragonando la nuova domanda con la precedente già rifiutata e escludendo il materiale sul quale il richiedente avrebbe ragionevolmente potuto contare nella domanda precedente, la nuova domanda è sufficientemente diversa dalla precedente da far ammettere che in una prospettiva realistica potrà esservi una visione più favorevole della nuova domanda nonostante la negativa conclusione della precedente”*⁵²⁸.

Come già specificato nel paragrafo precedente dunque, qualora il *fresh claim* si basi su nuove prove, le stesse devono superare il test della “*precedente indisponibilità, nuova rilevanza e credibilità*”⁵²⁹.

I tribunali inglesi si sono anche pronunciati in merito alla legittimità, o meno, delle liste dei paesi sicuri, di volta in volta emanate dal Ministero dell'Interno. In particolare con la sentenza *Nasseri*, la *House of Lords*, ha chiarito che la presunzione assoluta per la quale i richiedenti asilo espulsi verso un determinato paese non correrebbero astrattamente il rischio di essere inviati verso un terzo paese, in cui la loro vita potrebbe essere in pericolo⁵³⁰, non si pone necessariamente in contrasto con il divieto di trattamenti inumani e degradanti stabilito dall'art. 3 della CEDU. Il caso riguardava un cittadino afgano che aveva contestato la legittimità della decisione presa dal Ministero dell'Interno, di inviarlo in Grecia in applicazione della Convenzione di Dublino, quale primo paese nel quale il sig. Nasseri avrebbe potuto chiedere asilo. La difesa del sig. Nasseri contestava che un diritto all'asilo fosse effettivamente garantito in Grecia e sottolineava il suo timore che l'asilante avrebbe potuto essere rispedito verso il paese d'origine dove correva il rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani e degradanti secondo quanto stabilito dall'art. 3 della CEDU. La Camera dei Lords, ritenne tuttavia che il diritto greco si fosse negli ultimi anni evoluto, in applicazione della normativa comunitaria e che, in ogni caso, la responsabilità di un eventuale violazione del princi-

⁵²⁷ Tra le altre *R v SSHD, ex p Senkoy Department* (2001) EWCA Civ 328, *R v SSHD ex p Kabala* (1999) Imm AR 176, *MA (Fresh Evidence) Sri Lanka*, (2004) UKAIT 00161, paragrafi 61-62.

⁵²⁸ *Onibiyo v SSHD*, (1996) QB 768.

⁵²⁹ *Ladd v Marshall*, (1954) 3 All er 745 come utilizzata in *R v SSHD, ex p. Onibiyo*, (1996) QB 768.

⁵³⁰ NIAA 2004, Sch, 3 paragrafo 3(2)

pio di *non refoulement* da parte della Grecia dovesse essere affrontata davanti alla Corte Europea per i Diritti dell’Uomo, chiamando in causa le autorità greche ma che nessuna accusa poteva in tal caso essere mossa al governo britannico⁵³¹.

Abbiamo anche visto come nonostante lo sviluppo della normativa britannica sull’asilo sia stata improntata prevalentemente sulla necessità di esaminare le domande in maniera rapida ed efficace i risultati nella pratica siano stati spesso diversi. Nel caso *Shala*, per la decisione del quale il Ministero dell’Interno ha impiegato ben quattro anni, il tribunale in sede di appello ha commentato:

*“Le procedure avrebbero dovuto durare al massimo alcuni mesi mentre senza nessuna colpa del richiedente, il Ministero dell’Interno ha impiegato molti anni”*⁵³².

Le pronunce citate sono tra le più note agli esperti del settore e lungi dall’offrire un quadro esaustivo della giurisprudenza del settore, consentono però di rilevare come, nonostante la profusione di leggi, regolamenti e atti emanati negli ultimi anni per regolare la materia dell’asilo e del rifugio, tale campo sia ancora molto nebuloso e soggetto alle variazioni politiche all’interno del Regno Unito.

Non solo, ma spesso sullo stesso punto i diversi tribunali britannici hanno opinioni di molto differenti e la definizione di un concetto in maniera uniforme può arrivare a richiedere anni. Non si può dunque non guardare con occhio critico la normativa esaminata la quale ancora una volta sembra strutturato su obiettivi differenti rispetto a quelli che dovrebbero essere posti alla base del diritto al riconoscimento dello status di rifugiato o di altra forma di protezione internazionale.

⁵³¹ *R (Nasseri) v SSHD*, (2009) UKHL 23, in M. Symes e P. Jorro, *op. cit.*, pag. 792.

⁵³² *Shala v SSHD*, (2003), INLR 349.

CAPITOLO V- METODOLOGIA E IPOTESI

L'obbiettivo di questa ricerca è, come meglio specificato nell'introduzione, quello di comprendere, da un lato attraverso l'esame della normativa internazionale e nazionale, con particolare riferimento all'esperienza italiana e britannica, dall'altro attraverso l'osservazione empirica di un caso concreto, ovvero l'esperienza dei richiedente asilo provenienti dal Darfur, il funzionamento o meno nella pratica, della normativa vigente in materia di asilo e rifugio.

Nel corso dell'analisi della normativa internazionale e delle due legislazioni inglese e italiana in materia d'asilo, sopra svolta, sono stati illustrati moltissimi punti. Tuttavia l'obbiettivo principale dell'analisi è stato quello di mostrare come sia nel sistema internazionale sia in quelli nazionali italiani e britannici, e nella loro applicazione pratica, vi siano sostanzialmente delle carenze normative e delle contraddizioni che rendono difficile, e a volte impossibile, garantire una protezione effettiva ai richiedenti asilo. Mi sono poi interrogata sulla natura di queste lacune e contraddizioni, le quali sembrano dovute più che altro ad una precisa volontà politica degli stati di chiudere le proprie frontiere tramite legislazioni sempre più severe e di utilizzare, di conseguenza, la normativa sull'asilo come strumento di gestione dei flussi migratori, più che a raggiungere quello che dovrebbe essere lo scopo principale di tale normativa, ovvero la garanzia che i diritti fondamentali dell'individuo in quanto tale, quand'anche violati dallo stato di appartenenza, verranno tutelati dalla comunità internazionale. Non ci si può quindi non chiedere quale sia l'effettiva funzione del diritto d'asilo oggi e quali le motivazioni alla base delle sue modifiche ed evoluzioni.

Nei capitoli precedenti, onde evidenziare tali lacune e mancanze mi sono servita non solo di una critica attenta alla normativa in vigore, ma anche di un esame della giurisprudenza volto a certificare le contraddizioni intrinseche ai due sistemi normativi osservati. Ho anche fatto uso delle testimonianze e dei rapporti di numerose organizzazioni e associazioni non governative che mi hanno permesso di individuare i nodi più spigolosi della norma concretamente applicata e di inquadrare la situazione dei rifugiati in Italia e in Inghilterra, da un punto di vista più generale.

Nei prossimi capitoli, invece, mi concentrerò specificamente sulla situazione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, (a seconda dell'obbiettivo raggiunto o meno dalla loro domanda di protezione internazionale al momento dell'intervista), sudanesi provenienti

dalla regione del Darfur. Per meglio comprendere questo caso specifico svolgerò prima un'analisi storico politica del conflitto in Darfur, dalla quale emergerà come la popolazione di profughi in fuga dallo stesso sia astrattamente idonea a rientrare nella nozione internazionalistica di *“rifugiato o altra persona comunque bisognosa di protezione internazionale”* come sopra meglio illustrata. Proseguirò poi analizzando la situazione concreta affrontata quotidianamente dai richiedenti asilo darfuriani in Italia e in Inghilterra, nel loro percorso per l'accesso alla protezione internazionale.

Tramite l'ausilio di alcuni siti web e istituti di ricerca mi è stato possibile svolgere una breve e, sicuramente, non esaustiva analisi della situazione degli asilanti del Darfur non solo in Italia e nel Regno Unito, ma anche in altre parti del mondo.

La ricerca empirica di seguito illustrata e relativa invece alla situazione specifica degli asilanti del Darfur in Italia e in Inghilterra, ha presentato non poche difficoltà.

Da un lato ho cercato di reperire, in entrambi i paesi, sentenze e/o decisioni amministrative relative alla posizione specifica dei richiedenti asilo del Darfur ma mentre in Inghilterra la ricerca si è rivelata relativamente semplice e, come vedremo, il materiale prodotto abbastanza vario, in Italia la ricerca, svolta presentando un'interrogazione a tutti i professionisti e operatori sociali, soci dell'Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione⁵³³ e un'analisi delle principali banche dati relative alla giurisprudenza, ha dato un esito piuttosto esiguo. Le richieste presentate all'ASGI hanno fornito informazioni solo in merito ad un caso specifico ancora pendente avanti al Tribunale di Milano, quello del sig. Kariem Abdoule, assistito dall'avv. Susanna Pelzel e ad una sola sentenza.

Soprattutto, per quanto riguarda la situazione dei richiedenti asilo darfuriani in Italia, stante il carattere relativamente recente, seppur in continua crescita, del fenomeno dell'asilo nel nostro paese, è stato molto difficile non solo reperire dati precisi, ma anche entrare in contatto con i richiedenti asilo e/o rifugiati provenienti dal Darfur.

Per svolgere un'analisi più precisa delle realtà e delle difficoltà che incontrano i rifugiati del Darfur in Italia ho contattato l'Ambasciata Italiana a Khartoum e numerose associazioni, presenti sul territorio, attive nel settore dell'asilo, tramite le quali ho potuto essere messa in contatto con alcuni rifugiati del Darfur. I contatti con l'ambasciata

⁵³³ www.asgi.it .

italiana a Khartoum sono avvenuti prima nel 2007, ma un tentativo di contattarla nuovamente nel 2010 non ha portato alcun esito.

Nel corso del periodo tra la fine del 2007 e la primavera del 2011, sono entrata in contatto con comunità di rifugiati darfuriani a Roma, a Torino, a Milano e a Palermo. A Milano ho anche tentato di contattare alcuni rifugiati presenti durante lo sgombero di Via Lecco nel 2005 di cui vedremo in seguito⁵³⁴ ma, essendo usciti dal circuito dell'assistenza istituzionale, non è stato possibile rintracciarli.

Il Comitato Cittadino dell'Arci di Torino mi ha introdotto ad un gruppo di rifugiati del Darfur ospitati presso la loro associazione, consentendomi di raccogliere informazioni di prima mano⁵³⁵.

Ho anche avuto modo di sentire le esperienze di alcuni rifugiati e richiedenti asilo che si trovavano a Palermo, dove sono stati assistiti e ospitati dall'organizzazione Laboratorio Zeta.

A cavallo tra la fine dell'anno 2010 e l'inizio del 2011 ho preso contatto con l'associazione Arci Darfur, di recentissima istituzione a Milano, e con l'Arci Dravelli di Torino ed ho potuto svolgere alcune interviste più recenti.

In totale i richiedenti asilo o rifugiati intervistati sono stati 12, di età compresa tra i 20 e i 45 anni. Nonostante abbia cercato, tramite le varie associazioni contattate di parlare anche con alcune donne, ciò non è stato possibile per ragioni varie che vedremo di seguito.

Per quanto riguarda la situazione dei richiedenti asilo darfuriani in Inghilterra, i contatti sono stati più semplici. Ho infatti avuto modo di contattare senza troppo difficoltà due associazioni britanniche l'Aegis Trust e Article 1⁵³⁶, che collaborano specificamente con i richiedenti asilo del Darfur che mi hanno messo in contatto con alcune comunità locali a Londra, a Nottingham e a Newcastle.

Anche in questo caso le interviste svolte sono state 12 in totale, delle quali 11 a uomini di età compresa tra i 20 e i 45 anni e una ad una donna di anni 45.

⁵³⁴ Si veda *infra*, capitolo 7, paragrafo 2.

⁵³⁵ La delicatezza dell'argomento e al tempo stesso la decisività dell'approccio e del primo "contatto" con i rifugiati oggetto della mia ricerca sociologica ha reso necessario la lettura preliminare del manuale di Anthony Giddens, *Fondamenti di sociologia*, di Anthony Giddens, Il Mulino, Bologna 2006, soprattutto nell'investigazione, svolta dall'autore, sull'interazione sociale e sulla rilevanza delle componenti spazio e tempo nella relazione che si stabilisce tra sociologo ed oggetto della ricerca.

⁵³⁶ Si veda *infra* capitolo 7, paragrafo 4.

In Inghilterra era stata pianificata anche un'intervista al sig. Ahmed Ari, in attesa del riesame della sua domanda di protezione internazionale presso l'Oakington Detention Centre. Tale contatto mi era stato fornito dall'associazione Article1 e, dopo averlo contattato telefonicamente, ho seguito la normale procedura descritta sul sito del centro di detenzione amministrativa per ottenere il permesso per una visita. Mi è però stato richiesto di fornire spiegazioni sui motivi della mia visita e la mia richiesta è stata inoltrata a Susan Ward, ufficiale della U.K.B.A. presso Oakington, la quale dopo aver contattato i suoi superiori mi ha negato il permesso all'ingresso. Secondo Olivia Wharam dell'associazione Article1, che mi aveva messo in contatto con il sig. Ari, il permesso mi è stato negato poiché avevo specificato di stare svolgendo una ricerca universitaria, anche se non mi ero dilungata nei dettagli.

In entrambi i paesi, nell'intervistare i rifugiati ho privilegiato un approccio di tipo qualitativo⁵³⁷ e ho, quindi, svolto una serie di interviste a risposta aperta, sulla base delle griglie allegate in appendice.

Stante le difficoltà incontrate nell'organizzare le interviste, le stesse sono state svolte in periodi diversi e il campione finale è risultato un po' esiguo perché lo stesso possa essere considerato rappresentativo della situazione generale degli asilanti darfuriani. Come tale tali interviste, lungi dall'essere esaustive del fenomeno, sono state valutate ai fini della presente ricerca quali *racconti di vita dei protagonisti e di testimoni privilegiati*⁵³⁸, ma hanno comunque consentito di svolgere un'osservazione interessante del fenomeno⁵³⁹.

Ho ritenuto questo tipo di intervista più idonea data la delicatezza dell'argomento e date anche le numerose difficoltà di comprensione linguistica. Un que-

⁵³⁷ Sull'opportunità di utilizzare i metodi qualitativi nella ricerca sociologica, nonché sulla necessità di compiere scelte qualitative anche quando *"le emergenze empiriche raccolte vengano espresse in grandezze matematiche"*, si veda V. Ferrari, *Lineamenti di sociologia del diritto - I. Azione giuridica e sistema normativo*, Laterza, Roma-Bari 1997, ove l'autore, nel chiarire le differenze tra metodologia quantitativa e metodologia qualitativa precisa che *"le correnti interazionistiche, per esempio, hanno comunemente contrapposto ai metodi quantitativi i cd, metodi qualitativi, che pongono l'osservatore in diretto contatto con la realtà da interpretare e lo lasciano libero di esprimere, anche a livello intuitivo, il frutto della sua osservazione"*.

⁵³⁸ In proposito si veda M. Marzano, *Etnografia e ricerca sociale*, GLF editori Laterza, Roma 2006; G. Fele, *Etnometodologia*, Carocci, Roma 2002; A. Marradi, *Metodologia delle scienze sociali*, Il mulino, Bologna 2007; A. Dal Lago, R. De Biasi (a cura di), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002.

⁵³⁹ Sull'importanza di un approccio biografico per condurre ricerche in materia di migrazioni forzate a contatto diretto con i richiedenti asilo si veda M. O'Neill, R. Harindranath, "Theorising narratives of exile

stionario sarebbe risultato troppo macchinoso e complicato da compilare e avrebbe comunque rischiato di lasciare scoperti alcuni punti importanti. Stante il carattere aperto delle domande e la delicatezza dei temi affrontati, le interviste svolte con i richiedenti asilo/rifugiati si sono spesso discostate dalla griglia iniziale, che è però rimasta sempre la traccia fondamentale del discorso. Nella preparazione delle interviste e dei questionari mi sono servita del manuale redatto dall'U.N.H.C.R. "*Intervistare i richiedenti asilo*"⁵⁴⁰, che mi ha permesso di strutturare le domande in maniera idonea alla situazione.

Ai rifugiati presenti a Palermo, ho dovuto sottoporre un questionario a risposta aperta, che è stato tradotto loro in arabo da un mediatore culturale sudanese e che ha anche fornito le traduzioni delle risposte, affiancato dall'operatore sociale Luca Cumbo, i quali collaboravano entrambi con il Laboratorio Zeta⁵⁴¹.

Ho però ritenuto che, dato l'alto livello di coinvolgimento emotivo, le difficoltà linguistiche e la sommaria conoscenza legislativa dei singoli rifugiati, potesse essere importante ascoltare altri punti di vista. Ho quindi svolto due brevi interviste anche a Stefano e Valentina nel periodo tra il 2007-2008, operatori sociali della rete dei circoli Arci di Torino e a T., un mediatore culturale sudanese sempre a Torino incontrato sia a fine 2010 che nella primavera del 2011. Sempre a fine 2007, ho svolto un'intervista telefonica anche con Luca Cumbo, operatore sociale dell'organizzazione Laboratorio Zeta, di Palermo, e collaboratore del poliambulatorio di *Emergency*, sempre a Palermo.

In Inghilterra ho invece svolto due interviste a David Brown, addetto stampa della Aegis Trust e a Olivia Wharam, responsabile della comunicazione per Article1, la prima nella primavera del 2009, la seconda nel febbraio 2010. Sempre a febbraio 2010 ho avuto occasione di incontrare Peter Verney, che svolge la funzione di esperto sul conflitto del Darfur, in numerosi tribunali inglesi. Tale figura non ha, come abbiamo accennato, alcun corrispondente nel sistema italiano ma la sua intervista illustra aspetti molto interessanti del sistema britannico. Ho poi avuto un colloquio informale, che è stato registrato al pari delle interviste, con un'interprete sudanese che collabora con lo studio *Lawrence Lupin Solicitors*.

and belonging: the importance of Biography and Ethno-mimesis in understanding asylum", *Qualitative Sociology Review*, Volume II, Issue 1- April 2006, pagg. 39-53.

⁵⁴⁰ *Intervistare i richiedenti asilo*, U.N.H.C.R. (a cura di), consultabile sul sito www.unhcr.it.

⁵⁴¹ Il Laboratorio Zeta è uno spazio occupato di Palermo, attivo da anni nel settore dell'asilo e nella difesa dei diritti umani dei migranti.

Come è emerso dalla precedente analisi il ruolo delle associazioni di volontariato è fondamentale sia nel sistema d'accoglienza italiano che in quello britannico e spesso i loro membri sono le persone che meglio conoscono entrambi gli aspetti della situazione, quello soggettivo dei rifugiati e quello tecnico del sistema giuridico.

In Italia, per avere un punto di vista più tecnico ho poi svolto due interviste a professionisti del settore: l'avvocato Livio Neri di Milano alla fine del 2007 e una all'avvocato Maria Cristina Romano, nell'ottobre 2010, in seguito all'implementazione della nuova normativa sull'asilo. Ho anche cercato di intervistare il rappresentante legale dell'U.N.H.C.R., a Roma, ma dopo una prima disponibilità iniziale, non è stato possibile realizzare l'incontro. Ugualmente avevo preso accordi con l'ufficio stampa del Consiglio Italiano per i Rifugiati⁵⁴² per svolgere un'intervista telefonica al loro rappresentante legale. Successivamente, dato l'elevato numero di impegni di quest'ultimo, ho redatto e inviato un questionario a risposta aperta, composto da una ventina di domande. Tuttavia dopo la disponibilità iniziale dimostrata e gli accordi presi telefonicamente, il questionario non è mai stato restituito e i miei continui tentativi di contattare l'ufficio stampa e ottenere spiegazioni non hanno dato alcun risultato.

In Inghilterra ho cercato di contattare diversi avvocati specializzati nella materia in diverse regioni, ma dopo numerosi tentativi inutili sono riuscita ad entrare effettivamente in contatto con un solo studio a Londra, *Lawrence Lupin Solicitors*, e dopo alcuni contatti con Gabriella Bettiga, responsabile del settore immigrazione ho potuto nel dicembre 2010 ottenere la restituzione di soli due questionari⁵⁴³ compilati da due avvocate di tale studio, che hanno però preferito restare anonime. Ho anche contattato personalmente più volte la professoressa Heaven Crawley⁵⁴⁴, che dopo una prima disponibilità iniziale a partecipare ad un'intervista, poi trasformata nella più semplice di-

⁵⁴² Insieme all'UNHCR è forse l'organizzazione non governativa più attiva in Italia nel settore. Tuttavia i loro contatti con le comunità di rifugiati o con le organizzazioni più piccole attive sul campo è risultato esiguo e l'aiuto che hanno potuto fornirmi per reperire contatti non particolarmente articolato www.cir-onlus.org.

⁵⁴³ La cui griglia è prodotta in appendice.

⁵⁴⁴ La professoressa Crawley, professoressa di International Migration alla Swansea University, ha collaborato a numerose ricerche del Refugee Council, ed è autrice di numerose pubblicazioni in materia tra le quali: H. Crawley, 'No one gives you a chance to say what you are thinking': finding space for children's agency in the UK asylum system', *Area* 42(2), 162-9; H. Crawley, "Chance or Choice? Understanding why asylum seekers come to the UK", Refugee Council, London 2010; H. Crawley e T. Crimes, *Refugees Living in Wales: A Survey of Skills, Experiences and Barriers to Inclusion*, Centre for Migration Policy Research, Swansea 2009; H. Crawley, "Innocent Working Paper No. 2009-18, UNICEF Innocent Research Centre, Firenze 2009; H. Crawley, "Forced migration and the politics of asylum: the missing pieces of the international migration puzzle?", *International Migration* 44 (1), 2006, pagg. 21-26.

sponibilità a rispondere ad un questionario⁵⁴⁵ per lei appositamente preparato, ha ritenuto che lo stesso fosse troppo lungo e che le avrebbe portato via troppo tempo e si è rifiutata anche di rispondere ad una versione più breve che le avevo successivamente inviato.

Ho anche cercato di intervistare il responsabile legale del Refugee Council⁵⁴⁶ di Londra, ma mi è stato comunicato che per *policy* dell'associazione non vengono rilasciate interviste ai dottorandi.

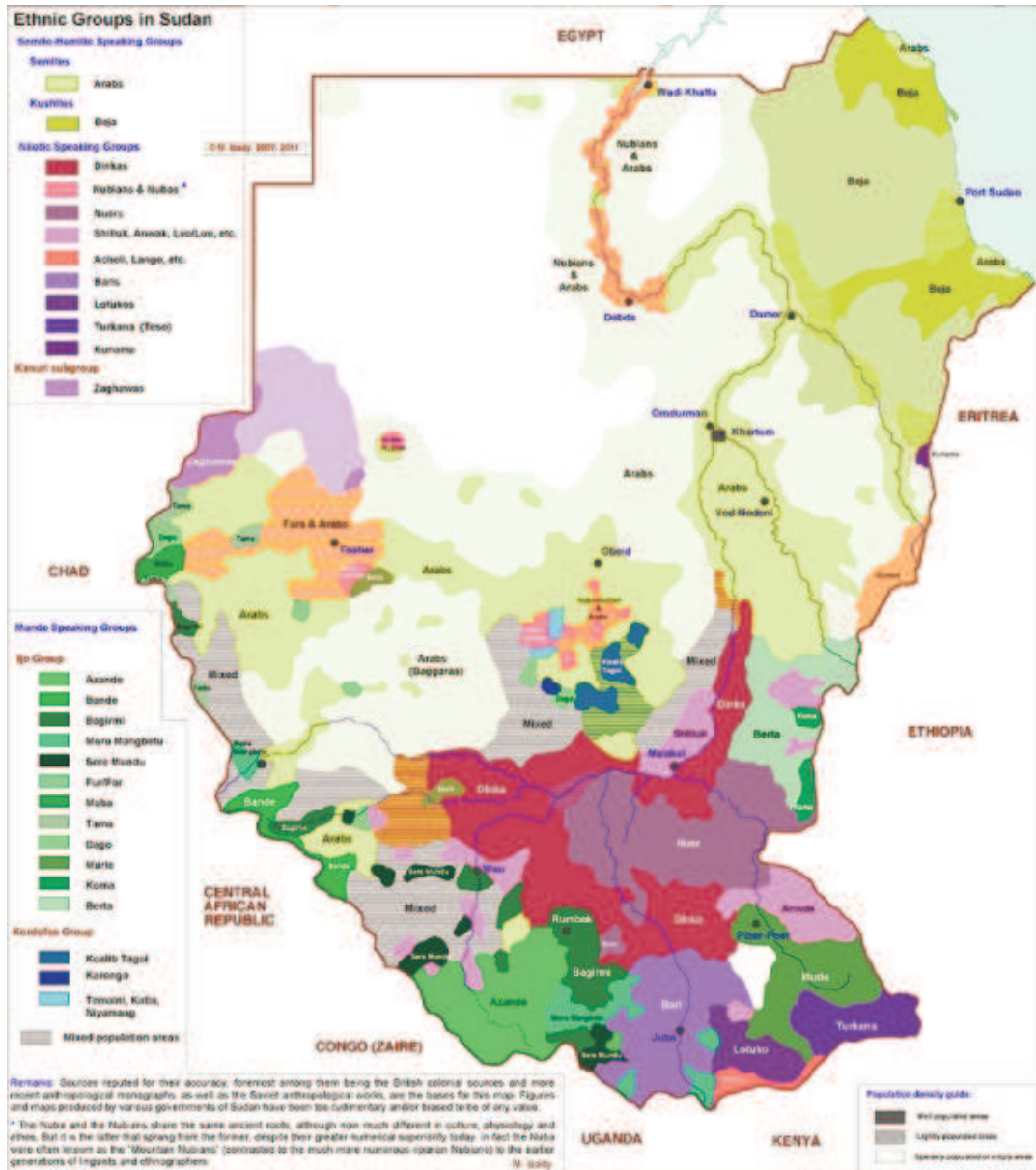
Ho scelto le tre tipologie diverse di intervistati sopra citate, onde avere una panoramica completa sulla legge in materia di asilo e rifugio e la sua applicazione, e non un unico e necessariamente parziale punto di vista. In un progetto di ricerca più ampio potrebbe essere interessante indubbiamente ampliare il campione dei rifugiati osservato, ma la situazione precaria in cui si trovano spesso i rifugiati, che li porta a sparire in poco tempo dai circuiti istituzionali nonché l'elevata sensibilità del tema, che ha fatto sì che numerosi tra essi si rifiutassero di sottoporsi alle interviste non l'ha reso possibile in questo contesto.

⁵⁴⁵ In appendice.

⁵⁴⁶ Il Refugee Council è la maggiore organizzazione non governativa britannica attiva nel settore dell'asilo e del rifugio in numerose regioni. Si occupa sia di fornire assistenza legale ai richiedenti asilo che di fornirgli assistenza pratica per l'accesso ai vari programmi di integrazione e assistenza. Svolgono un attivo ruolo di lobbying e policy nell'ambito sociale e politico dell'asilo, con numerose campagne e progetti. Svolgono formazione per gli operatori sociali e i mediatori e si occupano anche di coordinare la rete delle associazioni per porle in contatto tra loro. www.refugeecouncil.org.uk.

CAPITOLO VI – IL CONFLITTO IN DARFUR: LA GUERRA CIVILE

- 1. Il Sudan: un incrocio di popoli**
- 2. L'origine del conflitto in Darfur e la presenza nel territorio della “Janjaweed”.**
- 3. I movimenti armati del Darfur**
- 4. L'evoluzione del conflitto e il processo di pace**
- 5. Il Darfur ora: oltre 7 anni dopo l'inizio del conflitto**



547

547 Cartina del Sudan relativa agli stanziamenti delle diverse etnie sul territorio, tratta <http://gulf2000.columbia.edu/maps.shtml>, School of International and Public Affairs, Columbia University, New York.

548

⁵⁴⁸ Sudan, Map No. 3707 Rev.10, April 2007, reperibile al sito <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm> pubblicata con autorizzazione delle Nazioni Unite del 14 aprile 2011.



549

549 Darfur Planning Map, Map No. 4262 Rev. 1, December 2007, reperibile al sito <http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm> pubblicata con autorizzazione delle Nazioni Unite del 14 aprile 2011.

1. Il Sudan: un incrocio di popoli

Il Sudan è un paese dalle mille sfaccettature etniche e culturali, la cui identità è stata spesso alterata da lotte intestine, la cui origine veniva identificata in problematiche a carattere etnico-religiose mentre, nella maggior parte dei casi, si è poi rivelata essere dovuta a scontri di tipo politico o alla lotta per il potere di pochi.

Per avere una visione chiara delle ragioni alla base del conflitto che ormai da oltre nove anni imperversa nella regione del Darfur, situata nella parte occidentale del territorio sudanese, è necessario approfondire il succedersi degli avvenimenti storici che hanno reso il Sudan la nazione che è diventata oggi.

Come in molti stati africani, i confini del Sudan sono stati tracciati dalla volontà delle potenze coloniali, impegnate ad unire tra loro territori differenti, abitati da popolazioni non solo molto diverse, ma spesso addirittura in conflitto tra loro, senza tenere in alcun conto le conseguenze di tali unioni.

Il Sudan, nel suo disegno attuale, occupa un territorio estremamente vasto, con una superficie totale di circa 2.503.890 kmq, e confina con una moltitudine di paesi diversi tra loro. I suoi territori infatti confinano a nord con l'Egitto, ad est con l'Eritrea e l'Etiopia, a sud-est con il Kenya e l'Uganda, a sud con il Congo, la Repubblica Centro-Africana, ad ovest con il Chad e a nord-ovest con la Libia. La regione a nord-est è poi dotata di uno sbocco sul Mar Rosso.

Proprio la sua posizione geografica e l'essere circondato da stati così diversi tra loro, hanno fatto sì che le etnie presenti sul territorio siano numerosissime e caratterizzate da profonde differenze etnico-culturali.

In passato, infatti, si contavano più di seicento gruppi etnici sparsi sul territorio che parlavano più di quattrocento idiomi diversi, tra lingue e dialetti. Con il passare del tempo alcune etnie minori sono state assorbite da quelle più numerose e potenti e, attualmente, il Sudan viene considerato diviso tra due grossi gruppi etnici distinti. Il nord, infatti, è occupato prevalentemente dalla popolazione arabo-musulmana, fortemente influenzata dalla vicinanza con l'Egitto, mentre al sud si sono stanziati i gruppi nilotici, divisi tra animisti e cristiani.

Le diverse etnie arabe, che dominano il nord, di religione mussulmana, sono le più numerose all'interno del paese (49%)⁵⁵⁰, e vivono per la maggior parte nelle grandi città.

I *Dinka*, invece, etnia dominante a sud del paese (11%)⁵⁵¹, si dividono in numerosi sottogruppi, tribù e famiglie, e vivono per la maggior parte dell'anno come nomadi. Inoltre, come la maggior parte delle etnie presenti nel sud del paese, sono animisti.

Prima dell'invasione turco-egiziana del 1821, dunque, il Sudan era composto di svariati regni e comunità tribali. Successivamente l'impero ottomano, spinto dal desiderio di espandersi e dalla ricerca di materia prime tra cui l'oro, l'avorio e schiavi per costruire le sue nuove città, invase il Sudan accordandosi con le popolazioni delle regioni a Nord e compiendo continue razzie nei territori a sud del paese.

Nonostante l'occupazione turco-egiziana sia durata oltre sessanta anni, non riuscì in alcun momento a prendere il controllo di tutto il territorio sudanese⁵⁵².

La presenza di Napoleone in Africa, poi, cambiò drasticamente le sorti politico-culturali del Sudan. Napoleone, infatti, dopo aver sconfitto nella battaglia delle Piramidi (1797) i mammalucchi, la classe dirigente egiziana al potere in quel momento, creò le possibilità per una rapida ascesa al potere del soldato Muhammad Mi, il quale in breve tempo ingaggiò una rivolta contro l'Impero Ottomano e guidò il Sudan verso l'indipendenza.

Nel 1889, però, il Sudan fu nuovamente conquistato e posto sotto il dominio di una forza congiunta anglo-egiziana anche se, di fatto, il potere veniva quasi esclusivamente gestito dai britannici. Tuttavia, la coesistenza anglo-egiziana aumentò le spaccature tra i due maggiori gruppi etnici, dando vita ad amministrazioni separate del nord e del sud del territorio.

Per garantire l'effettività della separazione amministrativa del territorio gli Inglesi promulgarono nei primi anni 20, una serie di ordinanze relative alla chiusura geografica e amministrativa dei singoli distretti arrivando, nel 1922, con l'ordinanza "passaporti e permessi" a richiedere l'uso di passaporti e permessi di viaggio e di sog-

⁵⁵⁰ "Sudan" Scheda a cura dell'associazione *ARIF*, consultabile sul sito internet www.cir.org.

⁵⁵¹ *Ibidem*.

⁵⁵² R. Machar Teny-Durgon, "South Sudan: A History of Political Domination – A case of self-determination", African Studies Centre, University of Pennsylvania, http://www.africa.upenn.edu/Hornet/sd_machar.html.

giorno, peraltro molto difficili da ottenere, per i viaggiatori che volessero spostarsi tra il nord e il sud del Paese.

Nel 1925 il governo inglese emanò una nuova legge in materia di permessi di viaggio e di commercio, che imponeva a tutti i commercianti del Sudan settentrionale di ottenere speciali autorizzazione per svolgere le loro attività nelle regioni a sud, e viceversa.

Infine, nel 1928, in sud Sudan venne istituita una politica del linguaggio, in virtù della quale la lingua ufficiale parlata in tale area divenne quella inglese ed era consentito parlare solo un numero limitato di dialetti locali: Dinka, Bari, Nuer, Latuko, Shilluk e Zande.

La lingua araba fu completamente bandita dai territori nel sud del paese.

Il risultato di tale politica fu quello di delineare effettivamente nella cultura e nell'immaginario delle popolazioni locali, due differenti e separati stati: uno al nord e l'altro al sud.

Nel 1943 fu poi fondato l'”*Advisory Council*” per la gestione di sei province della regione nord, in particolare per l'area di Khartoum, del Kordofan, del Darfur e delle province del Nilo Est, Nord e Blu.

Il consiglio doveva decidere la gestione delle risorse naturali in tale area e i suoi membri erano tutti, esclusivamente, sudanesi del nord.

Le attività di tale Consiglio non contemplavano minimamente la gestione delle risorse delle regioni del sud né, tanto meno, venne ritenuto di nominare un consiglio con la stessa struttura e gli stessi poteri che si occupasse di tale area. Invece, nel 1946, al termine della Conferenza Amministrativa tenutasi a Khartoum, fu deciso che il nord Sudan avrebbe colonizzato il sud.

Tale decisione risultò esemplificativa di quanto avvenne successivamente nel Paese, soprattutto là dove si consideri che la stessa era stata indetta solo per gli amministratori dei distretti situati nel nord del paese e che nessun rappresentante delle comunità a sud era stato invitato.

Emerse così la volontà del governo britannico di allearsi con le etnie del nord Sudan, fortemente supportate anche dall'Egitto, per attuare una vera e propria colonizzazione politico-culturale dei territori a sud.

Tali propositi vennero poi concretizzati alla Conferenza di Juba del 1947, organizzata con il solo scopo di informare i comandanti in capo delle regioni a sud, della decisione definitiva di gestire tali territori come colonie del nord.

L'Assemblea Legislativa Sudanese, nel 1948, formalizzò tale intento e tredici delegati delle aree meridionali furono obbligati con la forza a rappresentare fisicamente il sud all'interno di essa, senza però avere alcun potere effettivo⁵⁵³.

Negli stessi anni, intorno al 1945, in Sudan iniziarono ad emergere due grandi forze politiche locali, da un lato il *Partito Unionista Nazionale*, guidato da Al-Azhari e fortemente interessato ad un'annessione del Sudan all'Egitto, dall'altro il *Partito Umma*, guidato da Sir al-Mahdi, che lottava, invece, per l'indipendenza assoluta sia dall'Inghilterra che dall'Egitto.

Nel 1953 il Regno Unito concesse un periodo di autogoverno limitato al Sudan, durante il quale fu avviato un graduale processo verso l'indipendenza. Furono indette le prime elezioni, sotto la guida e il controllo di una commissione internazionale. Alle elezioni risultò vincitore il *Partito Unionista Nazionale* che nominò il suo leader Al-Azhari, primo ministro.

Tuttavia, una volta al potere, il governo arabo infranse le promesse fatte ai gruppi politici nel sud del paese, relativamente al progetto di una stato federale e fu, pertanto, rovesciato da un colpo di stato militare guidato dal generale Abboud. Nel 1966 Sir al-Mahdi, a capo del *Partito Umma*, prese il potere e fu nominato primo ministro. Proprio in quel periodo la situazione all'interno del paese cominciò a degenerare: le tensioni tra i due gruppi etnici dominanti si inasprirono fino a diventare di difficile gestione, sfociando in una guerra civile che durò, pur in modo intermittente, per oltre cinquant'anni.

Il conflitto originale, caratterizzato da obiettivi secessionisti, vedeva schierati da un lato il governo centrale, di etnia araba, insediato nel nord, con capitale Khartoum, dall'altro le etnie, considerate "ribelli", del sud.

In seguito ad una lunga serie di scontri violenti, nel 1972 fu trovata una prima intesa e furono firmati gli accordi di Addis Abeba, nei quali veniva garantita, alle regioni del sud una parziale autonomia.

⁵⁵³ *Ibidem*.

Ironicamente la validità di tali accordi fu cancellata dallo stesso uomo che ne era stato l'artefice, Gaafer Nimeiri, il quale riprese le ostilità contro le popolazioni del sud, nel 1983⁵⁵⁴. Nimeiri infatti condusse una politica fortemente improntata ai precetti della religione musulmana, reintroducendo l'applicazione della *sharia*, ed includendo le pene corporali in essa previste all'interno del codice penale sudanese.

Nimeiri decise, inoltre, di ridisegnare i confini del paese in modo da far rientrare i giacimenti petroliferi presenti nel sud del paese sotto il controllo dell'amministrazione dei territori settentrionali e progettò una canalizzazione delle acque volta principalmente a dirottare le sorgenti del sud verso le coltivazioni del nord.

Nel 1983, il dottor J. Garang de Mabior, il cui obiettivo originale era la creazione di un nuovo stato sudanese in cui le differenti culture ed etnie avrebbero potuto convivere in pace, fondò il *Movimento per la Liberazione del Popolo Sudanese*⁵⁵⁵, attivo nelle regioni a Sud del paese. L'ideologia di Garang si basava sull'idea che i conflitti a base etnica tra il nord e il sud fossero "immaginari"⁵⁵⁶, in quanto tutte le etnie presenti in Sudan erano riconducibili a razze miste arabo-africane e, come tali, non si differenziavano molto l'una dall'altra né avevano, pertanto, ragioni etnico-culturali per combattersi l'un l'altra. La vera motivazione dei conflitti era, invece, secondo il pensiero di Garang, da ricercarsi nella religione islamica, diffusa al Nord, ed unico vero motore dei numerosi scontri orchestrati dalle popolazioni ivi stanziate.

Nel 1985 il governo di Nimeiri fu rovesciato da un colpo di stato e la Costituzione, recentemente approvata, fu sospesa.

Fu istituito un governo di transizione e il presidente generale Abdel Rahman Suwar al Dahab, simpatizzante dei gruppi estremisti islamici, decise di sferrare un nuovo attacco contro lo S.P.L.A., avvalendosi per la prima volta in maniera organizzata, di una milizia di mercenari, composta da membri delle tribù di etnia araba *bagarra*, appositamente istruiti da generali dell'esercito ufficiale. Tali gruppi armati adottarono subito comportamenti violenti contro la popolazione civile e divennero tristemente noti nel 1987, quando massacrarono bruciandoli vivi più di mille dinka, nella città di Da'ien nel

⁵⁵⁴ F. M. Deng, "African Renaissance: Towards a New Sudan", in M. Couldrey e T. Morris (eds.), *Sudan: Prospects for Peace. Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, Oxford, 24 novembre 2005.

⁵⁵⁵ S.P.L.M./A.

⁵⁵⁶ F. M. Deng, "African Renaissance: Towards a New Sudan", cit., pag. 6, traduzione personale dell'inglese *fictional*.

sud-est Darfur, come vendetta per la morte di numerosi militanti arabi avvenuta nei combattimenti contro lo S.P.L.A.

Nel 1989, però, con un ulteriore colpo di stato il governo del paese tornò nelle mani di un regime militare comandato dal *Consiglio del Comando Rivoluzionario per la Salvezza Nazionale* ed il 30 giugno dello stesso anno, il generale Omar Hassan Ahmed al Bashir fu posto a capo del Paese, anche e soprattutto grazie al sostegno del *Fronte Nazionale Islamico* di Hassan-al-Turabi.

In poco tempo emerse chiara la politica di Al Bashir, interamente improntata sulla violenza: fu abolito il parlamento e la libertà di stampa, qualunque dissidente politico venne immediatamente arrestato e i partiti di opposizione furono banditi.

Con l'avvento del N.I.F. al potere, l'obiettivo principale del governo divenne quello di consolidare il Sudan, sia a nord che a sud, in uno stato islamico. Il N.I.F. continuò a servirsi delle milizie mercenarie per attaccare ed indebolire la popolazione civile, senza però appoggiarle apertamente ma finanziandole ed addestrandole in campi segreti nelle montagne⁵⁵⁷.

I non mussulmani nel sud del Paese sarebbero stati convertiti con la forza se necessario e, pertanto, la guerra contro lo S.P.L.A. riprese più agguerrita di prima.

Nello stesso momento, una serie di fazioni che non condividevano in pieno l'ideologia di Garang si separarono dallo S.P.L.M./A. e crearono un nuovo movimento chiamato S.P.L.A./U (Esercito per la Liberazione del Popolo Sudanese Unito).

Poco tempo dopo essere salito al potere Bashir dissolse, per ragioni di mera opportunità politica, il N.I.F. e fece arrestare Turabi e il suo braccio destro Ali Osman pretendendo di voler instaurare un governo civile. Di fatto Bashir, all'inizio del suo mandato, fu una sorta di presidente di facciata, mentre le decisioni strategiche venivano prese dai due estremisti islamici Turabi e Ali Osman, apparentemente agli arresti domiciliari.

Solo nel 1990 a causa dell'impazienza di Turabi, emerse chiaramente anche agli occhi della comunità internazionale, quale era la vera natura del nuovo governo sudanese. Poco dopo l'invasione del Kuwait, infatti, Turabi dichiarò pubblicamente di sostenere Saddam Hussein dimostrando di fatto chi prendeva le decisioni più importanti e

⁵⁵⁷ D. Cheadle e J. Prendergast, *Not on Our Watch*, Hyperione, New York 2007, pag. 57-60.

aprendo le frontiere sudanesi a tutti i mercenari e terroristi del mondo islamico. Contemporaneamente Ali Osman fu nominato ministro degli affari sociali e successivamente nel 1995, primo ministro.

I conflitti nel sud del paese continuarono ad intensificarsi negli anni novanta richiamando l'attenzione della comunità internazionale che, intervenendo solo nel 1994, aiutò nella definizione di una *Road Map*, volta a garantire un periodo duraturo di tranquillità. In seguito a tali attività diplomatiche il Sudan è stato diviso in 26 stati federali.

Lo S.P.L.M./A., il *Partito Umma*, il *Partito Democratico Unionista* e un'altra serie minori di partiti d'opposizione si unirono creando l'*Alleanza Democratica Nazionale*. L'istituzione di tale partito cambiò in parte gli orientamenti della discussione politica poiché al suo interno risultarono presenti anche partiti antigovernativi dei territori a nord.

Dopo un'ulteriore serie di negoziati, nel 1998 fu approvata la Costituzione, interamente progettata da Turabi, con cui furono istituiti una forma limitata di multipartitismo ed un sistema giudiziario basato sul modello della *common law* anglosassone, misto alla legge islamica.

Turabi fondò anche un nuovo partito, il Fronte Nazionale, prendendo il potere in maniera aperta e riducendo Bashir ad una sorta di presidente "fantoccio".

Tuttavia, poco tempo dopo, anche il suo braccio destro Ali Osman, stanco dei suoi continui colpi di testa ed estremismi, lo abbandonò e, nel dicembre del 1999, Bashir dichiarò lo stato di emergenza privando Turabi di ogni potere. Consolidato il potere, questa volta solo tra loro, Bashir e Ali Osman cercarono di fare recuperare un minimo di rispettabilità al paese, quanto meno per attrarre investimenti internazionali sufficienti per iniziare a ripagare il debito pubblico sudanese.

Di fatto però i combattimenti continuarono e il governo centrale di Khartoum, almeno fino al "cessate il fuoco" del 2002, si servì nuovamente, all'interno delle regioni a sud, di milizie mercenarie assoldate per attaccare ancora le popolazioni civili, strategia che avrebbe poi adottato anche contro i ribelli del Darfur⁵⁵⁸.

Dopo oltre tre anni di trattative, il 31 dicembre del 2004, venne firmato un accordo, c.d. C.P.A.⁵⁵⁹, tra il governo centrale di Khartoum e lo S.P.L.M./A e successiva-

⁵⁵⁸ A. De Waal and J. Flint, *Darfur: A Short History of a Long War*, Zed Books, Cape Town, 2005.

⁵⁵⁹ *Comprehensive Peace Agreement*.

mente nel 2005, fu istituito un governo di Unità Nazionale a cui presero parte anche i movimenti ribelli del sud del paese.

Il governo centrale di Khartoum ha acconsentito a ratificare tali accordi solo in seguito a forti pressioni esercitate dagli Stati Uniti d'America. Secondo quanto stabilito negli accordi, in cui il governo centrale si è impegnato a lasciare una certa autonomia alle regioni del sud, dopo un periodo di sei anni di pace il sud avrebbe potuto, tramite referendum, decidere un'eventuale separazione politico amministrativa definitiva dal nord.

Il referendum, dopo una serie continua di rinvii, si è concretamente tenuto nel mese di gennaio 2011 e i risultati definitivi accettati, almeno apparentemente, anche dal governo centrale hanno confermato, il 7 febbraio 2011, la volontà del 99% della popolazione stanziata nel sud del paese di divenire indipendente dal nord⁵⁶⁰.

Negli anni il processo di pace avviato tra il nord e il sud in Sudan ha spesso tolto spazio al conflitto in Darfur, iniziato negli anni 2000/2002, a scapito di centinaia di migliaia di morti e profughi.

La centralità del conflitto nord- sud, ha fatto sì che numerosi politici e studiosi sia sudanesi che stranieri, abbiano focalizzato la loro attenzione relativamente alle questioni irrisolte del paese, concentrandosi solo sulle problematiche inerenti a tale asse e individuando le ragioni dello scontro solo nelle divergenze etniche e religiose delle popolazioni che occupano da sempre tali aree.

Come vedremo, il conflitto sorto in Darfur, ha dimostrato che gli interessi alla base degli svariati conflitti con il governo centrale di Khartoum succedutisi nel tempo, ora come in passato, sono in realtà decisamente più complessi e vari.

2. L'origine del conflitto in Darfur e la presenza nel territorio della "Janjaweed".

Contemporaneamente ai negoziati di pace tra nord e sud, in una delle regioni ad ovest del territorio, il Darfur⁵⁶¹, si è sviluppato un conflitto di proporzioni enormi.

⁵⁶⁰BBC Africa News, *South Sudan backs independence – results*, 07.02.11, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12379431>.

⁵⁶¹ La parola *Dar* significa dimora, mentre la parola *Fur* indica l'etnia più diffusa sul territorio. Il Darfur è, per l'appunto, la dimora dei Fur. A. De Waal and J. Flint, *op. cit.*

Il Darfur occupa un'area corrispondente a circa il 20% dell'intero territorio del Sudan, ma la disperata situazione economica in cui versa, e versava anche prima dell'inizio della guerra, non gli ha consentito di sfruttare al meglio le risorse naturali che possiede, tra cui il ferro, lo zinco, il gas naturale e il petrolio.

Storicamente il Darfur (al tempo denominato Dar - Fur) era uno dei più potenti sultanati dell'antichità e rimase tale ed indipendente fino al 1916, quando l'esercito inglese lo invase incorporandolo al Sudan.

Fino all'occupazione britannica il sultanato del Dar Fur era un regno molto prospero, originariamente insediato nelle montagne a nord del territorio fino alle porte della città di Dor⁵⁶².

Nel tempo il regno, guidato dalla dinastia Keira, si espanse nei territori meridionali della regione includendo le diverse comunità agricole locali nel proprio territorio, le quali si integrarono completamente iniziando a parlare Fur, a seguire la religione di stato islamica e a fare riferimento a livello istituzionale agli emissari del sultano.

La gestione del territorio nel sultanato del Dar Fur era fondata sull'istituto dell'*hakura*, con cui il governo del territorio veniva delegato ad alcuni funzionari locali del sultano, i quali erano incaricati di raccogliere dalle popolazioni stanziati sui loro territori tributi relativi alla gestione dei terreni e di corrisponderne parte al sultano.

Nel tempo tale istituto divenne ereditario e la parte che i singoli funzionari dovevano consegnare al sultano si ridusse sempre di più lasciando, di fatto, agli stessi un'enorme autonomia nel controllo e nella gestione dei territori loro affidati.

Nel sultanato ampliato del Dar Fur, solo una piccola parte della popolazione era di etnia Fur o lo era diventata in seguito alle varie unioni tra clan tribali, vi erano poi numerosi altri gruppi etnici tra i quali i più importanti erano i Tunjur e gli Zaghawa nel Nord, i Berti e Birgidi nell'area ad est e i Masalit stanziati nelle regioni ad Ovest.

Le etnie arabe non originarie della regione, arrivarono invece nel sultanato del Dar Fur tra il quattordicesimo e il quindicesimo secolo dopo Cristo, in due gruppi. Uno, per lo più costituito da singoli studiosi e commercianti originari dei paesi limitrofi ad est, l'altro composto dai beduini Juhayna che arrivarono dal Nord-Ovest, probabilmente dall'Arabia, cercando un territorio più ospitale e fertile.

⁵⁶² Cfr cartina del Darfur, pag. 3.

Tale secondo gruppo si installò a sud della città di Jebel Marra, dedicandosi alla pastorizia, e divenne conosciuto come *Bagarra*, o popolazione del bestiame, mentre il primo si installò nelle regioni a nord, occupandosi esclusivamente dell'allevamento dei cammelli, diventando conosciuto come *Abbala*, o uomini dei cammelli.

I quattro maggiori gruppi *bagarra*, ricevettero dai sultani darfuriani un *hakura* di grandi dimensioni ciascuno e si installarono su tale territorio mentre i loro conoscenti *abballa*, collocatisi nel nord del paese, ma rimasti di fatto nomadi, ricevettero solo occasionalmente alcuni terreni, senza avere su di essi alcun potere.

Ancora oggi, molti dei discendenti arabi *abbala* coinvolti nel conflitto odierno, attribuiscono la loro partecipazione allo stesso al mancato riconoscimento in passato dei diritti di proprietà fondiaria al loro popolo⁵⁶³.

Tutte le varie etnie stanziate nelle diverse aree del Darfur sono sempre state di religione islamica. La religione islamica era, infatti, la religione di stato imposta dal sultano e le popolazioni locali vi hanno sempre aderito.

Dopo l'occupazione britannica, come meglio illustrato nel paragrafo precedente, gli inglesi investirono tutte le risorse nello sviluppo della regione di Khartoum e delle terre vicino al Nilo, emarginando lo sviluppo delle altre aree, compresa quella del Darfur.

Durante il governo di Sadiq-al Mahdi venne attuata una politica volta a mettere una contro l'altra le popolazioni darfuriane, ad origine etnica mista, affermando la responsabilità delle tribù arabe nel mancato sviluppo della regione.

La confusione, relativamente ai rapporti tra popolazioni arabe e africane, aumentò ulteriormente quando il presidente della Libia, Gheddafi, sviluppò il progetto di un'unione politica di stati arabi, volta ad affermarne la supremazia etnica⁵⁶⁴ e il governo centrale gli concesse l'uso di parte del Darfur per i suoi campi di reclutamento e addestramento militare.

In seguito Neimeiri si servì della regione come base d'appoggio per i gruppi ribelli anti-Gheddafi, ma la considerò sempre un'area marginale e non investì mai nel suo sviluppo.

⁵⁶³ In A. De Waal and J. Flint, *op. cit.*, pagg. 8 e 9.

⁵⁶⁴ G. Prunier, *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Cornell University Press, Ithaca 2005.

Questa area è stata caratterizzata, dunque anche in passato, da scontri tra la popolazione nera, composta per la maggior parte da agricoltori stanziati in villaggi e piccole comunità rurali, e le popolazioni arabe nomadi.

Ma diversamente da oggi, in passato, alla base del conflitto tra la popolazione araba musulmana e quella nera, anch'essa musulmana, vi era la lotta per le poche risorse naturali sfruttate e sfruttabili del territorio, tra cui principalmente l'acqua e la terra. La lotta tra questi due gruppi è sempre stata caratterizzata da connotati più tribali che politici.

Nel 1988 tuttavia, il governo di Khartoum appoggiò l'Alleanza Araba che dichiarò "guerra ai Neri"⁵⁶⁵, e che sfruttò l'appoggio governativo per consolidare una milizia armata, chiamata *Janjaweed*⁵⁶⁶, il cui ruolo divenne, in seguito, tragicamente importante all'interno del conflitto.

Contemporaneamente in Darfur, scoppiò un conflitto tra gli agricoltori Fur e le popolazioni arabe nomadi che cercavano di appropriarsi della terra dei Fur. Il conflitto durò poco, tra il 1987 e 1989, ma oltre 2.500 Fur e circa 500 arabi di gruppi misti, *bagarra* e *abbala*, persero la vita.

La milizia *Janjaweed* si appropriò di oltre 40.000 capi di bestiame di proprietà Fur e bruciò almeno 400 villaggi. Già allora i rappresentanti della popolazione Fur denunciavano che la milizia *Janjaweed*, aggredendo la popolazione e distruggendone il sistema economico, stava di fatto tentando di sterminarli per prendere il controllo dell'intero territorio, ma tali accuse rimasero inascoltate⁵⁶⁷.

Non bisogna dimenticare che è proprio in tale periodo, il 30 giugno del 1989, Omar al Bashir prese il potere in Sudan.

A giugno del 1990, il governo appoggiò una conferenza volta a dirigere i processi di pace tra le varie tribù. Pur essendo stato raggiunto un accordo, i rapporti delle Nazioni Unite di quel periodo riferiscono che gli attacchi da parte delle *milizie arabe* continuarono raggiungendo elevati livelli di violenza e commettendo aperte violazioni dei

⁵⁶⁵ Traduzione personale da "War on Blacks", in P. Verney, *FMO Country Guide: Sudan*, febbraio 2007, consultabile sul sito <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo040/>, pag. 18.

⁵⁶⁶ La parola araba *Janjaweed* significa diavoli a cavallo. Questa milizia, famosa per l'efferatezza dei suoi crimini, è infatti composta da mercenari a cavallo. In A. De Waal e J. Flint, *Darfur: a Short History of a Long War*, cit.

⁵⁶⁷ D. Cheadle e J. Prendergast, *op. cit.*.

diritti umani contro le popolazioni civili. Si riferì anche di oltre 300.000 persone coattivamente accompagnate alla frontiera con il Chad e l'Egitto.⁵⁶⁸

Nel 1994 il governo centrale promosse una sorta di riforma costituzionale, volta a creare una nuova gestione federale del territorio sudanese.

Il Darfur venne diviso in tre diversi stati: il Nord Darfur con capitale al-Fasher; il Sud Darfur con capitale Nyala e il Darfur Ovest con capitale Genuina.

Lo scopo di tale divisione, e il risultato che Khartoum così ottenne senza difficoltà, fu quello di dividere il gruppo tribale dei Fur, il più numeroso e potente in Darfur, tra i tre nuovi stati, rendendoli una minoranza in ognuno di loro e riducendone grandemente la supremazia politica-culturale⁵⁶⁹.

La nuova ripartizione del territorio comportò altresì la creazione di nuovi apparati politici e amministrativi e l'attribuzione della maggior parte delle nuove cariche dirigenziali all'interno di essi, a membri delle etnie arabe, onde meglio controllare il territorio. I nuovi governatori degli stati del Darfur, di etnia araba non avevano il diritto all'*hakura*, ma nelle direttive ricevute dal governo centrale veniva specificato un loro proprio diritto ad impossessarsi della terra e ad abolire l'istituto stesso dell'*hakura* nella regione.

I Fur non furono gli unici ad essere danneggiati da questa nuova ripartizione del territorio: i comandanti Masalit, infatti, furono privati del loro tradizionale potere giudiziario e legislativo. Gli fu anche proibito di occuparsi della risoluzione dei conflitti tribali, ruolo che avevano tradizionalmente sempre ricoperto nei secoli. Numerosi giovani intellettuali, avvocati e dottori di etnia Masalit furono obbligati ad entrare nell'esercito e furono mandati a combattere in Sud Sudan contro i movimenti indipendentisti.

Anche nei confronti dei Masalit, l'intento evidente di Khartoum era quello di disgregare le fasce giovani e attive della popolazione per indebolire tutto il gruppo etnico nel suo complesso. I Masalit, non potendo assistere inermi alla distruzione della loro tradizionale struttura sociale, si ribellarono e tra il 1996 e il 1999 molti di loro furono uccisi in attacchi organizzati dalla milizia *Janjaweed*, su istigazione del governo centrale. Proprio in questi primi anni i metodi della *Janjaweed*, volti a disgregare ed indebolire intere comunità di civili inermi, si affermarono con forza:

⁵⁶⁸ *Ibidem*, pag. 19.

⁵⁶⁹ A. De Waal e J. Flint, *Darfur: a Short History of a Long War*, cit.

“Molti degli attacchi avvenivano di notte, quando gli abitanti dei villaggi stavano dormendo. Dopo aver raggiunto il villaggio gli assalitori iniziavano tipicamente dando fuoco alle case. Coloro che riuscivano a fuggire alle fiamme, venivano colpiti dai membri della milizia mentre scappavano dalle loro abitazioni. Bruciando i campi non appena erano pronti per essere seminati o distruggendo le colture giusto prima che venissero raccolte, la milizia ha distrutto anni di coltivazioni destinando gli agricoltori Masalit ad anni di fame. Le atrocità erano ben pianificate e dirette dal Governatore Militare Sudanese presente nella regione”⁵⁷⁰.

A partire dal 2001, il Darfur è stato governato con decreti d'emergenza e sono stati istituiti tribunali speciali per giudicare presunti detentori di armi, bombe e altra artiglieria pesante mentre, di fatto, si è trattato solo di un sistema per abusare del potere giudiziario a sfavore di presunti affiliati dei movimenti ribelli.

I conflitti sono continuati con un'intensità medio-bassa fino all'inizio del 2003, quando i due gruppi politici presenti nella regione, il *Justice and Equality Movement* e il *Sudan Liberation Army*⁵⁷¹, hanno apertamente accusato il governo centrale di attuare politiche volte a sostenere le etnie arabe discriminando quelle non arabe.

Anni prima⁵⁷² era uscito un opuscolo abusivo, distribuito gratuitamente un po' ovunque nel territorio, dal titolo “*Il libro nero: squilibrio tra potere e benessere in Sudan*”⁵⁷³, che raccontava dettagliatamente come tutte le strutture di potere in Sudan fossero sempre state gestite da tre tribù arabe che avevano, apertamente, difeso solo i propri interessi, trascurando non solo il sud del paese ma anche e specialmente l'ovest e parte dell'est.

Il malessere per questa continua emarginazione crebbe e il conflitto, una volta a matrice tribale, divenne in breve un conflitto politico. I ribelli, in Darfur, in realtà avevano incominciato ad attaccare una serie di postazioni amministrative pubbliche, avamposti militari e stazioni di polizia, tra cui l'aeroporto di El Kasher, già un anno prima, nel 2002, suscitando una risposta molto forte del governo di Khartoum che aveva con-

⁵⁷⁰ Traduzione libera dall'inglese da Dawud Ibrahim Salih, Muhammad Adam Yahya, Abdul Hafiz Omar Sharief and Osman Abbakorah, Representatives of the Massaleit Community in Exile, “*The Hidden Slaughter and Ethnic Cleansing in Western Sudan.*” Cairo, Egypt, 8 Aprile 1999, <http://www.massaleit.info/reports/internationalcommunity.htm> (accesso Aprile 29, 2007).

⁵⁷¹ J.E.M. e S.L.M.

⁵⁷² Nel 2000, in A. De Waal and J. Flint, *Darfur: A Short History of a Long War*, cit., pag. 17.

trattaccato, sia per via aerea che tramite truppe di terra, distruggendo la roccaforte dei ribelli nei monti Mahara.

Autori⁵⁷⁴ presenti sul territorio ritengono che l'inizio della ribellione possa essere ricondotto ad un incontro avvenuto tra alcuni membri dei gruppi etnici *Zaghawa* e *Fur*, nel luglio 2001, durante il quale giurarono di creare un movimento capace di difendere i membri dei loro gruppi dagli attacchi del governo⁵⁷⁵.

Dopo i primi attacchi dei ribelli e in particolare dopo la conquista della città di confine di Tine, il governo sudanese minacciò di inviare l'esercito in Darfur, ma le risorse di cui disponeva in quel momento erano, di fatto, molto scarse a causa della lunga guerra nel sud del paese che al tempo non si era ancora conclusa.

La presa di Tine e dell'aeroporto di El-Fashir e le continue vittorie dei ribelli nel corso di tutto il 2003, da un lato misero in luce l'incapacità dell'esercito di far fronte alla situazione, dall'altro esasperarono ancora di più il governo di Khartoum. Fu adottata una nuova strategia e le operazioni contro i ribelli furono affidate a tre diversi organismi: l'*intelligence* militare, l'aeronautica e la milizia *Janjaweed*.

La milizia, composta da mercenari di tribù nomadi dell'etnia *Bagarra* che già, precedentemente, si erano scontrati con le etnie sedentarie del Darfur per il controllo della terra e dell'acqua, divenne la punta di diamante dell'attacco contro i ribelli. Il governo di Khartoum, pur avendo sempre negato ogni coinvolgimento, sapeva esattamente cosa stava facendo, si servì della conoscenza del territorio e del deserto della *Janjaweed*, come aveva già fatto in passato⁵⁷⁶, potenziandone le risorse militari e tecnologiche.

Ben presto la situazione in Darfur divenne tragica, gli attacchi della milizia furono, per la maggior parte, rivolti contro civili inermi, furono bruciati villaggi, stuprate donne, rapiti ed uccisi persino bambini.

Nei soli primi due anni del conflitto, furono uccise oltre 250.000 persone e si calcolò che il numero di sfollati interni alla regione (I.D.Ps.⁵⁷⁷) aveva raggiunto in breve

⁵⁷³ Traduzione personale dall'inglese "*The Black Book: Imbalance of Power and Wealth in Sudan*", in A. De Waal, *Sudan: The Turbulent State*, in A. De Waal (ed.), *War In Darfur*, Global Equality Initiative Harvard University, Harvard 2007, pag. 4.

⁵⁷⁴ Mi riferisco ad Alex de Waal e Julie Flint che hanno seguito la vicenda da vicino e si dedicano allo studio del Sudan e del Darfur da molti anni. A. De Waal and J. Flint, *op. cit.*

⁵⁷⁵ In A. De Waal and J. Flint, *op. cit.*, pagg. 76 e 77.

⁵⁷⁶ Si veda il paragrafo precedente.

⁵⁷⁷ *Internally Displaced Persons*.

tempo gli 1.8 milioni; inoltre enormi flussi di rifugiati (si stimano almeno 300.000 persone), cercarono di fuggire verso i territori degli stati vicini⁵⁷⁸.

Allo stesso tempo, il governo arrestò, con procedimenti giudiziari molto discutibili, non solo numerosi capi delle diverse tribù presenti in Darfur, ma anche membri della classe medio-alta, tra cui maestri, avvocati e dottori.

La crisi umanitaria in Darfur è andata accentuandosi sempre di più, aiutata anche dalla mancanza di cooperazione del governo centrale che, continuando a negare il proprio coinvolgimento con la *Janjaweed* e volendo mantenere la comunità internazionale il più possibile all'oscuro, ha ostacolato ripetutamente l'arrivo degli aiuti umanitari nella regione, negando, spesso, i visti necessari alle O.N.G.

Durante il mese di marzo 2004, le agenzie delle Nazioni Unite presenti sul territorio hanno denunciato la sistematica attuazione di fenomeni di pulizia etnica in Darfur. I funzionari dell'O.N.U. testimoniarono, infatti, che i villaggi presi di mira dai *Janjaweed* erano, solo ed esclusivamente, quelli abitati da tribù non-arabe, mentre quelli della popolazione araba venivano risparmiati.

Alla fine del 2004, furono firmati degli accordi temporanei per un periodo di "cessate il fuoco" tra il governo del Sudan e i due partiti ribelli, il J.E.M. e il S.L.M.

Ciò nonostante gli attacchi della milizia *Janjaweed* contro i civili e gli scontri con i ribelli continuarono senza sosta.

Il Governo centrale a Khartoum ha, per lungo tempo, rifiutato gli interventi della comunità internazionale volti ad avviare un processo di pace nella regione, arrivando a dichiarare che ogni intervento esterno non autorizzato sarebbe stato ritenuto una violazione della propria sovranità statale⁵⁷⁹.

È comunque importante sottolineare che l'intervento della comunità internazionale è stato da principio inesistente e, in seguito, lento ed inefficace. Durante gli anni 2003 e 2004, degli avvenimenti che stavano scuotendo il Darfur, sulla stampa occidentale non si faceva praticamente menzione.

Non solo, ma per molti anni, non fu attuato nessun tipo di pressione sul governo centrale per paura che questo inficiasse i negoziati di pace nel sud del paese, regione

⁵⁷⁸ Soprattutto in Chad.

⁵⁷⁹ W. Hodge, *Sudan Drops Objections to U.N. Aid in Darfur*, in The New York Times, 16 aprile 2007, www.nytimes.com.

notoriamente disseminata di giacimenti petroliferi e pertanto decisamente più in vista nell'agenda della comunità internazionale.

Una commissione delle Nazioni Unite, nel gennaio del 2005, dichiarò che in Darfur venivano perpetrati crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

Fu tuttavia escluso che si stessero perpetrando atti di genocidio in quanto, pur essendo vero che la milizia *Janjaweed* rivolgeva i propri attacchi solo contro le popolazioni non-arabe stanziato sul territorio, non risultava riscontrabile la presenza di dolo specifico, necessario ad integrare la fattispecie di crimine di genocidio⁵⁸⁰.

La Commissione inoltre segnalava l'incapacità del sistema giudiziario sudanese di investigare ed, eventualmente, punire i responsabili di tali crimini ed indicava la Corte Penale Internazionale come organismo più idoneo ad affrontare la situazione.

Il 31 marzo dello stesso anno, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con la risoluzione n. 1593, richiamò l'attenzione del Procuratore della Corte Penale Internazionale sugli avvenimenti verificatisi in Darfur. Il giorno successivo il governo sudanese dichiarò espressamente *“nessun cittadino sudanese sarà mai affidato al giudizio di una corte straniera”*⁵⁸¹.

Tuttavia nel mese di giugno dello stesso anno il Ministro degli Esteri sudanese, Mustapha Osman Ismail, in visita in Italia, aprì uno spiraglio affermando che il Sudan era disposto ad offrire: *“collaborazione totale con gli investigatori del tribunale e fine dell'impunità”*⁵⁸² ed aggiunse, durante un'intervista al “Corriere della Sera”,

“chi è colpevole deve essere punito. Solo così ci si può incamminare verso la pace. E non c'è pace senza giustizia. Gli investigatori della Corte possono venire quando vogliono. Il Paese è aperto”.

Tuttavia, la volontà di Khartoum di collaborare così apertamente non è emersa dai suoi comportamenti nei mesi e negli anni successivi.

⁵⁸⁰ C. Ragni, “La crisi del Darfur: banco di prova del rapporto tra Consiglio di sicurezza e Corte Penale Internazionale”, in *La comunità Internazionale*, Fasc. 4/2005, pag. 697, Editoriale Scientifica Srl.

⁵⁸¹ P. Verney, *FMO Country Guide: Sudan*, cit., pag. 22.

⁵⁸² M. Alberizzi, *Il Sudan apre al Tribunale Internazionale*, in “Corriere della Sera”, 22 giugno 2005, www.corriere.it.

3. I movimenti armati del Darfur.

Alla luce di quanto meglio esposto nel paragrafo precedente, non appare strano che le popolazioni, Zaghawa, Masalit e Fur, presenti in Darfur e continuamente attaccate dall'esercito regolare sudanese ma, soprattutto, dalla milizia *Janjaweed*, si siano nel tempo organizzate in gruppi e movimenti armati, il cui obiettivo di partenza comune era quello di difendere le popolazioni civili e riprendere il controllo del territorio.

Tali gruppi armati, con caratteristiche simili ma comunque tra loro diversificati, hanno poi subito nel tempo evoluzioni, lotte intestine e mutamenti che, da un lato, gli hanno impedito di unirsi in un fronte comune capace di contrastare effettivamente Khartoum e, dall'altro, gli hanno impedito di trovare una soluzione non violenta al conflitto.

La maggior parte dei membri originari dei gruppi armati in Darfur non erano, in realtà, uomini dediti alla politica né tanto meno alla guerriglia, ma uomini comuni sfiancati da anni di ingiustizia e di attacchi contro i propri conoscenti, amici e familiari che non potendo più sopportare le umiliazioni subite e non avendo nulla da perdere, decisero di organizzarsi contro il governo centrale e contro la *Janjaweed*.

Fin dal principio, l'amministrazione sudanese ha definito questi gruppi come "assassini armati" che scorazzavano impuniti per il territorio, quando in realtà gli stessi erano per lo più ex agricoltori, ex insegnanti, ex commercianti che al massimo avevano prestato servizio militare nell'esercito sudanese, i quali iniziarono ad organizzarsi in gruppi armati più che altro per necessità.

Tali gruppi iniziarono a formarsi in periodi differenti nelle diverse aree, ma tutti più o meno a partire dall'inizio degli anni 90.

Si fanno, infatti, risalire le origini del Sudan Liberation Army, uno dei principali gruppi ribelli in Darfur, ad un tentativo di ribellione organizzato da Yahya Bola, un attivista Fur che aveva già combattuto nello S.P.L.A. per la liberazione del Sud Sudan e che nel 1991 tentò di fomentare un prima ribellione nel suo territorio natio.

Bola tentò infatti di "invadere" il Darfur, guidando una unità dello S.P.L.A. ed entrando nel territorio dal sud Sudan⁵⁸³, ma un gruppo misto composto da esercito regolamentare e milizia *Janjaweed*, respinse l'attacco uccidendo Bola e i suoi ufficiali e

⁵⁸³ J. Flint, *Darfur's Armed Movements*, in A. De Wall (ed.), *War in Darfur* ", *Global Equality Initiative*, Harvard University, Harvard 2007, pag. 142-143.

bruciando numerosi villaggi Fur dell'area. Da quel momento per i Fur, il N.I.F.⁵⁸⁴ divenne il nemico numero uno.

Contemporaneamente alcuni studenti di etnia Fur, riunitisi a Khartoum decisero di organizzare una ribellione armata. A loro avviso, l'attacco di Bola aveva fallito perché lo stesso non era a capo di un gruppo armato darfuriano e non aveva quindi potuto ottenere l'appoggio incondizionato della popolazione locale.

L'unico modo di formare una resistenza armata in Darfur, sufficientemente forte e stabile da contrastare Khartoum, il suo esercito e la sua milizia, era riunire la popolazione e i giovani in movimenti armati nella regione, che lottassero esclusivamente per la liberazione del Darfur.

Fu così che, mentre nell'area di Dar Masalit la popolazione iniziò a creare le prime unità di difesa dei villaggi intorno al 1996, contemporaneamente a Khartoum si tenne un incontro tra tre attivisti di etnia Fur, Abdel Whaid Mohamed al Nur, Ahmad Abdel Shafi e Abdu Abdalla Ismail, e uno di etnia araba Hafiz Yousif, ove si gettarono le basi per la futura fondazione dello S.L.A.⁵⁸⁵. I quattro giovani avevano in realtà poca esperienza di politica, ma avevano tutti un livello medio alto di scolarizzazione ed in poco tempo riuscirono a raccogliere una quantità di fondi inaspettata e ad organizzare i primi gruppi armati.

In oltre furono rapidamente coinvolti alcuni Fur che avevano, per diversi motivi, già lasciato il paese e che incominciarono ad occuparsi di raccogliere fondi all'estero, per finanziare i movimenti ribelli in patria.

Originariamente, lo scopo principale di tali gruppi era quello di attaccare esclusivamente obiettivi strategici militari e di intervenire in difesa della popolazione civile. In realtà, come vedremo, nel tempo tali obiettivi cambiarono e così le loro priorità.

Poco tempo dopo tale incontro, i Fur decisero di organizzare i vari dissidenti che stavano emergendo un po' ovunque in Darfur in un unico gruppo, focalizzando la loro resistenza non nei confronti delle popolazioni arabe ma del Governo centrale.

Prima della fine del 1997, l'area intorno a Jebel Marra era stata interamente smobilizzata e Abdel Wahid el Nur, nascosto da qualche tempo in Siria, aveva comin-

⁵⁸⁴ National Islamic Front, partito al potere all'epoca.

⁵⁸⁵ Sudan Liberation Army.

ciato ad organizzare gruppi armati ai piedi delle montagne, nella area di Zalingei⁵⁸⁶, diventando in breve tempo l'esponente più importante e conosciuto dello S.L.A.

Allo stesso tempo i gruppi di etnia Zaghawa si erano, invece, organizzati per combattere i continui attacchi da parte dei nomadi Awlad Zeid di etnia araba. I primi tentativi di coinvolgerli nella lotta diretta contro il governo centrale furono però inutili perché questi erano riluttanti a sferrare attacchi contro un governo che conoscevano poco e la cui capitale era situata a centinaia di chilometri di distanza, ritenendo unica causa dei loro problemi le popolazioni nomadi arabe con cui si dovevano dividere il territorio.

Con il passare del tempo però anche le popolazioni Zaghawa si resero conto che il governo non solo non li difendeva dagli attacchi organizzati dagli Awlad Zeid, ma anzi supportava questi ultimi, rifornendoli di armi e di beni di prima necessità. La situazione precipitò definitivamente quando nel 2001, alcuni gruppi Awlad Zeid uccisero oltre settanta persone di etnia Zaghawa nell'area di Kornoi, nota per le sue sorgenti di acqua potabile.

A partire da quel momento la popolazione Zaghawa diresse la sua lotta anche contro il governo centrale e, nel mese di luglio 2001, un suo attivista Dadu Taher Hariga incontrò Abdel Wahid a Kahrtoum e i due decisero di unire le loro forze. Da lì si recarono a Gueina nella speranza di coinvolgere anche le popolazioni Masalit ma, non riuscendoci, fondarono la prima alleanza Fur-Zaghawa.

Gli Zaghawa, che avevano già combattuto in Chad negli anni 80, erano militarmente e strategicamente più preparati dei Fur ed iniziarono ad organizzare campi di addestramento per questi ultimi nell'area di Jebel Marra.

L'unione tra questi due gruppi tuttavia durò poco e già all'inizio del 2002, apparvero evidenti le prime divisioni anche a livello strategico.

I capi Zaghawa ritenevano di dover attaccare prima l'esercito sudanese a nord di Jebel Marra mentre i comandanti Fur insistevano per attaccare prima la milizia *Janjaweed* nel sud della regione⁵⁸⁷. Le discussioni tra i due gruppi continuarono e dopo numerosi tentativi di tenerli uniti, nel maggio 2002, gli Zaghawa decisero di organizzarsi autonomamente ponendo a capo della loro fazione indipendente dello S.L.A., il comandante Abaker Minni Minawi.

⁵⁸⁶ In A. De Waal and J. Flint, *A Short History of a Long War*, cit., pag. 70 e 71.

⁵⁸⁷ *Ibidem*.

I Masalit si mantennero a loro volta indipendenti, fondando il Darfur Liberation Front guidato da Khamis Abdalla Abaker.

Nell'anno 2003 lo S.L.A. annunciò il suo primo attacco militare organizzato, ma emerse subito come un gruppo diviso al suo interno da lotte intestine per il potere e separato in base alle differenti appartenenze tribali.

Le origini del Justice and Equality Movement, l'altro importante movimento ribelle in Darfur, seguirono in realtà un percorso differente.

Esse vanno ricercate nel tentativo di Hassan al-Turabi⁵⁸⁸ di coinvolgere anche le popolazioni del Darfur nel suo movimento islamico estremista. Nel 1991 egli infatti organizzò una Conferenza Araba Popolare e Islamica e ne divenne il segretario generale. Originariamente Turabi se ne servì per raccogliere consensi coinvolgendo in essa anche mussulmani africani delle aree periferiche, come il Darfur, reclutandoli nel suo movimento e promettendo loro una divisione dei poteri.

Quando Bashir, nel 1999, estromise Turabi e tutti i suoi sostenitori dal governo i darfuriani furono i primi ad essere allontanati dalle loro cariche e da Khartoum.

Furono proprio i membri dei gruppi etnici africani mussulmani, estromessi dal governo e che avevano collaborato con Turabi a fondare poi il J.E.M.⁵⁸⁹

Proprio il capo del J.E.M., Khalil Ibrahim Muhammad fu l'autore de "*Il libro nero: squilibrio tra potere e benessere in Sudan*", sopracitato.

Militarmente il J.E.M. si organizzò solo nel 2002, dopo che Khalil incontrò Minawi e Wahid, e decisero una temporanea cooperazione durante i primi mesi della ribellione. Nel tempo però lo S.L.A., manifestò di essere diffidente nei confronti del J.E.M. proprio a causa del suo passato islamico estremista e dei suoi legami con Turabi.

Le divisioni interne allo S.L.A. da un lato, e con il J.E.M. dall'altro furono alla base di numerose sconfitte subite dai movimenti ribelli durante il conflitto.

Dopo le numerose vittorie sopradescritte nel 2003, nel corso dell'anno 2004 entrambi i movimenti collezionarono numerose sconfitte dovute agli attacchi congiunti dell'esercito e della milizia *Janjaweed*. Quando Whaidi rimase bloccato dalle truppe governative nell'area di Jebel Marra, Minawi rifiutò di mandare i suoi soldati in aiuto,

⁵⁸⁸ Si veda il primo paragrafo.

⁵⁸⁹ M. Plaut, *Who Are Sudan's Darfur Rebels?*, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3702242.stm>, 05 maggio 2006, UK:

intimandogli di farsi aiutare dallo S.P.L.A di Garang, che da qualche tempo finanziava le operazioni dei Fur.

Da quel momento le truppe Zaghawa collocate a Jebel Marra e le truppe Fur, dislocate fuori da tale area, furono comandate separatamente.

Lo S.L.A. tentava comunque di presentarsi unito di fronte alla Comunità Internazionale soprattutto in vista di possibili colloqui di pace, ma la realtà in Darfur era differente⁵⁹⁰.

Wahid si trasferì in una sorta di comando distaccato a Nairobi e cercò di dirigere le operazioni militari da lì. Col passare del tempo, i ribelli Fur che sempre lo avevano rispettato iniziarono a perdere fiducia. Il suo legame con Garang e i negoziati di pace che quest'ultimo aveva organizzato per il sud Sudan, facevano temere ai più che anche Wahid si sarebbe lasciato coinvolgere e che gli interessi del Darfur sarebbero stati messi da parte, per favorire la pace nel Sud del Paese.

Prima della fine del 2004, numerosi ribelli Zaghawa abbandonarono le armi e passarono la frontiera con il Chad cercando di trasferirsi con le loro famiglie nei campi profughi ivi allestiti.

La leadership dello S.L.A. fu duramente criticata tra il 2004 e il 2005, ma per i Fur, dislocati sui terreni più lontani dalle frontiere, fu impossibile abbandonare i gruppi armati e furono costretti a rimanere, spesso con metodi discutibili.

I membri Zaghawa rimasti iniziarono ad imporre tasse alle popolazioni civili Fur, cercando di imporre la propria supremazia, arrivando addirittura ad aggredire i civili⁵⁹¹. Wahid, veniva considerato a capo della sua ala del movimento solo formalmente, ma essendo lontano dal territorio, i ribelli in realtà si erano organizzati in piccole bande capeggiate dai singoli ufficiali, senza alcuna coesione e lontani dagli obiettivi originari della guerriglia.

Il J.E.M., che aveva inizialmente cooperato con lo S.L.A., se ne distaccò definitivamente quando la popolazione civile iniziò a lamentarsi degli attacchi ricevuti dai membri dello S.L.A. verso la fine del 2005.

⁵⁹⁰ In A. De Waal and J. Flint, *A Short History of a Long War*, cit. pag. 86-87.

⁵⁹¹ J. Flint, *Darfur's Armed Movements*, in A. De Wall (ed.), *War in Darfur*, cit. pag. 154-155.

Minawi operò un rapido voltafaccia e servendosi delle truppe dello S.L.A. al suo comando, supportato dalla *Janjaweed*, uccise “più di settanta persone, ne ferì oltre cento e stuprò trent’uno donne nella regione di Korma, in nove giorni”⁵⁹².

Egli continuò a negare il suo coinvolgimento ma la popolazione locale iniziò a definire il suo gruppo “*Janjaweed 2*”.

Il 7 agosto del 2006, Minny Arkoy Minawi fu nominato consulente anziano per il Darfur del presidente della Repubblica del Sudan, El Bashir.

La popolazione Zaghawa che sempre lo aveva seguito, lo abbandonò ma egli non necessitava ormai più del loro appoggio.

Parallelamente, come detto, Wahid aveva iniziato a perdere potere e non veniva più riconosciuto come comandante dello S.L.A.

Ahmad Abdel Shafi, pur rimanendogli fedele, tentò dunque una ristrutturazione del movimento, cercando di riorganizzare le truppe con membri dei diversi gruppi etnici, onde impedire le divisioni che fino a quel momento avevano travagliato lo S.L.A.

Dopo un primo periodo di riorganizzazione, il 28 luglio 2006, Shafi fu ufficialmente nominato capo in comando dello S.L.A., ma lo stesso era irrimediabilmente diviso.

Nel periodo successivo, il ruolo centrale dello S.L.A. nel conflitto, fu oscurato dall’emergere di un nuovo gruppo ribelle chiamato il movimento dei 19, composto appunto da diciannove comandanti del nord Darfur, contrari al percorso di pace fino ad allora intrapreso dagli altri movimenti armati e determinati a portare al movimento indipendentista una nuova leadership.

La mancanza di coesione e di leadership, come abbiamo visto, hanno negli anni paralizzato i movimenti armati in Darfur e li hanno resi deboli nei confronti del Governo Centrale di Khartoum. Proprio a causa di questa mancanza assoluta di unione e di organizzazione, il conflitto ha potuto prendere la piega che vedremo di seguito, sempre a scapito della popolazione civile.

4. L’evoluzione del conflitto e il processo di pace

Mentre, come illustrato nel paragrafo precedente, i gruppi armati iniziarono ad organizzarsi in Darfur, la comunità internazionale, in seguito anche alla discussa inva-

⁵⁹² Amnesty International Country Report 2006.

sione statunitense dell'Iraq, ritenne più prudente evitare un intervento non autorizzato, da parte di truppe occidentali in territorio sudanese e decise che ad intervenire dovesse essere, almeno al principio, l'*Unione Africana*.

Per tale motivo nel 2005, fu inviato un contingente di 7000 uomini dell'*Unione Africana* con il compito di far osservare il "cessate il fuoco" ed impedire che i crimini da parte della *Janjaweed* continuassero ad essere perpetrati. Da un rapporto di J. Pronk, inviato speciale delle Nazioni Unite, redatto alla fine del 2005, risultò che le risorse dell'*Unione Africana* erano però troppo esigue e non idonee per gestire quel particolare tipo di situazione, in quel particolare territorio. Nello stesso rapporto fu evidenziato che, anche in questo frangente, il governo sudanese non solo si rifiutava di collaborare ma, anzi, rendeva ancora più arduo per i *peacekeepers* africani, l'esercizio dei propri compiti. I governi occidentali vennero, invece, accusati di non aver fornito l'appoggio economico necessario all'*Unione Africana*, onde equipaggiarla per gestire in modo idoneo la situazione in Darfur⁵⁹³.

Nel corso del 2005, le tensioni con il governo del Chad si acuirono a causa di ripetute incursioni dei miliziani *Janjaweed* oltre il confine. Il governo del Chad richiese quindi ai propri cittadini di tenersi pronti a mobilitarsi contro il nemico comune⁵⁹⁴.

Nell'aprile del 2006 fu avviato un ulteriore tentativo di giungere ad un accordo di pace nella regione del Darfur. I negoziati furono coordinati dal vice segretario di Stato statunitense R. B. Zoellick e da Salim Ahmed Salim, rappresentante dell'*Unione Africana*. L'accordo, che prevedeva il disarmo della milizia *Janjaweed* e l'inserimento dei ribelli nell'esercito ordinario sudanese, incontrò forti ostilità da parte dei ribelli stessi i quali affermarono, tramite il portavoce del *Sudan Liberation Army*, Esam Elhag, che:

“non vengono date sufficienti garanzie sul disarmo delle milizie Janjaweed che secondo quella bozza di accordo viene affidato al governo. Ma come? Il governo ha diretto, organizzato e finanziato i Janjaweed come si può pensa-

⁵⁹³ Da una dichiarazione dell'organizzazione *Refugees International*, in P. Verney, *FMO Country Guide: Sudan*, cit., pag. 22.

⁵⁹⁴ M. Alberizzi, "Ciad e Sudan, scontri e saccheggi al confine", *Corriere della Sera*, 25 dicembre 2005, www.corriere.it.

*re che ora li smantelli? No, quel compito andava assegnato a un organo indipendente, alle Nazioni Unite o alla stessa Unione Africana*⁵⁹⁵.

Durante l'estate del 2006, il precario equilibrio trovato durante i negoziati si infranse nuovamente e gli scontri ricominciarono.

L'osservatrice speciale delle Nazioni Unite S. Samar, inviata per monitorare la situazione dei diritti umani in Sudan, osservò nuovamente come l'attività del governo sudanese fosse insufficiente rispetto agli impegni presi⁵⁹⁶. Nei mesi successivi il governo centrale respinse ancora la possibilità di ammettere l'ingresso di una forza delle Nazioni Unite e si rifiutò di partecipare ad una riunione del Consiglio di Sicurezza, in cui avrebbe dovuto garantire l'invio di proprie truppe a stabilizzare la regione del Darfur, in sostituzione di quelle dell'O.N.U.

A settembre del 2006, in seguito a numerosi nuovi attacchi di cui l'*Unione Africana* riferì alle Nazioni Unite, il governo sudanese chiese ai *peacekeepers* africani di abbandonare la regione del Darfur, affermando: "non verrà ammesso sul territorio nessun altro organismo". Nei mesi successivi, nonostante svariati tentativi, risultò evidente che il governo di Khartoum non avrebbe accettato la presenza di un contingente armato delle Nazioni Unite sul proprio territorio.

Ai primi del mese di marzo del 2007 il procuratore della Corte Penale Internazionale, Luis Moreno-Ocampo, formulò 51 capi d'accusa nei confronti di uno dei leader delle milizie *Janjaweed*, Ali Muhammad Ali Abd al-Rahman, anche conosciuto come Ali Kushayb, e nei confronti del Ministro sudanese per gli Affari Umanitari, Ahmed Mohammed Haroun. L'evento raccolse molti consensi tra le principali organizzazioni umanitarie, che speravano si fosse, finalmente, aperta una strada per la giustizia⁵⁹⁷.

Tuttavia, successivamente, il Ministro degli Esteri sudanese dichiarò alla B.B.C.⁵⁹⁸ che il Sudan, non essendo membro del Trattato di Roma istitutivo della Corte Penale Internazionale, non poteva in alcun modo essere soggetto alla giurisdizione della Corte stessa e non aveva, come tale, intenzione di cooperare. Il Procuratore Moreno

⁵⁹⁵ M. Alberizzi, "No al piano di pace dai ribelli del Darfur", *Corriere della Sera*, 1 maggio 2006, www.corriere.it.

⁵⁹⁶ Dichiarazione di Ms. Sima Samar, Special Rapporteur on the situation of human rights in the Sudan, 60th Session of the General Assembly Third Committee, *Item 71 (c): Human rights situations and reports of special rapporteurs and representatives*, New York, 27 October 2005.

⁵⁹⁷ M. Alberizzi, "Darfur, processo ai criminali di guerra", *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2007, www.corriere.it.

Ocampo aveva, allora, ribattuto che una volta provata senz'ombra di dubbio la colpevolezza dei due indagati, il governo del Sudan non avrebbe comunque potuto esimersi dall'adottare misure idonee⁵⁹⁹.

Amnesty International, nella primavera del 2007, ha fornito prove che Cina e Russia hanno venduto armi al governo sudanese, contravvenendo all'embargo stabilito dall'O.N.U.⁶⁰⁰ Inoltre, il ruolo della Cina, primo partner del Sudan nel commercio del petrolio, e suscettibile di esercitare il suo diritto di *veto* in ogni momento, è risultato nevralgico, soprattutto in passato, nell'evolversi della politica delle Nazioni Unite nei confronti dell'autorità di Khartoum.

Il 28 dicembre del 2006 il Presidente del Sudan Omar Al Bashir ha sottoscritto l'accordo per il dispiegamento nel territorio di una forza ibrida ONU-UA.

Nel successivo mese di gennaio 2007, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha richiesto l'allestimento di una forza multinazionale per il Darfur, in Sudan⁶⁰¹, composta da almeno 22.000 unità.

Nel 2007, furono organizzati nuovi negoziati di pace nel tentativo di coinvolgere anche il J.E.M., che non partecipò a quelli di Abuja del 2006, ma con scarsi risultati.

L'arrivo del contingente UNAMID, composto in realtà da sole 8.000 unità, creò un'apparente stabilità nella regione, ma in realtà gli scontri ripresero ben presto con intensità medio alta.

Nel mese di ottobre 2008, il governo sudanese organizzò nella capitale Khartoum una conferenza di pace sul Darfur, a cui parteciparono delegati provenienti da Egitto, Eritrea, Qatar, Unione Africana e della Lega Araba.

A tali negoziati presero parte anche Kiir Mayadrit, allora leader del S.P.L.M., vicepresidente del Sudan e presidente del Sud Sudan e Minni Minnawi.

Quest'ultimo, in realtà, era rientrato nella capitale solo in settembre, dopo quattro mesi di assenza come segno di protesta nei confronti di El Bashir, per l'insufficiente implementazione degli accordi di pace. Alla conferenza partecipò anche il leader storico del partito Umma, Sadiq al-Mahdi. A tali colloqui rimasero, invece, assenti i rappre-

⁵⁹⁸ "Sudan Will Defy Darfur Warrants", *BBC News*, 3 maggio 2007 www.news.bbc.co.uk .

⁵⁹⁹ *Ibidem*.

⁶⁰⁰ "Darfur, Amnesty: Russia e Cina violano embargo su armi", *La Stampa*, 8 maggio 2007, www.lastampa.it .

⁶⁰¹ Senato della Repubblica Italiana, *Missioni umanitarie ed internazionali: Il Conflitto in Darfur*, marzo 2007, <http://www.senato.it/notizie/136525/136526/139567/genpagina.htm>.

sentanti del partito di Hassan el Tourabi. I movimenti ribelli in guerra con il governo di Khartoum non hanno partecipato alla conferenza e Abdel Wahid Al-Nur, leader dell'S.L.M., ha dichiarato che la stessa era solo una mossa del presidente Bashir per far credere all'opinione pubblica internazionale che vi fosse effettivamente in corso un processo di pace per il Darfur⁶⁰².

L'esito dei colloqui fu in realtà disastroso, l'Umma Party di Sadiq Al-Mahdi, il Popular Congress Party di Hassan Al Turabi e il partito comunista guidato da Ibrahim Nugud, il 28 novembre, attraverso una lettera inviata al presidente Bashir, non aderirono al piano per il Darfur presentato dal governo perché in realtà corrispondente solo alla volontà del National Congress, ovvero del partito del presidente Bashir.

L'anno successivo Rodolphe Adada, capo della missione congiunta Onu-Ua nella regione, dichiarò che il conflitto in Darfur era ormai diventato *“una guerra di tutti contro tutti trasformandosi da una guerra vera e propria, come era nel 2003-2004, quando migliaia di persone sono state uccise, a un conflitto di bassa intensità”*⁶⁰³. Egli specificò anche che *“Il Darfur oggi è un conflitto di tutti contro tutti: le forze governative si scontrano con i movimenti armati. I movimenti armati lottano tra loro; i membri delle forze di sicurezza governative combattono l'uno contro l'altro e contro le milizie. Tutte le parti hanno ucciso civili”*⁶⁰⁴.

Il procuratore Moreno Ocampo, già nel corso del 2008 aveva infatti manifestato più volte l'intenzione di processare Omar el Bashir per crimini contro l'umanità, ma solo nel marzo 2009 riuscì effettivamente a spiccare un mandato di arresto internazionale con cinque capi di accusa per crimini contro l'umanità e due per crimini di guerra, tra cui omicidio, sterminio, trasferimenti forzati, tortura e stupro. Per la prima volta nella sua stessa storia, la Corte Penale Internazionale spiccò un mandato contro un presidente ancora in carica⁶⁰⁵.

Poco dopo il presidente Bashir intimò ad oltre 13 organizzazioni non governative presenti sul territorio di lasciare il paese, accusandole di collaborare con la Corte Penale Internazionale. Dopo tale decisione, Minny Minawi, consigliere del presidente

⁶⁰² Scommessa Sudan, News Letter 19, 01 novembre 2008, <http://www.campagnasudan.it>.

⁶⁰³ Scommessa Sudan, News Letter 32, 01 maggio 2009, <http://www.campagnasudan.it>.

⁶⁰⁴ *Ibidem*.

⁶⁰⁵ “Arrestate il presidente del Sudan: Al Bashir incriminato da Corte Aja”, *La Repubblica*, 4 marzo 2009 <http://www.repubblica.it/2009/03/sezioni/esteri/bashir-mandato-cattura/bashir-mandato-cattura/bashir-mandato-cattura.html>.

Bashir per il Darfur e unico leader ribelle ad avere firmato un accordo con il governo, dichiarò che la situazione umanitaria in Darfur stava decisamente peggiorando e accusò il partito di Bashir di boicottare sistematicamente l'applicazione dell'accordo di pace per il Darfur firmato nel 2006.

Nuovi negoziati furono pianificati per il mese di agosto 2009, a Doha in Qatar, tra governo sudanese e gruppi ribelli armati attivi nella regione occidentale del Darfur.

Il mediatore della missione congiunta dell'Onu e dell'Unione Africana (Unamid) Djibril Bassolé, rimase in contatto costante con il capo dello S.L.A., Abdul Wahid che fin ad allora aveva sempre rifiutato di sedersi al tavolo dei negoziati - per convincerlo a partecipare ai prossimi colloqui. Contemporaneamente il J.E.M. richiese colloqui separati con il governo ma Bassolé insistette perchè il capo del movimento, Khalil Ibrahim, prendesse parte ai negoziati in Qatar, quale unica soluzione per una pace durevole.

A fine agosto il comandante della missione congiunta Unamid, Martin Luther Agwai dichiarò che il conflitto in Darfur era ormai ridotto ad attacchi sporadici ed episodi di banditismo e che l'unico movimento ancora in grado di avviare campagne militari, il J.E.M., era comunque sotto controllo. Agwai sostenne che la frammentazione dei gruppi ribelli contribuiva a rendere meno concreto il rischio di nuovi scontri e violenze ma rendeva, allo stesso, impossibile il controllo del territorio.

Tali dichiarazioni sono poi state smentite da Edmond Mulet, assistente del segretario generale dell'Onu per le azioni di peacekeeping, il quale ha dichiarato: *“Che si tratti di guerra o non, la realtà è che le minacce nei confronti dei civili rimangono tutte. Sebbene il livello dei combattimenti sia diminuito oltre 140.000 persone hanno cercato rifugio nei campi profughi dallo scorso gennaio. Dunque siamo ancora ben lontani dalla pace”*.⁶⁰⁶

Nuovi colloqui di pace tra il governo di Khartoum e il J.E.M., avrebbero dovuto svolgersi a partire da metà novembre dello stesso anno sempre a Doha, capitale del Qatar ma gli stessi furono rinviati a data da destinarsi. Al posto di quelli ufficiali, si sono svolti però - sempre a Doha - una serie di incontri di esponenti della società civile, tra cui rappresentanti della diaspora, donne e intellettuali, per parlare della situazione nel Darfur⁶⁰⁷.

⁶⁰⁶ Scommessa Sudan, *News Letter* 39, 01 settembre 2009, <http://www.campagnasudan.it>.

⁶⁰⁷ Scommessa Sudan, *News Letter* 44, 15 novembre 2009, <http://www.campagnasudan.it>.

5. Il Darfur ora: oltre 7 anni dopo l'inizio del conflitto.

Nel mese di gennaio 2010 i rappresentanti delle principali formazioni armate antigovernative attive in Darfur ed esponenti della società civile e dei gruppi tradizionali si sono incontrati di nuovo a Doha, in Qatar con l'obiettivo di dichiarare formalmente la pace in Darfur prima delle elezioni generali sudanesi, che avrebbero dovuto tenersi nella successiva primavera.

Tuttavia, dopo un primo periodo di relativa tranquillità e nonostante la promessa di un accordo di pace quasi definitivo, nei mesi immediatamente successivi alle elezioni, in Darfur si è tornati a combattere,

A metà maggio 2010, l'esercito di Khartoum ha dichiarato di aver conquistato le alture Jabel Moon, una delle roccaforti dei ribelli del J.E.M.

Le versioni date dalle due parti sono apparse molto discordanti: mentre per l'esercito le operazioni militari hanno provocato la morte di oltre cento ribelli, il J.E.M. sostiene invece di essersi ritirato spontaneamente, onde evitare nuovamente vittime civili.

Le Nazioni Unite, nei giorni precedenti, avevano confermato che da alcune settimane esercito sudanese e ribelli combattevano nella zona montuosa a nord del Darfur, nei pressi del confine con il Ciad.

Allo stesso tempo nel Darfur meridionale i combattimenti tra ribelli del J.E.M. e la polizia sudanese avevano causato oltre una sessantina di morti.

In seguito a tali eventi, il J.E.M. si è ritirato nuovamente dai colloqui di Doha, accusando Khartoum di aver violato il cessate il fuoco in vigore dal mese di febbraio.

Il governo sudanese aveva replicato accusando il J.E.M. di aver violato gli accordi per primo⁶⁰⁸.

Solo dopo molti mesi di scontri, a fine ottobre, il J.E.M. si è nuovamente dichiarato disponibile a partecipare ai negoziati e ha dichiarato che avrebbe inviato in Qatar una delegazione per valutare la possibilità del ritorno del gruppo ai colloqui di pace organizzati dai mediatori internazionali.

Allo stesso tempo, il governo centrale sudanese ha dichiarato che avrebbe assegnato oltre due miliardi di dollari al Darfur, come fondi per la ricostruzione e lo sviluppo, nel caso si arrivasse a una pace stabile.

⁶⁰⁸ Scommessa Sudan, *News Letter* 58, 03 giugno 2010, <http://www.campagnasudan.it>.

Il 31 ottobre il governo di Khartoum ha firmato a El Kasher, nel Darfur settentrionale, un nuovo accordo con la fazione del S.L.M., capeggiata da Minni Minnawi,

Il 12 novembre, cinque mesi dopo aver sospeso la loro partecipazione al processo di pace in corso a Doha, il J.E.M. ha inviato nell'emirato una delegazione, guidata dal vicepresidente del movimento, Mohamed Bahr Hamadein, per discutere la ripresa dei colloqui.

Oggetto della mediazione era anche la “liberazione” di Khalil Ibrahim, il leader del J.E.M., che dal mese di maggio era bloccato in Libia dopo che il governo del Ciad gli aveva impedito l’accesso al suo territorio per rientrare in Darfur.

Il governo di Khartoum è da principio apparso disposto a riaprire i colloqui con tutti i protagonisti politici presenti nella regione occidentale, volendo concludere ogni problematica relativa al Darfur, entro la fine dell’anno 2010, prima del referendum per l’autodeterminazione del Sud Sudan, previsto il 9 gennaio 2011.

Nonostante l’apparente volontà di entrambe le parti di trovare un sbocco diplomatico e politico alla guerra in Darfur, verso fine anno gli scontri si sono nuovamente intensificati.

In assenza di testimoni indipendenti non è stato ancora possibile ricostruire la dinamica di tali scontri.

La versione ufficiale dell’esercito sudanese è stata che i ribelli sarebbero stati costretti ad abbandonare alcune posizioni precedentemente occupate nel Darfur settentrionale, nei pressi del confine con il Ciad mentre nuovi scontri sarebbero avvenuti nel Darfur meridionale e nello stato del Kordofan.

L’espansione del conflitto nella regione limitrofa del Kordofan ha molto preoccupato la comunità internazionale poiché tale regione è già stata per lungo tempo teatro degli scontri nella guerra civile tra il nord e il sud del paese.

Sia Djibril Bassole, il mediatore a capo dei negoziati di pace in Qatar, sia Ibrahim Gambari, capo della missione Unamid in Darfur, hanno confermato la ripresa degli scontri⁶⁰⁹.

. Parallelamente, dopo una guerra civile durata oltre 20 anni, tra il 9 e il 15 gennaio 2011, il 98,83% dei sudanesi del sud, ha votato in favore della secessione da Khartoum e per l’indipendenza del Sud Sudan. I dati definitivi del referendum, svoltosi

⁶⁰⁹ Scommessa Sudan, *News Letter* 68, 15 novembre 2010, <http://www.campagnasudan.it>.

tra i 9 e il 15 gennaio, sono stati ufficializzati dalla commissione referendaria durante una cerimonia svoltasi a Khartoum l'8 febbraio, in presenza dei vertici del governo sudanese e di numerose personalità africane.

Il vice-presidente Ali Osman Taha ha confermato la volontà di cooperare del governo centrale, nonostante l'area di Abyei resti ancora teatro di scontro e molto contesa, dati i suoi numerosi giacimenti petroliferi.

Secondo Jean Ping, presidente della Commissione dell'Unione africana, per una piena applicazione degli accordi di pace del 2005 relativi all'asse Nord-Sud, i nodi da risolvere sono ancora molti⁶¹⁰.

Effettivamente dopo i risultati del referendum la situazione è tutt'altro che pacifica e avvengono quotidianamente scontri in cui rimangono troppo spesso coinvolti i civili.

In Darfur gli scontri sono ripresi con una nuova intensità e ai primi di marzo 2011 l'esercito sudanese ha dichiarato di aver attaccato e conquistato postazioni di ribelli della fazione dello S.L.M., guidata da Abdel Wahid Al-Nur.

Il 3 marzo il nuovo consigliere del presidente Bashir per il Darfur, Ghazi Salahuddin, al ritorno dai colloqui di pace in Qatar ha garantito l'organizzazione nei prossimi mesi di un referendum per decidere lo status del Darfur, anche al fine di unificare in una sola amministrazione i tre stati in cui la regione del Darfur è ancora oggi divisa.

Il J.E.M. ha dichiarato di non aver preso alcun accordo in questo senso ed ha nuovamente accusato il governo centrale di voler risolvere le problematiche del Darfur unilateralmente.

I nodi principali, allo stato ancora irrisolti, dei negoziati di pace tra i ribelli e Khartoum rimangono dunque quale sarà lo status del Darfur nonché l'eventuale istituzione di un indennizzo alle vittime del conflitto maggiormente colpite negli anni tra il 2003 e il 2007.

Secondo numerosi analisti, la divisione del territorio del Darfur è stata volontariamente favorita dal governo sudanese, che se ne sarebbe servita per evitare l'insorgere di un movimento separatista unitario e per meglio controllare il territorio.

Nell'ultimo anno la Corte Penale Internazionale ha formulato capi d'accusa anche nei confronti di alcuni membri dei movimenti ribelli.

⁶¹⁰ Scommessa Sudan, *News Letter* 73, 02 febbraio 2011, <http://www.campagnasudan.it>.

In particolare all'inizio del mese di marzo i giudici delle Corte penale internazionale hanno formalizzato le accuse contro due leader delle formazioni ribelli in Darfur - Abdallah Banda Abakaer Nourain e Saleh Mohammed Jerbo Jamus - che nel 2007 avrebbero attaccato i soldati della missione di pace dell'Unione Africana, uccidendo almeno 12 militari⁶¹¹.

Dopo oltre otto anni dall'inizio del conflitto, i dati raccolti dalle Nazioni Unite, contano oltre 300.000 vittime e almeno 3 milioni di sfollati.

Tali dati, tuttavia, non tengono presente la ripresa degli scontri avvenuta nel dicembre 2010 e di cui ancora ora, dopo oltre quattro mesi, si sa bene poco se non che la loro violenza raggiunge i livelli già raggiunti solo nel periodo compreso tra il 2003 e il 2007.⁶¹²

⁶¹¹ Scommessa Sudan, *News Letter* 74, 16 febbraio 2011, <http://www.campagnasudan.it>.

⁶¹² Articolo21, *Rapporto sulla situazione in Darfur 2010-2011*, http://www.articolo21.org/userFiles/rapporto2010_2011.pdf.

CAPITOLO VII - I RIFUGIATI DEL DARFUR: A CASE-STUDY

- 1. Presenza e trattamento dei rifugiati sudanesi in Sudan e nel Mondo**
- 2. Presenza e trattamento dei rifugiati del Darfur in Italia**
- 3. Le voci dei protagonisti e dei testimoni privilegiati in Italia**
- 4. Presenza e trattamento dei rifugiati del Darfur in Inghilterra**
- 5. Le voci dei protagonisti e dei testimoni privilegiati in Inghilterra**

“Quello che per loro contava nella Terra promessa non era la terra. Era la promessa.”

J.M. Guenassia, Il Club degli Incorreggibili Ottimisti

1. Presenza e trattamento dei rifugiati sudanesi in Sudan e nel Mondo

Il Sudan, dopo essere stato per lungo tempo meta di rifugiati in fuga dagli altri paesi africani, è diventato, come è emerso dall'analisi storico-politica appena svolta, scenario negli ultimi trenta anni di disordini e conflitti interni che hanno coinvolto la maggior parte della popolazione civile, e che hanno creato un fenomeno sempre più vasto di I.D.Ps.⁶¹³ e di rifugiati in fuga in cerca di protezione verso i paesi limitrofi e verso quelli occidentali. A partire dall'inizio della guerra civile tra il nord e il sud del paese, dopo il 1980, più di due milioni di cittadini sudanesi sono morti a causa del conflitto, circa un milione sono fuggiti nei paesi limitrofi e all'incirca sei milioni risultano sfollati all'interno del territorio, anche se ora dopo il referendum secessionista parte degli sfollati sta facendo lentamente rientro in Sud Sudan.

Dall'inizio del conflitto nella regione occidentale del Darfur la situazione è nettamente peggiorata e, in oltre nove anni, risultano sfollate in totale più di due milioni e mezzo di persone⁶¹⁴.

Gli sfollati interni al territorio sudanese, c.d. *Internally Displaced Persons*, hanno vissuto in condizioni precarie e terribili, dovendo aspettare mesi prima di essere raggiunti ed assistiti dalle associazioni umanitarie a causa della politica di Khartoum, che ha lungamente negato l'accesso al territorio sia ai convogli che ai voli umanitari.

In seguito alla firma degli accordi di pace tra il governo e l'S.P.L.A./M., nel gennaio 2005, si era aperta la speranza per gli sfollati della prima guerra civile di poter finalmente fare ritorno alle loro case, nei territori meridionali. Purtroppo tale speranza ha, come abbiamo visto, dovuto aspettare ancora numerosi anni per realizzarsi a causa da un lato dell'instabilità degli accordi di pace e, dall'altro, delle carenze di infrastrutture che nella regione sud, dopo oltre vent'anni di conflitto, erano scarse, in pessime condizioni e mal gestite.

Offrire tutela ai profughi interni è stato reso ancora più difficile dalla mancanza di effettive previsioni legislative che regolino la materia. La lentezza della risposta offerta dalle Nazioni Unite alla crisi del Darfur è stata, in parte, dovuta anche alle difficoltà incontrate nell'individuare un'agenzia competente ad affrontare il problema delle

⁶¹³ Internally Displaced Persons è un'espressione difficile da tradurre, ma forse l'espressione che più le corrisponde è quella di sfollati interni al territorio.

I.D.Ps.⁶¹⁵ Il governo di Khartoum, approfittando di questa incertezza, ha al principio affidato il compito di allestire campi profughi nella regione del Darfur all'*Organizzazione Mondiale per le Migrazioni*, la quale non fa parte delle agenzie delle Nazioni Unite e non ha esperienza nel settore della protezione agli sfollati.

I problemi relativi alla definizione dello *status* giuridico delle I.D.Ps., alla definizione di una normativa internazionale che possa assicurare loro un livello sufficiente di protezione e all'individuazione di un organismo internazionale competente in questo settore, sono creati principalmente dalla impossibilità di imporre ad uno stato determinate strutture e linee di condotta all'interno del suo territorio, senza il suo consenso. In questo senso il governo di Khartoum ha lungamente negato ogni possibilità di intervento all'interno del proprio territorio, da un lato per non dover rispondere del proprio coinvolgimento e delle proprie, discutibili, strategie di guerra, dall'altro per non voler mostrare al resto del mondo le vere ragioni alla base di uno sfollamento di tali proporzioni. Infatti nelle regioni a sud del paese, la maggior parte della popolazione fu obbligata dai combattimenti a spostarsi e a disperdersi, lasciando, casualmente, l'area dei giacimenti petroliferi pressoché disabitata. Nel perseguire i suoi scopi il governo centrale ha, coattivamente, spostato numerosi gruppi di persone, ricollocandoli in aree scelte dai suoi funzionari e spesso prive delle condizioni minime necessarie alla sopravvivenza. Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, durante la presentazione del suo Rapporto sul Sudan, nell'ottobre 2005, aveva dichiarato che, contrariamente a quanto affermato dal Governatore dello Stato di Khartoum, Abdel Haleem I-smail al-Mudafie,

*“migliaia di persone sono state forzatamente spostate verso siti in aree desertiche, a decine di chilometri da Khartoum dove non vi sono, o sono largamente insufficienti, i servizi minimi di sostentamento [...], queste ricollocazioni e la violenza che le accompagna [...] violano il diritto degli sfollati ad un ritorno volontario, sicuro e dignitoso...”*⁶¹⁶.

⁶¹⁴ P. Verney, *FMO Cuntry Guide: Sudan*, cit.

⁶¹⁵ M. Rafiqul Islam, “The Sudanese Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable”, *International Journal of Refugee Law*, giugno 2006, 18, pag. 358.

⁶¹⁶ Traduzione personale dall'inglese K. Annan, *Report on Sudan*, ottobre 2005, consultabile on-line all'indirizzo www.un.org.

Questi continui tentativi di ricollocare gli sfollati in aree diverse da quelle di appartenenza e, spesso, inadatte alla creazione di stanziamenti stabili, ha dato luogo a scontri continui tra la polizia e la popolazione sfociati poi in una serie di accuse false, arbitrarie ed esagerate nei confronti dei civili, i quali venivano nuovamente arrestati e maltrattati.

Diversa, ma non necessariamente migliore, è la situazione dei rifugiati sudanesi che cercano protezione nei paesi africani limitrofi. Nei territori del Kenya e dell'Uganda sono presenti decine di migliaia di rifugiati fuggiti a causa dei conflitti della prima guerra civile. Un'intera generazione è nata e cresciuta nei campi profughi kenioti e non ha mai conosciuto una vita diversa. Più di due milioni e mezzo di persone sono fuggite dal Darfur verso i paesi di confine, principalmente verso il Chad, che ne ospita attualmente più di 300.000. L'arrivo dei rifugiati in Chad è stato descritto dall'U.N.H.C.R. come "il più vasto esodo del mondo"⁶¹⁷.

Trovare dati statistici relativi alla sola situazione dei rifugiati in Darfur o provenienti dal Darfur, è molto difficile e gli stessi non sono aggiornati per tutti gli anni di osservazione. Esistono però dati relativi alla situazione generica del fenomeno dei rifugiati in Sudan, che possono tuttavia essere interessanti da considerare per rendersi conto della portata generale del fenomeno nel paese ma anche nelle aree limitrofe.

In proposito si veda la tabella di seguito riportata, elaborata dall'UNHCR nel gennaio 2011⁶¹⁸, dalla quale emerge che i rifugiati, o coloro cmq destinatari di un'altra forma di protezione internazionale, fuggiti dal Sudan tale periodo erano ben 387,288 ai quali devono aggiungersi gli oltre 23.000 richiedenti asilo la cui domanda è risulta ancora in attesa di essere esaminata.

Residing in Sudan [1]	
Refugees [2]	178,308
Asylum Seekers [3]	6,046
Returned Refugees [4]	7,070
Internally Displaced Persons (IDPS) [5]	1,624,100 IDP figure in Sudan includes 76,100 people

⁶¹⁷ Traduzione personale dall'inglese in P. Verney, *FMO Country Guide: Sudan*, cit., pag. 18.

⁶¹⁸ <http://www.unhcr.org/pages/49e483b76.html>

	who are in an IDP-like situation.
Returned IDPs [6]	143,000
Stateless Persons [7]	0
Various [8]	0
Total Population of Concern	1,958,524
Originating from Sudan [1]	
Refugees [2]	387,288
Asylum Seekers [3]	23,713
Returned Refugees [4]	7,070
Internally Displaced Persons (IDPs) [5]	1,624,100 IDP figure in Sudan includes 76,100 people who are in an IDP-like situation.
Returned IDPs [6]	143,000
Various [8]	0
Total Population of Concern	2,185,171

619

La vita nei campi profughi nei paesi limitrofi è generalmente precaria e senza possibilità di miglioramenti in futuro. I rifugiati presenti nei campi sono considerati c.d. rifugiati *de-facto*: vengono ospitati dal paese confinante e l'U.N.H.C.R. provvede, o

⁶¹⁹ Note:

* As at January 2011

1. Country or territory of asylum or residence. In the absence of Government estimates, UNHCR has estimated the refugee population in most industrialized countries based on 10 years of asylum-seekers recognition.
2. Persons recognized as refugees under the 1951 UN Convention/1967 Protocol, the 1969 OAU Convention, in accordance with the UNHCR Statute, persons granted a complementary form of protection and those granted temporary protection. It also includes persons in a refugee-like situation whose status has not yet been verified.
3. Persons whose application for asylum or refugee status is pending at any stage in the procedure.
4. Refugees who have returned to their place of origin during the calendar year. Source: Country of origin and asylum.
5. Persons who are displaced within their country and to whom UNHCR extends protection and/or assistance. It also includes persons who are in an IDP-like situation.
6. IDPs protected/assisted by UNHCR who have returned to their place of origin during the calendar year.
7. Refers to persons who are not considered nationals by any country under the operation of its laws.
8. Persons of concern to UNHCR not included in the previous columns but to whom UNHCR extends protection and/or assistance.
9. The category of people in a refugee-like situation is descriptive in nature and includes groups of people who are outside their country of origin and who face protection risks similar to those of refugees, but for whom refugee status has, for practical or other reasons, not been ascertained.

tenta di provvedere, alla realizzazione di campi sufficienti ad ospitare tutti, nel tentativo di soddisfare i bisogni primari e di gestire i rapporti con la popolazione e il governo dello stato ospite. Ma la vita dei profughi si svolge in una sorta di sospensione ed attesa nella speranza di poter rientrare, in un futuro incerto, in patria. Dalla tabella sopra riportata risulta come in realtà, rispetto a coloro che lasciano effettivamente il Sudan come profughi il numero di coloro che rientrano è quasi irrisorio. Alcuni, stanchi di continuare a trovarsi in una c.d. *refugee protracted situation*, lasciano i campi profughi cercando di raggiungere le città dove si perdono nei grandi numeri dei migranti clandestini e dove le condizioni di vita non sono certo migliori.

La situazione in Chad si è, negli anni, aggravata a causa dell'estremo livello di povertà in cui versa il paese, e ha causato scontri tra la popolazione locale, stremata dalla fame ma non assistita dalle O.N.G., e i rifugiati sudanesi soccorsi, invece, dall'U.N.H.C.R. Inoltre le continue incursioni della milizia *janjaweed* all'interno dei territori chadiani hanno inasprito le relazioni tra i due stati e hanno posto il governo di N'djamena⁶²⁰ di fronte alla necessità di decidere se tutelare la propria popolazione o i rifugiati del Darfur⁶²¹.

Alcuni dati, aggiornati al 2008/2009, riferiscono che a partire dal 2003 il conflitto in Darfur aveva allora coinvolto oltre 4.2 milioni di persone, delle quali circa 2.4 milioni vivevano in una situazione di nomadismo come profughi sfollati interni al Darfur stesso⁶²². Oltre 1.8 milioni del totale sono ragazzi minori di anni 18⁶²³.

La situazione affrontata dei rifugiati sudanesi che cercano protezione nei paesi arabi è stata ed è, tuttora, ancora più complessa. Infatti nella maggior parte dei paesi arabi è praticamente impossibile che essi ricevano il riconoscimento dello *status* di rifugiato, non vivono organizzati in campi e pochi sono effettivamente assistiti dall'U.N.H.C.R., vivendo pertanto in condizione di illegalità e precarietà⁶²⁴.

The data are generally provided by Governments, based on their own definitions and methods of data collection. A dash (-) indicates that the value is zero, not available or not applicable. Source: UNHCR/Governments. Compiled by: UNHCR, FICSS.

⁶²⁰ Capitale del Chad.

⁶²¹ In merito alle storie dei richiedenti asilo del Darfur, profughi nella regione del Darfur o accolti in Chad si veda J. Marlowe, A. Bain e A. Shapiro, *Darfur Diaries: Stories of Survival*, Nation Books, NY, 2006.

⁶²² John Holmes, U.N. sottosegretario per gli affari umanitari durante un discorso Avanti al Consiglio di Sicurezza, in merito alla situazione del Darfur nel 2008.

⁶²³ UNAMID <http://unamid.unmissions.org>.

⁶²⁴ Committee in Civil Project, *Invisible Citizens': Refugees, Expatriates and Internally Displaced Persons*, Issue Paper F 5, consultabile sul sito www.nubasurvival.com.

Ne è stato un esempio la situazione affrontata dai rifugiati del Darfur in Egitto. La situazione dei profughi sudanesi in Egitto ha caratteristiche particolari a causa delle relazioni che sono intercorse in passato tra i due paesi. In particolare in Egitto, ma anche in Libano e in Siria⁶²⁵, numerosi rifugiati del Darfur si sono lamentati del trattamento ricevuto dal personale locale dell'U.N.H.C.R., e hanno sostanzialmente asserito di "essere tenuti bloccati in un "limbo" amministrativo"⁶²⁶, in cui sono costretti ad aspettare, senza alcun tipo di assistenza, quasi due anni per vedere le proprie richieste d'asilo almeno esaminate. In Egitto, in particolar modo, le tensioni tra i rifugiati del Darfur, la sede locale dell'U.N.H.C.R. e le autorità locali sono sfociate in uno scontro molto violento alla fine di dicembre del 2005. Dalle fine di settembre dello stesso anno infatti, un gruppo di circa 3000 rifugiati provenienti dal Darfur si era accampato in un piccolo parco, nel quartiere di Mohandiseen, di fronte alla sede dell'U.N.H.C.R. del Cairo, per protestare contro la sospensione dell'esame delle loro richieste d'asilo. I rappresentanti dell'U.N.H.C.R. avevano infatti interrotto l'esame delle domande d'asilo, affermando che il Sudan, in seguito alla firma degli accordi di pace nel sud non era più un paese in guerra ed era, pertanto, considerato un luogo sicuro⁶²⁷ a cui far ritorno. Dopo tre mesi di proteste e trattative fallite, la notte del 29 dicembre, la polizia egiziana aveva cominciato lo sgombero dei profughi, tra cui donne e bambini, utilizzando dei cannoni a getto d'acqua e minacciando di intervenire con la forza. In seguito all'ennesimo rifiuto da parte dei rifugiati di abbandonare il parco, un gruppo composto da 5000 agenti della polizia egiziana, in tenuta antisommossa, aveva caricato gli asilanti, inermi e disarmati⁶²⁸.

Le fonti ufficiali delle autorità locali dichiararono la morte di 28 persone a seguito degli scontri. Ma le associazioni sudanesi presenti al Cairo e alcuni rappresentanti della stampa estera calcolarono un totale di almeno 265 vittime. Le autorità egiziane, interrogate sugli avvenimenti, dichiararono di essere intervenute su richiesta del personale dell'U.N.H.C.R.

⁶²⁵ In Siria vi furono numerosi scontri nel 2000 che videro coinvolti i rifugiati sudanesi provenienti dalle regioni a sud del Sudan. In P. Verney, *FMO Cuntry Guide: Sudan*, cit.

⁶²⁶ Traduzione personale dall'inglese in P. Verney, *FMO Cuntry Guide: Sudan*, cit., pag. 24.

⁶²⁷ D. Morse, *Murder from Darfur to Cairo*, 13 gennaio 2006, consultabile sul sito www.salon.com.

⁶²⁸ *Ibidem*.

Il Parlamento Europeo, il 19 gennaio del 2006⁶²⁹, emise una risoluzione “sull’Egitto e le violenze nei confronti dei rifugiati sudanesi”, nella quale venivano illustrati i fatti verificatisi al Cairo e venivano considerate anche precedenti violazioni dei diritti umani in Egitto. Furono anche ascoltate le testimonianze della stampa internazionale presente in loco sul numero delle vittime e sui successivi arresti degli asilanti e l’Egitto venne invitato al rispetto degli accordi internazionali, in particolare al rispetto del principio del *non-refoulement*, ex Art. 33, della Convenzione di Ginevra. La risoluzione del Parlamento Europeo, pur dimostrando un interesse dell’Unione relativamente all’accaduto, rimase un documento a valenza esortativa ma con poche possibilità di influenzare in maniera concreta i comportamenti delle autorità egiziane.

Peraltro, ai sensi della Direttiva sulle Procedure⁶³⁰, del 2005, prescindendo dai recenti eventi che ne hanno sconvolto l’assetto politico istituzionale, l’Egitto veniva considerato nel novero dei c.d. “paesi terzi sicuri”.

I rifugiati provenienti dal Darfur hanno poi incontrato forti ostilità anche in Israele. Infatti nonostante fino al mese di agosto 2007, fossero stati accolti circa 500 rifugiati provenienti dal Darfur, ai quali era stato concesso un permesso per motivi umanitari, il portavoce israeliano David Baker dichiarò che a partire dal 20 agosto 2007, “*la politica di respingere chiunque entri in Israele illegalmente, (dal confine a sud del paese con l’Egitto ndr) a partire da oggi verrà applicata a chiunque, inclusi coloro che arrivano da Darfur*”⁶³¹. Durante la notte precedente le autorità israeliane avevano già provveduto a respingere oltre confine almeno 48 richiedenti protezione internazionale provenienti dal Darfur senza esaminarne le domande.

Le autorità israeliane si sono giustificate spiegando che delle oltre 2.800 persone in cerca di protezione internazionale entrate illegalmente nel paese negli ultimi anni (sempre con riferimento agli anni precedenti il 2007), oltre 1.160 erano provenienti dal Sudan e che offrire protezione a tutte diventava impossibile. Peraltro, poichè provenienti dall’Egitto, a parere delle autorità israeliane, le stesse potevano presentare domanda di protezione internazionale in tale stato⁶³². Nonostante poi le autorità egiziane

⁶²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo sull’Egitto e le violenze nei confronti dei rifugiati sudanesi, 19 gennaio 2006, consultabile sul sito www.europarl.europa.eu.

⁶³⁰ Si veda supra, capitolo I.

⁶³¹ D. Baker, “Israel turns away Darfur refugees”, *BBC News*, 20.8.2007 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/6954663.stm>.

⁶³² *Ibidem*.

avessero rassicurato l'opinione pubblica che non avrebbero a loro volta respinto i richiedenti asilo darfuriani in Sudan, la polizia egiziana ha smentito tale circostanza all'*Associated Press*, sostenendo che gli stessi sarebbero stati rispediti in Sudan. Un impiegato del Ministero degli Esteri egiziano, rimasto anonimo, ha poi confessato alla stampa americana che l'Egitto non aveva in alcun modo garantito alle autorità israeliane l'accoglimento dei richiedenti asilo darfuriani e che queste, in realtà non avevano chiesto alcuna rassicurazione in merito⁶³³.

La situazione dei rifugiati sudanesi che riescono a raggiungere i paesi occidentali non è certamente più rosea. Prima del 1990, i pochi cittadini sudanesi che riuscivano a lasciare il paese erano membri appartenenti alla borghesia ricca ed intellettuale. Agli inizi degli anni '90, con l'avvento del regime musulmano-estremista, il flusso dei rifugiati sudanesi aumentò, ma l'apertura dei pozzi di petrolio e l'intensificarsi delle relazioni commerciali in questo settore, fecero in modo che, per molto tempo, l'occidente legittimasse il governo di Khartoum, respingendo pertanto gli asilanti provenienti dal Sudan⁶³⁴.

Non ho potuto reperire dati relativi alla situazione dei richiedenti asilo del Darfur in Australia e Nuova Zelanda, ma trovo interessante citare qui alcuni passaggi di una sentenza di appello, contro un diniego di protezione internazionale presentato da un richiedente asilo del Darfur, con la quale la *Refugee Status Appeal Authority* di Auckland, ha riconosciuto allo stesso lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra⁶³⁵. Si legge in essa, infatti:

“Bisogna qui considerare che l'appellante ha esposto un rischio di essere perseguitato se venisse riinviato in Sudan, fondato su due motivi. Il primo basato sul fatto che teme, quale persona di origine etnica mista reizgat/al-mesalit ma con numerosi tratti somatici africani (invece che arabi), di essere gravemente a rischio di persecuzione fisica da parte della milizia janjaweed e delle forze di governo. In secondo luogo, ha illustrato come data la sua età, idonea allo svolgimento del servizio militare, egli si opponga ad essere arruolato nel Sudanese Army poiché lo stesso si è reso respon-

⁶³³ E. Knickmeyer, “Israel to Block New Refugees From Darfur”, *Washington Post*, 20.8.2007, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/19/AR2007081900391.html.

⁶³⁴ P. Verney, *FMO Country Guide: Sudan*, cit.

⁶³⁵ Refugee Status Appeal Authority, n. appeal 76173, Auckland, 8 maggio 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/482430852.pdf>.

sabile di gravi violazioni dei diritti umani contro la popolazione del Darfur, per lo più di etnia africana, in particolare contro coloro che come lui discendono dalle etnia al-Mesalit. La presente autorità è soddisfatta e ritiene che vi sia un pericolo concreto che il richiedente, qualora fosse rinvio in Sudan potrebbe essere oggetto di persecuzione. Nel raggiungere tale conclusione sono considerati anche i seguenti fattori. Abbiamo in nostro possesso numerosi rapporti che documentano i rischi corsi dai darfuriani che hanno cercato protezione oltre mare una volta rinvio all'aeroporto di Khartoum (...). In secondo luogo se anche sopravvivesse e lasciasse l'aeroporto e fosse riportato in Darfur, l'appellante verrebbe posto in tale condizione, pur essendo già ora un profugo. Con la morte del padre, la fuga della madre e dei suoi fratelli e la distruzione della casa di famiglia, infatti le possibilità che l'appellante si ristabilisca in maniera sicura nel proprio villaggio sono poche. Se anche vi riuscisse il rischio che nello stesso vi siano nuove incursioni della Janjaweed rimane elevato. (...) L'effetto di forzare i darfuriani in condizione di marginalità costituisce di per sé "essere perseguitato" ai sensi della Convenzione di Ginevra. Tali persone soffrono numerose violazioni dei diritti umani, inclusa (ma non certo in maniera esaustiva) la violazione arbitraria della loro privacy, della sicurezza della loro persona, dell'unità familiare, della sicurezza fisica e dell'abilità di lavoro e/o di provvedere a loro stessi.⁶³⁶

Tale sentenza illustra in maniera molto chiara, in numerosi altri passaggi, come la Corte abbia fondato la propria decisione anche su una conoscenza puntuale e dettagliata della situazione dei richiedenti asilo del Darfur in Sudan e in altri paesi, basata sui rapporti di numerose organizzazioni non governative, nonché su alcuni precedenti giurisprudenziali e come, ciò nonostante, in sede amministrativa tali fattori non siano stati considerati e il richiedente asilo, giunto in Australia nel marzo 2007 e pur aver presentato immediatamente domanda di protezione internazionale, ha dovuto attendere oltre 14 mesi per vedersi riconoscere lo status di rifugiato.

La narrazione ora effettuata della situazione affrontata dai richiedenti asilo provenienti dal Darfur in Sudan e nel mondo non pretende certo di essere esaustiva, non

⁶³⁶ *Ibidem*. Traduzione personale dall'inglese.

formando peraltro l'oggetto principale di questa ricerca, ma serve ad avere una visione generale di come gli stessi sono trattati da diverse autorità e come, per essi, ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato o di altra forma di protezione internazionale sia sempre stato complicato quando non impossibile.

2. Presenza e trattamento dei rifugiati del Darfur in Italia

In Italia, come precedentemente specificato⁶³⁷, il fenomeno dell'asilo è relativamente recente. Tuttavia, data la particolare posizione geografica del nostro paese, negli ultimi anni gli sbarchi di rifugiati, provenienti soprattutto dall'Africa, si sono intensificati.

In seguito ad un breve colloquio telefonico, avvenuto nel 2007, con il Primo Segretario, presso l'Ambasciata Italiana a Khartoum, Andreina Marsella, è risultato che la maggior parte dei rifugiati, in fuga verso l'occidente, lasciavano allora il Sudan illegalmente attraverso le frontiere con il Chad, più facili da superare e proseguivano poi da lì verso la Libia dove, tramite associazioni criminali, s'imbarcavano per raggiungere le coste italiane. La signora Marsella aveva anche riferito che i visti rilasciati dall'Ambasciata Italiana a cittadini sudanesi, nel corso dell'anno 2006, erano risultati essere circa 900, ma non esistevano dati su quanti di coloro in possesso di un visto temporaneo avessero poi fatto ritorno. Il tipo di visto e le motivazioni per cui era stato rilasciato non furono specificati. La signora Marsella, inoltre, non aveva potuto fornirmi dati precisi relativamente all'effettivo numero di profughi interni presenti nel territorio e di rifugiati che lasciavano il paese, in quanto le autorità sudanesi, più volte interpellate sull'argomento, non avevano fornito risposte attendibili. Un tentativo più recente di ottenere dati aggiornati dall'Ambasciata Italiana a Khartoum non ha fornito risultati.

Secondo i dati elaborati dal programma di ricerca statistica dell'UNHCR, i richiedenti asilo provenienti dal Sudan, - non sono purtroppo disponibili dati relativi ai soli darfuriani - , che hanno presentato domanda di protezione internazionale in sede amministrativa, tra il 2006 e il 2010 sono riportati nella tabella di seguito⁶³⁸:

⁶³⁷ Si veda *supra*, capitolo III.

⁶³⁸ UNHCR Statistical Online Population Database, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Dati estratti il 30.03.2011, www.unhcr.org/statistics/populationdatabase.

-Asylum Seekers -> Applied during year (First Instance Only) -> Originating from -> World -> A/S (Applied during year) Originating from -> Sudan in Italy					
(Periodicity: Year, Applied Time Period: from 2006 to 2010)					
	2006	2007	2008	2009	2010
Italy	0	383	493	90	38

Tali dati, come vedremo non collimano completamente con quanto riferito dai rappresentanti delle comunità locali sulla popolazione darfuriana effettivamente presente sul territorio, in parte a causa degli arrivi precedenti a tale periodo, ma anche al fatto che non tutti hanno presentato domanda di protezione internazionale immediatamente all'arrivo o direttamente in Italia e alcuni sono poi stati ricongiunti da altri parenti, ma non se ne discostano neppure in maniera significativa.

Relativamente alla presenza dei rifugiati del Darfur in Italia, ritengo sia interessante riferire cinque diverse situazioni, verificatesi in quattro diverse città italiane negli ultimi anni, che possono illustrare in modo chiaro le conseguenze dovute alle mancanze del sistema italiano di accoglienza e protezione dei rifugiati.

Mi riferisco, in particolare, ai 53 rifugiati sudanesi “fantasmi” a Palermo, nel 2003, allo sgombero dello stabile situato in Via Lecco 9, a Milano, nel dicembre del 2005⁶³⁹, alla protesta di un gruppo di circa 190 rifugiati, la maggior parte proveniente dal Darfur, in cerca di una sistemazione stabile, avvenuta a Torino, nel febbraio del 2007, all'iniziativa assunta da un'O.N.G. di Parma per ospitare un gruppo di 25 asilanti, anch'essi privi di una sistemazione, ad aprile del 2007, all'occupazione abusiva di una palazzina abbandonata a Torino, in via Bologna da parte di un gruppo di circa dieci darfuriani titolare di protezione sussidiaria, nel 2009.

Il primo caso citato si è verificato a Palermo, nel 2003 ed ha poi avuto dei risvolti in tempi recenti. Un gruppo di rifugiati sudanesi, la maggior parte proveniente dal Darfur, i quali avevano raggiunto Lampedusa in barca, nel 2001, ed erano poi stati rinchiusi per oltre venti giorni nel C.P.T.A. di Agrigento⁶⁴⁰, sono infine giunti a Palermo. Nei mesi seguenti grazie all'aiuto di un centro d'accoglienza per immigrati, allestito da Padre Meli presso la Parrocchia di Santa Chiara, gli asilanti sudanesi hanno potuto pre-

⁶³⁹ Contestualmente agli scontri tra i rifugiati del Darfur e la polizia, al Cairo.

⁶⁴⁰ Il C.P.T.A. di Agrigento è stato poi chiuso.

sentare domanda d'asilo e hanno percepito per qualche tempo uno scarso sussidio, elargito dalla prefettura locale. In seguito si sono spostati presso la "Missione di speranza e carità", gestita dal frate laico Biagio Conte. Si trattava di uno spazio d'accoglienza per immigrati allestito all'interno di un ex-caserma dell'aeronautica, occupata abusivamente. Lo spazio era riempito ben oltre le sue possibilità e le condizioni di vita al suo interno erano rese sempre più inadeguate dalla sovrappopolazione e dalle regole rigidissime⁶⁴¹, istituite all'interno della Missione. In seguito ad un diverbio avvenuto, alla fine di febbraio del 2003, tra tre asilanti sudanesi e un altro immigrato proveniente da un'altra regione africana, e alla conseguente espulsione dei tre ragazzi, l'intera comunità sudanese, inclusi i darfuriani, decise di abbandonare la Missione, per trovare una sistemazione più idonea e dignitosa. Dopo aver vagato per Palermo per giorni senza che fosse proposta alcuna soluzione istituzionale, gli stessi sono stati accolti ed ospitati presso lo spazio occupato dal Laboratorio Zeta, un centro socio-culturale molto attivo nella lotta all'antirazzismo. Luca⁶⁴², uno degli operatori del Laboratorio Zeta, ha spiegato: "Sono arrivati qui perché a Santa Chiara non c'era più spazio, visto che parte della struttura è stata danneggiata dal terremoto di qualche mese fa. Hanno trascorso qualche tempo nella missione di Biagio Conte, un frate laico che nel suo centro ha regole rigidissime: non possono entrare le donne, non si può guardare la televisione, non si può stare a chiacchierare in gruppi maggiori di tre...". La sistemazione presso il Laboratorio Zeta doveva essere temporanea, "un paio di notti al massimo"⁶⁴³, in realtà dopo poco, divenne evidente che sarebbe diventata quasi permanente. Tuttavia il Laboratorio Zeta, essendo allora uno spazio occupato, non poteva essere riconosciuto come una soluzione dalle istituzioni che non erano però neppure disposte a trovare agli asilanti sudanesi darfuriani una sistemazione differente. Non potevano ufficialmente riconoscere che vivevano lì, in uno spazio abusivo da sgomberare; così non concedettero al Laboratorio la possibilità di allacciarsi all'acqua corrente, ma periodicamente rifornivano il centro, tramite un'autocisterna per consentire un minimo di igiene personale agli "ospiti". Inoltre ben presto i sussidi finirono e il Laboratorio Zeta dovette organizzarsi autonomamente per fornire il vitto agli "ospiti". Gli operatori del Laboratorio Zeta intanto partecipavano alle riunioni coi rappresentanti di prefettura, comune e provincia, per cercare

⁶⁴¹ Si veda *infra*, paragrafo 3, la testimonianza diretta su questa esperienza.

⁶⁴² P. Abbate, "Cinquantatrè sudanesi 'fantasmi' a Palermo", *Il Manifesto*, 21 aprile 2003.

⁶⁴³ *Ibidem*.

soluzioni istituzionali, adeguate e soddisfacenti. Concretamente, solamente la provincia si era impegnata a concedere quattro case cantoniere fuori Palermo, ma solo per un periodo di tre mesi e solamente per 24 persone. All'impegno formale tuttavia non fece seguito alcuna iniziativa concreta. Nello stesso momento venne presentata un'interpellanza del consigliere comunale Antonella Monastra al sindaco, per sapere «che fine hanno fatto i 500 mila euro versati da stato e regione al Comune come fondi per i rifugiati»⁶⁴⁴, a cui tuttavia non seguì alcuna risposta. In seguito alle attività di Emergency, del Ciss, dell'Asgi, del centro di documentazione Peppino Impastato, del Forum sociale siciliano, e di Libera si propose di istituire proprio al Laboratorio Zeta uno spazio interculturale, punto di partenza per la creazione di un centro di accoglienza «pubblico, laico e autogestito» a Palermo. E venne anche lanciata una sottoscrizione popolare “Pro rifugiati sudanesi”, per garantire loro tramite il Centro i mezzi minimi di sostentamento e per coprire le spese legali necessarie per la presentazione delle domande d'asilo. In questo primo caso ma, come vedremo in seguito, anche negli altri l'assenza delle istituzioni nel fornire assistenza, legale e non, ai richiedenti asilo è lampante e, al tempo stesso, sconcertante.

Dopo numerosi anni nel quale il Laboratorio Zeta di Palermo ha continuato ad operare offrendo accoglienza ed aiuto ai rifugiati sudanesi in prevalenza del Darfur sempre a margine della legalità, il 20 gennaio 2010, lo stesso è stato sgomberato. Il Comune di Palermo non è stato capace di chiudere la mediazione allora in corso da alcuni mesi “per assegnare agli occupanti la gestione della struttura, sita in via Boito a Palermo, nonostante i numerosi riconoscimenti dell'utilità sociale delle attività del Laboratorio Zeta e le forniture di acqua, luce e provviste”⁶⁴⁵, nonostante persino il portale web del Comune di Palermo descrivesse il laboratorio Zeta come uno dei luoghi di accoglienza per i richiedenti asilo che la città offriva. Quella notte oltre venti titolari di protezione internazionale, sgombrati dalla struttura hanno dovuto dormire all'aperto, perchè il Comune non ha saputo, o voluto, trovare alcuna soluzione alternativa per la notte⁶⁴⁶.

⁶⁴⁴ *Ibidem.*

⁶⁴⁵ F. V. Paleologo, *Sgomberato lo Zetalab. Feriti ed arresti, cacciati i rifugiati sudanesi*, 20 gennaio 2010, terre libere.org, <http://www.terrelibere.org/3942-palermo-sgomberato-lo-zetalab-feriti-ed-arresti-cacciati-i-rifugiati-sudanesi>.

⁶⁴⁶ *Ibidem.*

Il 9 febbraio 2010 i rifugiati sudanesi hanno inoltrato una lettera alle autorità palermitane chiedendo loro aiuto⁶⁴⁷:

“Nel Darfur, che è la regione da dove noi arriviamo, dal 2003 c’è una terribile guerra civile che ha causato circa 500.000 morti e 2 milioni di profughi. Noi siamo stati costretti a scappare, a lasciare le nostre famiglie, il nostro lavoro, la nostra terra per non rischiare ogni giorno di morire. E in Sudan i problemi politici stanno aumentando sempre più. Qui in Italia abbiamo ottenuto l’asilo politico. Da quando siamo a Palermo (alcuni arrivati nel 2003, altri negli anni seguenti) viviamo in via Boito 7, al Laboratorio Zeta, che è diventato la nostra casa. Assieme ai ragazzi italiani abbiamo ricominciato a vivere, quando è possibile a lavorare ed anche a studiare l’italiano e conoscere i nostri diritti. Dal 19 gennaio, dopo uno sgombero, dormiamo nelle tende. E da allora ci chiediamo se un paese dove l’asilo politico è un diritto, non deve anche garantire la nostra permanenza nel luogo che ci ha accolti quando non avevamo nessuno che ci aiutava. Abbiamo passato più di venti giorni all’aperto con pioggia, gelo e vento forte, ma per noi la questione non è solo quella di un letto per dormire. Al Laboratorio Zeta abbiamo vissuto anche un sacco di eventi sociali: abbiamo festeggiato matrimoni, abbiamo pianto insieme i nostri morti, abbiamo gioito quando sono nati nuovi bambini.”⁶⁴⁸

In maniera simile sono indicativi anche gli eventi di Via Lecco 9, a Milano, che ebbero origine durante l’estate del 2005, quando un gruppo composto da circa duecento africani, di cui parte provenienti dal Darfur, alloggiati in pessime condizioni in una ex caserma dell’Aeronautica Militare, situata alla periferia della città, decisero di cercare una differente sistemazione. I rifugiati, dopo aver atteso per alcuni mesi una soluzione istituzionale, il 15 novembre, dello stesso anno procedettero ad occupare illegalmente uno stabile abbandonato in Via Lecco, al civico 9. Quando, nei giorni seguenti, la Prefettura controllò i documenti degli occupanti, contò 269 persone, tra cui 25 donne e 10 bambini. Tra essi 23 risultarono avere lo *status* di rifugiato ex Convenzione di Ginevra,

⁶⁴⁷ Il testo integrale è disponibile sul sito dello Zetalab al seguente indirizzo <http://www.inventati.org/zetalab/index.php?mod=read&id=1265735449>.

⁶⁴⁸ *Ibidem*.

32 erano asilanti in attesa dell'audizione davanti alla Commissione e 214 avevano il permesso di soggiorno per motivi umanitari⁶⁴⁹. L'edificio di Via Lecco era composto da una struttura pericolante di 4 piani e, benché privo di luce, acqua e riscaldamento, venne considerato dai rifugiati più idoneo e dignitoso della precedente sistemazione offerta loro dal Comune di Milano. Dopo alcuni giorni di resistenza pacifica, il 27 dicembre del 2005 la polizia procedette allo sgombero dell'edificio. Per i 269 rifugiati sgomberati non era, tuttavia, stata prevista un'alternativa idonea. Dopo una notte passata all'aperto, il giorno successivo, i rifugiati furono portati al Centro della Protezione Civile, in Via Barzaghi, a Milano. Senza apparenti ragioni vennero trattenuti presso tale centro tutto il giorno, senza che venisse fornito loro neppure un pasto. Alle delucidazioni che furono richieste in proposito, l'Assessore alla Sicurezza, G. Manca, eletto nelle liste di A.N., dichiarò: *“Non abbiamo previsto nessun pasto caldo perché prima dovevano accettare le nostre condizioni”*⁶⁵⁰. La stessa sera, non essendo stato trovato un accordo, i rifugiati si accamparono sotto la neve, in Piazza del Duomo e solo allora il Presidente della Provincia Penati decise di sistemarli temporaneamente nel Palazzo della Provincia, in Via Isimbardi. La soluzione, evidentemente adottata in una situazione di emergenza, diede il via ad uno scontro sulle competenze tra Provincia e Comune⁶⁵¹. Il giorno seguente, grazie alla mediazione della Provincia, venne trovato un accordo e i rifugiati acconsentirono ad essere sistemati temporaneamente, fino al 10 gennaio 2006, in container e dormitori sparsi tra Milano e Legnano. L'allora Sindaco Albertini, chiamato a rispondere della propria assenza durante le trattative, dichiarò: *“Innanzitutto facciamo chiarezza sullo status delle persone di cui parliamo: 15 sono rifugiati, 15 richiedenti asilo e 231 clandestini ma dotati di permesso di soggiorno provvisorio per motivi umanitari”*⁶⁵². Ritengo che tale dichiarazione sia esemplificativa della posizione assunta da certe forze politiche italiane in materia d'asilo nonché della loro ignoranza in materia. Come abbiamo avuto modo di approfondire nel terzo capitolo, infatti, l'allora permesso di soggiorno per motivi umanitari, peraltro molto diffuso tra i darfuriani, ora titolari di protezione sussidiaria, escludeva automaticamente che gli stessi fossero clandestini conce-

⁶⁴⁹ Via Lecco 9, Reportage a cura di Daniela Padoan, in onda a gennaio del 2006 su Rainews24, reperibile on-line all'indirizzo www.rainews24.it.

⁶⁵⁰ Presentazione del Reportage Via Lecco 9, D. Padoan (a cura di), reperibile sul sito http://www.speakers-corner.it/bompiani/minisiti/testimonianze/via_lecco9.htm.

⁶⁵¹ Ibidem.

⁶⁵² Ibidem.

dendo loro un titolo idoneo alla permanenza e al soggiorno nel territorio italiano. Le sistemazioni offerte dal Comune si rivelarono in breve tempo insufficienti e, in seguito alla pubblicazione di foto che testimoniavano le scarse condizioni igienico-sanitarie offerte dai container e alla visita di un rappresentante dell'U.N.H.C.R., l'Assessore Maiolo acconsentì a cercare altre soluzioni temporanee che furono, alla fine, giudicate soddisfacenti. Una sola soluzione, quella che prevedeva che il gruppo di rifugiati sudanesi, la maggior parte dei quali provenienti dal Darfur, fossero alloggiati nel dormitorio di Viale Ortles, data la mancanza di spazio e strutture, non fu accettata. Secondo, però, quanto sostenuto dal rappresentante dei 63 rifugiati sudanesi, l'Assessore Maiolo li minacciò di privarli dei permessi di soggiorno per ragioni umanitarie qualora non avessero accettato la soluzione offerta. Per questa ragione i rifugiati abbandonarono il dormitorio di Viale Ortles, nell'intento di raggiungere la sede dell'O.N.U. a Ginevra, per denunciare il trattamento subito a Milano⁶⁵³. Dopo essere stati fermati e arrestati dalle autorità svizzere e in seguito a numerose conversazioni intercorse tra le Nazioni Unite, il governo svizzero e quello italiano, rientrarono in Italia, dove grazie ad una mediazione della Provincia e di alcune O.N.G. locali, acconsentirono a sistemarsi nuovamente in Viale Ortles, dove però a quel punto fu loro concesso di trattenerli solamente durante le ore notturne. Dopo alcune settimane furono destinati al Convitto di Viale Piceno, soluzione che fu ritenuta idonea da tutte le parti in causa.

Al termine della vicenda l'Assessore Maiolo, che aveva già rilasciato dichiarazioni molto forti e, peraltro, dubbie in precedenza, dichiarò ai giornali:

*“con questa gente si rischia di diventare razzisti. I cittadini mi rimproverano di troppa cedevolezza, la cosa più leggera che dicono dei rifugiati è fo-
eura di ball”*⁶⁵⁴.

Nella città di Torino⁶⁵⁵, dove era stata registrata la presenza di un gruppo di circa 200 asilanti, la maggior parte proveniente dal Darfur, nel mese di febbraio del 2007 un gruppo composto da circa 50 di loro, sbarcati sulle coste italiane nel mese di dicembre, organizzò una protesta davanti al Palazzo del Comune, richiedendo alle autorità locali che fosse fornita loro una sistemazione stabile. I primi ad intervenire furono i membri

⁶⁵³ *Ibidem.*

⁶⁵⁴ *Ibidem.*

del Comitato Cittadino dell'ARCI, che prestarono assistenza al gruppo di rifugiati direttamente sul luogo della protesta e che misero a disposizione i locali di due circoli ARCI, come sistemazione temporanea. Stefano, operatore sociale del Circolo Arci la Fucina del Lampadiere, ha dichiarato: "Il Comune ci chiese di ospitarli per pochi giorni, una settimana al massimo. All'inizio alloggiammo presso la sede del Circolo 27 rifugiati, la maggior parte del Darfur, tutti dotati di permesso di soggiorno per motivi umanitari. La sede del nostro Circolo però era troppo piccola, non c'era la cucina, i servizi erano inadatti e riscaldarla era un problema. Si sono fermati da noi dal 4 dicembre al 15 gennaio, nell'attesa che il Comune trovasse delle soluzioni più durature, e intanto abbiamo costruito la cucina, messo a posto i bagni e ricavato una stanza da otto, costruendo un muro di cartongesso". I rifugiati darfuriani, però, necessitavano di una soluzione più duratura onde poter stabilire la residenza, frequentare corsi di formazione professionale e cercare lavoro. Per questa ragione il Comitato Cittadino dell'A.R.C.I. si mise in contatto con il *Tavolo per i Rifugiati Politici*, composto da *Amnesty International*, *Sermig*, *Pastorale per i Migranti*, *Associazione Frantz Fanon*, *Asgi* e numerose altre associazioni, in modo da poter trovare una soluzione. Dopo una serie di trattative tra le autorità locali, i rappresentanti dei rifugiati e quelli del *Tavolo per i Rifugiati Politici* si trovò un accordo che prevedeva la sistemazione non solo di coloro che avevano partecipato alla protesta, ma di tutti i 190 rifugiati provenienti dal Darfur, in alcuni edifici gestiti da un ente locale per un periodo abbastanza lungo (9 mesi), e in un'altra serie di sistemazioni.

La rete dei Circoli Arci di Torino, ha presentato due progetti al Comune di Torino, onde fornire un alloggio, ma anche un percorso di formazione e inserimento nella società italiana e nel mondo del lavoro, al gruppo di rifugiati.

All'inizio del 2008 otto ragazzi rifugiati del Darfur, erano ospitati presso il Circolo Arci, la Fucina del Lampadiere, una ventina presso il Circolo Arci Dravelli, e altri erano stati dislocati presso appartamenti da sei o otto persone.

Stefano, operatore presso la Fucina del Lampadiere, ha dichiarato: "Non avevamo mai gestito situazioni di questo tipo prima. Per quel primo mese in cui erano qui in 27 non abbiamo mai ottenuto i rimborsi. Ora (nel 2007) il Comune di Torino, ci rimborsa circa 17 euro al giorno, per ognuno degli otto ragazzi che sono ospitati presso il no-

⁶⁵⁵ *Emergenza Darfur*, Arci Nuova Associazione, Comitato di Torino (a cura di), 10 febbraio 2007, con-

stro circolo. Con quei soldi cerchiamo di fare la spesa, che poi si gestiscono e cucinano da soli, e cerchiamo di dar loro piccole cifre per le spese quotidiane.”

Al Circolo Arci Dravelli, la situazione è un po' più complessa dato l'elevato numero degli ospiti. Valentina, operatrice sociale della rete degli Arci torinesi, mi spiega: “Non è stato possibile dar loro la possibilità di cucinare al Dravelli, perché in venti la gestione della cucina sarebbe troppo caotica, pertanto è sempre necessario che vi sia qualcuno che organizzi i pasti, mentre i ragazzi sono a scuola o al lavoro. Inoltre, data l'esiguità dei rimborsi è difficile anche offrire loro una dieta variata. La cosa più semplice e più economica da cucinare è la pasta. Alla lunga, però, anche loro un po' si sono stufati di mangiare sempre pasta”.

I Circoli Arci, all'interno dei loro progetti, hanno previsto anche un percorso di formazione che prevede l'insegnamento della lingua italiana e la frequenza di corsi professionali di avviamento al lavoro.

Per i corsi di italiano presso la Fucina del Lampadiere, Stefano mi ha spiegato che si sono rivolti alla facoltà di lingue dell'università di Torino, dove hanno trovato tre ragazzi, frequentanti i corsi di arabo, che si sono offerti di dare delle classi di italiano nel fine settimana, mentre per i corsi professionali hanno inserito i ragazzi rifugiati in una serie di scuole professionali dove studiano per diventare tornitori, saldatori e falegnami. In seguito è la scuola stessa che cerca di procurare loro uno stage presso un'azienda, nella speranza che si possa poi trasformare in un lavoro stabile.

Ancora una volta le soluzioni approntate dal sistema italiano d'asilo sono risultate insufficienti e ancora una volta è stato necessario l'intervento delle Organizzazioni Non Governative per trovare sistemazioni pratiche e concrete. Data la mancanza di strutture pubbliche destinate a questo settore e date le lacune del nostro sistema legislativo in materia di asilo, garantire protezione ed assistenza ai rifugiati, in Italia, risulta davvero arduo, se non addirittura impossibile.

Un caso analogo⁶⁵⁶, ma a cui non fu mai trovata una soluzione definitiva, si è verificato a Parma, a metà del mese di aprile del 2007. Un gruppo di circa 25 persone provenienti da diverse aree africane, tra le quali il Darfur, dopo essere state trattenute

sultabile sul sito <http://www.arcitorino.it/darfur> .

⁶⁵⁶ E. Ferri, *Rifugiati dal Darfur – L'accoglienza italiana*, Redazione Progetto Melting Pot Parma, 16 aprile 2007, consultabile sul sito www.meltingpot.org .

nei centri di identificazione e aver ottenuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari, erano state rilasciate ma senza alcun tipo di assistenza.

Arrivati nella città di Parma, durante l'inverno del 2006/2007 sono stati alloggiati, su iniziativa di un gruppo di associazioni locali, in un dormitorio che però è stato chiuso alla fine della stagione. Trovatisi nuovamente senza una sistemazione stabile, sono stati aiutati dal *Comitato Antirazzista* locale e hanno occupato un edificio abbandonato. Di loro non è più stato possibile reperire alcuna informazione.

Alla fine dell'anno 2010 sono entrata in contatto a Torino con un mediatore culturale di origine sudanese, in Italia ormai da oltre vent'anni, T.⁶⁵⁷, che da oltre quattro collabora con vari centri di accoglienza sostenuti dal Comune di Torino presso i quali sono stati ospitati numerosi richiedenti asilo del Darfur. Grazie al suo aiuto sono entrata in contatto con un gruppo di circa dieci ragazzi provenienti dal Darfur, ai quali nel periodo tra il 2007 e il 2008 è stato concesso il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ora convertito in protezione sussidiaria. Nonostante la regolarità del loro soggiorno in Italia, gli stessi si sono trovati privi di alcuna assistenza e insieme ad altri piccoli gruppi di asilanti hanno occupato uno stabile sito in Via Bologna a Torino, dove ormai risiedono da quasi tre anni. T. e altri operatori del Comune hanno cercato di portare avanti un dialogo tra questi richiedenti e le istituzioni, ma da un lato è risultato che

“i darfuriani non si fidano, un po' per le terribili esperienze vissute in patria con le istituzioni un po' perché anche in Italia, sono rimasti delusi troppe volte, preferiscono restare uniti in una situazione al limite della legalità che essere separati e sparsi per il territorio. Dall'altro lato il Comune non si è troppo applicato per trovare soluzioni effettive al problema. Sostanzialmente la soluzione di Via Bologna ha fatto comodo a tutti, non so di chi sia la proprietà ma il Comune ben sapendo che lo stabile è occupato non ha mai cercato di sgomberarlo e dall'altra parte gli asilanti, rassicurati dal potervi restare si sono ben guardati dall'avanzare richieste di assistenza o aiuti”.

Esemplificativa delle difficoltà incontrate dai richiedenti asilo darfuriani, è anche la storia di Suleiman Ahmed, rappresentante in Italia del movimento ribelle S.L.M.,

⁶⁵⁷ Alcune dichiarazioni della sua intervista sono riportate nel prossimo paragrafo.

giunto in Italia a Lampedusa, attraverso la Libia il 31 maggio 2003⁶⁵⁸. La sua domanda fu esaminata nell'allora C.P.T.A. di Crotone e gli venne riconosciuto lo *status* rifugiato, anche grazie agli evidenti segni di tortura che aveva su tutto il corpo. Nel 2005 si recò in Chad e dopo aver visitato numerosi campi profughi, riuscì a rintracciare il suo unico figlio superstite Muhammad Suleiman. Rientrato in Italia chiese il ricongiungimento familiare del figlio ma le autorità chadiane e italiane si rimbalzarono la responsabilità su tale decisione per molto tempo. Solo il 25 ottobre del 2007 il figlio ancora minorenne, fuggito dal Darfur anche per essersi sottratto al servizio militare, riuscì finalmente ad entrare in Italia. Il 13 giugno dell'anno seguente Ahmed si è recato nuovamente in Chad, in cerca di sopravvissuti della propria famiglia, e per portare avanti il proprio lavoro di promozione delle storie dei richiedenti asilo darfuriani, ma è stato arrestato per spionaggio dal governo di N'Djamena che ha motivato l'arresto collegando Ahmed agli agenti dei movimenti ribelli da sempre impegnati a destabilizzare l'autorità dello Stato confinante⁶⁵⁹. Non se ne sono più avute notizie.

Notizie più recenti, risalenti al 23 marzo 2011⁶⁶⁰, riferiscono invece la nascita a Trento del "Coordinamento dei Darfuri del Nord-Est", un ulteriore tentativo di riunire la folta comunità di rifugiati del Darfur in Italia, presenti anche a Roma, Parma, Torino e Milano. L'iniziativa è coordinata, tra gli altri, da Abdulwahab Ahmed, rifugiato del Darfur il quale ha dichiarato:

“Solo a Trento abbiamo già un gruppo di dieci giovani, attivamente impegnati nella divulgazione nelle scuole di quanto accade in Darfur, la nostra amata terra. Abbandonarla non è stata facile, rompere con la famiglia, soprattutto per me, così legato a mia madre, morta mesi fa. Sono qui dal 2005, e grazie a mio padre che era già qui in Italia come rifugiato, sono stato più fortunato di altri miei connazionali, spesso senza lavoro, perduti tra l'alcool e la manovalanza nella vendita di prodotti contraffatti. Io invece voglio crescere, studiare, lavorare. Con il nostro gruppo testimoniamo,

⁶⁵⁸ Si veda il documentario “*Darfur chiama Italia. Ciad risponde?*”, di V. Brigida, prodotto da Donnellybertàdistampa, reperibile http://www.youtube.com/watch?v=Hv_3s37A_hw.

⁶⁵⁹ Articolo “*Rappresentante dei rifugiati del Darfur in Italia arrestato in Ciad, Accusato di spionaggio*”, del 25 giugno 2008, www.partitodemocratico.it/dettaglio/53717/rappresentante-dei-rifugiati-del-darfur-in-italia-arrestato-in-ciad.

⁶⁶⁰ M. Annarumma, *Nasce a Trento il Coordinamento dei Darfuri del Nord-Est*, Italian Blogs For Darfur, 23 marzo 2011, <http://itablogs4darfur.blogspot.com/2011/03/nasce-trento-il-coordinamento-dei.html>.

ognuno con le proprie storie, il dramma di un popolo in fuga, vittima, prima della guerra, del razzismo arabo del Nord, che mal vede i darfuriani”.

Il Coordinamento dovrebbe occuparsi di far conoscere la storia del Sudan e del conflitto del Darfur nelle realtà locali, di promuovere azioni politiche e di lobbying a favore dei profughi del conflitto. Ahmed, in merito alla attuale situazione in Libia e al ruolo di tale paese nei movimenti migratori degli asilanti, ha dichiarato:

“al contrario di quanto si creda, Gheddafi era sì un dittatore, ma ha sempre fatto il doppio gioco, aiutava il governo sudanese, ma anche i ribelli. A noi permetteva di arrivare in Libia, di fermarci o di proseguire per l’Europa, al contrario di molti altri Paesi vicini, come l’Egitto.”

Come meglio specificato nel capitolo 5, nonostante le ricerche svolte in Italia non sono riuscite a reperire sentenze relative alla situazione specifica degli asilanti del Darfur se non una del Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia la sentenza n. n.1398, del 26 marzo 2008 nella quale pur rilevando il difetto di giurisdizione del TAR in materia di riconoscimento della protezione internazionale è al contempo stato affermato:

“Per il resto, invece, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento del diniego di rinnovo del permesso di soggiorno, adottato dalla Questura di Lecce. Al riguardo, si deve osservare che il ricorrente è originario della regione sudanese del Darfur, la quale negli ultimi anni (e la cosa costituisce fatto notorio, vista la risonanza che tali eventi hanno avuto sui mass media di tutto il mondo. In ogni caso, in allegato al ricorso è stata depositata documentazione che comprova la gravissima situazione esistente nel Paese africano) è stata teatro di sanguinosi scontri ed eccidi. Fra le vittime di tali accadimenti è ricompreso il fratello del ricorrente, a causa della religione professata.

Pertanto, pur non avendo il sig. A. fornito la prova che le persecuzioni di cui si è detto lo riguardavano uti singulus (per la qual cosa la Commissione Centrale gli ha negato lo status di rifugiato), è evidente che egli, qualora dovesse far ritorno in Sudan potrebbe essere comunque vittima di atti di violenza e/o di torture.

*Se così è, ne consegue che l'Amministrazione ha violato il disposto dell'art. 5, comma 6, del T.U. n. 286/1998, nella parte in cui la norma vieta il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno nel caso in cui ricorrano seri motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali assunti dall'Italia. Nel caso di specie, non c'è dubbio che tali motivi sussistano, per cui il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno va annullato*⁶⁶¹.

3. Le voci dei protagonisti e dei testimoni privilegiati in Italia

Come ho accennato precedentemente l'investigazione empirica è stata svolta in luoghi e con modalità tra loro differenti, a seconda delle possibilità e delle situazioni.

Le interviste ai rifugiati, svolte a Torino e a Milano, in epoche diverse hanno in alcuni casi presentato qualche difficoltà dovuta alla mancanza di un mediatore culturale e linguistico e alla delicatezza degli argomenti trattati. Inoltre la conoscenza effettiva che gli asilanti hanno dimostrato di possedere, relativamente alle procedure che hanno dovuto espletare, è risultata essere piuttosto bassa e ritengo, pertanto, che i contributi portati dagli avvocati di Milano, Livio Neri e Maria Cristina Romano e dall'operatore sociale del Laboratorio Zeta, di Palermo, Luca Cumbo⁶⁶² nonché dal mediatore culturale T. residente a Torino, siano fondamentali per avere una visione chiara e completa della situazione affrontata dagli asilanti del Darfur in questi anni.

Gli asilanti intervistati⁶⁶³, tutti provenienti dal Darfur, sono uomini di età compresa tra i venti e i quarantacinque anni. Alcuni sono giunti in Italia relativamente di recente, in momenti diversi, ma il grosso degli arrivi risulta essersi concentrato negli anni 2006/2007 e sono pertanto stati soggetti, principalmente, alle politiche e alla normativa introdotta dalla c.d. legge Bossi-Fini. Pochi invece sono giunti precedentemente e sono stati soggetti alla disciplina della legge Martelli mentre solo I.M.A., giunto nel 2009 ha

⁶⁶¹ tale sentenza mi è stata segnalata sempre in seguito alla richiesta di collaborazione avanzata a tutti i soci ASGI italiani da Sergio Briguglio. Tar Puglia decreto 1398 del 2008, reperibile sul sito web <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/settembre/sent-tar-puglia-rinnovo.html>.

⁶⁶² Luca Cumbo, operatore sociale del Laboratorio Zeta di Palermo e collaboratore presso il poliambulatorio di Emergency, sempre a Palermo.

⁶⁶³ Tra essi sono inclusi anche i rifugiati del Darfur residenti a Palermo che, come sopra specificato sono stati sottoposti a questionari a risposta aperta, tradotti in arabo dal mediatore culturale del Laboratorio Zeta.

presentato domanda dopo l'entrata in vigore della nuova procedura su cui però non ha saputo fornire informazioni specifiche.

Il Signor Cumbo ha dichiarato che, a fine 2007, i rifugiati del Darfur presenti in Italia andavano “dai 250 ai 400 massimo, prima erano di più, in ogni caso sono pochi quelli “stanziali”. Girano tutti per l'Europa, sono pochi quelli che si fermano e che vogliono restare in Italia. Almeno questi sono i dati forniti da alcuni dei responsabili delle loro associazioni”. Tale dato è cresciuto nel tempo, anche se non in modo elevato, come affermato nella primavera 2011, dal mediatore culturale incontrato a Torino, T. “penso che ora le cifre si aggirino sui 500 al massimo, in seguito ai nuovi arrivi dovuti al conflitto in Libia. Alcuni asilanti, magari giunti in Libia anni fa, vi si erano infatti fermati, un po' per carenza dei soldi sufficienti a continuare il viaggio un po' magari per soluzioni lavorative che nel tempo si erano consolidate in Libia, ma hanno poi lasciato il territorio in seguito all'inizio del conflitto. Prima di allora in realtà gli arrivi degli asilanti del Darfur in Italia erano diminuiti”.

Relativamente alle ragioni che li hanno spinti a fuggire dal Darfur quasi tutti hanno risposto in maniera generale indicando la guerra civile come principale causa della loro fuga e dichiarando di non volerne però parlare più diffusamente. S.L.M., nato nel 1968 in Darfur, dove svolgeva le attività di militante politico e militare ha affermato: “Siamo fuggiti dal Darfur, insieme ad altri connazionali, perché volevamo denunciare all'Europa la guerra e le atrocità commesse nel nostro paese”. Uno dei rifugiati ospitato presso il Circolo Arci di Torino, la Fucina del Lampadiere, che preferisce restare anonimo⁶⁶⁴ aveva, poco prima del nostro incontro, ricevuto notizia della morte di uno dei suoi fratelli durante una delle incursioni della milizia *Janjaweed* nel suo villaggio e molti altri ragazzi, sentiti nel 2007/2008, hanno dichiarato che, nonostante i negoziati di pace allora in atto, ricevevano continue notizie da parte di parenti e amici, rimasti in Darfur, di attacchi, razzie e rapimenti compiuti nei villaggi contro i membri delle etnie non arabe. Ad esempio, W.⁶⁶⁵, un ragazzo nato nel nord del Sudan, nel 1977, ma che ha risieduto poi per la maggior parte del tempo in Darfur, dove svolgeva l'attività di commerciante di vestiti, ha dichiarato che è fuggito “a causa della guerra, perché qualsiasi attività era diventata impossibile. È diventato impossibile muoversi, cosa che per il mio

⁶⁶⁴ Alcuni asilanti per il tenore delle dichiarazioni, oppure perché si trovano ancora in una condizione di clandestinità hanno autorizzato il trattamento delle risposte a patto di restare anonimi.

⁶⁶⁵ Si veda *supra*, nota precedente.

lavoro era fondamentale e nessun luogo era sicuro, sostanzialmente è diventato impossibile vivere in Darfur. Allora ho deciso di partire”. E T.B., nato in Darfur nel 1963, ha aggiunto: “Sono stato imprigionato perché insegnavo ai bambini in una scuola non riconosciuta ufficialmente, pensavano che facessi propaganda antigovernativa. Quando ho potuto, corrompendo i miei carcerieri, sono scappato”. Diversamente Issa Abubakar, nato nel 1977 invece, intervistato a Torino nel 2011 ma arrivato in Italia nel 2007 e allora riconosciuto titolare di un permesso per motivi umanitari ha affermato “In realtà la mia famiglia ha avuto problemi già negli anni 90, il nostro villaggio è stato aggredito e le nostre terre occupate da una tribù araba, così all’inizio ci siamo spostati a Malik, un altro villaggio del Darfur da cui proveniva mia madre. Poi verso il 2001 ho lasciato il Darfur insieme a mio fratello e mio cognato, la situazione non era ancora così grave ma non riuscivamo a mantenerci, così abbiamo deciso di lasciare il Darfur.”

Tutti i ragazzi ascoltati hanno dichiarato di essere giunti in maniera clandestina in Italia attraverso quello che è stato da molti definito *un percorso obbligato* attraverso il Ciad, la Libia e poi via mare verso l’Italia⁶⁶⁶.

Sempre T.B., ha dichiarato: “Diciamo che ci sono come delle piccole carovane con dei percorsi quasi obbligati ed organizzati. Io sono andato prima a piedi, poi su un camion e poi in barca. Ho viaggiato per quasi un anno prima di arrivare in Italia”.

M., (anni 29), nato e cresciuto in Darfur, ha dichiarato di aver svolto lunghi tratti del viaggio “a piedi nel deserto e quando avevo fortuna su un cammello, mi sono poi spostato su un camion fino in Libia e da lì su una barca fino a Lampedusa”, similmente ha affermato anche W.: “Sono giunto in Italia raggiungendo il Ciad in macchina e da lì ho preso un camion per la Libia e alla fine una nave per l’Italia”.

Issa Abubakar ha aggiunto: “Mi sono recato in Libia con una macchina attraverso il Sahara, abbiamo pagato il passatore che ci portava circa 500 euro a testa. Non c’è modo di lasciare il Darfur regolarmente. Poi una volta giunto in Libia sono rimasto lì non avevo soldi per lasciare anche la Libia ho cercato un lavoro”.

Abbiamo visto come la formulazione stessa della normativa renda sostanzialmente impossibile entrare nel paese di asilo regolarmente, ragione per la quale non sorprendono le risposte rilasciate dagli intervistati. La domanda d’asilo può essere presentata solo una volta entrati nello stato ospitante e non è difficile immaginare come, alla

luce di quanto sopra detto, il governo centrale di Khartoum non consentisse ai darfuriani di lasciare il paese diretti verso l'occidente in maniera regolare.

Uno dei ragazzi ospitati presso il Circolo Arci Dravelli di Torino nel 2007, Abun Babekr, di anni 28, ha dichiarato che: “una volta fuggiti dal Darfur, il problema più grande è lasciare la Libia nel minor tempo possibile, perché in Libia non sanno cosa sono i diritti dell'uomo e per noi africani del Darfur, non arabi, è molto pericoloso rimanere in quel paese”. Interessante notare come, anni dopo⁶⁶⁷, la Libia pur non firmataria della Convenzione di Ginevra sia risultata astrattamente idonea a prendersi in carico centinaia di persone, a cui non era stato concesso di presentare domanda di asilo in Italia e sulla cui identità non era stato fatto alcun accertamento.

Più di uno dei ragazzi ospitati al Dravelli, inoltre, ha dichiarato che il passaggio clandestino per l'Italia in barca può arrivare a costare fino a 1500 dollari americani, a seconda di chi si trova che proponga il viaggio in quel particolare momento in Libia, e che, quindi, a volte è necessario aspettare “molte settimane se non mesi prima di trovare un passaggio che uno si possa permettere di pagare”. Non hanno però voluto specificare come si può pagare il viaggio se non si riescono a raccogliere tali cifre.

Issa Abubakar, intervistato nel 2011, ha poi aggiunto “Sono rimasto in Libia 6 anni a lavorare come meccanico, dopo il lavoro non andava più bene e ho deciso di andare in Italia. Il viaggio mi è costato 1.000 euro.” T.H., sentito nel 2010, ha dichiarato “sono rimasto in Libia mesi bloccato per guadagnare i soldi necessari a pagare il viaggio, lavoravo tantissimo in nero, oltre al passatore dovevi pagare anche la polizia libica, se ti fermava, per poter continuare a restare e a lavorare”.

Il viaggio via mare è avvenuto, secondo le descrizioni, ora su navi ora su barche di medie o piccole dimensioni, in pessime condizioni e riempite ben oltre la loro capacità.

Quando ho chiesto loro se avevano presentato domanda d'asilo in altri paesi la totalità degli intervistati ha risposto di no e, con esclusione di Issa Abubakar, ha anche dichiarato di non aver “scelto” l'Italia. Secondo W., ad esempio: “non c'è stata nessuna scelta, era una via quasi obbligatoria”, e M. ha ribadito: “Non ho scelto l'Italia, era l'unico posto che potevo raggiungere da dove mi trovavo”. E ancora S.L.M. ha preci-

⁶⁶⁶ Questo dato era stato anche precedentemente confermato anche dal Primo segretario presso l'Ambasciata Italiana a Khartoum, Sig.na Andreina Marsella.

⁶⁶⁷ Si veda *supra*, capitolo 3, paragrafo 5.

sato: “Nessuna scelta, dipende da quale tratto della costa parti. Dal punto della Libia dove ho iniziato la traversata, la direzione è verso l’Italia. Il problema è che non sai se arrivi”. La scelta dell’Italia come paese d’asilo, non è dunque una scelta vera e propria: gli asilanti restano bloccati, come merci, nei percorsi obbligati che di volta in volta i trafficanti di uomini riescono ad elaborare. Y.⁶⁶⁸, a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato quasi subito nel 2004, dato la nota carica politica ricoperta in Darfur, ha confermato: “L’Italia non è mai stata una scelta per i darfuriani, si limitavano a seguire le vie indicate dai trafficanti, quelle più accessibili e quelle più economiche. Tuttavia dopo le esperienze che molti di noi hanno avuto negli anni il consiglio che si è diffuso tra i membri delle nostre comunità qui, ma anche in altri paesi in attesa di espatriare in occidente, è se possibile di non presentare domanda di protezione in Italia, ma di lasciare il paese e presentarla in Francia o in Inghilterra, persino in Germania, dove l’assistenza agli asilanti e l’integrazione sono più garantite”.

I primi contatti con l’autorità italiana sono avvenuti in mare, secondo molti quando “è arrivata una grande barca di militari”, e come W. ha aggiunto “È stato in acqua, noi abbiamo dovuto chiedere aiuto perché il motore era in avaria”, mentre M. ha dichiarato “La barca dei militari si è messa accanto a noi e per poco la nostra barca non si capovolgeva”. E T.B. ha anche specificato: “Nel mio caso si è trattato di una grande imbarcazione, forse della polizia, in vista di Lampedusa, che ci ha trainato in porto”. Tuttavia nessuno di loro ha saputo indicare di che corpo di pubblica sicurezza si trattasse, in maniera più specifica. La maggior parte degli intervistati è arrivata dunque via mare sulle coste della Sicilia o a Lampedusa e le loro domanda sono quindi state attribuite o alla competenza della Commissione Territoriale di stanza a Lampedusa o a quelle di Crotone o Agrigento.

M. in proposito ha poi aggiunto: “Una volta arrivato sono stato a Lampedusa un mese, o più, non ricordo. Eravamo tanti, lo spazio e l’assistenza non bastavano mai, mi sentivo come in prigione”. E S.L.M. ha continuato: “Quando sono arrivato nessuno mi ha spiegato nulla, a me come a tutte le persone che erano con me. Ci hanno fatto un numero con un pennarello sul braccio, noi eravamo dei numeri. Ci hanno portato in un campo con dei container, il tutto circondato con il filo spinato. Non c’era nessuno a tradurre. Dopo alcuni giorni ci hanno portato con una nave ad Agrigento, ci hanno portato

⁶⁶⁸ Intervistato a Milano nel dicembre 2010.

alla stazione dei treni e lì ci hanno dato un foglio (che poi ho scoperto essere un'espulsione) ed un foglietto con scritto 'Palermo' ”, e ancora “Sono stato nel C.P.T.A. di Lampedusa, ma non ricordo quanto tempo. Tanti giorni comunque, ho avuto il dubbio di non essere in Italia, non capivo perché mi tenevano imprigionato nel campo visto che non avevo fatto niente di male, ho pensato davvero di essere ancora in Africa. Tutto era sporchissimo, feci e pipì ovunque. Mi ricordo che ho pensato che, infondo, erano meglio le galere in Sudan”. Anche T.B. è stato a Lampedusa ed ha affermato: “A Lampedusa sono stato qualche giorno e poi circa un mese nel C.P.T.A. di Agrigento⁶⁶⁹. C’era un grande capannone e faceva un caldo soffocante, non c’erano bagni e dormivamo in mezzo a feci ed urine. Mi ricordava la prigionia sudanese dove ero stato, ho pianto ed ho pregato Dio di liberarmi perché non avevo fatto del male a nessuno”.

Alcuni dei ragazzi ascoltati a Torino hanno dichiarato invece di non aver avuto problemi particolari all’arrivo in Italia, ma di aver semplicemente aspettato “alcune settimane”, o circa “un mese” a Lampedusa e di essere stati poi mandati presso la questura di Foggia o quella di Bari. Hanno però dichiarato di essere a conoscenza delle vicende di alcuni connazionali che hanno atteso anche sette o otto mesi prima di riuscire ad essere ascoltati. Non hanno però saputo dire da che tipo di commissione, loro e i loro connazionali, sono stati ascoltati.

Tarek Ali⁶⁷⁰, (31 anni), ha espletato le sue procedure presso la questura di Foggia, dove ha dichiarato “Non avevo un avvocato e non conoscevo nessuna associazione a cui rivolgermi, non potevo allontanarmi dal campo, ma in questura c’era una ragazza marocchina che parlava arabo e che traduceva per noi, ci hanno chiesto del Darfur e della guerra, ma solo per pochi minuti. Poi ho aspettato un altro mese e ho avuto il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie”.

Tarek è stato ascoltato direttamente a Foggia, così come Mohamed Ishaq Marji (22 anni), ospite nel 2008 del Circolo Arci Dravelli, di Torino, è stato ascoltato direttamente a Bari dove ha ottenuto anche lui il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie.

Completamente diverse sono state, invece, le esperienze di W. che ha dichiarato: “Nessuno mi ha detto quali diritti c’erano. A me e ai miei compagni ci hanno portato ad Agrigento e dopo la polizia ci ha dato un foglio e mi hanno rilasciato. Mi hanno spie-

⁶⁶⁹ Il C.P.T.A. di Agrigento è stato chiuso nel 2007.

⁶⁷⁰ Tarek è uno dei ragazzi, provenienti dal Darfur che, nell’ambito del progetto gestito dai Circoli Arci di Torino, è stato alloggiato presso un appartamento autonomo, dove vive con altri 5 connazionali.

gato dopo alcuni amici italiani che nel foglio c'era scritto che dovevo lasciare l'Italia entro pochi giorni. L'avrei anche fatto, ma con quali soldi? Avevo speso tutto quello che avevo per arrivare in Italia" e similmente M. ha aggiunto: "Quando sono arrivato a Lampedusa nessuno mi ha spiegato che diritti avevo, io non sapevo neppure che potevo chiedere asilo politico. Mi hanno dato un foglio dopo che mi hanno portato ad Agrigento. Poi ho scoperto che era l'espulsione." E anche T.B. ha affermato: "Nessuno mi ha spiegato nulla a Lampedusa, né ad Agrigento, mi è solo stato dato il foglio con l'espulsione, poi sono andato a Palermo e sono riuscito a presentare la domanda d'asilo". W. ha anche raccontato che con l'aiuto del Laboratorio Zeta è riuscito a presentare, in seguito, la domanda d'asilo affermando che: "Quando mi hanno accompagnato i ragazzi dell'organizzazione non ho avuto problemi a fare la richiesta, ma prima so che loro hanno dovuto fare annullare la mia espulsione. Da solo non avrei saputo cosa fare".

Dalla maggior parte delle dichiarazioni emerge come ai richiedenti non sia stata fornita alcuna informazione in merito alla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale e come gli stessi siano stati per lo più informati di tale possibilità o dai proprio connazionali o dai componenti di o.n.g. che hanno avuto la fortuna di incontrare.

Sulle difformità di trattamento avute dai ragazzi incontrati a Torino e quelli consultati a Palermo, e sulle norme in vigore in materia di protezione umanitaria temporanea nel 2007, il Signor Cumbo⁶⁷¹ ha affermato "Il problema non è tanto la normativa ma come viene poi applicata. La protezione umanitaria temporanea sulla carta è riconosciuta anche dalla attuale legge, ma all'atto pratico è spesso disattesa" e inoltre "le questure hanno troppa discrezionalità nei permessi di soggiorno, compresi quelli per motivi umanitari, questo dipende più da una volontà politica che giuridica. Gli abusi sono continui, sia alle frontiere che nelle questure, che nei C.P.T.A.". L'avvocato Neri ha, anche, affermato che la presenza di personale non adeguatamente preparato può effettivamente creare pregiudizio all'esito favorevole della domanda d'asilo: "Il personale di P.S. è raramente formato in materia di diritti dei rifugiati; presso alcune questure (come quella di Milano), ma non presso tutte, sono quasi sempre presenti interpreti e mediatori culturali (per tutti gli stranieri, non solo per i richiedenti asilo)" e ancora: "se un richie-

dente asilo non ha nessuno che l'aiuti a compilare il modulo per la richiesta di asilo può essere che ometta o non sottolinei particolare importanti”.

Anche l'avvocata Romana, sentita in tempi più recenti⁶⁷², ha sottolineato come le carenze principali del sistema di protezione siano: “la mancanza di un sistema di accoglienza adeguato per tutti i richiedenti protezione, la mancanza di un servizio di assistenza sanitaria specifica per le vittime della tortura. Infatti le uniche strutture che vi sono in Italia sono in realtà associazioni di volontari, che non sempre vengono tenute in debita considerazione dalle istituzioni. A questo si aggiunge la totale mancanza di consulenti medici, psicologici ed anche linguistici presso le Commissioni territoriali che rendono l'attendibilità del verbale ivi redatto quanto meno dubbia”, non solo ma a suo parere “la mancanza di formazione del personale non consente che le persone traumatizzate o che soffrono di sindrome post-traumatica da stress siano trattate in modo adeguato. Inoltre ritengo che la prima intervista non dovrebbe essere affidata a personale di polizia. Così facendo si crea subito un imbarazzo e una diffidenza nel richiedente”.

Relativamente alla prassi seguita dalla Commissione Centrale, M. ha dichiarato di essere stato ascoltato a Roma, e ha aggiunto che durante la sua audizione “c'erano solo due persone, credo i commissari, e in più l'interprete. Non c'era un legale, io ho avuto un legale a Palermo, tramite il Laboratorio Zeta, ma non a Roma. Mi hanno fatto parlare poco, solo nome cognome e il percorso che ho fatto per arrivare in Italia. Poi mi hanno chiesto se volevo lavorare in Italia ed io ho detto sì. Non mi hanno chiesto niente sul Darfur”. Anche W. è stato ascoltato a Roma, “Sono potuto andare all'audizione solo perché il Laboratorio Zeta mi ha pagato il biglietto”, però durante la sua audizione “c'erano solo due persone; uno era l'interprete e l'altro il commissario, io avevo parlato con un avvocato a Palermo, che mi ha spiegato cosa dovevo fare e chi incontravo, ma in commissione ero solo. L'audizione sarà durata dieci minuti, sicuramente non di più”. Anche T.B. è stato ascoltato a Roma ed ha aggiunto: “Sono andato a Roma davanti alla Commissione Centrale, c'erano tre persone tra cui l'interprete, ma non c'erano avvocati, la mia audizione sarà durata 7-8 minuti circa, non di più. Ho parlato dei luoghi, della mia famiglia, ho indicato date e posti dove c'erano stati bombardamenti, ho pensato che

⁶⁷¹ Luca Cumbo, operatore sociale del Laboratorio Zeta di Palermo e collaboratore presso il poliambulatorio di Emergency, sempre a Palermo.

⁶⁷² L'avvocata Maria Cristina Romano, socia Asgi, esercita come avvocato da oltre dieci anni a Milano soprattutto nel settore dell'asilo e dell'immigrazione in generale. La sua intervista è avvenuta nel mese di ottobre 2010.

il rappresentante dell'U.N.H.C.R. in Commissione (perché mi hanno detto che avrebbe dovuto esserci) avrebbe potuto confermare le notizie dettagliate che ho portato, ho pensato che sarebbe passato del tempo per controllare, invece mi hanno tenuto solo qualche minuto e poi mi hanno mandato via". E ancora S.L.M.: "Sono stato anch'io a Roma, c'erano tre persone. Uno era l'interprete, che era tunisino, non c'era l'avvocato, e avrò parlato al massimo per dieci minuti. Mi hanno chiesto le generalità, ho descritto il mio viaggio, il luogo da dove è partita la barca per Lampedusa, ho spiegato della guerra in Sudan ed ho raccontato di essere un militante giunto in Italia per entrare in contatto con i mezzi di comunicazione ed i governi perché raccontino quello che succede e fermino la guerra. Ho esibito anche la tessere con il mio nome di appartenenza al mio gruppo politico. Avevo un ruolo importante all'interno del movimento. Ho mostrato la protesi alla gamba ed un certificato medico che attestava la compatibilità del moncone con lo scoppio di una mina". Nonostante questa serie evidente di prove S.L.M. continua: "Non ho ottenuto né lo *status*, né il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, hanno giudicato la mia storia non credibile. Almeno questo c'era scritto nel foglio che mi hanno spedito dopo mesi. E dopo aver atteso più di un anno per essere convocato a Roma". Mentre T.B. riferisce: "Dopo 3 anni di audizioni, dinieghi, riesame e ricorso alla fine ho avuto un permesso per motivi umanitari". Anche l'avvocato Neri sulla prassi della Commissione Centrale ha riferito: "Mi risulta che la Commissione Centrale pur dovendo decidere in maniera collegiale abbia spesso agito anche in assenza di alcuni suoi membri; gli effetti di questa prassi sono stati proprio la difformità nelle decisioni ed uno scarso reciproco controllo dei commissari sul proprio lavoro" e, relativamente alla durata delle audizioni, ha aggiunto: "Davanti alla Commissione Centrale la situazione era assurda; in questo, però, le cose sono sicuramente mutate: presso tutte le commissioni territoriali, che io sappia, le audizioni adesso durano infatti almeno un'ora".

Tale circostanza ha trovato riscontro nelle dichiarazioni di I.M.A. di anni 21, giunto in Italia nel 2009, e quindi destinatario delle nuove norme previste dal Dlgs 251/07, "l'audizione è durata oltre mezz'ora, ho solo avuto qualche difficoltà linguistica perché il traduttore parlava ovviamente arabo classico, credo fosse egiziano, io conosco l'arabo ma avrei preferito essere ascoltato nella mia lingua". La maggior parte dell'audizione risulta essere avvenuta in arabo classico e gli interpreti erano spesso ori-

ginari di altri paesi, questo ha creato spesso disagi per i darfuriani che tendono a non fidarsi delle popolazioni di etnia araba, per le ragioni già esposte.

Inoltre relativamente alle previsioni dell'articolo 1-*quater* della c.d. legge Bossi-Fini ora abrogato, secondo il quale durante l'esame della domanda la commissione deve anche tenere conto dell'esistenza "*di seri motivi, in particolare di carattere umanitario risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*" e alle prove richieste ai richiedenti asilo, l'avvocato Neri ha affermato "Non dovrebbero essere richieste prove in senso stretto; la Commissione, in applicazione dei principi in materia di onere della prova di cui all'art. 4 direttiva 2004/83/CE, dovrebbe limitarsi a valutare la complessiva credibilità delle dichiarazioni del richiedente". Tuttavia il signor Cumbo ha specificato: "Nella mia esperienza⁶⁷³ le Commissioni Territoriali (come quella Centrale a suo tempo) sono fantocci, lo *status* di rifugiato viene concesso '*a percentuale*', non di certo sulla base delle testimonianze dei richiedenti asilo. Anche i richiedenti asilo del Darfur subiscono ed hanno subito la stessa sorte". Inoltre a parere dell'avvocato Neri la composizione delle Commissioni influisce sulle decisioni assunte dalle stesse: "Non ritengo sia opportuna la presenza, in una commissione che debba decidere sul riconoscimento dello *status* di rifugiato, di membri dell'autorità di P.S.; sarebbe invece opportuna la consulenza di tecnici quali antropologi o esperti in conflitti internazionali. Sarebbe inoltre opportuno che la Commissione Nazionale non dipendesse dal Ministero dell'Interno ma fosse un'autorità indipendente" e similmente il signor Cumbo ha affermato: "Sono necessari meno componenti governativi, ci vogliono commissioni veramente indipendenti, magari composte anche da associazioni umanitarie. Purtroppo non si può togliere l'U.N.H.C.R., ma sarebbe un bene poiché di fatto non è più un organismo indipendente." Da ultimo anche l'avvocato Romano ha confermato "Ritengo che ancora oggi vi sia una composizione squilibrata in favore delle forze di polizia, sarebbe più utile avere personale civile esperto in materia di asilo, consulenti medici e psicologi. Le audizioni dovrebbero sempre essere svolte in maniera collegiale mentre spesso sono svolte da un solo membro".

I ragazzi ascoltati a Torino hanno dato indicazioni sommarie relativamente ai tempi d'attesa "uno o due mesi credo", oppure "non ricordo", mentre l'avvocato Neri ha

⁶⁷³ Sono circa sei anni che Luca Cumbo si occupa di diritto d'asilo e rifugiati, l'organizzazione Laboratorio Zeta di cui fa parte ha collaborato a numerose iniziative intraprese in Sicilia per il rispetto dei diritti umani dei migranti ed egli ha preso parte attivamente a numerose iniziative nei C.P.T.A.

testimoniato: “I tempi d’attesa per l’esame della domanda da parte della Commissione Centrale o della “sezione stralcio”⁶⁷⁴ della Commissione Nazionale hanno raggiunto e superato anche i *trentasei mesi*. I tempi con le Commissioni territoriali si sono sicuramente abbreviati ma ormai (perlomeno a Milano) stanno raggiungendo e superando i dodici mesi”. Mentre sullo stesso argomento il signor Cumbo ha aggiunto “Con le Commissioni territoriali i tempi si sono ridotti ma raramente sono rispettati i tempi previsti. Non sempre la brevità è un bene comunque”.

In proposito si segnala anche il contributo dell’avv. Susanna Pelzel del Foro di Milano, socia ASGI che ha risposto all’interrogazione descritta al capitolo 5, riferendo che un suo assistito darfuriano sig. Kariem Abdoule, giunto in Italia nel settembre 2009 è stato ascoltato dalla Commissione Territoriale di Milano nell’agosto 2010, quindi dopo l’entrata in vigore del Dlgs 251/07, e dopo aver ricevuto un diniego è attualmente ancora in attesa dell’esito del ricorso presentato al Tribunale ordinario di Milano nel settembre 2010. Il diniego del sig. Kariem, ha dichiarato l’avv. Pelzel, “è stato motivato ricorrendo ad una formula standard e stereotipata che viene utilizzata in moltissimi altri casi di diniego, quale *“non sussistono i presupposti previsti dall’art. 14 Dlgs. n. 251/2007 in quanto non vi sono fondati motivi di ritenere che, se l’interessato tornasse nel paese di origine, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno”*. L’art. 8 del Dlgs. n. 25/08 impone, tuttavia, che ciascuna domanda di protezione internazionale venga esaminata *“alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall’ACNUR, dal Ministero degli affari esteri, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle Commissioni territoriali (...)”*. E’ evidente, invece che, nel caso del sig. Kariem, tali informazioni non sono state reperite dall’amministrazione in quanto si sarebbe pacificamente appreso che, nel Darfur, il conflitto tra forze governative e ribelli continua ancor oggi”.

Ho anche chiesto agli asilanti quali erano stati gli aiuti ricevuti, e se c’erano stati. Quasi tutti ragazzi consultati a Torino hanno dichiarato di non aver ricevuto nessun tipo di assistenza economica dallo stato, Mohamed ha specificato “Quando è arrivato il

⁶⁷⁴ La sezione stralcio è la commissione che era stata incaricata di smaltire le pratiche rimaste inevase

permesso di soggiorno, che è valido solo per un anno, ci hanno lasciato andare ma non avevamo soldi e non sapevamo dove andare, ci siamo subito mossi verso il nord perché alcuni amici sudanesi ci avevano spiegato che era più facile trovare lavoro. Eravamo tutti spaventati, non parlavamo italiano per niente e non avevamo soldi, è anche per questo che abbiamo l'abitudine di spostarci in gruppi un po' numerosi, per non restare soli". Un altro dei ragazzi assistiti dai progetti dei Circoli Arci di Torino, Abun ha aggiunto: "Quando siamo arrivati a Torino faceva freddo e non sapevamo come fare; siamo andati in Comune ma nessuno sapeva dirci niente, allora abbiamo organizzato una manifestazione in Piazza e finalmente si sono accorti di noi". Ma come ha specificato Tarek, "Se non fosse stato per l'Arci non avremmo davvero potuto fare niente. Loro ci hanno dato un posto per dormire e mangiare, e ci hanno aiutato con i corsi professionali e di italiano. La scuola è un po' lontana ci vuole un'ora di autobus per andare, ma noi siamo molto contenti, impariamo un lavoro e forse potremo restare, non dovremo tornare in Darfur... spero."

E M., che si trovava a Palermo, ha dichiarato: "Ho ricevuto un po' di soldi dalla prefettura i primi tempi, poi niente", e così anche W.: "Un po' di soldi dalla prefettura i primi tempi, come altri, ma poi basta. Non ho ottenuto nessun permesso di soggiorno, e non lavoro se non saltuariamente. Spesso nelle campagne". E S.L.M., che ora non si trova più in Italia, ha aggiunto: "Ho ricevuto il contributo previsto dalla prefettura, ma è bastato solo per i primi mesi. Poi sono stato in centri di accoglienza a Palermo, per poi andare presso il Laboratorio Zeta. Non si poteva stare alla Missione di Biagio Conte⁶⁷⁵, non ci faceva neanche riunire tra noi, poiché temeva che tramassimo contro di lui. Niente TV, niente scuola d'italiano, niente avvocati. Nella missione di Biagio Conte eravamo trattati come essere inutili: 'mangia, bevi e stai zitto'. Solo il Laboratorio Zeta ha lottato con noi per i nostri diritti (e questa è stata la cosa più importante) e ci ha dato un letto, del cibo, aiuto con avvocati. Insomma ci hanno ascoltato. Ora io, per fortuna, non sono più in Italia". Anche T.B. ha raccontato: "Solo i ragazzi dello Zetalab mi hanno aiutato ad avere il buono casa, ho affittato una piccola casa e ora lavoro saltuariamente". Il Signor Cumbo ha anche puntualizzato: "L'assistenza è praticamente nulla al sud, un po' meglio al nord. Inoltre, c'è una lentezza spaventosa nel rilasciare i contributi per i richiedenti asilo e una mancanza totale di strutture di reale accoglienza", e ancora

dalla Commissione Centrale durante l'interregno tra la legge Martelli e la legge Bossi-Fini.

“Coloro che sono stati riconosciuti rifugiati hanno avuto la fortuna (rara) di avere un permesso di soggiorno, ma non hanno null’altro. In Inghilterra e Francia, ad esempio, ricevono un sussidio e la casa”. Anche l’avvocato Neri illustrando questo punto ha affermato: “Il permesso di soggiorno per motivi umanitari non prevede nessun tipo di aiuto o mezzo di sostentamento, i rifugiati possono solo lavorare regolarmente e se mai convertire il permesso, alla sua scadenza, in uno per motivi di lavoro (solo, però, in presenza di passaporto)” e ancora: “anche se ritengo che gli strumenti normativi possano essere sufficienti (esiste infatti, ad esempio il D. Lgs. 85/2003 sulla protezione temporanea) quello che manca spesso è una corretta ed equilibrata applicazione degli stessi” .

Inoltre come mi hanno illustrato Valentina e Stefano, sentiti nel 2007, i Circoli Arci di Torino si trovano a dover affrontare due tipi di problemi. “Il primo è dato dal fatto che il nostro progetto di assistenza è stato approvato solo per sei mesi e scade quindi a breve. Abbiamo chiesto un rinnovo anche perché non tutti i ragazzi hanno finito i corsi e trovato un lavoro, ma per ora non sappiamo ancora nulla. E il secondo è dato dai tempi biblici della pubblica amministrazione per svolgere le pratiche relative alla residenza”. Valentina mi ha spiegato poi più in dettaglio: “Abbiamo fatto la richiesta di residenza in anagrafe a Torino, il 2 di febbraio di quest’anno. L’anagrafe inoltra poi la richiesta ai vigili in modo che possano passare nelle case oppure nei Circoli, che in alcuni casi abbiamo indicato come luogo di residenza, a controllare che le persone abitino effettivamente dove hanno dichiarato. A questo punto, di norma, è già passato più di un mese e mezzo. In seguito i vigili danno conferma, oppure no: con tre ragazzi non l’hanno data, hanno annullato la pratica e abbiamo dovuto cominciare tutto da capo. La conferma viene eventualmente data all’anagrafe che manda le richieste nelle questuare⁶⁷⁶ dove i migranti hanno fatto i permessi di soggiorno per ulteriori controlli. Il problema più grosso è che, senza residenza, non possono fare la carta di identità e finché non hanno la carta d’identità difficilmente possono trovare lavoro o un’abitazione diversa da quella che gli offriamo noi. Dopo circa sei mesi, su 40 persone, solo in 8 (e solamente perché ci presentiamo spessissimo in anagrafe, a rompere le scatole) hanno ricevuto la residenza”. Stefano, anche lui operatore presso un Circolo Arci a Torino, ha aggiunto “Un ulteriore problema si è verificato con alcune agenzie di lavoro interinale che hanno accettato di far lavorare i ragazzi anche senza la carta d’identità, ma ora si rifiu-

⁶⁷⁵ Si veda *supra*, paragrafo precedente.

tano di pagarli proprio perché sono privi di questo documento”. Inoltre ha aggiunto: “Il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie è valido solo per un anno, e finché non ottengono la residenza sono obbligati a recarsi nella questura che l’ha rilasciato per rinnovarlo. Nei nostri casi si tratta delle questure di Foggia o di Bari, con uno spreco di tempo e denaro pazzesco. Non stupisce che spesso allo scadere dell’anno alcuni rifugiati si rendano irreperibili. Se non sono supportati da un’associazione i costi di un viaggio tale sono inaffrontabili, la clandestinità diventa la via più veloce e sicura di restare e, alla lunga, anche di lavorare.” L’avvocato Romano sul punto ha poi aggiunto, “le sorti dei richiedenti asilo al loro arrivo è affidata alla fortuna. Molto dipende da dove e come arrivano e se in tale momento sono presenti volontari se c’è posto in un centro di accoglienza oppure no, se riescono a presentare subito la domanda ” e ancora “l’accoglienza per i richiedenti asilo sulla carta esiste, ma in concreto le risorse non sono sempre sufficienti per tutti e non vengono ben distribuite”.

Ho poi svolto alcune brevi domande a carattere tecnico all’avvocato Neri, al Signor Cumbo e all’avvocato Romano. In particolare relativamente alle lacune della normativa in vigore fino al 2008 l’avvocato Neri ha affermato: “A mio avviso le lacune principali sono la mancata regolamentazione del giudizio avverso il diniego dello status di rifugiato; la lacunosa regolamentazione della condizione del richiedente asilo nelle more del giudizio avverso il diniego; la mancata previsione di una specifica tutela, in termini di misure di accoglienza, in favore del titolare di protezione umanitaria” inoltre “in materia di protezione umanitaria le misure sono sicuramente insufficienti; il motivo è da rinvenirsi nel ritardo (al momento dell’intervista 2007) nell’attuazione della c.d. “direttiva qualifiche” (direttiva 2004/83/Ce); il testo del relativo decreto legislativo di recepimento è tuttavia all’esame del governo e dovrebbe essere emanato nei prossimi mesi. Pare, inoltre, che debba prevedere la possibilità del ricongiungimento, una più estesa durata del titolo di soggiorno e maggiore facilità nel rilascio del *documento di viaggio*” e ancora “il termine per il recepimento della direttiva 2004/83/Ce è scaduto nell’ottobre ’06, l’inadempimento più grave dell’Italia in questa materia però penso che non sia tuttavia nei confronti degli obblighi internazionali (spesso assai tenui), ma nei confronti di quelli costituzionali (si veda art. 10, co. 3, Cost.)”.

⁶⁷⁶ In questo caso si tratta delle questure di Bari e Foggia.

Il Signor Cumbo, sempre in merito al periodo precedente all'implementazione della normativa comunitaria sopra descritta, ha anche lui specificato: "In Italia non c'è una legge sul diritto d'asilo, ma vista la concezione attuale dei migranti in Italia e in Europa, è meglio che non la facciano. In ogni caso, il problema non è solo la norma, ma soprattutto chi stabilisce come applicarla. L'articolo 10, co. 3, Cost., non trova attuazione principalmente per tre ragioni; la prima è di natura politica: ovviamente data la portata enorme dei contenuti costituzionali una qualsiasi legge sul diritto d'asilo non potrà che essere restrittiva e quindi incostituzionale; la seconda è, invece, culturale: non avere mai avuto immigrati in passato ed il ritenere quindi che non fosse un argomento prioritario da affrontare; mentre la terza è di tipo economico: la logica emergenziale fomentata nell'affrontare i problemi dell'immigrazione, è un business di milioni e milioni di euro (gestione C.P.T.A., rimpatri & affini)". L'avvocato Romano ha invece aggiunto "Ritengo che l'attuazione della direttiva qualifiche operata con il Dlgs 251/07 costituisca una pietra miliare del diritto di asilo in Italia. In particolare l'aver incluso un membro dell'UNHCR nelle Commissioni territoriali e l'aver introdotto il beneficio del dubbio nella valutazione della credibilità del richiedente così come l'aver chiarito in maniera specifica cosa costituisce persecuzione e chi possano essere gli agenti che operano la persecuzione, sia stato determinante. Altro pregio del decreto è avere disciplinato l'istituto della protezione sussidiaria specificando non solo le motivazioni in virtù delle quali possa essere concessa ma anche il range dei diritti di chi gode di tale forma di protezione". Tuttavia, ha infine aggiunto "Rimangono aspetti critici per quanto attiene alla carenza di accoglienza e di assistenza legale nella fase amministrativa iniziale del procedimento. Ulteriori carenze sono costituite dalla carenza di informazioni sul paese di origine accessibili a tutti, le banche dati delle Commissioni Territoriali non sono pubbliche, e vi è una totale mancanza di consulenti tecnici presso le stesse (medici, psicologi, antropologi)".

Relativamente al carattere alternativo della procedura semplificata precedentemente in vigore e al trattenimento presso i C.D.I., l'avvocato Neri ha anche spiegato: "Un'interpretazione corretta della norma è stata fornita dal Ministero dell'Interno con la circolare 400/B/2005/460/P/15.1.7.7 del 31.10.2005: il richiedente deve essere trattenuto, ai sensi dell'art. 1-bis co. 2 lett a) solo quando viene fermato (o perché ha eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera o in condizioni di soggiorno irregolare); non

dovrà esserlo, invece, tutte le volte che, anche in condizioni di irregolarità, si presenti spontaneamente a proporre l'istanza. La procedura semplificata potrà pertanto essere adottata solamente nei confronti di coloro che presentino domanda di asilo dopo essere stati espulsi o respinti o dopo essere stati fermati nelle condizioni sopra indicate. Inoltre per quanto riguarda la procedura semplificata sono convinto che vada abolita, così come il trattenimento nei C.D.I., inutile anche da un punto di vista di controllo delle frontiere". Anche il Signor Cumbo in proposito ha ribadito: "L'ingresso dei potenziali rifugiati in Italia è di fatto impedito per tutti, non solo per i sudanesi, del Darfur. La Bossi-Fini è incostituzionale in quasi ogni sua parte: chi l'ha fatta lo sa bene, ma sa anche che la Corte Costituzionale impiega tempi biblici per pronunciarsi. Per esempio, è palesemente incostituzionale che sia un giudice di pace a pronunciarsi sulla detenzione o meno in un C.P.T.A. e sulla conseguente espulsione. Secondo la Costituzione i diritti della persona possono essere oggetto di giudizio solo da parte della magistratura ordinaria, non certo dai giudici di pace. Sarà ovvia la sentenza della Corte Costituzionale, ma nel mentre la mattanza continua".

Inoltre il Signor Cumbo ha sollevato una problematica interessante, che merita sicuramente di essere analizzata in futuro: "Come è possibile accogliere i rifugiati con l'istituzione di Frontex⁶⁷⁷? Quest'organizzazione è una palese e gravissima violazione del principio di *non-refoulement*, sancito dall'articolo 33 della Convenzione di Ginevra". Anche l'avvocato Romano, risentita solo su questo punto poco tempo fa, ha aggiunto "Il problema dei respingimenti in Libia è stato ora temporaneamente accantonato a causa della guerra civile, ma rimane: il diritto d'asilo è stato in molti casi violato con i respingimenti attuati in mare senza previa verifica delle identità dei migranti e senza concedere loro la possibilità di presentare una domanda d'asilo".

4. Presenza e trattamento dei rifugiati del Darfur in Inghilterra

Il Regno Unito, come abbiamo avuto modo di vedere è un paese con una storia di immigrazione particolarmente antica dovuta soprattutto al suo passato coloniale⁶⁷⁸.

⁶⁷⁷ L'organizzazione Frontex, dal francese *Frontières extérieures*, ha sede a Varsavia, in Polonia ed è l'agenzia per la sicurezza delle frontiere dell'Unione Europea. All'interno delle sue attività le è consentito fermare l'afflusso dei clandestini spingendosi fin in acque internazionali e impedendo l'accesso alle imbarcazioni. Tuttavia così facendo non c'è alcun controllo sulle persone presenti a bordo delle suddette imbarcazioni, le quali potrebbero benissimo essere asilanti.

⁶⁷⁸ Si veda *supra*, capitolo IV

La presenza di folte comunità di stranieri e l' almeno apparente maggior apertura nei confronti degli stessi ha spesso influenzato la scelta di tale paese come paese di asilo. Nonostante infatti la posizione geografica delle isole britanniche e la maggior difficoltà di raggiungere le stesse, il numero dei richiedenti asilo in Gran Bretagna è sempre stato piuttosto elevato.

Secondo i dati elaborati dal programma di ricerca statistica dell'UNHCR, i richiedenti asilo provenienti dal Sudan, - non sono purtroppo disponibili dati relativi ai soli darfuriani - , che hanno presentato domanda di protezione internazionale in sede amministrativa, tra il 2006 e il 2010 sono riportati nella tabella di seguito⁶⁷⁹:

-Asylum Seekers -> Applied during year (First Instance Only) -> Originating from -> World -> A/S (Applied during year) Originating from -> Sudan in UK					
(Periodicity: Year, Applied Time Period: from 2006 to 2010)					
	2006	2007	2008	2009	2010
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	755	400	290	250	640

Da tali dati risulta immediatamente, come nonostante le diverse posizioni geografiche, quasi paradossalmente nel Regno Unito siano negli ultimi 5 anni arrivati molti più richiedenti asilo di quanti non ne siano arrivati in Italia⁶⁸⁰. Come vedremo tali dati non si discostano poi di molto da quanto riferito dai rappresentanti della comunità locali sulla popolazione darfuriana effettivamente presente sul territorio.

La situazione dei rifugiati darfuriani in Inghilterra si è caratterizzata prevalentemente per due diversi approcci adottati dal Ministero dell'Interno nei confronti di questa particolare categoria di richiedenti protezione.

Infatti la politica adottata dall'Home Office fin dagli albori del conflitto e dai primi arrivi nel Regno Unito tra il 2003 e il 2005, è stata improntata per lo più a respingere con ogni strumento e scusa possibile gli asilanti del Darfur, in Sudan.

Al principio il Ministero dell'Interno britannico ha, infatti, frainteso le caratteristiche stesse del conflitto, motivando le proprie lettere di rifiuto con una catalogazione

⁶⁷⁹ UNHCR Statistical Online Population Database, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Dati estratti il 30.03.2011, www.unhcr.org/statistics/populationdatabase.

⁶⁸⁰ Il totale degli arrivi, per gli anni 2006-2010 in Italia è stato pari a 1004 richiedenti asilo, contro i 2335, oltre il doppio, arrivati nel Regno Unito.

generica del conflitto come “tribale” e non considerandolo invece come una persecuzione diffusa su base etnica, con affermazioni del seguente tenore:

“ Il Foreign e Commonwealth Office, ha reso noto il 18 aprile del 2001, che nonostante vi siano rapporti di conflitti tribali in Darfur, non ci sono prove di genocidio né di una persecuzione sistematica, anche se potrebbe essere stata una politica del governo ad un certo punto, quella di destabilizzare le leadership tribali locali (...). Il Segretario di Stato, di conseguenza non accetta che vi sia alcuna prova recente che le agenzie del governo o altri gruppi etnici, con o senza il supporto del governo, continuino a perseguitare i Fur o altre tribù sulla base della loro etnia. ”⁶⁸¹

Seppure non possa essere negato che il governo inglese si trovò a dover esaminare domande di richiedenti asilo darfuriani molto presto, quando il conflitto, o forse più correttamente la sua conoscenza in occidente, erano ancora al principio, tale circostanza non può di per sé essere considerata una giustificazione sufficiente, date le conseguenze che tale interpretazione erronea degli eventi ha poi, come vedremo, portato. Inoltre il difficile percorso, che ora analizzeremo, compiuto dal Ministero dell’Interno prima e dalle corti britanniche poi, in merito alla legittimità delle domande di protezione darfuriane è un preoccupante indice dell’incapacità del sistema di asilo di valutare il verificarsi o meno di una “persecuzione” come definita dalla Convenzione di Ginevra.

Ancora nel 2005, quando i profughi del Darfur in Chad erano già oltre 300.000⁶⁸² infatti, il sistema continuava a non saper definire correttamente le cause e le conseguenze del conflitto in tale paese:

“Non accetto che vi sia nella sua(del richiedente ndr) storia nulla che lo metterebbe in Sudan più a rischio di qualunque altro membro di una tribù Fur/Zaghawa. Ritegno in realtà che lo stesso corra un rischio minore poichè lui e sua padre erano in affari in quella che ha descritto come una città abbastanza grande e non stava dunque conducendo una vita di tipo pastorale, che avrebbe potenzialmente attratto le attenzioni della Janjaweed

⁶⁸¹ Traduzione dall’inglese di alcuni estratti dalla ‘Reasons for Refusal’ letter del Ministero dell’Interno inviata a Faisal Hussain Omar, 21 gennaio 2003, in Aegis Trust (a cura di), *Lives in Our Hands*, U.K. 2003, www.aegistrust.org, pag. 43.

⁶⁸² Si veda in proposito *supra* il capitolo 6.

in quello che è essenzialmente un conflitto rurale per la proprietà della terra e i diritti di pascolo”⁶⁸³.

Il secondo approccio seguito dal Ministero dell’Interno per respingere le richieste di protezione internazionale degli asilanti darfuriani, fu quello di ritenere che, anche ammettendo che il conflitto potesse essere animato da motivazioni diverse da quelle fino ad allora esaminate e che di conseguenza alcune aree del Darfur non fossero da ritenere sicure, i richiedenti asilo provenienti da tali aree potessero essere tranquillamente rinviiati in Sudan e ricollocati a Khartoum, nella capitale, peraltro motivando in maniera identica tutte le lettere di rifiuto:

*“non ci sono prove che i sudanesi di etnia Fur, Massaleit e Zagha-wa, siano sistematicamente perseguitati in ragione della loro appartenenza etnica a Khartoum e in altre parti del Nord Sudan, in ogni caso fuori dalle aree del Darfur. (...) Vi è un parte del Sudan in cui lei non avrebbe un fondato timore di persecuzione e dove è ragionevole aspettarsi che lei vada”*⁶⁸⁴.

Per cercare di combattere questo atteggiamento di chiusura, e onde sostenere con più forza le domande di protezione internazionale degli asilanti del Darfur, l’Aegist Trust nel mese di marzo 2006 ha iniziato a rintracciare, ora in Sudan ora in altri paesi, alcuni asilanti che erano stati rinviiati a Khartoum, per riportare le loro testimonianze. David Brown in proposito ha dichiarato:

“Abbiamo avuto la collaborazione di alcuni giornalisti esperti di Sudan ma rintracciare i richiedenti non è stato facile. In generale gli asilanti sono abbastanza paranoici, in particolare dopo essere stati rinviiati dal paese da cui fuggivano. Cambiano casa continuamente, non riuscivamo ad instaurare alcun contatto, inoltre le autorità sudanesi non rendevano le cose più semplici ai nostri inviati in loco, come è facile immaginare. Anche di coloro che abbiamo intervistato poi si sono spesso perse le tracce a di alcu-

⁶⁸³ Estratti dalla decisione di appello del sig. Ismail Mohamed Jabor del 9 febbraio 2005, Aegis Trust (a cura di), *op. cit.*, pag. 44.

⁶⁸⁴ Tra le altre si vedano gli estratti identici delle ‘Reasons for Refusal’ letters del Ministero dell’Interno del sig. Mohammed Abbakir Bakhit del 16.12.2004, nonché del sig. Mokhtar Mursal Mahmood del 23.12.2004 e del sig. Abdo Yahya Abdullah del 17.1.2005, *ibidem*.

ni di loro, allo stato attuale non sappiamo riferire se siano vivi oppure no”⁶⁸⁵.

Nonostante le difficoltà descritte, nella primavera 2006, l’associazione è riuscita ad intervistare almeno tre persone che erano stata rinviate a Khartoum: Hatem Mohammed Hussein e AC e AA, le cui dichiarazioni fornirono numerose ragioni di preoccupazione per tutti gli addetti ai settori. Non solo ma alle loro dichiarazioni nel gennaio 2007, un ex militare disertore dei servizi di sicurezza Sudanese, che ha preferito restare anonimo, rendendo la propria testimonianza all’Aegis Trust ha rafforzato le preoccupazioni del mondo dell’associazionismo in proposito. Ha infatti confermato che:

“la vita di ogni africano del Darfur che dall’Europa viene espulso verso Khartoum è in pericolo, poiché su di esso non appena rientra in Sudan, vengono effettuate numerose indagini su come è giunto in Europa e perché. Ognuno di loro viene sottoposto a lunghissimi interrogatori, può essere detenuto a tempo indeterminato e senza processo e le loro vite sono in pericolo”⁶⁸⁶.

Nel mese di gennaio 2007, l’Aegis Trust prese parte alle operazioni per far fuggire una seconda volta dal Sudan due darfuriani che dopo aver ricevuto un diniego di protezione internazionale sulla base delle motivazioni sopra citate erano stati rinviiati a Khartoum: Mohamed Hussein Degues Baraker e Sadiq Adam Osman. Nel caso di quest’ultimo le descrizioni delle torture subite una volta rientrato in Sudan, furono ampiamente supportate non solo dalle descrizioni di coloro che lo avevano aiutato a fuggire la seconda volta, ma anche dai medici e dagli psicologi che lo assistettero dopo la fuga, nonché dalla testimonianza del giornalista inglese Inigo Gilmore, che riportò la storia di Sadiq al Guardian e a Channel Four News, il 28 marzo 2007⁶⁸⁷. Il giornalista ha poi prestato la propria esperienza in numerosi casi davanti all’Home Office, ma le sue parole per lungo tempo non sono state considerate. Il rapporto dello psicologo dopo la seconda fuga, anche esso con il consenso di Sadiq, utilizzato a supporto di altre domande di asilo, riferiva che:

⁶⁸⁵ Intervista a David Brown, responsabile della comunicazione di Aegis Trust, 04 novembre 2009, presso l’Holocaust Educational and Memorial Centre di Laxton, Newark nel Nottinghamshire, Regno Unito.

⁶⁸⁶ In Aegis Trust (a cura di), *Lives We Throw Away*, U.K. 2007, www.aegistrust.org, pag. 2.

⁶⁸⁷ *Ibidem* pag. 3.

“C'erano (sul suo corpo ndr) numerose prove visibili di cicatrici piuttosto recenti. Nonostante io non sia un esperto di cicatrici, ho una certa esperienza con la visione di tali cicatrici e con il loro processo di guarigione. Era mia opinione che le stesse fossero sì recenti, ma risalenti ad almeno tre o quattro settimane prima. Vi erano anche multiple abrasioni su entrambi i polsi e sulle caviglie. Le stesse erano compatibili con l'essere stato legato mani e piedi e avrebbero potuto essere causate da corde di paglia. C'erano multiple ferite sottili sulla parte superiore del suo torso e sulle braccia (...) Ho visto simili ferite in persone che sono state colpite con fruste sottili o con un flessibile elettrico. (...) Le ferite da me osservate erano compatibili con la storia narrata e non avrebbero potuto avvenire accidentalmente. (...) Quest'uomo ha descritto la sua storia di fuga dovuta alle violenze che si verificano in Darfur e il suo viaggio nel Regno Unito dove ha cercato rifugio. Quando la sua domanda e il suo appello sono stati rigettati è stato portato all'ambasciata sudanese per ottenere dei documenti di viaggio. (...) Arrivato a Khartoum è stato consegnato alla polizia sudanese a cui ha continuato a dire di non essere cittadino sudanese, ma è stato sottoposto a ripetute forme di tortura.(...) Durante l'intervista non ho mai creduto che stesse esagerando o recitando sui suoi sintomi, anzi il suo stoicismo lo portava più che altro a minimizzarli.(...) È mia opinione che sia stato torturato e che i suoi sintomi siano coerenti con il suo racconto. Inoltre ritengo che i suoi sintomi rientrino nei parametri della sindrome post traumatica da stress e che soffra di una depressione di una gravità moderata. Questi sintomi sono strettamente legati e conseguenza diretta delle torture subite quando è stato rinvio in Sudan. Gli stessi sono poi mantenuti dalla instabilità della sua situazione attuale (...)”⁶⁸⁸.

In realtà in materia di ri insediamento all'interno del Sudan, nelle c.d. aree sicure, si era già pronunciata la House of Lords, con la nota sentenza *Januzi, Hamid Gaafar e Mohammed*⁶⁸⁹, affermando che :

“il re insediamento, da un punto di vista pratico richiede una definizione del fatto che i diritti che non sarebbero rispettati e protetti siano fon-

⁶⁸⁸ *Ibidem*, pagg. 20-21.

*damentali o meno per l'individuo, in maniera tale che la deprivatione di tali diritti sarebbe sufficientemente nociva da rendere tale area un'alternativa non ragionevole per il richiedente*⁶⁹⁰.

In seguito al lavoro portato avanti dalla Aegis Trust e dalle varie organizzazioni che la assistevano, l'orientamento del Ministero dell'Interno non cambiò ma iniziarono ad aprirsi alcuni spiragli in sede di esame dei dinieghi da parte delle Corti d'Appello.

Notizie simili furono anche riportate dalla stampa locale. Il Times⁶⁹², ad esempio, riferì la storia della sig.ra Ibrahim, di anni 33 che nel mese di aprile 2007, diciotto mesi dopo il suo arrivo nel Regno Unito, ricevette una lettera di diniego accompagnata dall'ordine di presentarsi immediatamente agli ufficiali della U.K.B.A. per essere rinviaa a Khartoum. Insieme a lei, negli stessi giorni almeno 60 asilanti in attesa da mesi, avevano ricevuto la medesima lettera di diniego.

La fretta nel predisporre tali rifiuti di massa era principalmente dovuta all'attesa per una decisione in merito alla legittimità o meno dei rimpatri verso Khartoum, da parte della Corte d'Appello inglese, che doveva essere presa a giorni e che avrebbe potuto bloccare definitivamente la politica di tali espulsioni. John Bercow, il membro del governo conservatore aveva richiamato l'attenzione dei Commons sull'argomento proprio in quella settimana, chiedendo al Governo stesso di sospendere le espulsioni fino alla pronuncia della Corte d'Appello:

*“È inaccettabile che il Governo continui a tutti i costi con una politica che potrebbe essere giudicata prestissimo fuori luogo. Continuando ad espellerli il Governo sta esponendo persone vulnerabili a possibile detenzione, tortura o morte”*⁶⁹³.

Anche in quel caso deludente fu la risposta del Ministero dell'Interno per giustificare le proprie azioni:

“Monitoriamo costantemente la situazione in Sudan e in accordo con gli attuali casi giuridici riteniamo che sia sicuro rimpatriare i cittadini su-

⁶⁸⁹ Januzi, Hamid Gaafar e Mohammed v. SHHD, 2006 UKHL 5, in G. Clayton, *op. cit.* pag. 479.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, par. 20.

⁶⁹² The Times on line, *Britain Rush to send back asylum families before the Court ruling*, 2 aprile 2007, allora disponibile al link www.timesonline.co.uk/tol/.../article1599808.e ora soggetto a pagamento.

⁶⁹³ *Ibidem*.

danesi, inclusi coloro che provengono dal Darfur, ritenendo che non abbiano alcun bisogno di protezione internazionale”⁶⁹⁴.

La Corte d’appello emise la propria sentenza il successivo 4 aprile 2007 ribaltando l’orientamento fino allora seguito sia dal Ministero che, successivamente, in sede di riesame delle domande in primo grado da parte dell’A.I.T.

L’espulsione degli asilanti darfuriani verso il Sudan e il loro re insediamento presso i campi profughi presenti in varie aree urbane, prossime a Khartoum, di tale paese, è stato valutato dalla Corte d’appello come “eccessivamente difficoltoso” a causa delle oppressive condizioni di vita nei campi, della mancanza totale di risorse economiche per sopravvivere e della totale alterazione della vita dei rifugiati. Tuttavia anche in tale caso, la Corte d’Appello pur garantendo da lì in avanti, protezione a numerosi asilanti, rifiutò di esaminare l’argomentazione secondo la quale i rimpatriati erano a rischio di essere torturati una volta nella disponibilità del governo sudanese⁶⁹⁵.

Nei mesi seguenti il Segretario di Stato presentò appello contro tale decisione alla House of Lords. Nell’attesa della decisione la campagna e le indagini condotte da Aegis Trust e altre organizzazioni sono continuate. James Smith capo dell’Aegis Trust in tale occasione dichiarò: “Abbiamo prove inoppugnabili che coloro che sono stati deportati a Khartoum vengono spesso prelevati direttamente all’aeroporto e torturati”⁶⁹⁶.

Gli attivisti per i diritti umani esercitarono un forte pressing perchè le prove degli abusi subiti dai richiedenti asilo rimpatriati venissero considerate dalla House of Lords, ma non essendo le stesse state considerate neppure dalla Corte di Appello, tale esame risultò impossibile⁶⁹⁷.

Infatti la House of Lords si pronunciò nei mesi seguenti accogliendo l’appello del Segretario di Stato, poichè ai fini di un’eventuale violazione dell’art. 3 della CEDU, il semplice fatto che il re inserimento in un campo profughi a Khartoum potesse essere “eccessivamente duro” per i darfuriani provenienti da una regione agricola, non poteva

⁶⁹⁴ *Ibidem.*

⁶⁹⁵ The Guardian, *Darfur Refugees allowed to stay in UK*, 4 aprile 2007, <http://www.guardian.co.uk/uk/2007/apr/04/immigration.immigrationandpublicservices>.

⁶⁹⁶ J. Smith, in M. Clark, *Darfur Refugees risk Deportation from UK*, Londra, 10 ottobre 2007, Voa Press, <http://www.voanews.com/english/news/a-13-2007-10-10-voa27-66695862.html>.

⁶⁹⁷ *Ibidem.*

essere considerato un elemento sufficiente a garantire un livello di protezione generalizzata a tutti i richiedenti asilo dal Darfur in Inghilterra⁶⁹⁸.

La questione della legittimità o meno della ricollocazione interna in Sudan, dei darfuriani è rimasta oggetto di un acceso dibattito giuridico per vari anni.

In KH, QA, BK e KA v SSHD (2008), EWCA Civ 887, la Corte d'Appello ha ribadito che la decisione della House of Lords non aveva comunque impoverito la precedente decisione della Corte stessa poiché, in ogni caso, le domande di asilo presentate dai darfuriani di etnia non araba, avrebbero dovuto essere esaminate singolarmente nel merito e non in modo identico per tutti i richiedenti⁶⁹⁹.

È interessante osservare come contemporaneamente all'evolversi delle vicende giudiziarie sopra descritte, nelle Operational Guidance Note sul Sudan del 2009⁷⁰⁰, si legge:

“Fonti confermano che alcuni Darfuriani sono stati arrestati in anni recenti, per esempio, poiché sospettati di collaborare con i ribelli, anche se vi sono state relativamente poche segnalazioni di persone del Darfur arrestate mentre vivevano a Khartoum, almeno fino (all'ultimo ndr) attacco del JEM. Praticamente tutti gli arresti e persecuzioni riportate hanno riguardato persone che sono o attivisti umanitari di alto livello o oppositori del regime. Gli arresti o altri tipi di persecuzione nei confronti delle persone del Darfur che vivono a Khartoum non sembrano verificarsi in ragione solo della loro provenienza regionale o etnica. (...) Coloro che in Darfur sono stati leaders tribali, persone che si sono distinte come oppositori del regime, tra i quali coloro classificati come “intellettuali”(studenti, avvocati, commercianti professionali o mercanti) o noti attivisti per i diritti umani provenienti da gruppi etnici non arabi che siano stati identificati attraverso la loro attività politica o l'espressione delle loro idee anti governative., non possono cercare la protezione dal governo. (...) Tali richiedenti non possono neppure essere ri insediati all'interno (del territorio ndr) poiché verrebbero

⁶⁹⁸ AH, IF, NM v SSHD, (2007), UKHL 49 in G. Clayton, op. cit. pagg. 480-481.

⁶⁹⁹ *Ibidem*.

⁷⁰⁰ Si tratta di rapporti emessi dall'Home Office ogni anno per ogni paese, come aggiornamento costante per i propri ufficiali, onde affermare la propria politica nei confronti dei richiedenti asilo. Operational Guidance Note Sudan aprile 2009 reperibile sul sito www.unhcr.org/refworld/country,UKHO,,SDN,456d621e2,49e476982,0.html.

*probabilmente rintracciati dal governo. I darfuriani ordinari non arabi non corrono un rischio generale di persecuzione al di fuori degli stati del Darfur e non sarebbe eccessivamente duro per loro ri insediarsi in un'altra area sicura all'interno del Sudan. In ogni caso, alcune circostanze individuali suggeriscono che potrebbe non essere possibile ricollocarli all'interno del paese, soprattutto a Khartoum. Dopo l'attacco del JEM a Omdruman, le autorità sudanesi hanno arrestato e maltrattato alcuni darfuriani non arabi di etnia Zaghawa. In tali casi, dopo un esame su base individuale, il riconoscimento dell'asilo potrebbe essere appropriato. (...) I darfuriani non arabi ordinari (che esercitano un'attività ordinaria ndr) di altre etnie non sono generalmente soggetti a persecuzione fuori dal Darfur e la maggior parte può essere ri insediata in modo sicuro in un'altra area del Sudan.*⁷⁰¹.

E ancora:

*“Un numero significativo di richiedenti presenterà una domanda di asilo o di protezione internazionale sulla base dei maltrattamenti perpetrati dalle milizie sponsorizzate dal governo, dovuti alla loro appartenenza ai gruppi etnici Massaleit, Zaghawa, Fur, o ad altri gruppi etnici non arabi presenti negli stati del Darfur. I darfuriani non arabi ordinari o di altre etnie non sono generalmente soggetti a persecuzione fuori dal Darfur e la maggior parte di loro potrebbe ri insediarsi in un'altra area sicura del Sudan. Tuttavia il bisogno di protezione può variare sensibilmente e ogni fattore deve essere valutato con attenzione in ogni singolo caso, applicando le linee guida definite (nella sentenza ndr) Januzi e AH (considerando per esempio, l'età il genere, la salute, le competenze, le origini familiari), per stabilire per ogni individuo se sarebbe ragionevole che si ri insediasse.”*⁷⁰²

Peraltro è dello stesso periodo la notizia che un richiedente asilo diniegato espulso con destinazione Khartoum, all'uscita dell'aeroporto sudanese è stato seguito da alcuni ufficiali del Servizio di Sicurezza Sudanese e ucciso brutalmente a colpi di pistola,

⁷⁰¹ *Ibidem*, pagg. 18-21.

⁷⁰² *Ibidem*, pag. 21.

davanti alla moglie e al figlio piccolo, non appena rientrato in Darfur⁷⁰³. Rimane dunque un mistero come il governo britannico, anche alla luce delle indagini svolte dalla Corte Penale Internazionale sul coinvolgimento del governo sudanese nei crimini perpetrati contro la popolazione del Darfur, abbia potuto considerare in qualunque momento degli ultimi otto anni, sicuro per un darfuriano in fuga stabilirsi nella capitale dove ha sede il governo stesso.

La politica del Ministero dell'Interno è finalmente cambiata, solo alcuni mesi dopo gli eventi sopra descritti, anche in seguito all'espulsione delle organizzazioni internazionali non governative dal territorio sudanese e, nella successiva edizione dell'Operational Guidance Note del 2 novembre 2009, si legge:

“Non si ritiene che i darfuriani ordinari di etnia non-araba siano oggetto di persecuzione sistematica fuori dal Darfur e le Corti hanno rilevato come non sia eccessivamente gravoso aspettarsi che gli stessi si riinsedino a Khartoum. In ogni caso, tali decisioni sono antecedenti gli sviluppi e i rapporti citati ai paragrafi 3.9.4-3.9.7 di cui sopra e le restrizioni delle operazioni delle NGOs – una risorsa chiave per avere informazioni sul Sudan - hanno comportato che non siamo in grado di ottenere affermazioni credibili per assicurare in modo accurato che continui a non esserci un rischio elevato per i darfuriani di etnia non araba a Khartoum. Alla luce del fatto che non abbiamo informazioni sufficienti per fronteggiare i timori espressi nei rapporti di cui sopra, i case owners non devono ritenere che i darfuriani di etnia non araba possano essere riccollocati all'interno del Sudan. Conclusioni: Tutti i darfuriani di etnia non araba, non importa quale sia la loro affiliazione politica o di altro tipo, corrono un rischio fondato di persecuzione in Darfur e una riccollocazione altrove in Sudan, allo stato attuale non è affidabile. I richiedenti che provano di essere darfuriani di etnia non araba e che non ricadono in una delle cause di esclusione dall'asilo, sono qualificati per l'asilo stesso.”⁷⁰⁴.

⁷⁰³ R. Verkaik, *Sent Back by Britain Executed in Darfur*, 17 marzo 2009, UK <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/sent-back-by-britain-executed-in-darfur-1646507.html>.

⁷⁰⁴ Operational Guidance Note Sudan novembre 2009 reperibile sul sito http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-332017.pdf, pag. 21.

Olivia Wharham⁷⁰⁵, ha riferito in proposito:

“Stiamo cercando di rintracciare il maggior numero di richiedenti asilo possibile che abbiano già avuto un diniego, ma che non siano stati ancora allontanati dall’Inghilterra per fargli preparare un fresh claim. Gli avvocati con cui collaboriamo sono oberati di lavoro ma è una svolta troppo importante per farsela sfuggire. Certo non si può non pensare a coloro che non sono stati così fortunati e che sono già stati rimandati in Sudan dove probabilmente sono stati arrestati e torturati”.

Nonostante però tale svolta positiva e nonostante l’orientamento dell’Home Office espresso nelle Operational Guidance Note da allora non sia più cambiato, è di pochi mesi fa una notizia che ha suscitato numerose perplessità anche nel mondo dell’associazionismo. La giornalista del Darfur, Abeer Awooda, di anni 26, aveva infatti presentato domanda di protezione internazionale in Inghilterra, dove era giunta dopo essere già stata arrestata e torturata in Sudan e alla luce di quanto sopra esposto avrebbe dovuto avere accesso all’asilo automaticamente, essendo di origine della tribù Beri, di etnia non araba. La giornalista invece è stata destinataria di un provvedimento di diniego ed è stata contestualmente presa in custodia nel centro di detenzione di Yarl’s Wood, senza che il suo legale fosse informato, e dove erano già pronti i documenti per rinviarla in Sudan. Il suo avvocato ha presentato appello non appena chiamato dalla stessa.

L’associazione Waging Peace⁷⁰⁶, attiva nella protezione degli asilanti darfuriani, ritiene che il Ministero dell’Interno non abbia proceduto all’esame della domanda della sig.ra Awooda in modo corretto. Sophie McCann, direttrice dell’associazione ha dichiarato:

“Waging Peace è estremamente preoccupata dei rischi che questa giovani donna correrebbe se venisse rinviata nelle mani di un regime che la aveva già arrestata e torturata. Lei era una giornalista che ha preso più volte posizione contro le brutali misure prese nei confronti delle voci dissidenti in materia di diritti delle donne e contro un presidente che è indagato

⁷⁰⁵ Intervistata il 18 febbraio 2010 a Londra presso la sede dell’associazione Article1, 105a Westbourne Grove.

⁷⁰⁶ <http://www.wagingpeace.info> .

dalla Corte Penale Internazionale per genocidio contro la sua popolazione⁷⁰⁷.

Il portavoce della UK Border Agency ha replicato che l'orientamento del Ministero dell'Interno nei confronti dei darfuriani di etnia non araba non è cambiato e che:

“Prendiamo seriamente le nostre responsabilità internazionali e abbiamo una storia orgogliosa di offerta di rifugio nei confronti di coloro che hanno effettivamente bisogno della nostra protezione. Ogni caso è considerato nei suoi singoli aspetti individuali, tenendo in considerazione la situazione nel paese di origine. In ogni caso quando riteniamo che qualcuno non abbia bisogno effettivamente di protezione ci aspettiamo che costoro ritornino a casa volontariamente”⁷⁰⁸.

Nel momento in cui si scrive l'esito dell'appello della sig.ra Awooda è ancora sconosciuto.

5. Le voci dei protagonisti e dei testimoni privilegiati in Inghilterra

Come ho accennato anche l'investigazione empirica in Inghilterra è stata svolta in luoghi e con modalità tra loro differenti, a seconda delle possibilità e delle situazioni.

Le interviste⁷⁰⁹ ai rifugiati, svolte a Nottingham e a Londra e a New Castle, in epoche diverse tra il 2008 e la fine del 2010, si sono svolte in inglese lingua parlata fluentemente da tutti gli asilanti che ho incontrato. Le difficoltà principali sono state dovute alla delicatezza per gli intervistati degli argomenti trattati. Anche in questo caso, la conoscenza effettiva che gli asilanti hanno dimostrato di possedere, relativamente alle procedure che hanno dovuto espletare, non è risultata altissima anche se padroneggiando meglio la lingua erano più coinvolti nell'intera procedura. Rimane comunque fondamentale l'apporto dei contributi delle due avvocatessse di Londra dello studio *Lupin Solicitors*, R.R. e S.B. e dello specialista in *country of origin informations* sul Sudan,

⁷⁰⁷ R. Hastings, *Torture Victim fights decision to deport her back to Sudan*, 14 febbraio 2011, <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/torture-victim-fights-decision-to-deport-her-back-to-sudan-2213855.html>.

⁷⁰⁸ *Ibidem*.

⁷⁰⁹ Tutte le interviste si sono svolte in lingua inglese e sono state tradotte da me personalmente dopo essere state registrate.

Peter Verney⁷¹⁰ nonché di Olivia Wharham e David Brown, responsabili della comunicazione rispettivamente presso le associazioni Article1 e Aegsit Trust, per avere un punto di vista completo sull'argomento.

Gli asilanti intervistati sono undici uomini di età compresa tra i venti e i quarantacinque anni e una donna, Awa Ibrahim di anni 45. Alcuni sono giunti in Inghilterra relativamente di recente, in momenti diversi, ma il grosso degli arrivi risulta essere avvenuto in due fasi: prima nel biennio 2003/2004 e poi nuovamente a cavallo tra la fine del 2009 e l'inizio del 2010. Molti di loro, come vedremo, hanno ottenuto dei rigetti e hanno poi presentato dei *fresh claim*, in seguito al mutamento di politica tenuto dal Ministero dell'Interno, descritto nel paragrafo precedente.

David ha dichiarato che, a fine 2009, i rifugiati del Darfur presenti in Inghilterra “si aggiravano intorno al migliaio. I dati non sono molto precisi perché non tutti hanno presentato domanda di protezione. Le donne difficilmente lasciano il Sudan, piuttosto se possibile i mariti cercano di farsi raggiungere in un secondo momento se ottengono il riconoscimento di una forma di protezione internazionale”. Tale dato è cresciuto nel tempo, “soprattutto, in seguito all’emanazione delle Operational Guidance Note del novembre 2009, con cui il Ministero ha garantito che sarebbe stata concessa una forma di protezione a tutti gli asilanti del Darfur di etnia non-araba. Attualmente secondo quanto riferito dai rappresentanti delle loro comunità si aggirano sui 2000”, ha commentato Olivia.

In merito al conflitto in Darfur e all’approccio del governo britannico allo stesso Peter Verney ha dichiarato “L’Home Office ha, almeno al principio, aderito alla versione del conflitto che veniva fornita dal governo sudanese, ritenendo che lo stessi si limitasse ad una serie di scontri tribali di lieve entità, motivati per lo più dalla volontà di controllare le zone fertili. Non ha considerato, invece, il ruolo svolto dal governo sudanese stesso nell’orchestrare il conflitto e nel servirsi della milizia *Janjaweed* per lo stesso.”

Relativamente alle ragioni che li hanno spinti a fuggire dal Darfur quasi tutti i richiedenti hanno risposto in maniera generale indicando il conflitto e le persecuzioni su-

⁷¹⁰Peter Verney è uno specialista in Storia e politica Sudanese, ha vissuto in Sudan per oltre 15 anni e al suo ritorno in Inghilterra nel 1999 è diventato un Sudan Court Affairs Specialist. Ha vissuto in Darfur per oltre due anni tra il 1994 e il 1996 e vi ha fatto ritorno spesso. Collabora con numerose università ed è capo redattore del sito Sudan Update. www.sudanupdate.org.

bite dalle milizie *Janjaweed*. Jaafar, nato nel 1983 a Fogadiko, in Darfur, dove svolgeva l'attività di agricoltore e dove la famiglia aveva una piccola proprietà terriera, ha dichiarato: "Anche prima della guerra c'era una forma di marginalizzazione da parte del governo, monopolizzavano il sistema scolastico e quello lavorativo e imponevano molte tasse, le nostre tribù soffrivano pressioni più forti da parte del governo di quelle di altre regioni" e ancora "Ho lasciato il Sudan e sono venuto in Inghilterra e sono un sopravvissuto ai crimini di genocidio. Ho perso la mia famiglia nella guerra ed è per questo che sono scappato, per trovare un posto sicuro dove sopravvivere". Md Saleh, il quale esercitava la professione di giudice e professore universitario in Sudan, ha dichiarato "Siamo dovuti fuggire subito nel 2003 quando il conflitto è esploso. Ho dovuto portare via mia moglie e i miei figli. Mia moglie era stata violentata da alcuni membri della *Janjaweed*. Coloro che avevano un'educazione e coprivano posti di qualche rilevanza nella nostra società sono stati i primi a divenire bersagli della *Janjaweed*. Cercavano di demolire la base culturale del nostro popolo". Parzialmente diversa la storia di J.L. "Ho lasciato il Sudan perché non era più sicuro né per me né per la mia famiglia ci sono sempre stati molto combattimenti nella regione del mio villaggio tra le tribù di etnia araba gli *abbala* e la mia tribù *foulane* di etnia non araba, ma negli anni hanno raggiunto livelli esponenziali. Gli *abbala* venivano armati dal governo ma non sapevamo come provarlo e nessuno ci offriva aiuto. Quando mio padre che era un leader della nostra tribù è stato ucciso ho cercato di fuggire a Niala ma sulla strada sono stato aggredito e torturato dai *Janjaweed*. Non voglio parlare di quello che è successo alla mia famiglia".

Non tutti coloro che sono stati intervistati hanno ancora contatti in Darfur, ma molti hanno riferito che ancora nel periodo a cavallo tra il 2009 e il 2010, i combattimenti continuavano e che non si sarebbero mai sentiti sicuri a rientrare. Md Saleh ha aggiunto: "finché questo governo resterà al potere non ci sarà pace per i popoli del Darfur". S.M., un interprete che collabora con *Lawrence Lupin Solicitors* con il quale ho avuto un breve colloquio, ha aggiunto "Il conflitto in Darfur ha assunto le proporzioni che conosciamo quando il governo vi è intervenuto. I piccoli scontri tribali che vi erano in passato non c'entrano nulla, erano problematiche che si sarebbero risolte a livello regionale. Le cose sono degenerare quando il governo ha armato le milizie arabe per eliminare la popolazione civile di etnie non arabe. Anche se la situazione ora è migliorata i profughi del Darfur, pur volendo moltissimo fare ritorno, non si fidano almeno fino a

quando ci sarà questo governo al potere. Non si sentono sicuri. Inoltre non hanno più un posto dove tornare: i *Janjaweed* hanno distrutto tutto è rimasto solo un paese devastato”.

Coloro che ricevono aggiornamenti costanti da conoscenti rimasti in Darfur riferivano ancora nel 2010 di attacchi, razzie e rapimenti compiuti nei villaggi contro i membri delle etnie non arabe ma hanno anche specificato che la situazione è cambiata. Ora anche i gruppi ribelli indipendentisti hanno un ruolo importante.

Mahdi, il quale è arrivato in Inghilterra nel 2004 e ha presentato domanda di protezione internazionale quando era ancora minorenne, ha aggiunto “io ero giovane e non avevo una chiara percezione di cosa stesse succedendo, sapevo solo che vivere in Darfur non era più sicuro per nessuno della mia gente” e ancora “sono fuggito a causa della guerra, perché qualsiasi attività era diventata impossibile”. Anche Ahmed, di anni 33 originario di Bere, nel Nord Darfur ha commentato “anche se non avevi l’esatta percezione politica di cosa stesse succedendo, quando vedi il tuo villaggio bruciare e vedi cosa i *Janjaweed* possono fare... Hanno attaccato Bere tre volte, chi non è stato ucciso è scappato. Quando me ne sono andato io non c’era più nessuno nel mio villaggio”. B. M. ha invece saputo, dopo il suo arrivo in Inghilterra, che le sue due sorelle e i suoi due fratelli e la madre, sono stati uccisi dopo la sua partenza nel 2003 e che apparentemente nessuno del suo villaggio è sopravvissuto.

Tutti gli intervistati, tranne Md Saleh e la sig.ra Awa Ibrahim, hanno dichiarato di essere giunti in maniera clandestina in Inghilterra e solo alcuni hanno espressamente dichiarato di aver scelto questo come paese di asilo volontariamente. Molti sono passati per il deserto e hanno raggiunto la Libia, e da lì si sono imbarcati per una destinazione a loro ignota.

Md Saleh e la sig.ra Awa Ibrahim, invece, hanno viaggiato in aereo da Khartoum e sono atterrati in Inghilterra insieme alle loro famiglie. Il viaggio è stato organizzato, in entrambi i casi, da due passatori che li hanno muniti di documenti falsi. Lasciare il Sudan con i propri documenti ed entrare legalmente in Occidente è per la totalità degli intervistati “semplicemente impossibile”.

Sempre Jaafar, ha dichiarato: “Prima di venire in Inghilterra sono arrivato in Francia, a Marsiglia su una piccola barca e ho presentato domanda di asilo lì, ma non c’era alcuna assistenza, vivevo per la strada e non sapevo come fare. Sapevo che nume-

rosi miei connazionali erano in Inghilterra e ho deciso di provare anche io. Sono arrivato clandestino qui dalla Francia, nascosto in un camion”. Bokhit di anni 27, originario di Kasambaso un villaggio situato a 14 km a Nord di Tine, è arrivato in Inghilterra nel 2005 “su una nave, ma non sapevo dov’ero né sapevo di poter chiedere asilo” e anche I.M. “ho lasciato il Darfur in un modo molto difficoltoso, prima sono andato a Tine, al confine con il Chad e poi da lì in auto fino a Port Sudan, dove ho aspettato cinque giorni e mi sono poi imbarcato su una nave diretta in Inghilterra, solo che io non lo sapevo, l’ho scoperto solo in seguito.” Osman Abdullah Oman, ha invece seguito un percorso, sempre clandestino, ma differente “ho raggiunto Il Cairo con documenti falsi e da lì il Marocco dove ho dovuto aspettare un mese per avere dei nuovi documenti falsi per venire in Inghilterra.”

Abbiamo visto come da un lato la formulazione stessa della normativa inglese, dall’altro l’atteggiamento delle autorità sudanesi che impediscono ai darfuriani di lasciare il paese, renda sostanzialmente impossibile, raggiungere il paese di asilo regolarmente, ragione per la quale non sorprendono le risposte rilasciate dagli intervistati.

La maggior parte degli intervistati ha avuto il suo primo contatto con la polizia inglese in aeroporto o in porto, oppure in casi minori quando si sono presentati volontariamente, in un momento successivo all’ingresso, per chiedere asilo ad una sede della *U.K. Border Agency*.

Awa Ibrahim ha affermato “Quando siamo arrivati in Inghilterra con i documenti falsi il passatore ci ha portato fuori dall’aeroporto e poi presso una sede dell’Home Office, dove ci ha detto che dovevamo chiedere asilo e ci ha lasciati lì. Solo dopo ho saputo che si trattava di Croydon.” In proposito l’avvocato R.R. mi ha spiegato “Le domande possono essere presentate direttamente in aeroporto, o in porto, all’arrivo ed in quel caso le dichiarazioni vengono raccolte dal personale ivi presente. Se invece vengono presentate successivamente all’arrivo, devono essere sempre presentate alla sede della U.K.B.A. a Croydon. Prima c’erano altre sedi sparse per il paese ora non più. In realtà in molti casi se il personale aeroportuale non è disponibile i richiedenti vengono comunque mandati a Croydon”.

Dalla maggior parte delle dichiarazioni emerge come ai richiedenti non sia stata fornita alcuna informazione in merito alla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale e come gli stessi siano stati per lo più informati di tale possibilità o dai

traduttori o dai propri connazionali, una volta raggiunta l'Inghilterra o dai componenti di associazioni a cui si sono rivolti. Una volta però manifestata tale intenzione tutti i richiedenti sono stati informati della possibilità di farsi assistere da un rappresentante legale.

L'avvocato R.R. mi ha confermato infatti "Arrivano da noi un po' per passa parola, un po' mandati da varie associazioni. In ogni caso per la procedura inglese il richiedente asilo ha diritto ad avere l'assistenza gratuita in ogni fase del giudizio, quindi anche durante quella amministrativa. Il nostro studio, come altri, ha una convenzione con la *Legal Services Commission*, che ci assegna i fondi direttamente e a cui dobbiamo poi giustificare l'uso che ne è stato fatto. Per concedere l'assistenza legale gratuita dobbiamo prima valutare se il richiedente è effettivamente senza mezzi di sostentamento e se, a nostro parere, ha più del 50% di possibilità che la sua domanda abbia successo. Non possiamo assistere con tali fondi richiedenti i cui casi non sembrano ragionevolmente fondati."

Awa, non ha avuto subito accesso al *free legal aid*: "Il primo avvocato a cui ci siamo rivolti ce l'aveva presentato un connazionale, lo dovevamo pagare e non ci siamo trovati molto bene." Anche Osman "avevo un avvocato nigeriano che mi aveva presentato un mio amico, ma voleva essere pagato moltissimo, e non mi sembrava sapere molte cose sul Darfur, non mi chiedeva niente".

Quasi tutti gli intervistati, con eccezione della moglie di Mad Saleh secondo quanto da lui stesso riferito⁷¹¹, hanno avuto una prima *letter of refusal* dall'Home Office ed hanno dovuto presentare almeno un appello. La moglie di MD Saleh ha ottenuto il riconoscimento dello status immediatamente a causa dei numerosi segni di tortura presenti sul suo corpo e delle tracce della recente violenza sessuale subita. Lui e la moglie però sono stati intervistati da due *case owners* diversi e non hanno potuto testimoniare l'uno per l'altro, pertanto in prima istanza la sua pratica è stata rifiutata. "Ho dovuto presentare appello e portare il caso di mia moglie a sostegno delle mie dichiarazioni prima di poter ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato".

⁷¹¹ Non ho potuto incontrarla personalmente.

Anche Awa Ibrahim ha ottenuto un diniego e poi “Ho presentato due appelli ed un *fresh claim* con l’aiuto di Olivia di Article1 e solo recentemente⁷¹², io e la mia famiglia abbiamo ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato”.

Ahmed non parlava inglese quando è sbarcato dalla nave su cui aveva viaggiato e continuava a ripetere di provenire dal Sudan “Mi hanno portato un traduttore ma era curdo e parlava pochissimo arabo, e quindi ne hanno cercato un altro. Il secondo era palestinese ma non riuscivo a capirlo perché l’arabo parlato in Darfur è differente. Ho chiesto a lui se c’era qualcuno che parlasse il mio dialetto Zaghawa, ma era solamente il 2004 ed era molto difficile trovare qualcuno che parlasse correttamente inglese e Zaghawa. Ora so che l’Home Office ha molti traduttori Zaghawa. È stato il traduttore Palestinese a dirmi che potevo chiedere asilo, quando me l’ha detto ho capito di cosa si trattava perché anche noi abbiamo molti rifugiati in Sudan”.

Anche altri richiedenti hanno incontrato numerosi problemi di traduzione T.M., di anni 26, quando è arrivato “nel maggio 2008 mi hanno portato un traduttore arabo che capivo poco. Mi hanno fatto una prima intervista veloce e poi mi hanno portato in un centro di detenzione dove sono stato tre giorni. Dopo ho avuto un’altra intervista ma il traduttore era palestinese e io capivo quello che diceva mentre lui non capiva me.”

B.E.M. ha avuto una *letter of refusal* principalmente per le difficoltà incontrate nella traduzione “Mi avevano assegnato un traduttore arabo, non so di dove, ma il suo accento era molto diverso da quello sudanese. Nessuno considerava che noi in Darfur studiamo arabo ma solo come seconda lingua, non è la nostra lingua madre. Nei piccoli villaggi soprattutto parliamo solo dialetto e la nostra conoscenza dell’arabo è limitata. Inoltre il traduttore era molto ostile, continuava a darmi del bugiardo e a dirmi che mi avrebbero rimandato in Sudan”.

L’importanza di una corretta traduzione e le difficoltà incontrate in questo ambito sono state sollevate anche da Peter Verney “una corretta traduzione è forse la cosa più importante per la buona riuscita di una domanda di asilo. L’Home Office cerca di minare la credibilità dei richiedenti chiedendo loro numerosi dettagli, se tali dettagli si perdono nella traduzione, è la credibilità stessa del richiedente che ne esce sminuita. I *case owners* non hanno un back ground culturale sufficiente a verificare l’esattezza di tali dati e spesso non capiscono che nella traduzione vi sono degli errori di traslittera-

⁷¹² L’intervista si è svolta nel febbraio 2010.

zione che rendono difficile identificare un villaggio un'area da un'altra. Mi è capitato di dover riascoltare numerose interviste per dimostrare che il richiedente non aveva inventato il nome del villaggio di origine ma che semplicemente il traduttore non l'aveva capito o che lo stesso era stato traslitterato in modo scorretto” e ancora “in alcuni dialetti del Darfur c'è una parola “*owtana*”⁷¹³ che significa “*la lingua del mio villaggio*”. In numerose interviste i *case owners* hanno sottolineato come i richiedenti che dicevano di parlare “*owtana*”, stessero mentendo poiché avevano verificato su internet come tale lingua non esistesse. Nei miei rapporti ho spiegato ormai centinaia di volte il significato di tale parola ma l'Home Office persisteva nell'ignorare tale dato. Mi colpisce sempre questa totale mancanza di memoria istituzionale”⁷¹⁴.

Anche S.B., una delle avvocatessse intervistate, ha aggiunto “In numerosi casi la *Screening Interview*, che è la prima intervista svolta dal *case owner*, avviene con un interprete che parla un dialetto diverso da quello del richiedente e questo rovina l'intervista poiché spesso le risposte sono sbagliate e divergono da quelle poi presentate in appello e di ciò viene considerato responsabile l'asilante, la cui credibilità risulta compromessa e non il traduttore” e anche l'avvocato R.R. ha affermato “I problemi più grandi della *screening interview*, sono gli interpreti. Tutto il nostro sistema è basato sulla credibilità, ma se l'interprete non parla la stessa lingua dell'asilante non potrà mai riferire in maniera dettagliata ciò che questi sta dicendo. Fino al 2003 vi erano fondi sufficienti perché un *legal representative* accompagnasse alla *screening interview* tutti gli asilanti ora si riesce a garantirne la presenza solo per i minorenni, non accompagnati. Ora l'intervista viene trascritta dal *case owner*, ma anche registrata su cassetta, solo che non ci sono i fondi per avere qualcuno che le ri-ascolti tutte. Credo però che il fatto che le dichiarazioni del richiedente vengano comunque registrate e ne resti una traccia funzioni come un deterrente. In passato i *case owners* facevano affermazioni anche aggressive e irrispettose nei confronti degli asilanti mentre ora si controllano di più.”

Secondo entrambi gli avvocati intervistati, il 90% delle domande di protezione internazionale presentate vengono respinte dai *case owners* in prima istanze. “I *case owners* non hanno alcuna formazione legale, né svolgono alcun training specifico sono semplici impiegati della UKBA, spesso le *letter of refusal* sono illogiche ed immotivate

⁷¹³ Stante la necessità di traslitterare dal dialetto del Darfur non posso garantire la correttezza di tale parola.

⁷¹⁴ La frase inglese esatta è “lack of institutional memory”:

o danno risposte in base a modelli predefiniti senza alcuna attenzione al caso specifico” mentre diversamente “in sede di appello è meglio, il Tribunale è competente specificamente per la materia e conosce bene le tematiche afferenti ai singoli paesi nonché la giurisprudenza delle corti superiori in merito.”

J., di anni 31, membro del partito politico JEM in Darfur, in proposito ha commentato “ho avuto una *letter of refusal* ma non capivo bene il perché. Mi sono rivolto ad un avvocato e durante la prima udienza con il giudice ho capito subito che le cose si sarebbero sistemate. Sapeva tutto del JEM e del conflitto e ho ottenuto subito il riconoscimento dello status di rifugiato.”

Purtroppo, come detto, non tutti gli intervistati sono stati così fortunati. Principalmente il problema secondo Peter Verney è stato che “l’Home Office ha adottato due politiche diverse nei confronti dei darfuriani, in due periodi diversi. Al principio infatti non era ritenuto sufficiente l’aver provato la propria appartenenza ad una etnia non araba del Darfur, per veder riconosciuto lo status. Infatti era necessario che il singolo richiedente svolgesse attività politica nel JEM o nel SLM e che riuscisse a provarlo perché lo status venisse loro riconosciuto. Solo dopo il novembre 2009, cambiando orientamento, lo status è stato riconosciuto a tutti coloro che riescono a dimostrare la propria appartenenza ad una delle etnie del Darfur non arabe”.

J.L. in proposito mi ha spiegato “Quando il tribunale ha rifiutato il mio appello, mi hanno spiegato che ne potevo presentare un altro entro sette giorni, ma non avevo nessuna nuova prova. Non conoscevo nessuno a parte un mio amico del South Arabia e non avevo documenti particolari. Inoltre non parlavo ancora inglese e dovevo farmi tradurre tutto quello che riguardava il mio caso in arabo per riuscire a capire. Non ero mai stato un rifugiato prima, non sapevo come fare. Ho presentato un *fresh claim*, ma per me è stato molto difficile perché il mio non era proprio un caso politico perché c’erano i combattimenti tra due tribù⁷¹⁵ e anche se io sapevo che l’altra era supportata dal governo non sapevo come provarlo. Sembrava non capissero che si inseriva nel contesto del conflitto in Darfur. Lo classificarono solo come un caso di scontri tribali”.

Tutti gli intervistati concordano nell’affermare che la *screening interview* è stata piuttosto lunga: Awa ha commentato “Non avevamo documenti poiché quando la polizia sudanese ha arrestato mio marito aveva portato via tutto. Ci hanno chiesto molti

⁷¹⁵ Abbala e Foulane si veda *supra*.

dettagli per capire se eravamo davvero del Darfur. Mi avranno fatto almeno 300 domande, sono stata lì dentro almeno 12 ore. Di alcune domande non capivo il senso”. Osman ha dichiarato di essere stato intervistato per oltre 6 ore, mentre Mahdi per quasi 10 ore.

Secondo l’avvocato S.M. “le interviste durano moltissime ore ma i *case owners* si focalizzano sempre su dettagli non molto rilevanti. Cercano di stancare i richiedenti e di vedere se si confondono” e Peter Verney ha aggiunto “Spesso fanno domande standard tipo “qual è il colore della bandiera di quella città” o cose simili che ben presto si diffondono tra i richiedenti che se le studiano e preparano risposte standards”.

Parte degli intervistati aveva ricevuto un diniego sulla base dell’assunto, come illustrato nel paragrafo precedente, che in Sudan vi fossero aree urbane, vicino a Khartoum dove poteva essere considerato ragionevole che i richiedenti facessero ritorno.

Così B.E.M. “il mio appello è stato rifiutato poiché il giudice riteneva che anche se effettivamente correvo dei pericoli in Darfur non ne avrei corsi a Khartoum. Dopo di che ho cercato di presentare un ulteriore appello da solo, ma mi hanno detto che dovevo avere obbligatoriamente un avvocato. Non sono riuscito a trovarne uno, mi hanno intimato di lasciare l’alloggio e non mi hanno più dato assistenza, però mi hanno offerto di ridarmela se accettavo volontariamente di essere rimpatriato in Sudan. Mi sono rifiutato” e anche B.M. “La mia domanda è stata rigettata all’inizio poiché ritenevano che fossi sicuro in altre regioni del Sudan, soprattutto a Khartoum, mi hanno rimandato indietro una volta il 04 aprile 2005. Non volevo salire sull’aereo, mi hanno obbligato e picchiato per farmi entrare in aereo. Il capitano non ha voluto prendermi sull’aereo. Dopo di che mi hanno rinchiuso di nuovo in prigione e mi hanno picchiato per alcuni giorni, alla fine il 06 aprile mi hanno riportato in aeroporto e in cinque mi hanno caricato su un aereo e mi hanno rimandato a Khartoum. Le autorità sudanesi non mi hanno accettato dicendo che non ero sudanese. Due giorni dopo, l’8 aprile 2005 mi hanno rimandato in Inghilterra dove sono stato in prigione per mesi.”

Come sopra dichiarato da Olivia non tutti coloro che hanno ottenuto dei dinieghi prima dell’emanazione dell’Operational Guide Note del novembre 2009, sono riusciti ad ottenere lo status di rifugiato dopo aver presentato un *fresh claim*. “Alcuni dinieghi sono entrati nel circuito della clandestinità e ne abbiamo perso le tracce, non abbiamo neanche potuto informarli della possibilità di ri-presentare la domanda”.

In proposito entrambe le avvocatesse intervistate hanno dichiarato “Per quanto ne sappiamo tutti i *fresh claim* presentati dopo il mese di ottobre 2007 venivano generalmente rifiutati, a prescindere dalla nazionalità del richiedente e spesso con le medesime motivazioni adottate in precedenza. Questo riguardava anche gli asilanti del Darfur, prima. Dalla fine del 2009 però loro sono un caso a parte.”

Osman mi ha confessato “Ho cambiato avvocato dopo aver perso il primo appello, perché quello che avevo voleva molti soldi. Sono andato in uno studio ma mi hanno detto che dovevo trovare degli esperti che garantissero sulle mie origini. Alcuni rappresentanti del JEM, presenti in Inghilterra hanno scritto delle lettere per me ma non bastava serviva la relazione di un esperto solo che non avevo soldi. Quando ho incontrato Olivia e Sophy⁷¹⁶ mi hanno informato della possibilità di presentare un *fresh claim* e mi hanno aiutato moltissimo.”

Quando l’Home Office ha cambiato orientamento rispetto alla posizione degli asilanti del Darfur, il problema è stato, per coloro i quali “l’appartenenza etnica non era già stata accertata nel primo grado di giudizio e la domanda rifiutata solamente per la mancanza di collegamenti con attività e partiti politici”⁷¹⁷ quello appunto di riuscire a dimostrare la propria appartenenza ad una delle tribù del Darfur di etnia non araba. “Provare l’appartenenza etnica di qualcuno è molto complesso. Dal 2003 ho esaminato e relazionato circa 900 casi di asilanti sudanesi, e di essi oltre il 60% erano persone di etnia non araba provenienti dal Darfur. Negli ultimi anni avrò svolto almeno 200 *face to face interviews*, per raccogliere più dettagli possibili. All’inizio l’Home Office ha aderito all’interpretazione data dal governo sudanese, che in realtà non vi fosse in atto una pulizia etnica o un genocidio ma che si trattassero solo di un conflitto tribale per i possedimenti terrieri. Il governo inglese ci ha messo un sacco a capire che le persone erano a rischio se riportate in Sudan solo per la loro etnia e che per lo stesso motivo sarebbero state considerate automaticamente simpatizzanti dei ribelli. Dopo l’Operational Guide Note del novembre 2009 è molto importante provare l’etnia dei rifugiati. Però c’è una stigmatizzazione da parte dei *case owners* dell’Home Office su come siano i membri delle varie etnie, si aspettano che se uno appartiene ad una determinata etnia si comporti nello stesso identico modo degli altri membri della stessa. Inoltre sottopongono ai richiedenti domande formulate su come noi occidentali percepiamo l’appartenenza ad una

⁷¹⁶ Olivia Wharham di Article1 e Sophie Mc Cannan di Waging Peace.

determinata etnia e non considerano come loro percepiscono loro stessi. Per i sudanesi è molto difficile dover spiegare la loro appartenenze etnica, che per loro è qualcosa di inerente, che non hanno mai dovuto spiegare fuori da loro stessi. Gli ufficiali dell'Home Office non hanno una conoscenza del Sudan tale da poter individuare dettagli che sono tipici della loro identità” secondo l'esperienza di Peter Verney che invece nel redarre le proprie relazioni si concentra su dettagli specifici di singoli villaggi dove è stato, chiede la collocazione dei ristoranti o dei negozi, la maniera di cucinare e servire un determinato piatto oppure l'esistenza o meno di particolari leggende locali.

L'avvocato S.M. ha poi aggiunto “Ho lavorato con numerosi richiedenti asilo del Darfur, la maggior parte dei problemi vengono incontrati da coloro che dichiarano di appartenere alla tribù Tama. L'Home Office continua a rifiutare le loro richieste di protezione internazionale per ragioni poco chiare. Pare che si servano di informazioni assunte da membri della tribù Tama in Chad, che ha però necessariamente connotazioni identitarie diverse. Per esempio le tribù Zaghawa e Tama in Chad hanno rapporti tra loro conflittuali mentre così non è mai stato in Sudan. Inoltre pare, ma non si capisce con quale motivazione che l'Home Office rifiuti di riconoscere i membri Tama come darfuriani.” Mentre l'avvocato R.R. ha aggiunto “Nella mia esperienza il nuovo orientamento dell'Home Office fa sì che i case owners siano più disposti a riconoscere lo status a coloro che dimostrano la propria appartenenza etnica ad una tribù del Darfur non araba che ai membri dei gruppi ribelli o agli attivisti politici” e anche “Coloro che ricevono il riconoscimento dello status per la loro attività politica sono per lo più coloro che riescono a dimostrare la loro appartenenza al J.E.M. o al S.L.M. Un discorso completamente diverso riguarda coloro che hanno preso parte alle attività del S.L.M./A.. Le stesse infatti sono spesso state valutate come crimini di guerra ed entrano quindi in gioco le clausole di esclusione previste dalla Convenzione di Ginevra. Dall'altro lato rimandarli in Sudan equivarrebbe a condannarli a morte o tortura e sarebbe quindi contrario all'art. 3 della CEDU, per cui il governo inglese dà loro dei permessi di soggiorno temporanei con scadenza semestrale aspettando il momento propizio per rimpatriarli.”

Per quanto riguarda il sistema di accoglienza tutti i richiedenti asilo intervistati hanno usufruito di un qualche tipo di aiuto fornito dal governo britannico ma non hanno potuto lavorare. Come ha spiegato l'avvocato R.R. “tutti i richiedenti asilo che presenti-

⁷¹⁷ Come dichiarato dall'avvocato S.M.

no domanda al posto di frontiera o comunque entro tre giorni dal loro ingresso in Inghilterra, hanno diritto ad entrare nel N.A.S.⁷¹⁸ che provvede loro un alloggio, dei soldi settimanalmente e la possibilità di partecipare non solo ai corsi di lingua inglese ma anche ad altri corsi nei College britannici. Il problema principale rimane l'alloggio che non può essere garantito nel luogo in cui il richiedente ha le proprie conoscenze ma anzi molto spesso è lontano da queste. In molti casi, dunque, i richiedenti vi rinunciano per essere ospitati da parenti o amici”.

Awa, in proposito ha dichiarato “Nei cinque anni di attesa, tra un diniego un appello e i due *fresh claims*, avevamo un permesso di soggiorno temporaneo, ci hanno dato una casa e ci hanno fatto partecipare ai corsi di inglese. I miei figli hanno iniziato frequentare la scuola dell'obbligo qui. Io ho anche frequentato al College corsi di informatica. Svolgo delle attività di volontariato per la Darfur Union UK. C'è un ufficio a Birmingham dove aiutiamo chi fa le domande di asilo. Abbiamo avuto l'assistenza medica e frequentiamo il college gratis. Per tutta la famiglia (sono in 6 nda) riceviamo in totale cento sterline a settimana”. E J. “Mi hanno trovato un alloggio recentemente a Swansea ma ero iscritto al College qui in East London e quindi ora vado e vengo. Sto da alcuni amici perché ho gli esami. Preferirei stare a Londra ma per il momento va bene così. Mi hanno anche dato una specie di carta che posso usare per pagare in alcuni negozi convenzionati sia per la spesa alimentare che per i vestiti. Vi caricano circa trentacinque sterline ogni settimana ma se non le spendi te le detraggono da quelle della settimana dopo non le puoi accumulare.” Diversa invece l'esperienza di Jaafar che è stato a lungo detenuto per aver presentato prima domanda d'asilo in Francia, quando poi il Regno Unito si è dichiarato disposto ad esaminare la sua domanda nel merito lo stesso non ha però avuto accesso ad alcun servizio e per lui ha dovuto garantire un amico, sia l'ospitalità che il sostentamento. Jaafar al tempo dell'intervista aspettava l'esito del suo *fresh claim*, ma era munito di una cavigliera elettronica che ne controllava continuamente la posizione. “Non posso lavorare e questa cosa mi sta facendo impazzire se non puoi lavorare, come fai a vivere? Posso andare al College e sto frequentando tutti i corsi che posso, ma non vedo l'ora di poter iniziare a lavorare”. Olivia ha illustrato come il caso di Jaafar fosse molto particolare, perché era stato detenuto per oltre 11 mesi in violazione della normativa e Article 1 lo aveva appoggiato per presentare una causa di

⁷¹⁸ National Asylum Support, si veda *supra* capitolo 4.

risarcimento danni. Allo stesso tempo era però ancora pendente il suo *fresh claim* per il riconoscimento dello status e quindi si stava cercando di trovare una mediazione tra le due posizioni.

Ahmed ha avuto accesso ai sussidi del N.A.S. per tutta la durata della procedura. Ha studiato Inglese, Matematica ed Informatica al College ma non ha avuto la possibilità di lavorare “Sento parlare spesso qui in Inghilterra dei diritti umani fondamentali ma come si può parlare di diritti umani fondamentali quando si lascia una persona a casa senza il diritto fondamentale a lavorare?”. Bhokit a sua volta ha confermato “Non posso lavorare. Sono stato al College qui, ho dovuto aspettare oltre sette mesi in lista d’attesa per partecipare a dei corsi di inglese. Sono passato dal livello 1 al livello 7, parlo e scrivo bene in inglese ma non posso ancora lavorare.”

È interessante notare come quasi tutti coloro che hanno poi ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale in Inghilterra abbiano ottenuto lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra e non una forma di protezione temporanea o meno piena. Tale circostanza è stata confermata dagli intervistati, da Olivia e David e dall’avvocato S.M. “I darfuriani, salvo rarissimi casi precedenti al 2009, ottengono tutti lo status di rifugiato e con esso tutti i diritti garantiti dalla Convenzione di Ginevra. Ottengono un permesso di soggiorno per cinque anni e possono poi presentare domanda di cittadinanza”.

Fa eccezione solo la posizione di Bhokit che nel 2005 aveva ottenuto un permesso di soggiorno per motivi umanitari in sede di appello, ma l’Home Office aveva presentato appello al Second Tier contro tale decisione e aveva vinto. Successivamente David mi ha informato che anche Bhokit ha presentato un *fresh claim*, e che stante la sua già provata appartenenza ad una tribù Zaghawa ha ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato.

Ho poi rivolto alcune domande più tecniche ai due avvocati intervistati su alcuni aspetti specifici del sistema d’asilo britannico. L’avvocato R.R. sulla prima parte della procedura ha commentato “Penso che il personale dell’Home Office non sia sufficientemente preparato e sia troppo incompetente e questo causa il rifiuto della maggior parte dei casi in prima istanza. Ciò comporta la presentazione di un elevatissimo numero di appelli e di conseguenza una spesa enorme di fondi pubblici. Se i fondi fossero meglio investiti nella parte della formazione dei case owners, vi sarebbero meno appelli e meno

sprechi. Ma non penso vi sia una concreta volontà politica in questo senso”. L’avvocato S.M. invece, ragionando sull’eccessiva rapidità della procedura ha aggiunto “La U.K.B.A. lavora sempre più rapidamente per soddisfare le istruzioni dell’Home Office in tal senso. Ci sono state domande che erano corredate da elementi di prova che in nessun caso sono stati considerati. In ogni caso non c’è mai il tempo sufficiente per valutare in maniera appropriata una domanda. I richiedenti asilo devono ottenere prove dal loro paese di origine in tempi molto brevi. L’Home Office è sempre riluttante a concedere tempo ulteriore per raccogliere prove.”

Da ultimo ho chiesto ad entrambi se ritengono che il Regno Unito stia adempiendo ai suoi doveri internazionali in materia di asilo e S.M. mi ha fatto notare “Rispetto a numerosi altri paesi europei, indubbiamente il Regno Unito si comporta molto bene. In ogni caso ho visto domande fondate di richiedenti asilo assolutamente genuini che l’Home Office ha rifiutato senza alcuna ragione” e R.R. ha concluso “Io penso che vi sia spazio per notevoli miglioramenti ma non posso dire che il Regno Unito, non stia almeno provando ad adempiere ai propri obblighi internazionali in questo settore, soprattutto se lo si paragona ad altri paesi europei.”

Da ultimo trovo molto stimolante il commento di Peter Verney in merito alla posizione specifica degli asilanti del Darfur e alle posizioni assunte in proposito dal governo britannico “L’Inghilterra ha dimenticato che siamo stati colonizzatori in Sudan e che il Sudan è quello che è anche a causa nostra. Penso sia ora che ci prendiamo le nostre responsabilità e che facciamo i conti con le conseguenze del nostro passato. I sudanesi si ricordano di noi, noi invece non ricordiamo i nostri legami con il Sudan. La responsabilità di questo conflitto è anche nostra non possiamo fare finta di niente”.

CAPITOLO VIII - CONCLUSIONI: DUE SISTEMI A CONFRONTO

- 1. Due sistemi a confronto: analogie e differenze**
- 2. Funzioni manifesti e latenti della normativa sull'asilo**
- 3. Osservazioni conclusive**

1. Due sistemi a confronto: analogie e differenze

Sia dall'analisi della normativa svolta nei capitoli III e IV, sia dagli esiti della ricerca empirica emerge come l'Italia e il Regno Unito abbiano affrontato le problematiche relative al diritto d'asilo in generale, e ai richiedenti del Darfur in particolare, in modi simili per alcuni versi ma anche spesso tra loro differenti.

In primis mi preme sottolineare come alcune di tali differenze siano certamente dovute ai diversi percorsi storico, politici e normativi che tali stati hanno vissuto e come in realtà tali diversità intrinseche siano state poste alla base della scelta stessa dei paesi da osservare in questa ricerca. L'idea, infatti, di porre Inghilterra e Italia a confronto è nata proprio dalla volontà di studiare gli esiti in materia di diritto d'asilo di due paesi così storicamente e normativamente diversi.

Da un lato infatti l'Inghilterra è un paese con una lunga storia coloniale, con la quale ha necessariamente dovuto confrontarsi e che l'ha forzato a considerare le numerose problematiche poste dai flussi migratori in un'epoca piuttosto remota, soprattutto rispetto a numerosi altri stati della Comunità Europea, come l'Italia.

Dall'altro lato il Regno Unito geograficamente si trova in una posizione che, almeno a livello teorico, dovrebbe rendere sostanzialmente più complesso considerarlo una meta appetibile e facilmente raggiungibile da parte dei richiedenti asilo che si muovono clandestinamente. Diversamente l'Italia, nonostante le numerose lamentele dei suoi politici, è un paese dal passato coloniale non troppo esteso che ha iniziato ad affrontare, come abbiamo visto, solo in tempi relativamente recenti le problematiche poste dalle migrazioni e la cui posizione geografica, protesa nel mediterraneo non troppo distante dalle coste del nord africa la rende, sempre almeno a livello teorico, più semplice da raggiungere e anche da prediligere come meta finale del proprio viaggio clandestino in cerca di asilo.

Il sistema normativo britannico, poi, è un sistema di *common law* con meccanismi e strumenti normativi radicalmente diversi da quelli del sistema normativo italiano di *civil law*, ulteriore circostanza che ne rendeva interessante il confronto.

La prima differenza che certamente emerge è come il diritto d'asilo in Italia sia stato considerato almeno all'origine della Repubblica Italiana, talmente importante da essere non solo costituzionalizzato ma anche incluso in quella parte della nostra costituzione dedicata ai "Principi Fondamentali", mentre nel Regno Britannico l'assenza stessa

di una carta costituzionale ha poi in concreto consentito, in più di un'occasione come abbiamo visto, ai diversi governi al potere di agire in maniera restrittiva sulla normativa in materia di asilo, senza avere sostanzialmente alcun limite.

In entrambi i casi è poi emerso, come fondamentale sia stato, anche se con risultati diversi, l'intervento della Comunità Europea nel disciplinare tale materia, e la necessità di doversi uniformare ai suoi dettami normativi.

Dall'analisi storica del fenomeno è anche emerso come in Inghilterra i primi atti normativi scritti in materia di asilo risalgano alla fine del settecento mentre in Italia, una volta abolito l'asilo cattolico, non ve ne sia stata più traccia fino all'emanazione della Carta Costituzionale. Da lì in poi il percorso dell'asilo nel panorama normativo italiano è comunque rimasto piuttosto travagliato, rimanendo per lo più confinato a pochi e miseri articoli all'interno della più generale disciplina normativa dell'immigrazione, almeno fino all'implementazione della normativa comunitaria con l'approvazione recente dei Dlgs 251/2007 e 85/2008.

In Inghilterra nonostante l'applicazione di una normativa specifica ai rifugiati fosse emersa già nei secoli scorsi e sia poi stata ribadita con l'*Alien Act* del 1905, abbiamo poi visto come però la gestione di tale settore sia stato considerato appannaggio esclusivo del Ministero dell'Interno, almeno fino al 1971 e abbia poi risentito dell'implementazione della normativa sulla concessione della cittadinanza alle ex colonie dei primi anni 80⁷¹⁹. Tuttavia, con un certo anticipo rispetto all'Italia, l'asilo appare già come istituto autonomo negli *Asylum and Immigration Acts* degli anni 90, anche se per l'approvazione di una disciplina più completa del settore si dovranno comunque aspettare, anche in Inghilterra, gli anni 2005-2007 e l'implementazione della previsioni comunitarie.

Dall'analisi del sistema inglese è emerso, inoltre, come lo stesso abbia prestato, sin da tempi remoti, molta attenzione allo sviluppo di normative volte a respingere i richiedenti asilo verso altri paesi terzi o, eventualmente, verso altre aree del paese di origine considerate astrattamente sicure, prassi invece quasi del tutto assente nella normativa italiana se non, recentemente, introdotta in quanto applicazione della normativa comunitaria prevista prima dalla Convenzione di Dublino e poi dal Regolamento Dublino II.

⁷¹⁹ Cfr capitolo IV, paragrafo 1.

Nonostante poi l'Italia sia un paese di *Civil Law* e il Regno Unito un paese di *Common Law*, è chiaramente emerso come in entrambi il ruolo svolto dalla giurisprudenza di merito, ma soprattutto da quella delle corti superiori⁷²⁰, sia stato fondamentale da un lato per lo sviluppo della normativa in tale settore dall'altro per contenere le pretese dei vari governi succedutisi nel tempo nei due paesi, volte per lo più a restringere le possibilità di accesso agli istituti di protezione piuttosto che a garantirne una corretta definizione.

La fase amministrativa di esame delle richieste di protezione internazionale è poi risultata differente sotto molti aspetti. Nel Regno Unito infatti il responsabile amministrativo del procedimento, lo *special adjudicator*, è uno solo, non ha alcuna formazione giuridica, anzi è un impiegato del Ministero dell'Interno e svolge la propria opera seguendo principalmente le *Guide Lines* distribuite dal Ministero stesso in merito alla situazione dei singoli paesi. Le audizioni hanno dei tempi spesso molto lunghi, fino a dodici ore, ma non vi è un modulo standard con una serie di domande predefinite. Interessante è, poi, come pur nell'assenza dei fondi necessari a riascoltarle, tutte le audizioni, su richiesta dell'interessato, possano essere registrate e le registrazioni eventualmente richieste e prodotte in sede di appello. Diversamente in Italia, le Commissioni Territoriali sono composte da almeno tre membri di cui uno rappresentante dell'UNHCR e solo previa autorizzazione dell'interessato l'audizione può avvenire alla presenza di uno solo di essi. Le audizioni hanno ora tempi certamente più lunghi di quelle che avvenivano avanti alla Commissione Centrale, ma comunque si mantengono sempre nell'ambito delle due ore circa, almeno secondo quanto emerso da questa ricerca. Non è invece emerso un ruolo troppo rilevante del Ministero dell'Interno nel nostro paese, nel fornire linee guide sugli stati di origine, anche se la normativa prevede che le Commissioni, l'UNHCR e la neo istituita Commissione Nazionale che ha appunto specifici compiti di coordinamento, lavorino congiuntamente nella raccolta di materiali sui paesi d'origine dei richiedenti. Tali banche dati, diversamente da quanto avviene nel Regno Unito dove i diversi materiali elaborati dalla pubblica amministrazione, comprese numerosissime sentenze, sono pubblicamente accessibili sul web, sono invece private e ad uso esclusivo delle Commissioni. Non è, dunque possibile, sapere esattamente cosa le stesse contengano. Tutti gli esperti sentiti hanno lamentato, in entrambi i paesi, una mancanza so-

⁷²⁰ Si veda l'analisi giurisprudenziale svolta nei paragrafi conclusivi dei capitoli III e IV.

stanziale di personale con competenze specifiche in questa prima fase del procedimento e, per quanto riguarda l'Italia in particolar modo il fatto che le Commissioni siano per la maggior parte composte dai membri della carriera prefettizia.

Peraltro è emerso come le Questure, soprattutto in passato, ma per alcuni aspetti ancora oggi, agiscano in modo discrezionale. Non è però emerso dai dati raccolti se tale discrezionalità sia dettata da istruzioni precise ricevute dal Ministero dell'Interno o se invece la stessa sia veramente determinata nella singola questura dal dirigente locale.

Il sistema di appello contro le decisioni amministrative è poi molto diverso nei due paesi e nel Regno Unito, come abbiamo visto nel IV capitolo, molto complesso e ramificato. Il sistema di appello italiano invece è molto più semplice e, nonostante recentissime modifiche⁷²¹, mantiene una struttura sostanzialmente unitaria⁷²². In merito a tale fase della procedura in Inghilterra, penso sia molto interessante l'istituzione della figura dell'esperto sui paesi di origine, utilizzata per rendere più attendibili le dichiarazioni del richiedente e per confutare eventualmente le inesatte *Guide Lines* emanate dall'Home Office. Tale figura è del tutto assente nel nostro sistema dove al massimo vengono considerate eventuali relazioni medico-psicologiche sullo stato psicofisico del richiedente.

Non solo ma colpisce come nel Regno Unito vi siano, ora come in passato anche se con caratteristiche diverse e numerosi limiti, tribunali specifici incaricati di occuparsi della materia dell'asilo mentre in Italia tali procedimenti vengano destinati ad una singola sezione del tribunale civile, che però al contempo si occupa anche di altro, e che non è affatto specializzata, posto anche che almeno una volta all'anno quando vengono indetti i concorsi interni per i posti vacanti nei singoli tribunali, i magistrati possono richiedere di essere trasferiti ad altra materia lasciando la sezione priva dell'esperienza fino ad allora, eventualmente, accumulata.

Da ultimo, sempre con riferimento alla situazione generale, è emerso con una certa evidenza come in Inghilterra il sistema assistenziale predisposto per i richiedenti

⁷²¹ Il Dlgs. n. 150 del 2011 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione), in vigore dal 06 ottobre 2011, ha modificato anche l'art.35 del Dlgs 251/2007 prevedendo che il ricorso contro il diniego di protezione internazionale, prima procedimento di volontaria giurisdizione che si svolgeva secondo le norme procedurali proprie dei procedimenti in camera di consiglio, avvenga ora secondo quanto stabilito per il procedimento sommario di cognizione ex art. 702 bis c.p.c. e ss.

⁷²² Per quanto riguarda il fondamento effettivo dei due sistemi si rimanda ai capitoli III e IV.

asilo⁷²³, pur con alcune pecche, sia molto più sviluppato e garantisca l'accesso ad una serie di servizi per la quasi totalità dei richiedenti che fanno domanda mentre, diversamente, in Italia pur esistendo previsioni normative in tal senso il funzionamento in concreto dello stesso lascia fortemente a desiderare.

Per quanto riguarda invece la situazione in concreto vissuta e raccontata dai richiedenti asilo del Darfur nei due paesi e quindi le differenze o analogie rilevate dalle loro esperienze in merito all'applicazione dei due diversi sistemi normativi, sono emersi i seguenti dati.

In entrambi i paesi, pur avendo gli stessi posizioni geografiche differenti, nella maggioranza dei casi i richiedenti sono giunti clandestinamente, senza scegliere il paese di destinazione ma affidandosi alle destinazioni scelte dai c.d. "passatori". Tale dato a mio avviso, fa presumere che nelle rotte delle migrazioni clandestine entrambi i paesi vengano ritenuti, almeno dal Sudan, accessibili in maniera sostanzialmente omogenea. Anzi il dato macroscopico⁷²⁴ sulla presenza dei richiedenti sudanesi in Inghilterra, superiore e non di poco a quella in Italia, fa in realtà pensare che l'isola britannica sia in qualche modo considerata più raggiungibile della nostra penisola. Peraltro è emerso come, tra i pochi che abbiano invece espressamente scelto il paese di destinazione, a parte un singolo caso in Italia in tempi recenti⁷²⁵, la scelta sia caduta sull'Inghilterra.

Ugualmente è emerso come, soprattutto negli ultimi anni, siano le stesse comunità di darfuriani presenti sul territorio italiano a sconsigliare la presentazione della domanda d'asilo nel nostro paese, sia per l'inaffidabilità delle procedure che per la mancanza di forme di assistenza e integrazione, lungo il percorso. Tutti i richiedenti asilo intervistati in Inghilterra hanno, invece avuto accesso ad un alloggio e alla frequentazione di vari corsi universitari nei college inglesi. In Italia, nonostante la cooperazione di numerose organizzazioni non governative, (e nonostante il dettato normativo preveda l'istituzione di un sistema di accoglienza, lo SPRAR), è emerso come ottenere un livello di assistenza anche basica sia spesso stato molto complesso, quando non impossibile.

Dalle interviste svolte, come dalla mancanza di risposte nell'interrogazione svolta agli avvocati e operatori soci ASGI, nonché dalla mancanza di pronunce giuri-

⁷²³ Il NAS, si veda in proposito sia l'analisi normativa svolta nel capitolo IV ma soprattutto le dichiarazioni degli intervistati in proposito riportate nei paragrafi IV e V del capitolo VII.

⁷²⁴ Si vedano *supra* i paragrafi II e IV del capitolo VII per un confronto.

⁷²⁵ Cfr. *supra*, paragrafi III e V, capitolo VII:

sprudenziali specifiche sul Darfur, emergono, a mio avviso tre dati rilevanti. Il primo riguarda certamente una maggiore difficoltà nel reperire dati specifici sul fenomeno in Italia. Il secondo riguarda il fatto che nei primi anni immediatamente successivi allo scoppio del conflitto, quando ancora esisteva la Commissione Nazionale, l'esame delle domande fosse abbastanza sommario e i dinieghi ai darfuriani fossero la norma. Peraltro alcuni di essi hanno poi rinunciato a presentare appello in Italia ed hanno lasciato il paese in seguito al primo diniego.

Il terzo riguarda invece il fatto che, almeno negli anni a cavallo tra il 2007 e il 2008, periodo di maggior afflusso dei richiedenti sudanesi nel paese e quando il conflitto era ormai alla ribalta nei media, l'orientamento delle Commissioni Territoriali fosse nel riconoscere ai darfuriani il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, (rinnovabile finché permangono le condizioni per le quali è stato concesso), poi convertito in protezione sussidiaria negli anni seguenti.

Peraltro negli ultimi anni gli arrivi dal Darfur in Italia, o almeno i dati ufficiali in proposito, poiché molti arrivano magari anche in Italia ma cercano di presentare domanda di protezione internazionale altrove, come detto, si sono ridotti e sono quasi cessati.

Diversamente è invece avvenuto nel Regno Unito. Dalle interviste svolte e dai dati giurisprudenziali raccolti sono emersi due diversi orientamenti seguiti dalle istituzioni britanniche. Il primo è stato quello di non considerare il conflitto in Darfur come un conflitto etnico, sottovalutando il ruolo ivi svolto dal governo centrale nell'orchestrarlo, e ritenendo quindi applicabile a tutti i richiedenti asilo di tale area la c.d. *internal flight rule*, e il reinsediamento in Sudan, nello specifico nell'area di Khartoum. Tale orientamento, abbiamo visto, dopo una serie di appelli si è modificato ed ha portato prima a ritenere da parte dei giudici britannici, il reinsediamento nell'area di Khartoum non sicuro, poi a riconoscere il carattere etnico del conflitto stesso e riconoscere lo status di rifugiato a chiunque riuscisse a dimostrare la propria appartenenza ad un gruppo etnico non arabo del Darfur. In concreto l'implementazione di tali orientamenti ha comportato per i richiedenti nella totalità dei casi il ricevimento di almeno un diniego in sede amministrativa, quando non anche la perdita dell'appello, e la possibilità di presentare un *fresh claim* una volta modificato l'orientamento dell'Home Office. Particolare invece è che, nonostante in quest'ultima fase, il riconoscimento nel Regno

Unito sia avvenuto in maniera generalizzata a tutti coloro che riuscivano a provare la propria appartenenza etnica, a prescindere dalle singole esperienze personali vissute, lo status loro riconosciuto sia stato proprio quello di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra, e quindi uno status che invece si basa, per definizione, sulla persecuzione strettamente individuale subita dal richiedente. Ma la cosa più rilevante di tale tipo di riconoscimento è il fatto che lo stesso porta con sé una serie di diritti e garanzie per il richiedente maggiore a qualunque altro. Infatti il rifugiato riconosciuto ai sensi della Convenzione di Ginevra, in entrambi i paesi, ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per un periodo superiore – cinque anni – rispetto agli altri status; può chiedere il ricongiungimento di consorte e figli a prescindere dal proprio reddito effettivo; ha accesso a numerosi programmi di integrazione; può richiedere la cittadinanza dopo un periodo di residenza continuativa nel paese ospitante di soli cinque anni, termine inferiore che per tutti gli altri migranti regolari. Inoltre tale status, come abbiamo visto, può essere dichiarato cessato o revocato solo in casi specifici e piuttosto rari. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari che, come abbiamo visto, veniva rilasciato nella maggior parte dei casi almeno al principio dei loro arrivi, agli asilanti del Darfur in Italia, non comportava il riconoscimento in capo al richiedente di uno status giuridico specifico e non si accompagnava al riconoscimento di particolari diritti se non quello a soggiornare temporaneamente nel territorio della Repubblica e ad accedere al mondo del lavoro. Solo in seguito all'emanazione del Dlgs 251/2007, norma attuativa con il consueto italico ritardo della Direttiva 2004/83/CE, e alla regolamentazione precisa dello status di protezione sussidiaria, tali permessi sono stati convertiti e alla loro emanazione sono stati ricollegati una serie determinata di diritti, pur sempre, salva la possibilità di convertire tale permesso in uno per lavoro subordinato, a carattere temporaneo. Peraltro, come abbiamo visto nel capitolo precedente, lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra in Italia, è stato concesso solo a singoli individui in virtù della loro particolare esperienza personale.

Dalla ricerca svolta e dall'analisi dei dati raccolti, i quali come ho già detto non hanno alcuna pretesa di esaustività, emerge, a mio avviso, come entrambi i sistemi osservati presentino non poche lacune e come, in entrambi i casi, le norme in materia di protezione internazionale vengano dettate e scritte da un agenda politica che ha obiet-

tivi ben diversi da quello che dovrebbe essere alla base di tale normativa, ovvero l'offrire e il garantire concretamente protezione agli asilanti in pericolo.

Ciò nonostante mi sembra evidente come dalla comparazione sia teorica che empirica effettuata, il sistema britannico risulti, pur con le sue storture già sottolineate, più completo ed efficiente nell'offrire protezione sotto numerosi aspetti, sia nella sua formulazione generale che nella realtà vissuta dai richiedenti asilo del Darfur.

Lungi dall'essere perfetto, e solo dopo un percorso certamente lungo e travagliato, il sistema d'asilo britannico, almeno nel caso concreto dei darfuriani è giunto a riconoscere la necessità di una protezione concreta per gli stessi e ad implementarla.

Restano numerosi interrogativi, sia sulle ragioni alla base del ritardo accumulato in tale percorso, sia sui limiti stessi di tale normativa che, necessariamente, si rifletteranno sui richiedenti asilo provenienti da altri paesi nel futuro.

Il sistema italiano si è, invero, rivelato ancora più inadeguato di quello inglese, poco strutturato, certamente anche a causa della sua istituzione relativamente recente, e molto discrezionale nella sua applicazione. Unica nota positiva i miglioramenti apportati dalla normativa comunitaria e gli ampliamenti introdotti dalla lungimiranza della Corte di Cassazione in materia, *supra* evidenziati.

Certo è che se le sorti di un richiedente asilo devono essere lasciate al giudizio completo ed esaustivo della Corte di Cassazione il quale, come è noto, giunge solo dopo molti anni dalla presentazione della domanda di protezione internazionale in sede amministrativa, rimane certamente da chiedersi quale sia, e se vi sia, un'efficacia della normativa in materia.

2. Funzioni manifesti e latenti della normativa sull'asilo

Dovendoci interrogare sull'efficacia della normativa sull'asilo, sia quella internazionale che quella nazionale i cui limiti sono già stati illustrati nei capitoli precedenti, vi sono diversi fattori che devono essere considerati.

In primis la mancata o erronea interpretazione di una norma può essere dovuta certamente a problemi legati sulla sua implementazione, ma nel caso appena analizzato ritengo che l'inefficacia della normativa sull'asilo vada ricercata più che altro nella dicotomia tra funzioni manifeste e funzioni latenti del diritto.

Lo studio del rapporto dicotomico tra funzioni manifeste e funzioni latenti delle pratiche sociali è stato per la prima volta affrontato da Robert King Merton, il quale, nell'analizzare le ragioni che si trovano alla base del mantenimento di alcune pratiche sociali consolidate, il cui scopo "manifesto" non viene chiaramente conseguito, ha teorizzato l'esistenza di una funzione latente inerente alle pratiche stesse. Tale funzione latente può non solo essere molto diversa da quella manifesta, ma anche spesso non voluta e non conosciuta dai soggetti che pongono in essere tali specifiche pratiche⁷²⁶. Il discorso sulle funzioni manifeste e latenti delle pratiche sociali può, evidentemente, essere esteso anche al diritto.

Non è detto, tuttavia, che le funzioni latenti del diritto, quand'anche non dichiarate, non possano essere in realtà conosciute e volute da chi lavora alla stesura ed emanazione di una legge.

Una delle funzioni latenti più considerata in ambito legislativo è, a titolo di esempio, quella motivata dal fine politico di ottenere il più ampio consenso possibile.

Una legge può infatti essere approvata e promulgata pur nella consapevolezza che la stessa non verrà mai applicata semplicemente perché il solo averla proposta ed emanata serve a rassicurare l'elettorato. Per Vilhelm Aubert le leggi non applicate svolgono anche un'altra funzione latente, conosciuta in genere da tutte le parti politiche in gioco, che si sostanzia nel ridurre il tasso di conflittualità tra le parti politiche contrapposte, l'una soddisfatta della mera esistenza della legge, l'altra della sua non applicazione nella pratica⁷²⁷.

Il diritto, dunque, a causa del suo forte potere simbolico, può essere manipolato dai vari gruppi politici per raggiungere i diversi obiettivi che si propongono, consistenti spesso nell'ottenimento di un consenso che sia il più ampio possibile. Non è dunque un caso che essi utilizzino deliberatamente il diritto per finalità e con funzioni diverse e "latenti" rispetto a quelle originarie e "manifeste".

Possiamo, dunque, individuare almeno tre tipologie diverse di funzioni del diritto: 1) le funzioni manifeste, dichiarate, conosciute e talvolta (ma non sempre) volute

⁷²⁶ R. K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (1949), The Free Press, Glencoe 1957, trad. it. di C. Merletti e A. Oppo, *Teoria e struttura sociale*, il Mulino, Bologna 1966, pp. 104 ss.; anche V. Ferrari, *Lineamenti di sociologia del diritto*, I, cit., pp. 19 ss.

⁷²⁷ Cfr. V. Ferrari, *Lineamenti di sociologia del diritto - I. Azione giuridica e sistema normativo*, Editori Laterza, Milano 2006, pp. 90, 264 e C. Sarzana, "Osservazioni in tema di disapplicazione della legge", in *Riv. trim. sc. amm.*, 1976, 48.

da chi pone in essere le leggi e in generale dai membri di una determinata società; 2) le funzioni latenti non dichiarate, e non conosciute né volute dai membri di una determinata società, le quali permettono che leggi non applicate continuino ad esistere per fini diversi da quelli per i quali sono state create, come ad esempio per la coesione sociale che esse comportano; 3) le funzioni latenti non dichiarate ma sì conosciute e volute da chi pone in essere le leggi, le quali perseguono fini ulteriori e diversi, solitamente politici, da quelli tipici riconducibili al diritto⁷²⁸.

Queste ultime funzioni latenti, non dichiarate ma conosciute e volute da coloro che pongono in essere le leggi, vengono anche denominate “funzioni simboliche” del diritto⁷²⁹; l’effetto simbolico del diritto può anche essere ottenuto grazie a “norme manifesto”, scritte, esistenti e diffuse dai *media* ma non realmente applicate. La funzione simbolica del diritto viene considerata già nell’opera di Arnold, *The Symbols of Government*, nella quale l’autore statuisce che l’idea del diritto come meccanismo di integrazione sociale basata sull’interpretazione dei valori della società può essere mantenuta nonostante le diversità di aspirazioni e credi dei singoli individui. Il diritto ha dunque, secondo Arnold, una funzione specifica che è quella di manipolare una serie di ideali astratti in maniera tale da celare l’impossibilità della loro realizzazione nella pratica. Per fare ciò il diritto proclama simboli così vaghi che la maggior parte dei membri di una società possono comunque accettarli e sostenerli almeno in alcune delle loro possibili interpretazioni⁷³⁰. Ciò che però manca nell’analisi di Arnold è l’individuazione di quelle forze che decidono chi, come ed in quale modo il diritto deve essere manipolato⁷³¹.

La funzioni simboliche del diritto e della politica sono poi state anche considerate nell’analisi svolta da Murray Edelman, il quale, nel suo *The Symbolic Uses of Power*, sostiene che il sistema politico statunitense sia meramente simbolico, un insieme di simboli politici; esso infatti, a suo parere, non rappresenta realmente le persone, né rende loro beneficio, ma ciononostante riesce a far credere al popolo di avere un importante ruolo nel sistema⁷³². L’autore, nella sua analisi dei simboli usati in politica, considera quattro tipi distinti: il sistema amministrativo, la *leadership* politica, le impo-

⁷²⁸ Ne sono un chiaro esempio numerose norme in materia di immigrazione. Tra tutte quella che prevede l’istituzione del reato di immigrazione clandestina.

⁷²⁹ Cfr. V. Ferrari, *Lineamenti di sociologia del diritto*, cit., p. 268.

⁷³⁰ T. Arnold, *The Symbols of Government*, Yale University Press, New Haven-London 1935, pagg. 247-249.

⁷³¹ R. Cotterrell, *The Sociology of Law: An Introduction*, Butterworths, London 1984 pag. 109.

stazioni politiche e il linguaggio politico, arrivando alla conclusione che il popolo, volendo credere che i politici governanti abbiano il potere e le conoscenze atte a produrre particolari risultati favorevoli sebbene in realtà non sia così, crede che le sue rivendicazioni vengano accolte solo a causa delle rassicurazioni simboliche rese dai governanti⁷³³.

L'idea che il diritto abbia funzioni simboliche suggerisce che l'efficacia di una legge non dipenda necessariamente da ciò che può essere richiamato della stessa o ciò che di essa si riesce ad implementare.

Abbiamo visto nei capitoli precedenti come la normativa in materia di asilo, sia in Italia che in Inghilterra si sia rivelata spesso inefficace e come la stessa non riesca a perseguire il fine ultimo che dovrebbe. Non possiamo a questo punto non chiederci quali siano effettivamente gli scopi e le funzioni, manifeste e latenti della normativa in materia di asilo.

Abbiamo visto come alla base di questo specifico tipo di normativa vi sia l'assunto che gli stati hanno il diritto di escludere dal proprio territorio i non cittadini⁷³⁴ e come il diritto d'asilo sia sostanzialmente concepito come una sorta di "eccezione umanitaria"⁷³⁵ a tale principio. Nonostante, infatti, stiamo assistendo in epoca contemporanea ad una lenta erosione della nozione di sovranità statale, gli stati insistono nell'adottare un approccio fortemente restrittivo e repressivo ai fenomeni migratori. La capacità di controllare i flussi migratori rimane centrale alla comprensione di sé che hanno molti stati nazionali ed è connessa alla nozione stessa di autodeterminazione dei singoli paesi. In questo senso, dunque, il diritto d'asilo rimane, o almeno dovrebbe, una eccezione alla regola generale, la cui regolamentazione però pone non pochi problemi in merito alla struttura stessa degli stati moderni⁷³⁶.

La funzione "manifesta" o lo scopo principale che la normativa sull'asilo si propone di raggiungere, attraverso in primis l'istituzionalizzazione del principio di *non refoulement* sopra descritto, è quella di assicurare che gli individui abbiano una garanzia concreta di non essere rinviiati verso uno stato dove potrebbero essere soggetti a gravi

⁷³² M. Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana 1964.

⁷³³ *Ibidem*, p. 193-194.

⁷³⁴ In proposito si veda *supra* il primo capitolo.

⁷³⁵ C. Harvey, cit., pag. 142.

⁷³⁶ M.J. Gibney, "Liberal Democratic States and Responsibilities to Refugees", (1999), 93, *American Political Science Review*, 169.

violazioni dei diritti umani fondamentali. Tale considerazione comporta necessariamente l'accettazione che l'attuale struttura dello stato moderno, fondata sul rapporto esclusivo stato-cittadino può crollare e che in tal caso spetta alla comunità internazionale intervenire. Ne consegue che *“il diritto d'asilo è l'espressione legale di un obbligo morale. E' il riflesso legale dell'obbligo morale di proteggere coloro che possono plausibilmente soffrire gravi violazioni dei diritti umani fondamentali in altri stati”*⁷³⁷. Agli stati viene dunque richiesto, *“attraverso il diritto, di rispettare le implicazione pratiche del loro utilizzo del discorso sui diritti umani”*⁷³⁸. Purtroppo come abbiamo avuto modo di notare, nella pratica non sempre è così, numerosi richiedenti asilo del Darfur sono stati rinviiati dal Regno Unito a Khartoum, capitale del Sudan e sede di quel governo che da anni li perseguita oppure in Italia, sono stati lasciati privi di qualsivoglia riconoscimento giuridico che ne impedisse la clandestinità e la possibile espulsione in Sudan.

Da quanto descritto nel presente lavoro emerge chiaramente come al di là della sua asserita funzione manifesta, la normativa sull'asilo abbia, a mio avviso, altre funzioni latenti tra loro coordinate.

La prima è certamente quella di volere e potere comunque controllare gli ingressi degli stranieri nel proprio territorio, posto che comunque i richiedenti asilo sono e rimangono stranieri. Vengono dunque investiti sforzi, energie e spesso denaro nell'assicurarci che i richiedenti asilo non giungano in Occidente e se lo fanno, nell'impedire attraverso procedure lunghe e complesse, attraverso la mancanza di assistenza lungo tale percorso e attraverso una strumentalizzazione politica di ciò che è loro accaduto in patria, che possano concretamente ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato o di persona comunque bisognosa di un'altra forma di protezione internazionale. Viene dunque utilizzata anche la normativa sull'asilo, al pari della normativa generale sull'immigrazione, per garantire la sicurezza e il controllo delle frontiere esterne degli stati-nazionali, per riaffermare e delineare la sovranità territoriale in crisi.

Le contemporanee politiche in materia di asilo, come le ha definite Alain Morice, sono dunque la *“morte e sepoltura”*⁷³⁹ dell'istituto stesso. In epoca moderna infatti *“si sta verificando un arretramento totale e coordinato rispetto alla promessa secondo*

⁷³⁷ C. Harvey, cit., pag. 144.

⁷³⁸ *Ibidem*.

⁷³⁹ Z. Bauman, *Europe. An Undefined Adventure*, Polity Press, Cambridge 2004, ed. italiana, *L'Europa è un'avventura*, Editori Laterza, Roma-Bari 2006, pag. 106.

cui, in conseguenza del diritto di ciascuno alla vita, sarà garantita l'incolumità di coloro la cui vita è in pericolo; la differenza di trattamento tra chi chiede asilo e gli immigrati per meri motivi economici è ormai cancellata del tutto”⁷⁴⁰.

Allo stesso tempo è stato evidenziato⁷⁴¹ come la funzione latente prioritaria alla base dell'elaborazione normativa internazionale sull'asilo sia sempre stata quella di ridurre i costi c.d. esterni⁷⁴² dei fenomeni che originano i flussi di rifugiati. Intendendo per costi esterni tutti quei costi, politici, amministrativi, sociali ed economici che si accumulano per gli stati che svolgono la funzione di stati ospiti, per coloro che subiscono violazioni dei diritti umani fondamentali e di conseguenza per gli stati occidentali. Per costi interni, invece, si intendono quelli che si dovrebbero sostenere per affrontare le crisi umanitarie alla fonte, o meglio all'interno dei territori stessi in cui hanno avuto origine. Infatti, a differenza di ciò che può apparire ma come abbiamo avuto modo di dimostrare in questa ricerca, la normativa sul rifugio non è affatto motivata e delineata solo sulla base di motivazioni di carattere umanitario, ma anzi le stesse nel disegnare tali norme occupano, in realtà solo una posizione marginale. Infatti “la normativa in materia di rifugio non deriva da un incontro tra umanitarianismo e diritti umani ed è stata, soprattutto a partire dal 1950 in avanti, strettamente collegata dalla volontà degli stati di realizzare i propri obiettivi personali”⁷⁴³.

L'intento latente della normativa sull'asilo di realizzare una riduzione dei costi esterni del fenomeno dei rifugiati è stato dunque posto in essere assegnando a tale normativa tre sotto funzioni che hanno comunque pur sempre lavorato per ridurre tali costi. “Per prima cosa, definendo il rifugiato come “l'altro”, la normativa sul rifugio mantiene i più vulnerabili tra i rifugiati, e quindi quelli più costosi, all'interno degli stati stessi che li producono”⁷⁴⁴. Infatti, come abbiamo visto⁷⁴⁵, è stato sviluppato un sistema di protezione molto più inclusivo nei paesi africani, di quello che è stato invece sviluppato nella normativa occidentale.

⁷⁴⁰ *Ibidem*.

⁷⁴¹ P. Tuitt, *False Images. The Law's Construction of the Refugee*, Pluto Press, London 1996, pag. 7. Si veda anche P. Tuitt, *Racist Authorisation: Interpretative Law anche the Changing Character of The Refugee*, in P. Fitzpatrick (ed.), *Nationalism, Racism and the Rule of Law*, Aldershot, Dartmouth, 1995.

⁷⁴² P. Tuitt, *False Images. The Law's Construction of the Refugee*, cit.

⁷⁴³ J. Hathaway, *International Refugee Law: Humanitarian Standard or Protection Ploy*, in A. Nash (ed.), *Human Rights and the Protection of Refugees Under International Law*, Canadian Human Rights Foundation, Montreal 1988, pag. 184.

⁷⁴⁴ P. Tuitt, *False Images. The Law's Construction of the Refugee*, cit., pag. 7.

⁷⁴⁵ Si veda supra, capitolo I, paragrafo III.

“In secondo luogo la normativa sull’asilo opera al fine di ridurre l’identità stessa del rifugiato privilegiando alcune forme di violazioni dei diritti umani rispetto ad altre e così delegittimando le forme che producono il maggior numero di rifugiati; in questo modo il numero di “altri” legali rimane strettamente controllato”⁷⁴⁶. Infatti è proprio riducendo l’identità del rifugiato in maniera tale che la stessa comprenda solo una porzione minima di coloro che subiscono violazioni dei diritti umani fondamentali che, ancora una volta, gli stati occidentali sono riusciti a ridurre i costi esterni del fenomeno⁷⁴⁷.

“Terzo, la normativa sul rifugio assicura che i rifugiati contribuiscano al raggiungimento degli obiettivi politici degli stati occidentali e questo sostiene i costi esterni”⁷⁴⁸. Tale funzione di “ambasciatore” degli scopi occidentali della normativa sul rifugio viene definita da Gill Loescher che specifica “I rifugiati sono usati sia simbolicamente che strumentalmente per perseguire obiettivi di politica estera (...) essi infatti possono rendere più potente uno stato avversario in esilio (...)”⁷⁴⁹. Fin dalla sua origine infatti la nozione di rifugiato, come delineata dalla Convenzione di Ginevra, è stata utilizzata quale strumento per condannare il paese da cui i rifugiati provenivano, a volte a favore di un partito di opposizione presente nel territorio stesso. In seguito gli stati occidentali se ne sono serviti per implementare una normativa che risulti essere uno strumento utile per unirli nella lotta alle migrazioni. Non servendo per tali scopi, le definizioni della nozione di rifugiato a carattere regionale previste dalla Carta dell’O.U.A. o nella Dichiarazione di Cartagena, a carattere più inclusivo non sono mai state considerate adottabili a livello universale.

Da ultimo, operando pur sempre per ridurre i costi esterni del fenomeno, le norme sul rifugio si occupano anche di distribuire, in una logica tutta occidentale come abbiamo visto⁷⁵⁰, i costi del fenomeno tra gli altri stati. Non solo ma ora gli stati occidentali tendono a finanziare gli stati limitrofi a quelli in cui la crisi è in atto (nel caso del Sudan il Chad, ad esempio), onde costruire dei campi in cui i potenziali rifugiati possano essere trattenuti per impedire loro di raggiungere qualsiasi altra destinazione⁷⁵¹. O, peggio ancora, finanziano stati non firmatari della Convenzione, quale ad esempio la

⁷⁴⁶ P. Tuitt, *op. cit.*, pag. 7.

⁷⁴⁷ *Ibidem* pag. 11.

⁷⁴⁸ *Ibidem* pag. 7.

⁷⁴⁹ G. Loescher, L. Monahan, *Refugees and International Relations*, Oxford University Press, London - NY, 1990 pagg. 12 e 13.

⁷⁵⁰ Sempre capitolo I, paragrafo III.

Libia, per trattenere i richiedenti asilo nel proprio territorio ed impedire loro di accedere ai paesi occidentali. A nulla sembra portare l'amara constatazione che in alcun modo tali previsioni hanno impedito concretamente ai richiedenti asilo di tentare almeno di raggiungere i paesi occidentali, con costi altissimi in termini di perdite umane.

Ne consegue che tutte le funzioni latenti della normativa sul rifugio ora evidenziate, sono state la causa concreta per la quale il sistema di protezione attuale sia limitato ed inaccessibile ancora oggi per la grande maggioranza dei rifugiati, riducendo dunque tale normativa ad uno strumento volto ad impedire loro di raggiungere i paesi occidentali e a ridurre i costi esterni del fenomeno.

3. Osservazioni conclusive

L'analisi svolta in questa ricerca ha evidenziato come il sistema di protezione internazionale e nazionale dei rifugiati e degli asilanti sia contraddittorio ed inefficiente. I rifugiati del Darfur, infatti, incontrano enormi difficoltà nel tentativo di ottenere uno *status* giuridico che gli assicuri una tutela effettiva, in Italia così come in Inghilterra a causa dei deficit delle due normative nazionali, sopra evidenziati. Tali deficit sono poi stati ricollegati ad una serie di funzioni latenti della normativa in materia di asilo che impediscono alla stessa di portare a termine quella che è la sua funzione manifesta: assicurare protezione a coloro che subiscono nel proprio paese di origine gravi violazioni dei diritti umani fondamentali.

Abbiamo poi visto, soprattutto con riferimento alla situazione italiana, come anche nei casi in cui riescano ad ottenere un qualche tipo di riconoscimento giuridico il sistema d'accoglienza non è sufficientemente organizzato per fornire loro l'aiuto necessario a stabilizzarsi e cominciare a costruirsi un futuro all'interno del nostro paese. Le strutture sono fatiscenti e mal gestite, il personale è poco e scarsamente preparato.

Risulta evidente a chiunque che istituire una disciplina efficace nel settore del diritto d'asilo sia un compito arduo. Il mondo contemporaneo è caratterizzato da una serie continua di conflitti interni e catastrofi che rendono, indubbiamente, preoccupante una totale ed incontrollata apertura delle frontiere. Due stati come da un lato l'Italia, caratterizzata da un basso livello di crescita economica e da un alto livello di disoccupazione, e dall'altro l'Inghilterra la cui economia un tempo florida è stata negli ultimi anni

⁷⁵¹ Z. Bauman, *L'Europa è un'avventura*, cit., pag. 106.

fortemente provata dalla crisi economica, sarebbero indubbiamente messi a dura prova dall'arrivo di oltre quattro milioni di rifugiati provenienti dal Darfur, sostanzialmente privi di tutto e da aggiungersi a quelli provenienti da altre zone di crisi del mondo. Tuttavia, non è ignorando il fenomeno dei flussi di rifugiati o *criminalizzando* l'asilante che il problema può essere risolto.

Gli stati occidentali devono smettere di ritenersi solo vittime di questo fenomeno e rendersi conto che hanno un ruolo attivo di responsabilità anche nel verificarsi delle crisi che rendono, costantemente, più elevato il numero dei rifugiati. Il caso del Darfur è, in questo senso, emblematico. La comunità internazionale ha infatti ignorato la crisi fino a quando questa non ha assunto delle dimensioni spropositate e le sue conseguenze non sono risultate evidenti agli occhi di tutti. Sarebbe interessante che l'agenda della comunità internazionale si orientasse un po' di più verso un tentativo di evitare che si producano le condizioni che creano le c.d. migrazioni forzate, piuttosto che nel come proibire l'accesso ai propri stati, una volta che le crisi sono iniziate. Stephen Castles, uno dei massimi studiosi contemporanei in materia di migrazioni forzate, ha più volte evidenziato come le stesse siano più legate allo sviluppo economico e alle disuguaglianze che lo stesso comporta che alle singole crisi a cui vengono invece collegate. La politicizzazione continua di questo tema viene utilizzata per celare la sua origine nelle disuguaglianze globali, di cui gli stati occidentali sono i primi responsabili⁷⁵².

La persistenza delle c.d. "*protracted refugee situations*", quale quella vissuta dagli asilanti del Darfur, dimostra che soluzioni affidabili o durevoli al problema non sono ancora state trovate.

Affidare la gestione delle procedure in materia di rifugio ed asilo a normative sempre più severe e complicate non risolve il problema, ma si limita a crearne uno nuovo. I rifugiati privati di protezione ed assistenza, rischiano di andare ad ingrossare le fila degli immigrati clandestini e a fomentare il mercato del lavoro nero e della microcriminalità. Dall'altro lato finanziare governi dispotici e privi di scrupoli delegando loro il compito di trattenere i richiedenti asilo lontano dai c.d. muri della fortezza Europa, viola direttamente il diritto d'asilo e contribuisce a finanziare il traffico clandestino di esseri umani.

⁷⁵² S. Castles, "Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation", *Sociology*, Vol. 77, pagg. 13-34, 2003.

La Costituzione italiana riconosce il diritto d'asilo come un diritto fondamentale e ugualmente, pur essendo privo di una costituzione, fa l'ordinamento britannico implementando la Convenzione di Ginevra. Peraltro è la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, del 1948, in primis a riconoscere il carattere fondamentale del diritto d'asilo. Ciò nonostante lo stato contemporaneo non è ancora riuscito ad affrontare, non dico a risolvere, questo problema in maniera costruttiva.

Ci siamo serviti di strumenti legislativi obsoleti pensati in un contesto storico-politico completamente diverso da quello attuale. La società e il mondo contemporaneo, infatti, sono in continuo cambiamento e non è fingendo di non vedere questi cambiamenti che i problemi potranno essere affrontati e risolti. Bisogna prendere atto dei cambiamenti e attuare le modifiche necessarie ad affrontarli.

Come Seyla Benhabib ha lucidamente notato nel suo libro "I diritti degli altri" in questo momento *"Siamo come viaggiatori che esplorano un terreno sconosciuto con l'aiuto di vecchie mappe, disegnate in tempi diversi e in risposta a bisogni differenti. Mentre il terreno su cui stiamo procedendo, la società mondiale degli stati, è cambiato le nostre mappe normative non lo sono. Non pretendo di avere una nuova mappa da sostituire alla vecchia, ma spero di poter contribuire alla comprensione delle maggiori asperità del terreno sconosciuto che stiamo attraversando. Le crescenti incongruenze normative tra le norme sui diritti umani in particolare se riferite ai «diritti degli altri»-migranti, rifugiati e richiedenti asilo-, e le affermazioni della sovranità territoriale sono le insolite caratteristiche di questo nuovo paesaggio"*⁷⁵³.

Uno spiraglio in questo senso, pur con i limiti già evidenziati, si è aperto con l'implementazione sia in Italia che nel Regno Unito della Direttiva Qualifiche e della Direttiva Procedure, ma siamo ben lontani da un risultato soddisfacente. Fino a quando infatti i rifugiati non saranno considerati come soggetti di diritto e parti attive nel dialogo relativo alle loro sorti, non potranno neppure essere titolari di diritti.

⁷⁵³ S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006, pag. 5.

BIBLIOGRAFIA

ABUYA E.O., “*Revisiting liberalism and post-colonial theory in the context of asylum applications*”, in Vol.24, N.1 *Netherlands Quarterly of Human Rights*, pp.193-227, June 2006.

ABUYA E.O., “*Past Reflections, future insights: African Asylum law and policy in Historical perspective*”, in Vol.19, N.1, *International Journal of Refugee Law*, pp.51-95.

ALBERIZZI M., *Ciad e Sudan, scontri e saccheggi al confine*, In “Corriere della Sera”, 25 dicembre 2005, consultabile sul sito Internet: www.corriere.it

ALBERIZZI M., *Darfur, processo ai criminali di guerra*, In “Corriere della Sera”, 27 febbraio 2007, consultabile sul sito Internet: www.corriere.it

ALBERIZZI M., *Il Sudan apre al Tribunale Internazionale*, In “Corriere della Sera”, 22 giugno 2005, consultabile sul sito Internet: www.corriere.it

ALBERIZZI M., *No al piano di pace dai ribelli del Darfur*, In “Corriere della Sera”, 01 maggio 2006, consultabile sul sito Internet: www.corriere.it

ALEINIKOFF T. A., *The Refugee Convention at Forty: Reflections on the IJRL Colloquium*, *International Journal of Refugee Law*.1991, vol. III, pp. 617-625.

ALTO COMMISSARIATO PER I RIFUGIATI DELL’O.N.U., *United Nations High Commissioner for Refugees. An Introduction to the International Protection*, pubblicazione del 1992, p. 3, consultabile sul sito Internet www.unhcr.ch

AMNESTY INTERNATIONAL (a cura di), *Libya: Refugees face imminent expulsion*, 23 dicembre 2004, 19/022/2004, consultabile sul sito Internet: www.amnesty.org

AMNESTY INTERNATIONAL (a cura di), *Get it Right: How Home Office Decision-making Fails Refugees*, 2004, pag.20, www.amnesty.org.uk

AMNESTY INTERNATIONAL (a cura di), *Italia, presenza temporanea, diritti permanenti*, giugno 2005, consultabile sul sito Internet:

[www.amnesty-eu.org/static/documents/Italy_detention_report Italian final.pdf](http://www.amnesty-eu.org/static/documents/Italy_detention_report_Italian_final.pdf)

AMNESTY INTERNATIONAL (a cura di), *Playing Human Pinball: Home Office Practice in Safe Third Country Asylum Cases*, 1995.

ANNAN K., *Report on Sudan*, ottobre 2005, consultabile sul sito Internet: www.un.org

ARBOLEDA E., "Refugee Definition in Africa and Latin America", *International Journal of Refugee Law*, 1991, vol. 3, pagg. 185-207.

ARCHIBUGI D. e BEETHAM D., *Diritti umani e democrazia cosmopolita*, Feltrinelli, Milano 1998.

ARCI NUOVA ASSOCIAZIONE, Comitato di Torino (a cura di), *Emergenza Darfur*, 10 febbraio 2007, consultabile sul sito Internet:
<http://www.arcitorino.it/darfur>

ARENDT H., *The Origins Of Totalitarianism*, (1948), *Le origini del totalitarismo*, Trad. it. di A. Guadagni, Einaudi, Torino 2004.

ARIF (a cura di), *Sudan*, scheda consultabile sul sito Internet: www.cir.org

ARNOLD T., *The Symbols of Government*, 1935, pagg. 247-249.

ARTICOLO 21 (a cura di), *Rapporto sulla situazione in Darfur 2010-2011*, http://www.articolo21.org/userFiles/rapporto2010_2011.pdf.

ASYLUM AID (a cura di), *Still no Reason at All*, 1999.
[http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/46/Still No Reason At All.pdf](http://www.asylumaid.org.uk/data/files/publications/46/Still_No_Reason_At_All.pdf)

BABACAN A., "Citizenship Rights in a Global Era: The Adequacy of Human Rights Law in Providing Protection to Asylum Seekers", in *Uluslararası Hukuk ve Politika Cilt 3*, No:9 ss.158-170, 2007.

BALDACCINNI A., "Asylum support and EU obligations: implementation of EU Reception Directive in the UK", in Vol. 19, No. 3 *Immigration, Asylum and Nationality Law*, pp. 152-160.

BAU I., *This Ground is Holy: Church Sanctuary and Central American Refugees*, in K. Musalo, J. Moore, R. A. Boswell (eds.), *Refugee Law and Policy*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina 2002, p. 10.

BAUMAN Z., *Globalization. The Human Consequences* 1998, *Dentro La Globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Economica Laterza, Bari 2007, pag. 72.

BAUMAN Z., *Europe. An Undefined Adventure*, Polity Press, Cambridge 2004, ed. Italiana, *L'Europa è un'avventura*, Editori Laterza, Bari 2006, pag. 106.

BBC NEWS (a cura di), *Sudan 'will defy Darfur warrants*, , 3 maggio 2001, consultabile sul sito Internet: www.news.bbc.co.uk

BECCARIA C., *Dei delitti e delle pene*,

- BECK R. J., "Britain and The 1933 Refugee Convention: National or State Sovereignty?", *International Journal of Refugee Law*, Vol.11, 1999, pagg. 597-624.
- BECK U., *What is Globalization?*, Polity Press, Cambridge 2001.
- BELLAMY R., *Tre modelli di cittadinanza*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma Bari 1994.
- BELLOLI P., *Fenomenologia del Diritto d'Asilo*, in B.M. Billotta e F.A. Cappelletti (a cura di), *Il diritto d'asilo*, Cedam, Padova 2006.
- BELVISI F., *Il diritto d'asilo tra garanzia dei diritti dell'uomo ed immigrazione nell'Europa Comunitaria*, in "Sociologia del Diritto", 1995, XXII, 1, pp. 53-76.
- BENHABIB S., *The Rights of the Others. Aliens, Residents and Citizens*, (2004), Ed. It. *I diritti degli altri. Stranieri, Residenti e Cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006.
- BENHABIB S. REZNIK J. (a cura di), *Migrations and Mobilities*, New York University Press, New York 2009, pag. 4.
- BENVENUTI M., "Andata e Ritorno per il diritto di asilo costituzionale", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, II, 2010, pagg. 36-58.
- BETTS. A., *Forced Migration and Global Politics*, Wiley-Blackwell, UK 2009, pag.43.
- BICHI R., *La conduzione delle interviste nella ricerca sociale*, Carocci, Roma 2007.
- BIGO D., *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, *Fondation Nationale des sciences politiques*, Parigi 1996.
- BILLOTTA B.M. e CAPPELLETTI F.A. (a cura di), *Il diritto d'asilo*, Cedam, Padova 2006.
- BLAKE N., *The Dublin Convention and Rights of Asylum Seekers in the European Union*, in G. Harlow (ed.), *Implementing Amsterdam*, Hart Publishing, Oxford 2001.
- BLOCH A., *The migration and settlement of refugees in Britain*, Macmillan, Basingstoke 2002.
- BOBBIO N., *Autobiografia*, Laterza, Roma-Bari 1997.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.
- BOBBIO N., *Pace e Guerra*, in *Autobiografia*, Laterza, Roma-Bari 1997.
- BOHMER C. e SHUMAN A., *Rejecting Refugees*, Routledge, Oxon 2008.
- BOLTEN J.J., "From Schengen to Dublin: the new frontiers of refugee law" in *Netherlands Juristenblad*, 31 January 1991, pp. 165-178.

- BONETTI P., “Il diritto d’asilo in Italia dopo l’attuazione della direttiva comunitaria sulle qualifiche e sugli status di rifugiato e di protezione sussidiaria”, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza* X, 1- 2008, p.13-53.
- BUNYAN T. (ed.), *Key texts in justice and home affairs in the EU*. Vol. 1. Statewtach, London 1997.
- BURGESS D., “Asylum by ordeal”, in *New Law Journal*, 18 January 1991, pp. 50-52.
- BURGESS D. e HARVEY C., *Political asylum from the inside*, Worldview Publishing, Oxford, 2001.
- CAMERA DEI DEPUTATI, Segretariato Generale, *La Costituzione della Repubblica nei Lavori Preparatori*, Roma, 1970.
- CASSESE A., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Edizioni Laterza, I. ed. 1988, Bari 2004, pag. 81.
- CAPPELLETTI F. A., *Dalla legge di Dio alla legge dello stato: per una storia del diritto d’asilo*, in B.M. Billotta e F.A. Cappelletti (a cura di), *Il diritto d’asilo*, Cedam, Padova 2006, p. 28.
- CASTELS S., “The new global politics and the fate of refugees”, Paper presented at London Metropolitan University, 8 April 2003.
- CASTELS S., “Citizenship and the other in the Age of Migration” in A. Davidson K. Weekley, *Globalisation and Citizenship in the Asia Pacific*, MacMillan Press Ltd, Londra 1999, pagg. 27-48.
- CASTELS S, 'Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation', in *Sociology*, Vol. 77, pagg 13-34, 2003.
- CENTRO ASTALLI, *La notte della fuga*, Avagliano Editore, Roma, 2005.
- CHIMNI B.S., “The geopolitics of refugee studies: a view from the South’. In: Vol. 11, No. 4 *Journal of Refugee Studies*, pp. 350-374.
- CHIEFFI L., *La tutela costituzionale del diritto d’asilo e del rifugio a fini umanitari*, Relazione presentata nel corso della II Jornadas ítalo-españolas de justicia constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad de Cadiz, Istituto de Derecho Publico Comparado de la Universidad Carlos III, Puerto de Santa Maria, 3-4 ottobre 2003, in “Diritto, Immigrazione e cittadinanza”, 2004, vol. II, Franco Angeli Editore, Milano.
- CLAYTON G., *Immigration and Asylum Law*, Oxford University Press, Oxford 2010

CODINI E., “I presupposti della protezione internazionale”, in E. Codini, M. D’Orico e M. Gioiosa, (a cura di) *Per una vita diversa*, Franco Angeli Editore, Milano 2009, pag.48.

COLLEONI A. (responsabile), *Dalla solidarietà al diritto*, ciclo di conferenze tenutosi presso l’Università degli studi di Milano Bicocca, Facoltà di Giurisprudenza, 24 Maggio 2004, p. 33, 54, 112.

COMMITTEE IN CIVIL PROJECT (a cura di), *Invisibile citizens’: refugees, expatriates and internally displaced persons*, Issue Paper F 5, consultabile sul sito Internet: www.nubasurvival.com

CONETTI G., *Norme di conflitto uniforme sullo statuto personale dei rifugiati ed apolidi e diritto privato internazionale italiano*, in *Studi in onore di M. Udina*, in “Rivista di Diritto internazionale privato e processuale”, Vol. II, Giuffré, Milano 1975, pp. 973-988.

CONSOLI D. e SCHIAVONE G., “Verso una migliore tutela dello straniero che chiede asilo? Analisi delle principali novità in materia di diritto d’asilo introdotte a seguito del recepimento della direttiva 2005/85/CE con il Dlgs 25/2008 e il Dlgs 159/2008”, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, X, 3-4, 2008, pag. 88-119.

CONSORZIO ITALIANO DI SOLIDARIETÀ, *La protezione negata: primo rapporto sul diritto d’asilo in Italia*, M. S. Olivieri (a cura di), Gian Giacomo Feltrinelli Editore, “Nuova Serie”, Milano 2005, p. 46.

CONVENZIONE DI GINEVRA DEL 1951, testo integrale, consultabile sul sito Internet:

http://www.unhcr.it/index.php?option=com_content&task=view&id=351&Itemid=243

CONVENZIONE DELL’ORGANIZZAZIONE DELL’UNITÀ AFRICANA DEL 1969, testo integrale, consultabile sul sito Internet:

http://www.unhcr.it/images/pdf/altrenorme_oua.pdf

CORBETTA P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. III. Le tecniche qualitative*, il Mulino Bologna 2003.

CORVINO N. e SCOLARO S., *Lo straniero in Italia, dall’ingresso all’integrazioni*, Edizioni Sant’Arcangelo Di Romagna, Rimini 2002, p. 65.

- COSTELLO C., "The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?", *European Journal of Migration and Law*, vol.7, n.1, March 2005 pagg. 35-70.
- COTTERELL R., *The Sociology of Law: an Introduction*, Butterworths, London 1984 pag. 109.
- COULDREY M. e MORRIS T. (eds.), *Sudan: prospects for peace. Forced Migration Review*, Refugees Studies Centre, Oxford, 24 novembre 2005.
- COX R., *Democracy In Hard Times*, in A. Mc Grew, *The Transformation of Democracy?*, Cambridge 1997, in J. Habermas, *La Costellazione Postnazionale, Mercato globale, Nazioni e Democrazia*, Giangiacom Feltrinelli Editore, Campi Del Sapere Milano 2002.
- CRAIG S. e FLETCHER M., *Deflecting Refugees: A Critique of the EC Asylum Procedures Directive* in P. Shah (ed.), *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, Cavendish Publishing, London, 2005.
- CRUZ A., "Carrier Sanctions in Four European Community States: Incompatibilities Between International Civil Aviation and Human Rights Obligations", *Journal of Refugee Studies*, 4, 1981, pagg. 63-81.
- DAL LAGO A., R. DE BIASI (a cura di), *Un certo sguardo. Introduzione all'etnografia sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002.
- DAWUD IBRAHIM SALIH e altri, Representatives of The Massaleit Community in Exile, "The Hidden Slaughter and Ethnic Cleansing in Western Sudan." Cairo, Egypt, Aprile 8, 1999, <http://www.massaleit.info/reports/internationalcommunity.htm> (accesso April 29, 2007).
- DE LUCAS J., *Fundamentos filosoficos del derecho de asilo*, in "Derechos y Libertades", 1995, 4.
- DE WAAL A. e FILINT J., *Darfur: a short history of a long War*, Zed Books, Cape Town, 2005.
- DE WAAL A.(ed.), *War in Darfur*, Justice Africa, Global Equity Initiative, Harvard University 2007.
- DENG F. M., *African Renaissance: towards a New Sudan*, in M. Couldrey e T. Morris (eds.), *Sudan: prospects for peace. Forced Migration Review*, Refugees Studies Centre, Oxford, 24 novembre 2005.

DUFF A., *The Treaty of Amsterdam*, Federal Trust for Education and Research and Immigration Law Practitioners Association European, 1997.

EDELMAN M., *The Symbolic uses of politics*, University of Illinois Press, Urbana 1964.

FACHILE S., *Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 18 co.6 T.U. 286/98: un importante strumento di tutela delle persone straniere che scontano una pena*, in "Diritto, Immigrazione e cittadinanza", IV, 2005, Franco Angeli Editore, Milano, pag. 66-79.

FAVILLI C., "Il Trattato di Lisbona e la politica dell'Unione europea in materia di visti, asilo e immigrazione", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, II, 2010, pag. 19-35.

FERIA-TINTA M. e DOEBNLER C. F., 'The Basic Rights of Subsistence ad Asylum Seekers in The United Kingdom', in P. Shah e C.F. Doebbler (a cura di), *United Kingdom Asylum Law and Its European Context*, cit. pagg. 80-92.

FERRAJOLI L., "Dai diritti del cittadino ai diritti della persona", in D. Zolo (a cura di), *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994.

FERRARI V., *Lineamenti di sociologia del diritto – I. Azione giuridica e sistema normativo*, Editori Laterza, Milano 2006.

FERRARI V., RONFANI P., STABILE S.(a cura di), *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Franco Angeli, Milano 2001.

FERRI E., *Rifugiati dal Darfur – L'accoglienza italiana*, Redazione Progetto Melting Pot Parma, 16 aprile 2007, consultabile sul sito Internet: www.meltingpot.org

FITZPATRICK J. (a cura di), *Nationalism, Racism and the Rule of Law*, Dartmouth, 1995.

FLYNT J., *Darfur's Armed Movements*, in A. De Wall (ed), "War in Darfur ", Global Equality Initiative Harvard University, Harvard 2007, pag. 142-143.

FOA' S., "Un conflitto di interpretazione tra Corte Costituzionale e Corte Europea Dei Diritti dell'Uomo: leggi di interpretazione autentica e ragioni imperative di interesse generale", in *Federalismi.it*, 20 luglio 2011 consultabile <http://www.uilpadirigentiministeriali.com/Documentazione/Articoli,%20interventi,%20contributi/2011/luglio%202011/26-7-2011/UN%20CONFLITTO%20DI%20INTERPRETA.pdf>.

GENNARI N., *Dallo status di rifugiato al diritto d'asilo: la strada verso la comunitarizzazione della materia*, in "Diritto e Diritti", gennaio 2002, Rivista giuridica on-line, consultabile sul sito Internet:

www.diritto.it/materiali/europa/gennari.html

GIBNEY M.J. e HANSEN R., "Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities", World Institute for Development Economics Research (WIDER), UN University, September 2003. <http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dps2003/dp2003-068.pdf>

GIBNEY M.J., *The Ethics and Politics of Asylum*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, pag. 111.

GIBNEY M.J., 'Liberal Democratic States and Responsibilities to Refugees', (1999), 93 *Am Political Science Rev* 169.

GIDDENS A., *Fondamenti di sociologia*, Il Mulino, Bologna 2006.

GIOIOSA M., "Il procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale", in E. Codini, M. D'Orico e M. Gioiosa, (a cura di) *Per una vita diversa*, Franco Angeli Editore, Milano 2009, pag.61-124

GIOLO O. e PIFFERI M., *Diritto Contro*, G. Giappichelli Editori, Torino 2009.

GILLESPIE J., 'Asylum and Immigration Act 1996: an outline of the new law'. In: Vol. 10, No. 3 *Immigration and Nationality Law and Practice*, pp. 86-90.

GILLESPIE J., 'Implementation of the new appeals regime'. In: Vol. 14, No. 4 *Immigration and Nationality Law and Practice*, pp. 206-212.

GILLESPIE J., 'Implementation of the new appeals regime – Part 2'. In: Vol. 15, No. 1 *Immigration, Asylum and Nationality Law*, pp. 5-8.

GUIBUNDA S., *Politiche di Immigrazione nella UE*, Seminario Jean Monnet "L'UE: Organizzazione politica e socio-economica", Roma 2005, consultabile sul sito Internet: http://w3.uniroma1.it/jeanmonnet/tesine_2005/ImmigrazioneGuibunda.doc

GUILD E., *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, University of Nijmegen, Kluwer European Law Library, The Hague 2004.

GUILD E., 'Seeking Asylum: storm clouds between international commitments and EU legislative instruments'. In : 29 *European Law Review*, pp. 198-205.

GUILD E. e MINDERHOUD P. (eds.), *Security of residence and expulsion: protection of aliens in Europe*, Kluwer Law International, La Hague 2000.

- GUILD E. e NIESSEN J., *The developing immigration and asylum policies of the European Union*, Kluwer Law International, La Hague 1996.
- GOODWIN-GILL G.S., *The Refugee in International Law*, in K. Musalo, J. Moore, R.A. Boswell (eds.), *Refugee Law and Policy*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina 2002, p. 41.
- GOODWIN-GILL G.S., MACADAM J., *The Refugee in International Law*, 3 ed, Oxford University Press, Oxford 2007, pagg. 355-364.
- GWYNN R.D., *Huguenot Heritage: The History and Contribution of the Huguenots in Britain*, Routledge & Kegan Paul, London 1985.
- HABERMAS J., *Die Postnationale Konstellation*, (1998), Ed. It. *La Costellazione Postnazionale, Mercato globale, Nazioni e Democrazia*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Campi Del Sapere Milano 2002.
- HABERMAS J., *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Verlag Frankfurt am Main 1992, ed. it. *Morale, diritto, politica*, trad. di L. Ceppa, Edizioni di Comunità, Torino 2001.
- HABERMAS J., *Die Einbeziehung des Anderen, Studien zur politischen Theorie*, 1996, *L'inclusione dell'altro*, Universale Economica Feltrinelli –Saggi, Milano 2008, pag. 125.
- HADDAD E., *The Refugee in International Society*, Cambridge University Press, Cambridge, New York 2008.
- HARLOW G., *Implementing Amsterdam*, Hart Publishing, Oxford 2001.
- HARVEY A., "Researching The risks of getting it wrong", in: Frances Nicholson and Patrick Twomey (eds.) [1998]: *Current issues of UK asylum law and policy*. Aldershot: Ashgate, pp. 176-197.
- HARVEY C., 'Restructuring Asylum: Recent Trends in United Kingdom Asylum Law and Policy', *International Journal of Refugee Law*, vol.9, 1997, pagg. 60-73.
- HARVEY C., *Seeking Asylum in the UK, Problems and Prospects*, Butterworths, London, Edinburgh, Dublin, 2000.
- HATHAWAY J.C., *The Law of Refugee Status*, Butterworth, Toronto 1991.
- HATHAWAY J.C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, U.S.A. 2005, p. 279.

- HATHAWAY J.C, “Forced Migration Studies: Could We Agree Just to Date?”, in *Journal of Refugee Studies*, vol.20, 2007, pagg. 349-352.
- HODGE W., *Sudan Drops objections to U.N. Aid in Darfur*, in The New York Times, 16 aprile 2007, consultabile sul sito Internet: www.nytimes.com
<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1999/novembre/schiavone.html> Trieste, 1999.
- HURWITZ A., *The Collective Responsibility of States To Protect Refugees*, Oxford University Press, Oxford 2009, pagg. 42-43.
- HURWITZ A., “The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment”, *International Journal of Refugee Law*, 1999, 11, pag. 646 e ss.
Immigration Law Updated, Vol.8, n.11, pag. 28.
- HUSBAND C. (a cura di), *Race in Britain: Continuity and Change*, Hutchinson, London 1982.
- KANT I., *Zum Ewigen Frieden, 1797, Pace Perpetua*, Rusconi, Milano, 1997, pag. 91.
 in S. Benhabib, “Sull’ospitalità”, in *I diritti degli altri. Stranieri Residenti e Cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2006, pag. 23.
- KELLY M., “A New Humanitarian Paradigm for Understanding the Right of Asylum: Responses to Arendt and Derrida”, 21.02.2010, *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://sites.tufts.edu/jha/archives/649> .
- KERENY K. (a cura di), *Gli dei e gli eroi della Grecia*, vol. II, Garzanti, Milano 1976.
- KNEEBONE S. (a cura di), *Refugees, Asylum Seeker and The Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, pag. 23.
- KYMLICA W. e NORMAN W. (a cura di), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- KYMLICA W., *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- JUSS SATVINDER S., *A guide to the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc.) Act 2004*, Cavendish, London 2000.
- LAMBERT H., “Asylum seekers, refugees and the European Union: case studies of France and the UK”, in Robert Miles and Dietrich Thränhardt (eds.): *Migration and European integration*, Pinter, London pp. 112-131.

LAMBERT H., *Seeking Asylum: Comparative Law and Practice In Selected European Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London 1995.

LAMBERT H., "The Eu Asylum Qualification Directive, its Impact in the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law", *International and Comparative Law Quarterly*, 55(1), pp. 161-192.

LA REPUBBLICA (a cura di), *Arrestate il presidente del Sudan: Al Bashir incriminato da Corte Aja*, 04 marzo 2009 consultabile sul sito <http://www.repubblica.it/2009/03/sezioni/esteri/bashir-mandato-cattura/bashir-mandato-cattura/bashir-mandato-cattura.html> .

LA SPINA A., *Cittadinanza, diritti e stato regolatore*, in V. Ferrari, P. Ronfani, S. Stabile (a cura di), *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Franco Angeli, Milano 2001.

LA STAMPA (a cura di), *Darfur, Amnesty: Russia e Cina violano embargo su armi*, 8 maggio 2007, consultabile sul sito Internet: www.lastampa.it 995.

LEOGRANDE A. e NALETTO G. (a cura di), *Bada alla Bossi-Fini! Contenuti, "cultura" e demagogia della nuova legge sull'immigrazione*, Altraeconomia, Asgi, ICS, Lo straniero, Lunaria, Terre di mezzo, ottobre 2002.

LEVY D. e SNAIDER N., *Sovereignty transformed: a sociology of human rights*, in "British Journal of Sociology", 2006, Volume 57, Issue 4, p. 658.

LOESCHER G., *The UNHCR and world politics: a perilous path*, Oxford University Press, Oxford 2001.

LOESCHER G., MONAHAN L., *Refugees and International Relations*, Oxford University Press, London e NY, 1990 pagg. 12 e 13.

LUCA D., "Questioning Temporary Protection", *International Journal of Refugee Law*, 6, 1994, pag. 535-561.

MAÂROUF ARNAOUT G., *Asylum in the Arab-Islamic Tradition*, in K. Musalo, J. Moore, R. A. Boswell (eds.), *Refugee Law and Policy*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina 2002, p. 5.

MACDONALD I. A. e WEBBER F. (a cura di), *Immigration law and practice in the United Kingdom*. 5th ed., Butterworths. [IALS SLC], London 2001, pagg. 547-548.

MAGISTRATURA DEMOCRATICA e A.S.G.I. (a cura di), *Espulsione, accompagnamento alla frontiera e trattenimento dello straniero*, fascicolo consultabile sul sito Internet: www.magistraturademocratica.it

MALENA M., *Il Diritto d'asilo tra ordinamento costituzionale e sistema di protezione europeo multilivello*, Dottorato di Ricerca in Diritto Costituzionale Ius/08, Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

MANTOVANO A., Sottosegretario al Ministero degli Interni, *Audizione presso la Commissione straordinaria del senato per la tutela e la promozione dei diritti umani*, 4 febbraio 2004.

MARLOWE J., BAIN A., SHAPIRO A., *Darfur Diaries: Stories of Survival*, Nation Books, NY 2006.

MARRADI A., *Metodologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna 2007.

MARRUS M.R., *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Londra 1985, pag. 8 citazione dall'Enciclopedia Britannica, 1796.

MARSHALL T.H., *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge University Press 1950, Cambridge pagg. 8-9.

MARZANO M., *Etnografia e ricerca sociale*, GLF editori Laterza, Roma 2006.

MASIELLO S., *Punti di Fuga. Prospettive sociologiche sul diritto di asilo e i rifugiati in Italia*, Liguori Editore, Napoli 2007, pag. 44.

MELICA L., "La Corte di Cassazione e l'asilo Costituzionale: un diritto negato? Note alle recenti sentenze della 1^a Sezione della Corte di Cassazione", in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, IV, 2006 pag. 57 e ss.

MERTON R.K., *Social Theory and Social Structure* (1949), The Free Press, Glencoe 1957, trad. it. di C. Merletti e A. Oppo, *Teoria e struttura sociale*, il Mulino, Bologna 1966, pp. 104 ss.; anche V. Ferrari, *Lineamenti di sociologia del diritto I*, cit., pp. 19 ss.

MC GREW A., *The Transformation of Democracy?* Cambridge 1997, in J. Habermas, *La Costellazione Postnazionale, Mercato globale, Nazioni e Democrazia*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Campi Del Sapere Milano 2002.

MCGUIRE K., 'No entry' A Critical Reading of the Asylum and Immigration Act 1996', in P. Shah e C.F. Doebbler (a cura di), *United Kingdom Asylum Law and Its European Context*, cit., pagg. 57-65.

- MCKEE R., 'An outline of some salient provisions of the 2004 Act'. In *Immigration Law Digest*, Vol. 10, No. 3, pagg. 13-20.
- MCKEE R., "The Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 (and other developments)", *Immigration, Asylum and Nationality Law*, vol. 20, numero 2, 2006 pagg. 81-90.
- MILLER F.P., VANDOME A.F., MCBREWESTER J. (a cura di), *Asylum Shopping*, Alphascrit Publishing, London 2010.
- MOLE N. e MEREDITH C., *Asylum and The European Convention of Human Rights*, pubblicato dal Consiglio d'Europa, Human Rights Files n. 9, 2010.
- MORRIS L., "Le politiche migratorie in Europa: un campo di battaglia per i diritti", in *La Critica Sociologica*, n.143-144, Inverno 2002, pag. 81.
- MORRIS P., COX S. e altri, *Blackstone's guide to the Asylum and Immigration (Treatment of Claimants, etc) Act 2004*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- MORSE D., *Murder from Darfur to Cairo*, 13 gennaio 2006, consultabile sul sito Internet: www.salon.com
- MUSALO K. e MOORE J., BOSWELL R. A. (eds.), *Refugee Law and Policy*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina 2002.
- MUTUA M., "The Complexity of Universalism in Human Rights", in A. Sajo (a cura di), *Human Rights with Modesty. The Problem of Universalism*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004, pagg. 58-63
- NASCIMBENE B. (a cura di), *Da Schengen a Maastricht*, Giuffrè, Milano 1995.
- NASCIMBENE B. (a cura di), *Il diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova 2004.
- NASCIMBENE B., *Nuove norme in materia di Immigrazione. La legge Bossi-Fini: perplessità e critiche*, in "Corriere Giuridico", n. 4, 2003, p. 539.
- NATIONAL AUDIT OFFICE, *Improving the Speed and Quality of Asylum Decisions*, rapporto del Comptroller and Auditor General HC 535 Session 2003-2004, giugno 2004, http://www.nao.org.uk/whats_new/0304/0304535.aspx?alreadysearchfor=yes.
- NERI L., *Profili sostanziali: Lo status di rifugiato*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova 2004.
- NICHOLSON F. e TWOMEY P. (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K., 1999.

- NOLL G., *Negotiating asylum: the EU acquis, extraterritorial protection and the Common Market of deflection*. Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- NOLL G., *From “protective passports” to protected entry procedures? The legacy of Raoul Wallenberg in the contemporary asylum debate*. New Issues in Refugee Research (UNHCR) Working Paper No. 99 [December 2003]. www.unhcr.ch
- NOLL G., (ed.), *Proof, evidentiary assessment and credibility in asylum law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston 2005.
- NOLL G., ‘Seeking asylum at Embassies’. In: Vol. 17, No. 3 *International Journal of Refugee Law*, pp. 542-573.
- NORMAN S., ‘Assessing the credibility of refugee applicants: A judicial perspective’. In: Vol. 19 *International Journal of Refugee Law*, pp. 273-29, 2007.
- O’NEILL M., HARINDRNATH R., “Theorising narratives of exile and belonging: the importance of Biography and Ethno-mimesis in understanding asylum”, in *Qualitative Sociology Review*, Volume II, Issue 1- April 2006, pagg. 39-53.
- PASTORE M., *La cooperazione intergovernativa nei settori dell’immigrazione, dell’asilo e della sicurezza interna*, in B. Nascimbene (a cura di), *Da Schengen a Maastricht*, Giuffrè, Milano 1995.
- PASSAGLIA P., “Eutanasia di un diritto”, in *Il foro italiano*, 2006, pt. I, pagg. 2852-2853. PAVONE M., *Asilo Politico ed espulsione*, Articolo consultabile sulla rivista on-line: <http://www.filodiritto.com/diritto/penale/asilopoliticoespulsionejavone.htm>
- PHELAN M. e GILLESPIE J., *Immigration Law Handbook 2011*, Oxford University Press, Oxford 2010, pag. 607 e ss.
- PLAUT M., *Who are Sudan's Darfur rebels?*, BBC News, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3702242.stm> , 05 maggio 2006, UK.
- PRICE M. E. , *Rethinking Asylum*, Cambridge University Press, Cambridge U.K., 2009, pagg. 24-57.
- PROGETTO MELTING POT EUROPA, *Rifugiati, Lucidi: "Presto legge organica sul diritto d’asilo"*, dicembre 2006, consultabile sul sito Internet: www.meltingpot.org
- PRUNIER G., *Darfur: The Ambiguous Genocide*, Cornell University Press, Ithaca 2005.
- PORTES A. e DEWIND J., *Rethinking Migration*, Berghahn Books, New York 2007.

- RAFIQUL ISLAM M., *The Sudanese Darfur Crisis and Internally Displaced Persons in International Law: The Least Protection for the Most Vulnerable*, in "International Journal of Refugee Law", giugno 2006, 18, p. 358.
- REES T., "Immigration Policies in the United Kingdom", in C. Husband (a cura di), *Race in Britain: Continuity and Change*, Hutchinson, London 1982, pagg. 81-82.
- PORTER B., *The Refugee Question in mid-Victorian Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 1979.
- RAGNI C., *La crisi del Darfur: banco di prova del rapporto tra Consiglio di sicurezza e Corte Penale Internazionale*, in "La comunità Internazionale", Fasc. 4/2005, p. 697, Editoriale Scientifica S.r.l.
- RESCIGNO F., *Il diritto d'asilo tra previsione costituzionale, spinta europea e "vuoto" normativo*, in "Politica del diritto" n. 1/2004.
- RHYS-JONES D., VERITY-SMITH S., "Medical Evidence in Asylum and Human Rights Appeals", *International Journal of Refugee Law*, vol.16 n.3, pagg. 381-410.
- ROBERTSON G., *Freedom, The Individual and the Law*, Penguin London 1989, 6 ed., pag. 370.
- RUOTOLO G.M., "Diritto d'asilo e status di rifugiato in Italia alla luce del diritto internazionale e della prassi interna recente", in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2008, pagg.1819 e ss.
- SAMAR S., *Item 71 (c): Human rights situations and reports of special rapporteurs and representatives*, "Special Rapporteur on the situation of human rights in the Sudan, 60th Session of the General Assembly Third Committee", New York, 27 October, 2005.
- SARZANA C., *Osservazioni in tema di disapplicazione della legge*, in *Archivio italiano di sociologia del diritto I*, Beniamino Carucci, Roma 1997, p. 63.
- SASSEN S., *Guests and Aliens*, The New Press, New York 1999.
- SASSEN S., *Loosing Control, Sovereignty in a Age of Globalization*, Columbia University Press, New York 1995.
- SAYO A. (a cura di), *Human Rights with Modesty. The Problem of Universalism*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2004.
- SCERBO A., *Il passo sospeso della libertà*, in B.M. Billotta e F.A. Cappelletti (a cura di), *Il diritto d'asilo*, Cedam, Padova, 2006, pp. 105-109.

SCHIAVONE G., *Alcune osservazioni giuridiche sulla condizione di rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie a fronte di diniego di riconoscimento dello status di rifugiato nei riguardi di profughi dalla regione del Kosovo/Jugoslavia*, in nota a cura del Consorzio Italiano di Solidarietà, Ufficio Rifugiati. Consultabile al sito Internet:

<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/1999/novembre/schiavone.html> Trieste, 1999.

SCHIAVONE G., *L'asilo negato, alcune riflessioni sulle nuove disposizioni introdotte dalla "Bossi-Fini" in materia di diritto d'asilo*, in A. Leogrande, G. Naletto (a cura di), *Bada alla Bossi-Fini! Contenuti, "cultura" e demagogia della nuova legge sull'immigrazione*, Altraeconomia, Asgi, ICS, Lo straniero, Lunaria, Terre di mezzo, ottobre, 2002.

SCHUSTER L. e SALOMON J., 'Asylum, Refuge and Public Policy: Current Trends and Future Dilemmas', *Sociological Research Online*, Vol. 6, n.1, 2001, www.socresonline.org.uk/6/1/schuster.html.

SCOMMESSA SUDAN, News Letter 19, 01 novembre 2008, <http://www.campagnasudan.it> .

SCOMMESSA SUDAN, News Letter 32, 01 maggio 2009, <http://www.campagnasudan.it> .

SCOMMESSA SUDAN, News Letter 39, 01 settembre 2009, <http://www.campagnasudan.it> .

SCOMMESSA SUDAN, News Letter 44, 15 novembre 2009, <http://www.campagnasudan.it>

SCOMMESSA SUDAN, News Letter 58, 03 giugno 2010, <http://www.campagnasudan.it> .

SCOMMESSA SUDAN, News Letter 68, 15 novembre 2010, <http://www.campagnasudan.it> .

SCOMMESSA SUDAN, News Letter 73, 02 febbraio 2011, <http://www.campagnasudan.it>

SCOMMESSA SUDAN, News Letter 74, 16 febbraio 2011, <http://www.campagnasudan.it> .

- SHAH P.(ed.), *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, Cavendish Publishing, London, 2005.
- SHAH P, *Refugees, race and the legal concept of asylum in Britain*, Cavendish, London 2000.
- SHAH P, “The Human Rights Act 1998 and immigration law”. In: Vol. 14, No. 3 *Immigration and Nationality Law and Practice*, pp. 151-158, 2000.
- SHAH P (ed), *The challenge of asylum to legal systems*, Cavendish, London 2005.
- SHAH P, ‘Tape recording of asylum interviews’. In: Vol. 19, No. 2 *Immigration, Asylum and Nationality Law*, pp. 130-131.
- SHAH P e DOEBBLER C.F. (eds.), *United Kingdom asylum law in its European context*, Platinum Publishing and Group for Ethnic Minority Studies 2000.
- SHAW M., “The Asylum and Immigration Tribunal”, in *Immigration Asylum and Nationality Law*, vol.19, n.2, 2005, pagg. 86-107.
- SIDORENKO O F., *The Common European Asylum System*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2007.
- SIMPSON J.H., *The Refugee Problem*, Oxford University Press, Oxford 1939, in H. Lambert, *Seeking Asylum: Comparative Law and Practice In Selected European Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London 1995, p. 4.
- SMERALDI S., *Il diritto d’asilo nell’Unione Europea*, Università degli studi di Roma "La Sapienza", Facoltà di Scienze Politiche. Tesi di Laurea in Diritto dell’Unione Europea, Relatore: Prof. Guido Napoletano, a.a. 2004/2005, Pubblicazioni Centro italiano studi per la pace su: www.studiperlapace.it
- SMITH T.E., *Commonwealth Migration: Flows and Policies*, Macmillan, London 1981, pag. 119.
- SOYSAL Y., *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*, The University of Chicago Press, London 1994.
- STATUTO DELL’ALTO COMMISSARIATO DELLE NAZIONI UNITE PER I RIFUGIATI, Risoluzione n. 428 dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 14 Dicembre 1950, capitolo I, ”Disposizioni di ordine generale”; capitolo II, “Funzioni dell’Alto Commissario”, consultabili sul sito Internet: http://www.unhcr.it/images/pdf/statuto_unhcr.pdf

- STEINBOCK D.J., *The Refugee definition as law: issue of interpretation*”, in F. Nicholson e P. Twomey (a cura di), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts and Regimes* , Cambridge University Press, Cambridge, U.K, 1999, p. 29.
- STEVENS D., *Asylum Seekers in the New Europe: Time for a Rethink?*, in Prakash Shah (a cura di), *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, Cavendish Publishing, London, 2005.
- STEVENS D., “The Case of UK Asylum Law and Policy: Lessons from History ?”, in F. Nicholson e P. Twomey (a cura di), *Current Issues of UK Asylum Law and Policy*, Ashgate Publishing, Hampshire 1998, pag.12.
- STEVENS D., *UK Asylum Law and Policy: Historical and Contemporary Perspectives*, Sweet and Maxwell, London 2004, pag. 97.
- SYMES M.e JORRO P., *Asylum Law and Practice*, Bloomsbury Professional, West Sussex 2010.
- SYMES M., *The Refugee Qualification Directive*, Electronic Immigration Network 2006.
- SUHRKE A., ZOLBERG A., *Issues In Contemporary Refugee Policies*, in A. Bernstein and WEINER M. (eds.) *Migration and Refugee Policies: An Overview*, Cromwell Press Ltd, Towerbridge, U.K., 1999.
- SWEENEY J. A., “Credibility, Proof and Refugee Law”, *International Journal of Refugee Law*, 2009, vol.4, pag. 703.
- SZTUCKI J., “The Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme, *International Journal of Refugee law*, 1, 1989, pagg. 285-318.
- TEGA D., “Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la Cedu da fonte ordinaria a fonte “sub-costituzionale” del diritto.”, consultabile su www.forumcostituzionale.it.
- TENY-DHURGON R. M., *South Sudan: A History of Political Domination - A Case of Self-Determination*, African Studies Centre, University of Pennsylvania consultabile a http://www.africa.upenn.edu/Hornet/sd_machar.html
- THOMAS R., “Asylum Appeals: The Challenge of Asylum to The British Legal System”, in P. Shah, *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, Cavendish, London 2005.

- TROIANIELLO P., Il diritto di asilo nell'Unione Europea, in B.M. Billotta e F.A. Capelletti (a cura di), *Il diritto d'asilo*, Cedam, Padova, 2006.
- TUITT P., *False Images The Law Construction of The Refugee*, Pluto Press, London 1996.
- TUITT P., 'Racist Authorisation: Interpretative Law and the Changing Character of The Refugee', in Fitzpatrick (a cura di), *Nationalism, Racism and the Rule of Law*, Dartmouth, 1995.
- TURNER B. S., *Contemporary Problems in the Theory of Citizenship*, in B. S. Turner (edited by), *Citizenship and Social Theory*, Sage, London 1993.
- U.N.H.C.R. (a cura di), *Intervistare i richiedenti asilo*, consultabile sul sito Internet: www.unhcr.it.
- UNHCR (a cura di), *Quality Initiative Project: Second Report to the Minister*, London UNHCR 2003 e 2005.
- www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/unhcrreports.
- UNHCR (a cura di), *Quality Initiative Project: Fourth Report to the Minister*, London UNHCR 2007. www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/unhcrreports
- UK DELEGATION, 'Sending Asylum Seekers to Safe Third Countries', *International Journal of Refugee Law*, 7, 1995, pagg. 119 e ss.
- VERNEY P., *FMO Country Guide: Sudan*, febbraio 2007, consultabile sul sito Internet: <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo040/>, p. 18.
- VIERDAG E. W., 'The Country of "First Asylum": Some European Aspects', in D. A. Martin (ed), *The New Asylum Seekers: Refugee Law in The 1980s*, Nijhoff, Dordrecht 1988, pagg. 73-84.
- VITALE G., *La nuova procedura di riconoscimento dello status di rifugiato: dall'audizione avanti la Commissione territoriale all'impugnativa giurisdizionale.*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", IV, 2005, Franco Angeli Editore, Milano.
- WEEKLEY K, DAVIDSON A. *Globalisation and Citizenship in the Asia Pacific*, MacMillan Press Ltd, Londra 1999.
- WINTERBOURNE D. e SHAH P., "Refugees and Safe Countries of Origin", in *United Kingdom Asylum Law and Its European Context*, P. Shah e C.F. Doebbler (a cura di), Gems Soas Publications, London 1999, pagg. 66-80.

ZOLBERG A.R., "The Formation of New States as a Refugees-generating Process", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 467, 1983, pagg.24-38 in E. Haddad, *The Refugee un International Society*, *op. cit.*, pagg.49-53.

ZOLO D. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma Bari 1994.

ZORZELLA N., *Brevi Riflessioni sul caso Ocalan*, in "Diritto, Immigrazione e cittadinanza", I, 1999, Franco Angeli Editore, Milano, pag. 54 e ss.

GIURISPRUDENZA ITALIANA CONSULTATA

Giurisprudenza amministrativa:

Consiglio di Stato, sez. IV, sent. del 27 febbraio 1952, in "Foro it.", 1952, III, c. 180;

TAR del Lazio, sent. n. 103 del 27 gennaio 1992, in *Dalla solidarietà al diritto*, ciclo di conferenze tenutosi presso l'Università degli studi di Milano Bicocca, Facoltà di giurisprudenza, Responsabile A. Colleoni, 24 Maggio 2004, p. 112;

TAR Emilia Romagna, sent. n. 776 del 12 ottobre 1994, *Dalla solidarietà al diritto*, ciclo di conferenze tenutosi presso l'Università degli studi di Milano Bicocca, Facoltà di giurisprudenza, Responsabile A. Colleoni, 24 Maggio 2004, p. 112;

Consiglio di Stato, sez. IV, sent. del 12 marzo 2002, n. 4667, consultabile sul sito Internet: www.giustizia-amministrativa.it

TAR del Friuli Venezia Giulia, sent. del 22 ottobre 1998, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 1999, n. 2, Franco Angeli Editore, Bologna;

Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 400 del 10 marzo 1998, in "Foro It". 1998, III, 218;

TAR Lombardia, sent. n. 404, del 9 febbraio 2001 consultabile sul sito Internet: <http://www.giustizia-amministrativa.it>

Consiglio di Stato, Sezione IV, sent. n. 6710 del 27 ottobre 2000, consultabile sul sito Internet: www.giustizia-amministrativa.it

TAR della Liguria, sent. n. 1045 del 28 ottobre 2002, consultabile sul sito www.giustizia-amministrativa.it

Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 5943 del 30 aprile 2002, consultabile sul sito Internet: www.giustizia-amministrativa.it

TAR del Lazio, sent. n. 152 del 12 febbraio 1992, in *Dalla solidarietà al diritto*, ciclo di conferenze tenutosi presso l'Università degli studi di Milano Bicocca, Facoltà di giurisprudenza, Responsabile A. Colleoni, 24 Maggio 2004, p. 54;

TAR della Calabria, sent. n. 363 del 26 gennaio 2001, consultabile sul sito Internet: www.giustizia-amministrativa.it

Giurisprudenza Corte di Cassazione:

Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 907, del 17 dicembre 1999, in "Riv. Amm.", 2000, 229;

Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 4674, 12 dicembre 1996- 26 maggio 1997, in "Riv. Dir. Int.", 1997, 843;

Cassazione, Sezioni Unite Civili, sentenza del 08 ottobre 1999 consultabile al sito Internet:

<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2000/febbraio/cassazione-8-10-99.html>

Tribunale di Roma, sent. del 13 febbraio 1997, in "Giustizia Civile", 1998, I, p. 283;

Corte d'Appello di Milano, sent. del 17 novembre 1964, in "Foro it.", 1964, II, c. 127;

Tribunale di Roma, II Sez. Civile, sent. del 1 ottobre 1999, in "Questione Giustizia", 1999, p. 1179;

Tribunale di Firenze, sent. del 28 marzo 2003, e Tribunale di Perugia, 6 novembre 2003, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", 2000, Vol. 1, Franco Angeli Editore, Bologna;

Tribunale di Milano, sent. del 27 gennaio 2001, in "Giur. Merito", 2002, p. 472;

Corte d'Appello di Catania, decreto n. 1, del 22 marzo 2002, in *Dalla solidarietà al diritto*, ciclo di conferenze tenutosi presso l'Università degli studi di Milano Bicocca, Facoltà di giurisprudenza, Responsabile A. Colleoni, 24 Maggio 2004, p. 33.

GIURISPRUDENZA INGLESE CONSULTATA

I.A.T. nel caso *Salah Ziar*, del 22 maggio 1997;

R v Secretary of State for the Home Department, Ex p Behluli Citata in I. A. Macdonald, F. Weber, *op. cit.*, pag. 558;

Javed and Ali V. Secretary for The Home Department;

R.Vs SSHD, 2005, EWCA Civ 321;

SM (Section 8 Judge's Process) Iran, UKAIT, 2005 00116, in M. Symes e P Jorro, *Asylum Law and Practice*, *op. cit.*, pag. 672;

I.A.T., *Danian*, (16494; 9 giugno 1998);

AA (Involuntary Returns to Zimbabwe) Zimbabwe, 2005, UKAIT 00144, 7 ottobre 2005;

R. v Secretary of State for the Home Department, ex p Thangasara and Yogathas, 2002, UKHL 36;

R, (on the application of Razgar) v Secretary of State for the Home Department, 2003 EWCA civ. 840;

ZT (Kosovo) v SSHD, 2009, UKHL 6, cit. in G. Clayton, *op.cit.* pag. 424;

ZL e VL v SSHD and Lord Chancellor's Department, 2003, 1 All ER 1062;

Onibiyo v Secretary of State for the Home Department, 1996, qb 768, All ER 906;

Cart e Ors v The Upper Tribunal e Ors (2009), EWHC 3052 (ADMIN);

Yassine v SSHD, Imm AR 345 at 359;

Chiver, (10758), del 24 marzo 1994;

HK v SSHD, (2006), EWCA civ 1037;

JT (Cameroon) v SSHD, (2008) EWCA, civ 878, paragrafo 21;

R v. SSHD ex p. Sivakumaran, 1 AC 958, HL, 1988;

Asuming v SSHD, (11530) del 11 novembre 1994;

R. v SSHD ex p. Adan,(1998) INLR, 325 HL, in C. Harvey, "Judging Asylum", in P. Shah (a cura di), *The Challenge of Asylum to Legal Systems*, *op. cit.*, p. 180;

Horvath v SSHD, (2000), 1 AC 489 (HL);

Januzi, Hamid, Gaafar and Mohammed v SSHD, (2006), UKHL 5 paragrafo 20;

Danian v SSHD, (16494) del 9 giugno 1998;

ZL e VL v SSHD and Lord Chancellor's Department, (2003), EWCA, civ. 25;

R v SSHD, ex p Senkoy Department (2001) EWCA Civ 328, *R v SSHD ex p Kabala* (1999) Imm AR 176;

MA (Fresh Evidence) Sri Lanka, (2004) UKAIT 00161, paragrafi 61-62;

Onibiyo v SSHD, (1996), QB 768;

Ladd v Marshall, (1954) 3 All er 745 come citata in *R v SHHD, ex p. Onibiyo*, (1996) QB 768;

R (Nasseri) v SSHD, (2009) UKHL 23, in M. Symes e P. Jorro, *op. cit.* pag. 792.

Shala v SSHD, (2003), INLR 349.

APPENDICE I

Griglia Intervista asilanti Italia

Dati personali dell'intervistato.

Nome e Cognome:

Data di nascita:

Luogo di nascita:

Nazionalità:

Lavoro svolto nel paese d'origine:

Da il consenso all'utilizzo e pubblicazione dei suoi dati personali e delle risposte a questo questionario, a fini di ricerca?

Data:

Domande

- 1) Per quali ragioni lei ha dovuto fuggire dal Sudan?
- 2) Ha presentato richiesta d'asilo in altri paese prima che in Italia?
- 3) In che modo lei ha lasciato il Sudan ed è giunto in Italia?
- 4) Per quale ragione ha scelto l'Italia?
- 5) Quale è stata la prima autorità italiana (polizia di frontiera, questura, carabinieri ...) con cui è entrato in contatto? Se possibile indicare anche di che luogo.
- 6) In che modo? All'arrivo? O successivamente o tramite l'aiuto di organizzazioni non governative? Altro?
- 7) Come è stato l'incontro? Come si sono comportati gli ufficiali italiani? È stato aiutato nello svolgimento delle pratiche oppure no? Era presente un interprete?
- 8) Gli sono state spiegate le procedure necessarie per presentare la richiesta d'asilo, è stato aiutato nella redazione del verbale oppure no?
- 9) Hanno accolto senza problemi la sua richiesta? Se no quali tipi di problemi ha incontrato?
- 10) Davanti a quale commissione è stato ascoltato? Comm. Centrale, Stralcio o Territoriale? Se territoriale quale? Si ricorda quanti membri c'erano?
- 11) C'era l'interprete durante l'audizione?
- 12) C'era un legale durante l'audizione?
- 13) Il legale e l'interprete se c'erano, erano forniti dallo Stato o da un organizzazione o ha avuto modo di procurarsi un legale da solo?

14) Quanto è durata l'audizione?

15) Che tipo di prove ha dovuto produrre? Come ha dimostrato di provenire dal Darfur?

16) È stato in un C.I.D. o in un C.P.T.A.? Se sì in quale e per quanto tempo? Come erano le condizioni di vita e il trattamento? (in quanti erano, erano correttamente assistiti, nutriti, era pulito etcc)

17) Che risultato ha avuto l'audizione? Ha ottenuto lo status di rifugiato o il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, oppure la sua richiesta è stata negata? Che tipo di permesso di soggiorno ha ottenuto? Per quanto tempo? Quando e come lo deve rinnovare?

18) Ha ottenuto assistenza da parte dello Stato? Di che tipo? (Economica, nella sistemazione, corsi di avviamento al lavoro, e simili..)

19) Ha già trovato lavoro e una sistemazione stabile? Se sì di che tipo? È stato aiutato a trovare lavoro e alloggio dalle istituzioni statali o da organismi indipendenti (emergency, cir, unhr, amnesty, caritas e altre)?

APPENDICE II

Griglia Intervista avv. Livio Neri

Dati personali dell'intervistato.

Nome e Cognome:

Data di nascita:

Luogo di residenza:

Contatto e-mail:

Attività svolta:

Da il consenso all'utilizzo e pubblicazione dei suoi dati personali e delle risposte a questo questionario, a fini di ricerca?

Data:

Domande

1) Quali ritiene che siano le principali lacune dell'attuale normativa in materia d'asilo in Italia?

2) Quali ritiene che siano le motivazioni alla base della mancata attuazione del dettato costituzionale, Articolo 10 co. 3?

3) Relativamente alla protezione umanitaria temporanea ritiene che le previsioni della attuale legge in materia siano soddisfacenti, e in caso negativo, per quali ragioni?

4) Secondo alcuni dati da me raccolti risulta che la prassi seguita sia dalle questure che ricevono le domande d'asilo, sia dalla polizia di frontiera non abbia carattere uniforme ma abbia, al contrario, un carattere abbastanza discrezionale. Cosa risulta dalla sua esperienza? Ritiene che questo carattere discrezionale sia imputabile alle lacune e alla poco chiarezza del dettato legislativo?

5) Il personale presente nelle sedi della Questura è, a sua avviso, sufficientemente preparato per ricevere e svolgere le pratiche relative alle domande d'asilo? Sono presenti interpreti? Esiste un'assistenza legale fornita dalle istituzioni e non solo dalle o.n.g.?

6) L'eventuale mancanza di personale sufficientemente preparato non risulta possedere elevato carattere preclusivo data l'importanza del verbale redatto in questura e poi consegnato prima alla Commissione Centrale e ora alle Commissioni Territoriali?

7) I richiedenti asilo che si rivolgono al vostro studio lo fanno in maniera individuale o tramite associazioni?

8) Quali ritiene possano essere le aspettative di un asilante che arriva in Italia clandestinamente e non conosce la lingua?

9) Relativamente alla Procedura semplificata l'articolo 1-bis, co. 2, lettera a) prevede che l'asilante debba essere obbligatoriamente trattenuto "a seguito della presentazione di una domanda di asilo presentata dallo straniero fermato per avere eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo, o, comunque, in condizioni di soggiorno irregolare". Ma in questo modo non le pare che la maggior parte dei richiedenti asilo venga, pertanto, automaticamente sottoposta alla procedura semplificata? Ma tale procedura non dovrebbe avere carattere straordinario? E cosa pensa relativamente alla procedura semplificata e al trattenimento nei c.i.d.?

10) L'Articolo 32 della legge 189/2002 ha stabilito, introducendo l'Articolo 1-quater, che durante l'esame della domanda la commissione debba anche tenere conto dell'esistenza "*di seri motivi, in particolare di carattere umanitario risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*", secondo quanto stabilito dall'Articolo 5, co. 6, della legge 268/1998. Sa indicarmi in base a quali criteri vengono identificati i seri motivi a carattere umanitario? Che tipo di prove vengono normalmente richieste agli asilanti?

11) Tale norma inoltre è in vigore sola dal 2005, (D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, applicabile dal 21 aprile 2005), come venivano trattati i rifugiati che necessitavano di

protezione umanitaria temporanea e che non potevano essere respinti in virtù dell'articolo 33 della Conv. Di Ginevra del 1951, prima dell'entrata in vigore di questa norma? Che tipo di assistenza ottenevano?

12) Quali sono i tipi di assistenza e i mezzi di sostentamento previsti ora per i titolari del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie?

13) Sebbene la Commissione Centrale sia un organo collegiale, pare, tuttavia, che in un elevato numero di casi, circa il 30,4%, le audizioni venissero svolte da un solo commissario, mentre solo nel 43,5% ne erano presenti due. Quindi pur essendo un organo collegiale nella prassi spesso decideva pur in assenza di alcuni suoi membri, adottando pratiche e criteri difformi di volta in volta. Nella sua esperienza è stato riscontrata questa prassi? Quali ne sono stati secondo lei gli effetti?

14) La composizione delle Commissioni Territoriali influisce sui criteri decisionali delle stesse? In che modo? Quale ritiene potrebbe essere una composizione più idonea?

15) Ritiene che l'attuale sistema normativo internazionale sia idoneo a gestire i flussi di rifugiati prodotti da crisi (come quella del Darfur) che producono sempre di più flussi massicci di asilanti (tenuto anche conto del carattere strettamente individuale della persecuzione temuta e subita ex Articolo 1, Conv. Di Ginevra del 1951)?

16) Ritiene che la normativa Italiana ottemperi agli obblighi internazionali e comunitari in materia d'asilo?

17) I tempi d'attesa per l'esame della domanda da parte della Commissione Centrale hanno spesso superato i diciotto mesi, le Commissioni territoriali sino ad ora hanno rispettato i tempi più brevi previsti dalla nuova normativa?

18) La durata dell'audizione davanti alla Commissione Centrale aveva spesso una durata (nella media) di circa 20 minuti, compresi i tempi tecnici per la traduzione, non ritiene che si tratti di una fascia di tempo troppo esigua per il richiedente, onde poter esporre correttamente le sue motivazioni e problematiche?

19) L'instaurarsi della procedura relativa al ricorso contro le decisioni della Commissione Centrale prima, e avverso quelle delle Commissioni Territoriali ora, non prevede un effetto sospensivo del provvedimento di espulsione che dovrebbe essere eseguito immediatamente. È effettivamente così nella prassi? Ma in questo modo non vengono violate alcune garanzie procedurali e il diritto dell'imputato ad essere presente in ogni fase e grado del processo?

20) La nuova normativa prevede la possibilità di proporre una richiesta di riesame della decisione adottata dalla Commissione Territoriale. Il riesame ha la funzione di sottoporre all'attenzione della Commissione Territoriale integrata da un componente della Commissione Nazionale, elementi nuovi o anche preesistenti che non era stato possibile acquisire in passato. La richiesta non va motivata e tali elementi potranno essere presentati direttamente durante la seconda audizione davanti alla Commissione integrata. La Commissione si deve pronunciare entro dieci giorni. L'utilità di tale ricorso è, evidentemente, discutibile dato che sul riesame si pronuncia, di fatto, una Commissione di poco differente da quella che aveva negato il riconoscimento. Dato che la decisione sul riesame viene presa quindici giorni dopo il diniego non le sembra che risulti molto difficile, se non impossibile, addurre nuovi elementi di prova?

APPENDICE III

Griglia Intervista Luca Cumbo

Dati personali dell'intervistato.

Nome e Cognome:

Data di nascita:

Luogo di residenza:

Contatto e-mail:

Attività svolta:

Da il consenso all'utilizzo e pubblicazione dei suoi dati personali e delle risposte a questo questionario, a fini di ricerca?

Data:

Domande

- 1) Quali ritiene che siano le principali lacune dell'attuale normativa in materia d'asilo in Italia?
- 2) Quali ritiene che siano le motivazioni alla base della mancata attuazione del dettato costituzionale, Articolo 10 co. 3?
- 3) Relativamente alla protezione umanitaria temporanea ritiene che le previsioni della attuale legge in materia siano soddisfacenti, e in caso negativo, per quali ragioni?
- 4) Secondo alcuni dati da me raccolti risulta che la prassi seguita sia dalle questure che ricevono le domande d'asilo, sia dalla polizia di frontiera non abbia carattere uniforme ma abbia, al contrario, un carattere abbastanza discrezionale. Cosa risulta dalla sua

esperienza? Ritiene che questo carattere discrezionale sia imputabile alle lacune e alla poca chiarezza del dettato legislativo?

5) Il personale presente nelle sedi della Questura è, a sua avviso, sufficientemente preparato per ricevere e svolgere le pratiche relative alle domande d'asilo? Sono presenti interpreti? Esiste un'assistenza legale fornita dalle istituzioni e non solo dalle o.n.g.?

6) L'eventuale mancanza di personale sufficientemente preparato non risulta possedere elevato carattere preclusivo data l'importanza del verbale redatto in questura e poi consegnato prima alla Commissione Centrale e ora alle Commissioni Territoriali?

7) Sa indicarmi, approssimativamente, il numero dei richiedenti asilo e rifugiati del Darfur presenti in Italia?

8) Quali ritiene possano essere le aspettative di un asilante proveniente dal Darfur che arriva in Italia clandestinamente e non conosce la lingua?

9) Relativamente alla Procedura semplificata l'articolo 1-bis, co. 2, lettera a) prevede che l'asilante debba essere obbligatoriamente trattenuto "a seguito della presentazione di una domanda di asilo presentata dallo straniero fermato per avere eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo, o, comunque, in condizioni di soggiorno irregolare". Data la situazione di guerra in Sudan, e le posizioni adottate dal governo di Khartoum non ritiene che sia praticamente impossibile per gli asilanti del Darfur entrare in Italia in altro modo? Vengono, pertanto, automaticamente sottoposti alla procedura semplificata? Ma tale procedura non dovrebbe avere carattere straordinario? E cosa pensa relativamente alla procedura semplificata e al trattenimento nei c.i.d.?

10) L'Articolo 32 della legge 189/2002 ha stabilito, introducendo l'Articolo 1-*quater*, che durante l'esame della domanda la commissione debba anche tenere conto dell'esistenza "*di seri motivi, in particolare di carattere umanitario risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*", secondo quanto stabilito dall'Articolo 5, co. 6, della legge 268/1998. Ritiene che i rifugiati del Darfur rientrino in questo caso? Questa norma non riconosce però uno status giuridico, quali sono le conseguenze sulla vita quotidiana dei rifugiati del Darfur?

11) Tale norma inoltre è in vigore sola dal 2005, (D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, applicabile dal 21 aprile 2005), come venivano trattati i rifugiati del Darfur e, più in generale, quelli che necessitavano di protezione umanitaria temporanea e che non potevano

essere respinti in virtù dell'articolo 33 della Conv. Di Ginevra del 1951? Che tipo di assistenza ottenevano?

12)Quali sono i tipi di assistenza e i mezzi di sostentamento previsti ora per i titolari del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, tra i quali i rifugiati del Darfur?

13)Ritiene che siano sufficienti?

14)Sa indicarmi i criteri secondo i quali il permesso di soggiorno per ragioni umanitarie è stato concesso ad alcuni rifugiati del Darfur?

15)È a conoscenza di casi in cui gli è stato negato e per quali motivi?

16)La composizione delle Commissioni Territoriali influisce sui criteri decisionali delle stesse? In che modo? Quale ritiene potrebbe essere una composizione più idonea?

17)Sebbene la Commissione Centrale sia un organo collegiale, pare, tuttavia, che in un elevato numero di casi, circa il 30,4%, le audizioni venissero svolte da un solo commissario, mentre solo nel 43,5% ne erano presenti due. Quindi pur essendo un organo collegiale nella prassi spesso decideva pur in assenza di alcuni suoi membri, adottando pratiche e criteri difformi di volta in volta. Nella sua esperienza è stato riscontrata questa prassi? Quali ne sono stati secondo lei gli effetti?

18)I tempi d'attesa per l'esame della domanda da parte della Commissione Centrale hanno spesso superato i diciotto mesi, le Commissioni territoriali sino ad ora hanno rispettato i tempi più brevi previsti dalla nuova normativa

19)Ritiene che l'attuale sistema normativo internazionale e nazionale sia idoneo a gestire i flussi di rifugiati prodotti da crisi come quella del Darfur, (tenuto anche conto del carattere strettamente individuale della persecuzione temuta e subita ex Articolo 1, Conv. Di Ginevra del 1951)?

20)C'è qualcosa che vuole aggiungere?

APPENDICE IV

Griglia Intervista avv. Maria Cristina Romano

Dati personali dell'intervistato.

Nome e Cognome:

Data di nascita:

Luogo di residenza:

Contatto e-mail:

Attività svolta:

Da il consenso all'utilizzo e pubblicazione dei suoi dati personali e delle risposte a questo questionario, a fini di ricerca?

Data:

Domande

- 1) Quali ritiene che siano, se ce ne sono ancora, le principali lacune dell'attuale normativa in materia d'asilo in Italia?
- 2) E d'accordo con quella parte della dottrina che ritiene che l'art. 10 c. 3 cost sia ora stato attuato dal dlgs 251/2007 o ritiene che vi sia ancora una mancata attuazione del dettato costituzionale?
- 3) Relativamente alla protezione umanitaria temporanea ritiene che le previsioni della attuale legge in materia siano soddisfacenti, e in caso negativo, per quali ragioni?
- 4) Secondo alcuni dati da me raccolti risulta che la prassi seguita sia dalle questure che ricevono le domande d'asilo, non abbia carattere uniforme ma abbia, al contrario, un carattere abbastanza discrezionale. Cosa risulta dalla sua esperienza? Ritiene che questo carattere discrezionale sia imputabile alle lacune e alla poco chiarezza del dettato legislativo?
- 5) Il personale presente nelle sedi della Questura è, a sua avviso, sufficientemente preparato per ricevere e svolgere le pratiche relative alle domande d'asilo? Sono presenti interpreti? Esiste un'assistenza legale fornita dalle istituzioni e non solo dalle o.n.g.?
- 6) L'eventuale mancanza di personale sufficientemente preparato non risulta possedere elevato carattere preclusivo data l'importanza del verbale redatto in questura ora alle Commissioni Territoriali?
- 7) I richiedenti asilo che si rivolgono al vostro studio lo fanno in maniera individuale o tramite associazioni?
- 8) Quali ritiene possano essere le aspettative di un asilante che arriva in Italia clandestinamente e non conosce la lingua?
- 9) Il dlgs 251/07 ha per la prima volta, offerto in Italia una disciplina organica delle domande d'asilo. Come ha innovato secondo lei rispetto al passato? Le audizioni in Commissione ne hanno giovato? Quali sono secondo lei gli aspetti tutt'ora critici di questa normativa?
- 10) Le elevate percentuali di riconoscimenti di almeno una fattispecie di protezione internazionale ora disciplinata dalla legge, dovuta alle decisioni dell'AG in sede di ricorso

contro le decisioni della commissione territoriale, sono secondo lei indicative di una particolare problematica che riguarda la fase amministrativa del procedimento per il riconoscimento della prot. internazionale? se sì quale?

12) Quali sono i tipi di assistenza e i mezzi di sostentamento previsti ora per i richiedenti asilo durante la pendenza della domanda?

13) La composizione delle Commissioni Territoriali influisce sui criteri decisionali delle stesse? In che modo? Quale ritiene potrebbe essere una composizione più idonea?

14) Ritiene che l'attuale sistema normativo internazionale sia idoneo a gestire i flussi di rifugiati prodotti da crisi (come quella del Darfur) che producono sempre di più flussi massicci di asilanti?

15) Ritiene che la normativa Italiana ottemperi agli obblighi internazionali e comunitari in materia d'asilo?

16) I tempi d'attesa per l'esame della domanda da parte della Commissione Centrale avevano spesso superato i diciotto mesi, le Commissioni territoriali riescono a suo parere a rispettare i tempi più brevi previsti dalla nuova normativa?

17) La durata dell'audizione davanti alla Commissione Centrale aveva spesso una durata (nella media) di circa 20 minuti, compresi i tempi tecnici per la traduzione, non ritiene che si tratti di una fascia di tempo troppo esigua per il richiedente, onde poter esporre correttamente le sue motivazioni e problematiche?. Cosa ci può dire in merito alle audizioni presso le Commissioni Territoriali?

18) L'instaurarsi della procedura relativa al ricorso contro le decisioni delle Commissioni Territoriali ora prevede la sospensione automatica dell'ordine di allontanamento intimato insieme al diniego all'asilante. Ci può illustrare se nella pratica è così e quali sono effettivamente le difficoltà che i richiedenti asilo nell'ottenere il permesso di soggiorno in sede di ricorso, se ve ne sono?

19) Quali sono le sue opinioni in merito alla nuova procedura davanti all'autorità giudiziaria? Quali sono le principali carenze della stessa? E quali sono le difficoltà che si incontrano nella redazione del ricorso ex art. 35 dlgs 251/07 e nel rendere attendibili le dichiarazioni dell'asilante?

20) Quali sono a suo avviso gli aspetti più problematici dell'istituto della protezione internazionale, come disciplinati in Italia attualmente?

APPENDICE V

Griglia intervista asilanti Inghilterra

Personal Data

First and Last Name:

Date and Place of Birth:

Domicile:

E-mail:

Profession in the country of origin:

Do you agree at the use and publication of his data and his answer for research purposes?

Date:

Questions

- 1) Why did you have to leave Sudan? Can you tell me about your story?
- 2) Which ethnicity you are?
- 3) Did you try to ask asylum in another state before trying in UK?
- 4) How did you leave Sudan and how did you reach UK?
- 5) Why did you decide to come UK to ask for asylum?
- 6) Which has been the first English authority did you meet (as border police, Police, Interiors Police) and where?
- 7) How did you get in contact with them? At your arrival? After trough N.g.os? In another way?
- 8) How has been this first meeting? What did the English police? Did they help you with procedures? Did you get an interpreter?
- 9) Did they explain you how to introduce your asylum claim? Did they help you to write your request?
- 10) Did they believe you? If not which kind of problems did you have?
- 11) Did they listened to you personally?
- 12) Did You have documents with you?
- 13) If they refused your claim, what did you do after?
- 14) Did you get any legal aid from the Government? If not how you found some legal aid?

- 15) If they listened to you how long? How many questions they did to you?
- 16) What they asked you about Darfur?
- 17) Have you been in a detention centre? Can you tell me about your experience there?
- 18) Did you get any status? Any help? Which kind of help? Did you get a permit? For how long?
- 19) Does the Government help you? (housing, looking for a job, improving your English)?
- 20) Did you find a job and a stable solution?

APPENDICE VI

Griglia Intervista Avvocati Inghilterra

Personal Data

Initials:

Year of Birth:

Sex:

Do you agree at the use and publication of your data and your answer for research purposes?

Date:

Questions

- 1) Which do you think are the foremost lacks of the UK Legislation concerning Asylum?
- 2) What do you think it is mostly changed after the Implementation of the Nationality, Immigration and Asylum Act of 2006?
- 4) It is true that now the procedures are lot faster but this implicated a lower quality of them?
- 5) What do you think (if you experienced) about the asylum claims which take place while the asylum seekers is in detention?
- 6) It is true that the new system reduced the legal aid to asylum seekers and how this affect all the procedure?
- 7) It is in practice an attitude from the Home Office of denying appeal rights to asylum seekers from certain countries deemed to be generally safe?

- 8) Do you think that in the examination of the first asylum request the composition of the Home Office Commission influences the results?
- 9) Does the single Commission influences the choice of giving or denying asylum? Or they follow pretty much the General Home Office Guide Lines?
- 10) Do you think that the police staff which received the asylum claims at the ports it is enough prepared in the field and if not how this affect the procedure?
- 11) The Asylum and Immigration Tribunal how uses to examine the claims? Which kind of evidences are taking in account?
- 12) The asylum seekers which ask for your help how did they found you? By the government, privately or by N.g.os?
- 13) Which are the conditions in the detention centres? Do you think that this kind of treatment it is not in violations of the international norms?
- 14) What can you tell about the NAM (New Asylum Model)??
- 15) Did you work with some Darfur asylum seekers? Which kind of problems did you experience in this particular case?
- 16) Which kind of status can get a Darfur Asylum seeker and what does it contemplate?
- 17) Do you think that the orientation of the Home Office of sending Darfuri refugees back to Khartoum it is not a violation of the *non refoulment* principle?
- 18) Do you think that the UK Asylum System it is accomplishing its international obligations?
- 19) There is anything else that you want to tell or to point out about the UK asylum system?

APPENDICE VII

Questionario professoressa Crawley

Personal Data

First and Last Name:

Date and Place of Birth:

Domicile:

E-mail:

Profession:

Do you agree at the use and publication of your data and answers for research purposes?

Date:

Questions

- 1) Which do you think are the foremost lacks of the UK Legislation concerning Asylum?
- 2) What do you think it is mostly changed after the Implementation of the Nationality, Immigration and Asylum Act of 2002, 2004 and 2006?
- 4) It is true that now the procedures are lot faster but this implicated a lower quality of them?
- 5) What do you think (if you experienced) about the asylum claims which take place while the asylum seekers is in detention?
- 6) It is true that the new system reduced the legal aid to asylum seekers and how this affect all the procedure?
- 7) It is in practice an attitude from the Home Office of denying appeal rights to asylum seekers from certain countries deemed to be generally safe? This, from your point of view, it is not in contrast with the Geneva Convention statements?
- 8) Do you think that in the examination of the first asylum request the composition of the Home Office Commission influences the results? There is an high level of discretionary power in the way the claims are analysed?
- 9) Does the single Commission influences the choice of giving or denying asylum? Or they follow pretty much the General Home Office Guide Lines?
- 10) Do you think that the police staff which received the asylum claims at the ports it is enough prepared in the field?
- 11) The lack of the preparation of the police staff does not influenced the result of the first presentation of the asylum claims?
- 12) The Asylum and Immigration Tribunal how uses to examine the claims? Which kind of evidences are taking in account?
- 13) The asylum seekers which ask for your help how did they found you? By the government, privately or by N.g.os?
- 14) Which do you think could be the life expectancy of an asylum seeker arriving in UK? And which do you think there will be effectively?

- 15) Do you think that the general idea that improving the living conditions for asylum seekers in UK will act as a “pull factor” has determined the policy makers in restricting these measures?
- 16) Which are the conditions in the detention centres? Do you think that this kind of treatment it is not in violations of the international norms?
- 17) What can you tell about the NAM (New Asylum Model)?
- 18) Which kind of assistance can get an asylum seeker while his claim is under examination? And what after if he gets any kind of status?
- 19) Which do you think are the foremost differences between the refugees status, the humanitarian protection, the discretionary leave and the ILR?
- 20) Did you ever work with some Darfur asylum seekers? Which kind of problems could you tell me about those experiences?
- 21) Which kind of status can get a Darfur Asylum seeker and what does it contemplate?
- 22) Do you think that the orientation of the Home Office of sending Darfuri refugees back to Khartoum (application of the internal flight rule) it is not a violation of the *non refoulement* principle?
- 23) Do you think that the UK Asylum System it is accomplishing its international obligations?
- 24) What do you think are the factors determining the asylum seekers choice of coming to UK instead that another country?
- 25) Do you think that there is a stronger link for asylum seekers coming from old British colonies?
- 26) How important is the role covered by agents in determining the country where to seek asylum?
- 27) Do you think that when asylum seekers arrive in UK they have any idea of the English legal system and of the asylum procedures?
- 28) How strong is the influence of social networks and of historical and cultural origins in the choosing the country of asylum?
- 29) How do you think that the British asylum system can be modified to better offer protection to asylum seekers and which do you think are the possible short and long term solutions?
- 30) Which are the most difficulties you found in interviewing asylum seekers?

31) There is anything else that you would like to point out generally about the British asylum system and specifically about your work?

RINGRAZIAMENTI

I miei più sinceri ringraziamenti vanno al Professor Vincenzo Ferrari e alla Professoressa Letizia Mancini, per la pazienza e la disponibilità dimostrate ma soprattutto per gli stimoli, gli spunti di riflessione e la fiducia che mi hanno dato.

Voglio poi ringraziare tutti i richiedenti protezione del Darfur che ho avuto il privilegio e l'onore di incontrare in Chad, in Italia ed in Inghilterra per avermi dedicato il loro tempo e per avermi parlato di momenti così difficili e delicati della loro vita.

Un ringraziamento particolare va a tutti gli operatori sociali, gli avvocati e gli studiosi della materia che mi hanno aiutato in questi anni, permettendomi di portare avanti questo lavoro e soprattutto a tutti coloro che vi hanno espressamente preso parte tra i quali l'avv Livio Neri, l'avv. Romano, l'avv. Pelzel, Gabriella Bettiga gli operatori dei circoli Arci di Torino, David Brown, Luca Cumbo, T., Article 1 e la Aegist Trust, gli avvocati R.R. e S.M. nonché Peter Verney.

Ringraziamenti speciali vanno inoltre:

A Serenella, Dino e Luca per essere ognuno a suo modo una continua fonte di ispirazione e forza;

A Mauro per avermi sostenuto ancora una volta e per aver supportato il mio impegno e, soprattutto, sopportato il mio umore;

A Valeria e Claudia, semplicemente per tutto;

A Massi, Roberta, Nicola, Ivan, Giuseppe, Barbara, Antonella, Daniela, Giovanni, Rosalba, Simona, Riccardo, Salvatore, Chiara, Valerio, Realino, Luigi e tutti coloro con i quali ho potuto discutere e confrontarmi, non solo su questa tesi ma su moltissimi temi, sull'isola di Capraia, senza le cui opinioni e consigli mi sarei sicuramente un po' persa;

A tutte le mie fantastiche amiche;

All'Annina, a Lucia, a Valentina, a Francesca, a Orsola e a Chiara;

Ad Alberto e Livio che mi ha insegnato che non si è mai troppo occupati o stanchi per difendere i diritti degli altri;

A tutti i colleghi del mio studio per aver sopportato le mie continue assenze e risolto i miei vari casini durante le stesse, per l'amicizia e l'impegno condiviso;

Ad Anna per il sostegno e l'amicizia dimostratami e perchè mi ha insegnato che volendo si riesce sempre a fare tutto (o almeno lei ci riesce);

E a tutte le persone che mi sono sempre state vicine e che ho avuto la fortuna e il piacere di incontrare e conoscere.