

Introduzione

Il diritto d'asilo è spesso considerato come il pilastro centrale su cui si fondano i diritti umani, tanto da essere individuato come il "diritto ad avere diritti".

Il termine asilo deriva dal greco *ἄσυλον*, indicante la situazione per cui determinati soggetti perseguitati nel loro paese d'origine possono richiedere protezione ad altre autorità, altri paesi stranieri o, come in passato, a santuari religiosi.

Con il passare dei secoli questo flusso di migranti è aumentato progressivamente a causa dei numerosi conflitti su scala nazionale ed internazionale, sino ad assumere una proporzione talmente vasta da richiedere l'intervento delle organizzazioni internazionali quali soggetti a cui è demandata la funzione di coordinare e gestire il fenomeno migratorio.

Nel 1951 fu sottoscritta la Convenzione relativa allo status di

rifugiati, comunemente nota come Convenzione di Ginevra, con cui si pervenne ad una piena definizione di asilo su cui si è cercato di costruire una legislazione adatta a gestire il fenomeno dei richiedenti asilo.

La Convenzione di Ginevra nasce per dare una condizione giuridica più stabile a quegli stranieri o apolidi che restavano sfollati o fuggitivi perché temevano di rientrare in patria dopo gli sconvolgimenti politici, etnici e territoriali successivi alla Seconda Guerra Mondiale e nel clima della cd "Guerra Fredda".

Indissolubilmente legato al diritto d'asilo è il tema dell'accoglienza: dal punto di vista storico l'accoglienza in passato era considerata una pratica che prevedeva la partecipazione attiva sia dell'ospitato che dell'ospitante, i quali tendenzialmente erano in posizione paritaria fra loro.

Questa impostazione è mutata con il passare dei secoli sino ad arrivare ad una vera e propria istituzionalizzazione dell'accoglienza, la quale comporta come conseguenze:

- Disparità di posizione tra ospitante e ospitato: quest'ultimo, nel momento in cui entra in una nuova dimensione, viene spogliato della propria identità e reso "inferiore" rispetto all'ospitante;

- L'ospitante si trasforma in amministratore, gestendo gruppi di persone bisognose;
- L'accoglienza diventa la forma tipica del controllo dell'ospite.

Da queste conseguenze nasce ciò che è stato definito in dottrina (Vitrano, 2014) il paradosso dell'integrazione: ciò che dovrebbe integrarsi e quindi unirsi viene sempre di più interpretato guardando alle differenze piuttosto che agli elementi in comune.¹

In Italia si assiste a partire dagli anni Novanta allo sviluppo di un modello di accoglienza specificatamente indirizzato agli stranieri; gli episodi chiave si registrano nei mesi di marzo e agosto del 1991, mesi in cui si assiste a massicci sbarchi nelle coste pugliesi, caratterizzati però da diversi riflessi sociali²: nel marzo del 1991 l'opinione pubblica si schierò a favore dell'accoglienza; da marzo ad agosto si è assistito ad una campagna di denigrazione degli immigrati attraverso la telecomunicazione; nel mese di agosto del 1991, a seguito di un nuovo sbarco sulle coste del Mezzogiorno, venne a crearsi un modello di accoglienza diverso, caratterizzato da fattori comuni quali controllo, sorveglianza e separazione degli immigrati dal resto della

1 F.Vitrano (2014), "*Bambini stranieri, quale integrazione...*", in *Minorigiustizia*, fasc. 2, pp. 184 – 185.

2 Rossana de Luca e Maria Rosaria Panareo, a cura di, *nè qui nè altrove, i luoghi della sospensione del diritto*, Atti del Conveglio, Lecce 25/26 Aprile 2003.

popolazione³.

Furono creati e si svilupparono svariati centri per l'accoglienza dei migranti, tutti con forme, strutture e denominazioni diverse ma accomunati dalla identica funzione di separare gli stranieri dalla popolazione locale.

Poco importavano le condizioni di vita in cui versavano i soggetti costretti a vivere in questi luoghi, condizioni degradanti e di spersonalizzazione; emblematica in tal senso è una testimonianza di Fabrizio Gatti, inviato de *L'espresso*, il quale ha posto in essere un esperimento sociale con cui, riuscendo a fingersi immigrato per entrare in un centro di Lampedusa, ha documentato le condizioni di vita dei migranti.

Di seguito un estratto:

"E da una porta semichiusa si intravedono le sagome di decine di donne stese sul pavimento e un bambino. Quando Bilal torna dal gabinetto, dove è sempre stato seguito da un carabiniere, trova il suo posto occupato. Più di 200 mosche hanno pensato che quel lenzuolo bianco e fresco di cartiera fosse per loro. [...] Dal pavimento sale un

³ Luigi Quaranta, *"E 20mila disperati finirono prigionieri. Lo sbarco della Vlora venti anni fa"*, 5 agosto 2011, in <http://www.corrieredelmezzogiorno.it>.

*fortissimo odore di urina. Dal soffitto la luce non si spegne mai. I carabinieri ridono e parlano a voce alta tutta la notte. È difficile prendere sonno. [...] Non sembra per niente un centro di accoglienza. E qui dentro non c'è nemmeno l'atteggiamento di rispetto che i poliziotti dell'ufficio di identificazione avevano alla fine mantenuto. Bilal e tutti gli altri devono rimanere seduti e rannicchiati per più di un'ora perché dopo l'appello si resta in coda per il pranzo. Un piatto di plastica con pasta e tonno, un altro con bocconcini di pesce fritto (forse) e verdura in agrodolce, un panino, una mela e una bottiglia di due litri d'acqua da dividere in due senza bicchieri. Un'occasione per socializzare ma anche un rischio se qualcuno è entrato con malattie infettive."*⁴

Il presente elaborato sarà incentrato sull'analisi socio-giuridica del sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo, al fine di sollecitare una riflessione sulle condizioni di vita dei migranti, sui diritti riconosciuti e negati ad essi, nonché sul travagliato iter che tali soggetti devono necessariamente affrontare, dallo sbarco all'accoglienza, seppur necessitanti di un tempestivo soccorso.

⁴ Fabrizio Gatti, "Io clandestino a Lampedusa", 7 ottobre 2005, in <http://www.espresso.repubblica.it>.

Riguardo la struttura della tesi saranno analizzate nel primo capitolo le nozioni di rifugiato e di protezione internazionale, necessarie rispetto al tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo, nonché il quadro legislativo di riferimento per la definizione del diritto d'asilo: a livello internazionale ruolo di centralità riveste la Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951, nonché la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; a livello comunitario il focus riguarderà il sistema risultante da varie politiche comuni che prende avvio con la Convenzione di Dublino del 1990; si passerà successivamente all'analisi del quadro legislativo italiano, in recepimento della normativa sovranazionale, evidenziando le criticità delle recenti politiche migratorie.

Nel secondo capitolo si passerà all'analisi sommaria dell'attuale sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo, distinguendo da un lato il sistema dei centri di "prima accoglienza" (*Hotspot* – Cpsa – Cpa – Cara - Cdi – Cas), dall'altro il Sistema di accoglienza per Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale (Sprar), costituente la cosiddetta "seconda accoglienza".

Saranno analizzate le falle dell'intero sistema nazionale,

evidentemente non adeguato a rispondere alle esigenze basilari degli stranieri, nonché la tematica della detenzione amministrativa dei richiedenti asilo.

Nel terzo e ultimo capitolo saranno affrontate da un punto di vista puramente sociologico le conseguenze derivanti da un sistema di accoglienza così predisposto.

Si cercherà di ricostruire il processo di transizione biografica, di ridefinizione identitaria, a cui vanno incontro i migranti, nonché di palesare come questi processi nascano non solo dalla situazione di svantaggio e precarietà che vivono i richiedenti asilo, ma anche da specifiche politiche governative.

Dai suddetti processi nasce l'ovvia conseguenza delle lotte immigrate nei centri d'accoglienza, lotte caratterizzate dalla peculiare finalità di migliorare in via diretta le condizioni di vita all'interno delle strutture preposte all'accoglienza, in via mediata di migliorare in generale la percezione che la società ha riguardo il fenomeno dell'immigrazione.

Dei processi sottesi alle rivolte e delle rivolte stesse sarà data debita ricostruzione all'interno del terzo capitolo, con uno sguardo sommario anche all'attuale fenomeno della ghettizzazione mediatica:

fenomeno in progressiva espansione grazie anche al costante diffondersi dei *social network*, nonché fomentato anche dalle recenti riforme legislative in materia di asilo e protezione internazionale.

Il presente lavoro di tesi nasce dalla consapevolezza per cui la condizione di chi sperimenta l'emigrazione per le più svariate ragioni, anche scolastiche, è da considerarsi una delle forme più acute di povertà e di esclusione sociale.

Si cercherà di porre una riflessione sul fenomeno migratorio e contestualmente proporre possibili soluzioni per una auspicabile accettazione del diverso; a tal fine è auspicabile un processo di pedagogia dei diritti umani, un processo in cui deve essere dato un ruolo di centralità ai diritti dei migranti, alle loro anime e alle loro speranze, tralasciando quelli che possono definirsi gli interessi del potere.

Capitolo 1

Il quadro legislativo di riferimento

1.1 – La normativa internazionale

Il mondo dell'asilo contemporaneo è caratterizzato da infinite sfaccettature dove si intrecciano piani giuridici, questioni di ordine politico e processi sociali.

Nella storia sono da sempre esistite persone che fuggono dalla propria terra d'origine a causa di conflitti, violenze, persecuzioni, così come da sempre a tali motivazioni si sono sovrapposti e mescolati desideri, progetti e inclinazioni soggettive; è però nello scenario europeo, a partire dalla seconda metà del Novecento, che richiedenti asilo e rifugiati assumono un ruolo di rilievo nel dibattito politico nazionale e internazionale *"a seguito di eventi che hanno destabilizzato l'ordine degli Stati su cui si sono abbattuti, inducendo*

masse di profughi ad abbandonare la propria comunità statale"⁵ : in questo periodo si assiste allo standardizzarsi e al globalizzarsi di alcune pratiche di gestione e di controllo di queste nuove categorie sociali in via di definizione.

Nelle pratiche di gestione della vita, dei corpi e delle storie di chi richiede asilo nello scenario contemporaneo, la dimensione umanitaria e quella politica si sovrappongono, mostrando la doppia faccia della compassione e della repressione, della cura e del controllo.

Nel periodo postbellico si percepiva nel continente un senso di responsabilità per il destino di quelle persone che erano scampate all'Olocausto e che ora si trovavano sbandate e malviste in paesi sconosciuti e lontani.

Questo e altri elementi portarono, negli anni successivi, al concretizzarsi di una struttura normativa e amministrativa che ancora oggi regola l'accesso alla protezione internazionale.

Principale promotore di questa struttura normativa è stata l'Organizzazione delle Nazioni Unite, la quale si impegnò a sottoscrivere la Dichiarazione Universale dei Diritti umani del 1948; l'articolo 14 della Dichiarazione fornisce una prima definizione

⁵ Morrone F. (2006), *L'asilo nel diritto internazionale*, p. 31, in Bilotta B. E Cappelletti F. A., a cura di, *Il diritto d'asilo*, CEDAM.

ufficiale del diritto d'asilo, sancendo che:

"ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni. Questo diritto non potrà essere invocato qualora l'individuo sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite."

Questo principio, tuttavia, non era giuridicamente vincolante sicché nacque ben presto la necessità di uno strumento, creato *ad hoc*, per la gestione della situazione dei rifugiati che vincolasse gli Stati aderenti e che fosse sotto il diretto controllo delle Nazioni Unite: nacque a Ginevra nel 1951 la Convenzione sullo status dei rifugiati.

Con essa viene espressa una definizione esaustiva dell'istituto dell'asilo e viene realizzato:

"quello specifico regime convenzionale, pressochè universale, a tutela di una categoria di richiedenti asilo, i rifugiati, il quale prevede del resto solo indirettamente e parzialmente un obbligo di asilo per queste persone, in quanto la Convenzione di Ginevra non accorda espressamente ai rifugiati un diritto d'asilo, rispettando in ciò la

piena sovranità dello stato nel decidere a chi accordare rifugio e protezione".⁶

La Convenzione di Ginevra rappresenta la pietra miliare di tutta la questione relativa ai rifugiati ed è il primo documento normativo che a livello internazionale contribuisce a stabilire le norme minime principali, non passibili di riserve statali, per il trattamento e la gestione dei rifugiati, quali ad esempio: status di rifugiato (art. 1), divieto di respingimento (art. 33).

1.1.1 - Lo status di rifugiato

Con il termine giuridico rifugiato si suole indicare un soggetto che è fuggito o è stato espulso dal suo paese originario, in quanto discriminato per ragioni politiche, religiose, razziale ovvero in quanto appartenente ad una categoria sociale di persone perseguitate nel Paese d'origine a causa della presenza di conflitti bellici o di situazioni di emergenza di varia natura, e trova ospitalità in un Paese straniero il quale riconosce legalmente tale status giuridico a seguito

⁶ Pedrazzi M. (2006), *Il diritto d'asilo nel diritto internazionale agli albori del terzo millennio*, in Zangato L., (a cura di), *verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, CEDAM, p. 19.

dell'espletamento di un determinato iter.

Da un punto di vista storico il fenomeno migratorio, con conseguente incremento delle richieste di riconoscimento di tale status, ha assunto dimensioni rilevanti a partire dalla Seconda guerra mondiale, ragion per cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha istituito nel 1950 un apposito organismo con la finalità di tutelare i rifugiati, l'Alto commissario per i rifugiati⁷.

Successivamente all'istituzione dell'Acnur, viene firmata a Ginevra la Convenzione relativa allo status dei rifugiati⁸, il cui art. 1, lett. A), rubricato "Definizione del termine di rifugiato", definisce organicamente come rifugiato:

"Colui che, (...) temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori 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,

⁷ L'Alto commissario delle Nazioni unite per i rifugiati (ACNUR o UNHCR in inglese) è l'Agenzia delle Nazioni Unite, con sede a Ginevra, specializzata nella gestione dei rifugiati: fornisce loro protezione internazionale e assistenza materiale, e persegue soluzioni durevoli per la loro condizione.

⁸ La Convenzione relativa allo status di rifugiato è comunemente nota con il nome di Convenzione di Ginevra (dal nome del Paese in cui la stessa, al pari di molti trattati internazionali, è stata firmata). Tale denominazione di uso comune è erronea in quanto con la denominazione "Convenzione di Ginevra" ci si riferisce ad un complesso di trattati internazionali che regolano i conflitti armati fra i vari Stati firmatari.

*non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra."*⁹

Il richiedente lo status di rifugiato, dunque, gode di un diritto soggettivo all'ingresso sul territorio dello Stato di accoglienza, quantomeno al fine di fare esaminare ed accertare la sua situazione personale dalla competente autorità.

L'obbligo di protezione del richiedente sorge quindi nel momento in cui lo stesso soddisfa i requisiti previsti dall'art. 1 lett. A) della Convenzione, indipendentemente dall'intervenuto o meno riconoscimento formale dello status da parte dello Stato ospitante.

Il riconoscimento dello status di rifugiato, infatti, ha natura meramente dichiarativa e non costitutiva del relativo status; ciò è stato inequivocabilmente precisato anche dalla Suprema Corte di Cassazione, la quale ha affermato che:

"la qualifica di rifugiato politico ai sensi della convenzione di Ginevra del 29 luglio 1951 costituisce, come quella di avente diritto

⁹ Convenzione sullo status dei rifugiati, Cap. 1, Art. 1 "Definizione del termine di rifugiato", Ginevra, 28 luglio 1951.

all'asilo (dalla quale si distingue perché richiede quale fattore determinante un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito non richiesto dall'art. 10, comma 3, cost.), una figura giuridica riconducibile alla categoria degli "status" e dei diritti soggettivi, con la conseguenza che tutti i provvedimenti assunti dai competenti organi in materia hanno natura meramente dichiarativa e non costitutiva [...]"¹⁰.

Da ultimo, la natura dichiarativa dell'accertamento dello status di rifugiato è stata ribadita dal legislatore comunitario nella cd. Direttiva "Qualifiche"¹¹, il quale ha espressamente affermato che *"il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto declaratorio"*.

Analizzando gli elementi essenziali per il riconoscimento dello status di rifugiato, secondo quanto disposto dall'art. 1, lett. A) della Convenzione di Ginevra del 1951, essi sono:

- il timore fondato.;
- la persecuzione;
- l'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione

¹⁰ Sentenza 17 dicembre 1999, n. 907 delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione.

¹¹ Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, 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.

dello Stato di cittadinanza e/o di residenza;

- la presenza fuori dal Paese di cittadinanza o di residenza abituale.

La sussistenza di tutti gli elementi indicati dalla Convenzione consente il riconoscimento dello status di rifugiato in favore del richiedente.

Per quanto riguarda il timore fondato di essere perseguitato per i motivi di cui all'art. 1, lett. A) della Convenzione, questo elemento si caratterizza per una componente soggettiva, consistente nello stato mentale di timore, e per una componente oggettiva, consistente nella fondatezza del timore stesso, il quale si fonda su circostanze esterne senza le quali la componente soggettiva non assume rilevanza in quanto ingiustificata.

Il sentimento del timore è per sua stessa natura rivolto verso il futuro, sicché non è necessario che la persona abbia già effettivamente subito persecuzioni nel passato; è sufficiente avere un ragionevole timore di poterle subire nel futuro, soprattutto nei casi in cui ne siano già rimaste vittime altre persone del suo stesso ambiente sociale o familiare, ovvero quando risulti che, nel suo Paese di origine, ne sono colpiti in modo ricorrente individui che si trovano nella sua stessa

situazione o che appartengono al medesimo gruppo politico o religioso o etnico¹².

In ogni caso, l'aver subito persecuzioni in passato può contribuire a rendere fondato il timore di poterle nuovamente subire in futuro, a meno che dalle circostanze del caso concreto non emergano chiare indicazioni del contrario; in tal senso:

"il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni, salvo che si individuino elementi o motivi per ritenere che le persecuzioni o i danni gravi non si ripeteranno"¹³.

Nei casi in cui le persecuzioni sofferte nel passato siano di eccezionale gravità, anche nei casi in cui una futura reiterazione delle stesse appaia oggettivamente irrealistica o inverosimile, la persona che ne sia stata colpita può essere riconosciuta rifugiata¹⁴; secondo l'Acnur, infatti, si tratta di un generale principio di natura umanitaria,

12 Pineschi L. (2006), (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie e prassi*, Giuffrè editore.

13 Art. 3, comma 4 del d.lgs. 251/2007.

14 Cfr. le *"ragioni imperative derivanti da precedenti persecuzioni"* ex art. 1-C, n. 5 e n. 6 della Conv. di Ginevra 1951.

in base al quale non si può rimpatriare un individuo che è stato colpito, in prima persona o indirettamente attraverso i suoi familiari, da atroci forme di persecuzione di cui stia ancora soffrendo il trauma.

Il secondo elemento essenziale per il riconoscimento dello status di rifugiato è la persecuzione, ossia il pericolo di essere perseguitato.

La Convenzione di Ginevra non fornisce una definizione univoca di persecuzione e ciò in quanto è intento del legislatore dare la possibilità di adeguare il concetto in modo flessibile a seconda delle evoluzioni delle forme di persecuzione¹⁵; tuttavia dal testo della Convenzione è possibile ricavare che la persecuzione si concretizza in una minaccia al diritto alla vita o alla libertà personale dell'individuo ovvero in altre gravi violazioni dei diritti umani fondamentali, in particolare di quelli inderogabili; in definitiva, quindi, non tutti i comportamenti persecutori sono rilevanti ai fini del riconoscimento di tale status, ma solo quelli indicati implicitamente dalla Convenzione stessa, ovvero i comportamenti persecutori per motivi di razza, religione, cittadinanza, opinioni politiche o per appartenenza ad un determinato gruppo sociale¹⁶.

15 Bonetti P., Morandi N. (2013), a cura di, *Lo status di rifugiato*, scheda ASGI in <http://www.asgi.it>.

16 Una esemplificazione degli atti persecutori è fornita dall'art. 7, comma 2 del decreto "Qualifiche" (d. Lgs. 251/2007): atti di violenza fisica o psichica, provvedimenti discriminatori per natura o attuati in modo discriminatorio, azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie, rifiuto di accesso a mezzi di tutela giuridica, azioni giudiziarie o sanzioni

L'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza, o di residenza per l'apolide, è il terzo elemento necessario per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Per quanto riguarda l'impossibilità di rivolgersi alle autorità dello Stato di cittadinanza, o di residenza, essa può dipendere da circostanze non dipendenti dalla volontà del richiedente, come ad esempio lo stato di guerra o gravi disordini nel Paese che impediscono la garanzia di protezione o la rendano del tutto inefficace; la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di appartenenza dipende, invece, da circostanze soggettive come ad esempio il timore ragionevole, posto alla base della richiesta stessa, di essere perseguitato dalle autorità statali, soggetti responsabili o complici della persecuzione.

Quarta ed ultima condizione essenziale per il riconoscimento dello status di rifugiato è costituita dalla circostanza per cui il richiedente si trovi fuori dal Paese di cui possiede la cittadinanza, o residenza abituale per l'apolide; non rileva ai fini della richiesta la condizione per cui il timore ragionevole sia sorto prima o dopo l'uscita dal Paese.

La presenza fuori dal Paese è una condizione inderogabile e pertanto il richiedente non potrà godere di protezione internazionale

penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.