

Presenze Trasparenti

Ricerca sulle condizioni e i bisogni delle persone a cui è stato negato lo status di rifugiato

di Loretta Barile

Lui «...non aveva diritti riconosciuti: era una persona senza documenti, quindi non lo avrebbero accolto in nessuna struttura, sia questa pubblica che privata. Avrebbe dovuto mangiare presso le mense sociali, poteva fare la doccia in bagni pubblici, ricevere vestiti da alcune associazioni, ma niente di più: restava un irregolare. A poco a poco aveva capito di essere una sorta di fantasma...»

Ci sono viaggi che non hanno nulla a che fare con il nostro concetto di tempo libero, viaggi difficili da raccontare, di cui è complicato anche ricostruire il percorso. I viaggi di chi fugge da terre sconosciute ai nostri itinerari turistici, dalla fame, dalle persecuzioni, dalla violenza, teatri di guerra senza possibilità di compromesso. Sono i viaggi che compiono i richiedenti asilo, coloro che lasciano il proprio Paese d'origine dove i diritti fondamentali sono gravemente violati.

L'Italia ha riconosciuto formalmente da tempo il diritto d'asilo, sia attraverso la Costituzione, che all'articolo 10 recita «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», sia attraverso il recepimento dei diversi accordi internazionali. Nonostante ciò, lo Stato italiano rimane l'unico dell'Unione europea ad essere sprovvisto di una legge organica che disciplini la materia dell'asilo. L'assenza di tale legge è fonte di complicazioni sia per le persone che intraprendono l'iter legale per il riconoscimento dello status di rifugiato in Italia, sia per chi opera a sostegno di questi.

Cinque organizzazioni di volontariato che si occupano nel Lazio di assistenza ai rifugiati e richiedenti asilo (la Caritas Diocesana di Roma, la Casa dei Diritti Sociali - Focus, il Centro Astalli, la Federazione Chiese Evangeliche e il Progetto Casa Verde), coordinate dalla rete "Diritti umani" dei Centri di Servizio per il Volontariato del Lazio Cesv e Spes, si sono interrogate sul tema della promozione dei diritti umani, focalizzando l'attenzione su quelli maggiormente violati.

Dalle comuni analisi è nato il progetto "Presenze trasparenti", un titolo che è un ossimoro e sottintende nella provocazione, l'ennesima anomalia della nostra

società.

Queste cinque associazioni, per natura e storia diverse, ma accomunate dallo stesso impegno, hanno realizzato una ricerca, per cercare di cogliere gli aspetti problematici della condizione e della presenza dei diniegati a Roma e nel Lazio per poi programmare interventi e servizi finalizzati ad un migliore sostegno.

tus, si dice che la persona ha ricevuto un “diniego”, quindi da richiedente asilo diventa un diniegato.

Nella motivazione del diniego, per quanti hanno presentato domanda prima del 21 aprile 2005, ci può essere una raccomandazione alla Questura di rilasciare alla persona richiedente un permesso di soggiorno per motivi umanitari perché la Commis-

L'indagine sui diniegati

La ricerca, svolta da giugno a dicembre 2007, si è avvalsa di due strumenti di analisi: un questionario somministrato a 100 diniegati e una raccolta di storie di vita, per raccontare le principali criticità che hanno vissuto 10 di loro sul territorio preso in esame. Il testo è articolato in quattro parti: nella prima si spiega chi sono queste “Presenze Trasparenti” nella società; nella seconda parte si cerca di stimarne il numero; nella terza si presentano i risultati della ricerca-intervento. La parte finale propone azioni concrete per migliorarne le condizioni di accoglienza.

La Rete Diritti umani si è rivolta per la raccolta delle informazioni sui diniegati a Roma e nel Lazio all'esperienza di Anolf di Rieti, Cir (Consiglio Italiano per i Rifugiati) di Roma, Cooperativa sociale Karibù di Roma, l'Associazione Medici contro la Tortura di Roma, il Programma Integra del Comune di Roma, l'Associazione Senza Confine di Roma.

Se diventi “diniegato”

Per dare una definizione di “diniegato” non si può prescindere dalla procedura della richiesta d'asilo.

Una volta presentata la domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato alla frontiera o alla Questura competente, il richiedente asilo viene ascoltato nell'audizione, quindi le Commissioni territoriali (istituite a partire dal 21 aprile 2005, o la Commissione Nazionale Sezione Stralcio per quanti hanno presentato domanda prima di quella data) possono: riconoscere lo status di rifugiato, negare lo status di rifugiato, accordare la protezione umanitaria. Se non viene riconosciuto lo sta-

sione ha verificato che sarebbe comunque pericoloso per la persona rientrare nel Paese di origine.

Ai diniegati a cui non è concessa la protezione umanitaria; invece viene ritirato il permesso di soggiorno con l'invito a lasciare il territorio nazionale, e, a volte, viene dato contemporaneamente il decreto di espulsione. La persona è quindi tenuta a lasciare il territorio italiano entro 15 giorni dal ricevimento della comunicazione; se la persona decide di non lasciare l'Italia entro i termini previsti, viene considerata irregolare e, come tale, può essere espulsa.

Dai risultati della ricerca è possibile trac-

ciare un profilo dei diniegati presenti a Roma e nel Lazio.

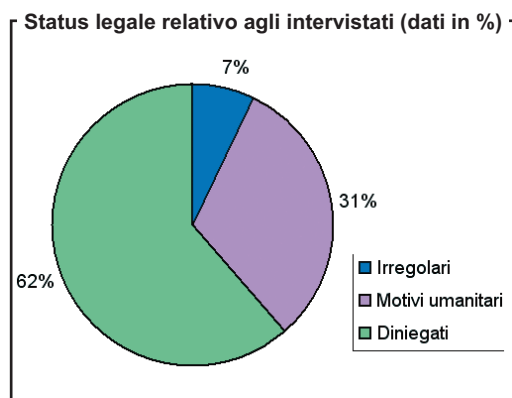
Sono provenienti prevalentemente dall'Africa (Nigeria, Camerun, Guinea, Liberia, Sudan) e dall'Asia (Afghanistan e Kurdistan), sono in maggior parte giovani uomini con un livello medio-alto di istruzione, arrivati in Italia per mare dopo viaggi lunghi, con mezzi di fortuna e spesso nelle mani di contrabbandieri.

La scelta dell'Italia come destinazione può essere determinata dalla posizione geografica e quindi dall'accessibilità del Paese di arrivo, oppure dalla presenza di familiari o conoscenti che possono agevolare il percorso di ingresso e di integrazione. Nonostante la loro domanda di asilo non sia stata accolta, quasi tutti hanno paura di ritornare nei Paesi d'origine, dove si sentono ancora minacciati. Dovendo scegliere di restare in Italia senza un permesso di soggiorno o ritornare da dove sono scappati, i diniegati fanno di tutto per rimanere. Molti iniziano un ricorso nella speranza che un tribunale riconosca loro la protezione che si aspettano dal nostro paese. Per la maggior parte il non poter lavorare regolarmente è la cosa più difficile da sopportare.

Dalla ricerca emerge che negli anni di riferimento, tra il 1990 e il 2005, in Italia sono state presentate 154.059 domande e di queste ne sono state analizzate 126.674. Se poi consideriamo gli ultimi due anni, e significativamente il periodo compreso tra il 21 Aprile 2005 e il 2 Novembre 2007, la sintesi dell'attività delle Commissioni territoriali rileva che su un totale di 27.295 domande presentate, sono stati ricono-

sciuti 2.203 rifugiati, 11.634 hanno ricevuto il diniego con raccomandazione di protezione umanitaria, mentre 10.029 richiedenti hanno ricevuto il diniego senza protezione umanitaria.

Una forte percentuale delle domande presentate (tra il 16% e il 40% del totale)



Fonte: Presenze Trasparenti, Ricerca sulle condizioni e i bisogni delle persone a cui è stato negato lo status di rifugiato, 2008

viene quindi rigettata dalle Commissioni territoriali. Secondo l'attuale normativa, le Questure, rilevando l'insussistenza dei motivi necessari ad autorizzare ulteriormente il soggiorno del cittadino straniero, rilasciano il provvedimento di diniego previsto dall'art. 13 del D.Lgs. 286/'98. Alla notifica del provvedimento di diniego segue l'invito a lasciare il territorio nazionale entro il termine di 15 giorni, pena l'emanazione di un vero e proprio provvedimento di espulsione. In questo modo, se il richiedente avesse la possibilità di osservare i termini di allontanamento previsti, potrebbe rientrare nel territorio nazionale italiano con un regolare visto d'ingresso senza incorrere nel divieto di

reingresso di 10 anni.

In ogni caso, una volta effettuata la notifica, il richiedente ha 15 giorni di tempo per presentare ricorso avverso il provvedimento di diniego presso il Tribunale ordinario territorialmente competente, ma rimane molto difficile per un richiedente ottenere il riconoscimento dello status dinanzi un Tribunale ordinario, soprattutto in assenza di atti e testimonianze che possano avvalorare le dichiarazioni rese dal diniegato e riportate sull'atto scritto dall'avvocato. Nella maggior parte dei casi queste prove mancano o sono inattendibili perché costituite da fotocopie, fax o documenti non legalizzabili.

Il problema delle audizioni

Cifre di questa portata ci fanno interrogare sul perché siano così numerose le richieste che hanno avuto un esito negativo, e molto può essere attribuito alle modalità in cui si svolgono le audizioni che rappresentano il momento fondamentale del processo di richiesta d'asilo. Dalla ricerca

emerge che la durata dell'intervista è stata inferiore ai 30 minuti per ben il 67% dei casi intervistati. Tale elemento fa riflettere sull'attenzione dedicata al caso singolo da parte della Commissione. Si deve anche far presente che, in alcuni momenti, l'attività delle Commissioni è particolarmente stressante a causa dell'elevato numero di richieste da esaminare.

Oltre al fattore tempo, un dato significativo viene dall'assenza, da parte del 47,4% degli intervistati, di documenti da presentare per avvalorare la propria vicenda di perseguitato.

La possibilità di comunicare e di raccontare la propria storia è particolarmente rilevante, considerato che, sempre nel tempo a disposizione, 21 richiedenti hanno dichiarato di essersi emozionati e, per questo, di non aver presentato in modo adeguato la propria storia, o di non aver avuto modo di utilizzare la propria lingua così da non potersi esprimere con sicurezza. A questo proposito è molto indicativa la testimonianza contenuta in una

Lo status di rifugiato

Con lo status di rifugiato si acquisiscono una serie di diritti, in particolare:

- svolgere un lavoro ed avere la stessa previdenza sociale dei cittadini italiani;
- avere la stessa assistenza sociale dei cittadini italiani;
- iscriversi all'Università;
- si potrà avviare la procedura per il Ricongiungimento Familiare;
- avere il Titolo di viaggio, che sostituisce il passaporto, e recarsi in altri paesi (per non più di tre mesi all'anno, a meno di fare la pratica per il trasferimento);
- dopo 5 anni di residenza in Italia si può richiedere la cittadinanza italiana;
- è possibile sposarsi o divorziare;
- si potrà partecipare all'assegnazione degli alloggi pubblici.

delle storie raccolte nella ricerca. «Mentre uscivo dal palazzo in cui si trova la Commissione ed andavo verso casa, ripensavo a tutto quello che avrei potuto raccontare, a quei momenti che ora sono lontani, non solo nel tempo, ma che non potrò mai dimenticare e che fanno parte di me. Ripensavo alle manifestazioni contro il governo, a cui ho preso parte, in un Paese in cui ti arrestano solo se pronunci il nome del Presidente ad alta voce, alle riunioni del partito di opposizione a casa mia, a quella sera in cui sono tornato a casa e non c'era più nessuno, le fiamme che bruciavano tutto quello che avevamo, quella sera in cui ho dovuto decidere di abbandonare tutto e fuggire».

Fondamentale è la presenza del mediatore culturale, non solo in qualità d'interprete ma perché profondo conoscitore della situazione culturale e sociale che vive il paese da cui il richiedente asilo fugge. Spesso le difficoltà linguistiche, e la mancanza di figure come i mediatori culturali possono influenzare l'esito di una richiesta. La ricerca rileva che l'intervista si è svolta direttamente nella lingua madre per 26 richiedenti, mentre è procedura consueta utilizzare un interprete (in 24 casi) o una lingua veicolare (38 situazioni), molto raro è l'italiano (4 soli casi).

La testimonianza di seguito riporta una situazione di ordinaria difficoltà: «Il colloquio si teneva in una stanza che accoglieva a stento lui, un suo amico che si era offerto di fare da traduttore dal dari, sua lingua madre, al farsi, altra lingua per cui l'avvocato disponeva di una mediatrice. Era bizzarro il modo con cui veniva ef-

fettuato il colloquio: lui parlava con il suo amico in dari, questi traduceva in farsi, e poi la mediatrice riportava le informazioni in italiano all'avvocato».

Anche la composizione della Commissione rappresenta un elemento importante. In 30 casi su 96 la Commissione era composta da un solo componente e solo 22 intervistati su 92 sono stati ascoltati da una Commissione composta da 4 o 5 funzionari.

Vita da “diniegato”

È importante capire i processi che determinano un esito piuttosto che un altro, perché nel passaggio da “richiedenti asilo” a “diniegati” o a “soggetti in protezione umanitaria”, si modifica il sistema di garanzie e tutele, e quindi il livello di protezione sociale.

Il fatto di essere, o meno, riconosciuti come rifugiati, incide sulle caratteristiche delle condizioni di accoglienza, di integrazione e quindi di vita dei diniegati. Dalle interviste emerge che solo 16 diniegati su 97 vivono in un centro di accoglienza, mentre la situazione più comune è l'ospitalità di amici, conoscenti e connazionali. Il 14% degli intervistati vive in situazioni molto precarie, come in stazione, in strada o in un parco.

Per capire se effettivamente il sistema di welfare previsto dalla normativa sia rispettato, è stato domandato se fossero mai stati in un centro di accoglienza. Effettivamente, il 50,5% degli intervistati ha affermato di essere stato accolto da un centro, ma laddove i richiedenti fossero stati accolti, il periodo di permanenza nel

centro è stato inferiore a sei mesi nel 49% dei casi e a ben 30 diniegati è stato detto di lasciarlo (a seguito della risposta della Commissione) senza dare loro assistenza nella ricerca di un nuovo alloggio. Alla domanda se, dopo aver ricevuto il diniego, avevano potuto frequentare corsi di formazione, 27 persone hanno risposto che per loro è stato possibile frequentare corsi, anche come “diniegati”. Per tutti loro si trattava di corsi di lingua italiana. Sul versante del lavoro, anche solo occasionale, 41 diniegati su 100 hanno dichiarato di non lavorare e di non aver lavorato. Coloro i quali hanno detto di lavorare, lo hanno fatto per lo più senza qualifica nel settore terziario, nell’edilizia, nella ristorazione. C’è, inoltre, una componente di colf e assistenti familiari, e una piccola percentuale di lavoro artigiano. Ma poiché il gruppo intervistato ha dichiarato, nel 70% dei casi circa, di non aver mai avuto il permesso di soggiorno come richiedente asilo, si è trattato quasi sempre di lavoro sommerso.

Se il lavoro è una condizione abbastanza rara per i diniegati, ci si può domandare come queste persone riescano a vivere, soprattutto nei casi in cui non sono ospitate da un centro di accoglienza. 34 intervistati su 98 hanno ricevuto forme di aiuto economico, principalmente da organizzazioni di Terzo settore, in maniera limitata nel tempo (in 19 casi), ma che si sono protratti anche dopo la decisione di diniego della Commissione (per 13 persone sulle 34 che hanno detto di aver ricevuto contributi). La norma però, prevede il cosiddetto “Contributo dei 45 giorni”,

una possibilità che tuttavia non sembra conosciuta ed utilizzata dal gruppo di diniegati intervistati.

Quando serve l’avvocato

È interessante notare che, al momento della notifica da parte delle autorità di Pubblica Sicurezza, si è proceduto direttamente al ritiro del permesso di soggiorno per il 56% circa dei casi, per gli altri casi si è trattato di risposte non pertinenti in quanto o il diniegato non aveva il permesso di soggiorno (caso anomalo, registrato 3 volte) o aveva un permesso per motivi umanitari.

Alla notifica del provvedimento di diniego, è possibile presentare ricorso. L’azione viene, naturalmente, seguita da un avvocato. Per lo più si tratta di forme di patrocinio gratuito, o garantite dai Consigli dell’ordine degli avvocati (21 casi su un totale di 38 rispondenti). In 7 casi si è trattato di legali fiduciari di una organizzazione senza scopo di lucro.

L’attenzione da parte del Consiglio dell’Ordine al periodo di tempo necessario per avere risposta è particolarmente rilevante in quanto ben 20 intervistati affermano che entro 4 mesi dalla presentazione del ricorso sono stati convocati per la prima udienza, e che, a seguire, sono state programmate tra le 2 e le 3 udienze (per 31 casi su 44 rilevati). In particolare, sembrerebbe che la procedura davanti al TAR sia più veloce rispetto a quella in sede di Tribunale Ordinario. Avere, quindi, un avvocato di fiducia è condizione indispensabile per poter ben impostare la propria difesa.

Poi si è voluto appurare se il diniegato avesse richiesto al Prefetto l'autorizzazione a permanere nel territorio nazionale durante l'azione giurisdizionale: l'elemento che maggiormente sembra importante rilevare non è tanto che per 6 persone questa autorizzazione non sia stata concessa, bensì il fatto che 13 persone non ne conoscevano la possibilità.

Un elemento conclusivo che ci fa ben considerare l'evoluzione della procedura è rappresentato dal fatto che quasi la totalità dei ricorrenti (38 su 44 rispondenti) siano informati circa la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari nel caso di rinuncia al ricorso, rivolgendosi direttamente alla Commissione Stralcio. Tuttavia, anche a riprova delle corrette considerazioni dei diniegati circa il proprio status di persone perseguitate, 28 persone affermano di non avere nessuna intenzione di rinunciare al ricorso.

Cosa fare per i diniegati

La parte conclusiva della ricerca contiene alcune proposte da attuare necessariamente per favorire percorsi di inclusione sociale per i diniegati presenti sul nostro territorio. Attori principali di tali percorsi sono gli operatori sociali che non ritengono possibile che i diniegati siano costretti a vivere ai margini della società, penalizzati dalla loro personale scelta di non tornare nel proprio Paese, dove sono stati vittime di persecuzioni personali. Alla luce della presa di coscienza che le politiche di rimpatrio non rappresentano una soluzione valida è necessario che gli

Enti locali si facciano carico in maniera continua e stabile degli interventi di cura e di assistenza sociale per i diniegati, attuando il principio di sussidiarietà con il Terzo settore e la pratica dell'integrazione e del decentramento degli interventi.

Strettamente collegata a ciò è la necessità di individuare alcuni possibili percorsi di miglioramento, in particolare attraverso un aumento della disponibilità finanziaria. Appaiono poi necessari cambiamenti di tipo giuridico-procedurali che riguardino le modalità e i tempi di presentazione del ricorso, l'iter presso il Tribunale ordinario, la lingua e la mediazione culturale in sede giudiziale, la possibilità di accedere al gratuito patrocinio, la permanenza nelle strutture di accoglienza del Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR).

La ricerca vuole anche favorire l'attivazione di un gruppo promotore che avvii la costruzione di un metodo di lavoro condiviso dalle organizzazioni coinvolte, oltre ad uno scambio di idee tra tutti coloro che sono coinvolti nella cura e tutela dei rifugiati e richiedenti asilo.

Rappresenta, quindi, un contributo importante che si spera possa costituire materiale di intervento sociale per quanti si trovano nella condizione di diniegati nella Regione Lazio, ma anche un modo per mantenere alta l'attenzione sul dettato della Costituzione italiana, che attende da più di cinquant'anni una legge che attui pienamente il diritto d'asilo come diritto umano fondamentale, a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e della Convenzione di Ginevra. ■

PAROLE CHIAVE**Richiedente asilo**

Colui che, lasciato il Paese d'origine, inoltra in un altro Stato la richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato. La sua domanda viene esaminata in Italia (in base alla legge 189/2002), dalle Commissioni territoriali, collegate e coordinate dalla Commissione Nazionale. Fino al momento della decisione in merito alla sua domanda egli è un richiedente asilo.

Rifugiato

Colui che “avendo il fondato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole, domandare la protezione di detto Stato”. Definizione introdotta dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra, ripresa dalla legge di attuazione 722/1954 nel sistema giuridico italiano.

Titolare di protezione umanitaria

Il permesso di soggiorno per protezione umanitaria viene rilasciato dalle Questure dietro raccomandazione delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, quando - a seguito di esito negativo della domanda d'asilo per carenza delle condizioni previste dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra - si riscontra che sarebbe comunque pericoloso per la persona il rientro nel Paese di origine. Il titolo viene accordato in base al principio del “non respingimento” sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, ripreso dall'art. 19 del T.U. Immigrazione (286/98).

Titolare di protezione temporanea

La protezione temporanea viene rilasciata nelle situazioni di emergenza umanitaria sulla base di un DPCM emanato ai sensi dell'articolo 20 del T.U. Immigrazione (286/98). Si differenzia dallo status di rifugiato e dalla protezione umanitaria in quanto concessa non in base alla valutazione di situazioni individuali, ma ad un gruppo omogeneo di persone provenienti da uno stesso Paese o area geografica non appartenenti all'Unione Europea, colpiti da conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità. Ha una validità limitata nel tempo, decisa dallo stesso DPCM e prorogabile solo in base ad un nuovo Decreto che terrà conto del perdurare della situazione di pericolo.