

DIRITTO D'ASILO

Promosso dalla Rete



no cittadini di asilo

Accoglienza - 2006

GUIDA REGIONALE

in materia di
richiedenti d'asilo e rifugiati

Iniziativa realizzata nell'ambito
del Progetto: "**Emilia Romagna, Terra d'Asilo**"
promosso dalla Regione Emilia Romagna
e coordinato dalla Provincia di Parma

Accoglienza - 2006

no cittadini di asilo



Prima edizione: Gennaio 2006

SOMMARIO

Introduzione	3
Il contesto normativo	5
La normativa internazionale.....	5
La normativa comunitaria	7
La normativa nazionale	10
Diritto d’asilo e status di rifugiato	13
La normativa regionale	14
I servizi degli Enti aderenti al progetto <i>Emilia Romagna Terra d’Asilo</i>	17
Amministrazione Provinciale di Parma	17
Provincia di Forlì-Cesena.....	19
Comune di Bologna	20
Comune di Ferrara – Assessorato alla Salute e Servizi alle Persone	22
Comune di Forlì – Assessorato alle Politiche di Welfare	24
Comune di Langhirano.....	26
Comune di Modena – Settore Politiche Sociali, Abitative e per l’integrazione	27
Comune di Piacenza.....	29
Consorzio per i Servizi Sociali di Ravenna	30
Comune di Sala Baganza e Felino	31
A.N.O.L.F. Reggio Emilia	32
Arci N.A. comitato provinciale di Modena.....	33
Caritas Diocesana di Bologna e Mosaico onlus.....	34
CIAC (Centro Immigrazione, Asilo e Cooperazione Internazionale).....	35
L’asilo politico ed il rifugio politico. Guida pratica ai diritti, alle procedure, alla tutela	37
1 * L’asilo politico	37
Il diritto	37
Il contenuto del diritto d’asilo	38
Come si chiede l’asilo politico.....	38
2 * Il rifugio politico	39
Chi può chiedere il riconoscimento dello <i>status</i> di rifugiato	40
Le condizioni ostative alla presentazione della domanda di riconoscimento dello <i>status</i> di rifugiato.....	41
B * La procedura.....	42
1) procedura semplificata.....	42
2) Procedura ordinaria.....	45
C * La tutela giurisdizionale	47
Altri provvedimenti per i quali può essere invocata la tutela giurisdizionale.....	54
Patrocinio a spese dello stato	56
SCHEDE TEMATICHE	57
1. Assistenza sanitaria	57
2. Lavoro	59
3. Formazione professionale e Scuola.....	66
4. Matrimonio.....	68
5. Patente di guida	71
6. Riconoscimento titoli di studio	72

Introduzione

Secondo l'articolo 1 della Convenzione di Ginevra, rifugiato è colui che *“avendo un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o di opinioni politiche, si trova fuori dal paese di cui è cittadino e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale paese”*.

Sappiamo però che chi fugge dal proprio paese può essere in pericolo di vita anche a causa della guerra. Il nostro territorio regionale è di recente testimone dell'arrivo di persone, provenienti soprattutto dalla regione del Darfur in Sudan e dall'Eritrea, persone alle quali cerchiamo di dare accoglienza e risposte.

In Italia nel corso del 2004 sono state presentate 9.722 domande di riconoscimento dello status di rifugiato, mentre in Francia, Regno Unito e Germania ne sono state presentate complessivamente 134 mila, la metà di quelle dell'Unione Europea. Netta la differenza delle proporzioni anche rispetto ai rifugiati: 877 mila in Germania e 289 mila in Regno Unito, per una media di 8 rifugiati ogni mille abitanti. In Italia la media è meno di 0,3 ogni mille abitanti. Pur non essendo di fronte ad una invasione, di cui troppo spesso parlano i media, e pur non essendo il paese preferito di chi fugge da persecuzioni e guerre, l'Italia affronta con ancora troppe incertezze il nodo dell'accoglienza e dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati.

Nonostante la recente emanazione del Decreto 140/2005 che recepisce, con mesi di ritardo, la Direttiva Europea che obbliga i membri all'accoglienza, il numero dei posti nella rete dei Comuni che aderiscono al Sistema di Protezione è insufficiente.

Esiste una rete di Comuni (riconosciuta dalla legge 189/2002 come Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati) che a livello regionale è in grado di accogliere circa 230 persone. In Emilia Romagna progetti di accoglienza abitativa, integrazione sociale, informazione e tutela legale sono attuati nelle Province di Parma, Modena, Bologna, Forlì-Cesena, Ravenna.

Oltre ai Comuni, anche associazioni e organizzazioni sindacali sono coinvolte nei servizi per queste persone e da anni sono attivi nel fare informazione ai cittadini, nel diffondere la cultura dell'accoglienza e nel sollecitare il Parlamento Italiano affinché emani una legge organica sull'asilo.

Non stupisce che proprio nella regione Emilia Romagna sia stato sottoscritto un Protocollo d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati, e che nel nostro territorio regionale sia nata una rete che ha dato vita a *Emilia Romagna Terra d'asilo* e alle azioni che i soggetti aderenti alla rete hanno realizzato nel corso del 2005, col sostegno della Regione Emilia Romagna, in un progetto di cui la Provincia di Parma è stata ente capofila.

Il progetto realizzato nel 2005 ha concentrato la propria attività soprattutto nell'ambito della formazione degli operatori e nella sensibilizzazione del territorio, oltre che nel dare maggior forza alla rete degli enti, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni che hanno contribuito alla sua realizzazione.

Questa guida è un ulteriore risultato del progetto avviato ed è stata pensata per offrire informazioni utili agli operatori che nel corso del proprio lavoro o delle attività di volontariato, incontrano richiedenti asilo e rifugiati, in modo che possa facilmente trovare risposte ai dubbi e soluzioni ai problemi che gli vengono posti.

Tiziana Mozzoni Assessore Politiche Sociali e Sanitarie della Provincia di Parma

Anna Maria Dapporto Assessore alla Promozione delle Politiche Sociali, Educative, per l'Infanzia e l'Adolescenza; Politiche per l'Immigrazione; Sviluppo del Volontariato, dell'Associazionismo e del Terzo Settore della Regione Emilia-Romagna

Hanno aderito alla rete *Emilia Romagna, Terra d'asilo*:

Regione Emilia Romagna

Provincia di Parma

Provincia di Bologna

Provincia di Ferrara

Provincia di Forlì-Cesena

Provincia di Rimini

Comune di Bologna

Comune di Felino (PR)

Comune di Sala Baganza (PR)

Comune di Fidenza (PR)

Comune di Ferrara

Comune di Forlì

Comune di Langhirano (PR)

Comune di Modena

Comune di Piacenza

Comune di Ravenna

Comune di Tizzano (PR)

ARCI Emilia Romagna

ARCI Bologna

ARCI Modena

ARCI Rimini

ARCI Parma

ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione)

Caritas Bologna

CGIL Emilia Romagna

CIAC onlus (Centro Immigrazione Asilo e Cooperazione internazionale)

CISL-ANOLF Emilia Romagna

Forum Terzo Settore Emilia Romagna

ICS (Consorzio Italiano Solidarietà)

UIL Emilia Romagna

Il contesto normativo

Il diritto di asilo: la normativa internazionale, europea e nazionale¹

La normativa internazionale

“*Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni*”. Così recita l’art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Questa dichiarazione segna la partenza di un cammino normativo a livello internazionale, volto a promuovere e tutelare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. I 30 articoli che la compongono sanciscono tra l’altro la libertà e l’uguaglianza come caratteristiche proprie di ogni uomo fin dalla nascita; il principio di non discriminazione; il divieto di sottoporre chiunque a tortura e a trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti; la libertà di movimento e di residenza entro i confini di ogni stato e il diritto di lasciare il proprio paese e di farvi ritorno; la libertà di pensiero, di coscienza e di religione; la libertà di espressione e di opinione.

Solo a partire dal secondo dopoguerra il tema dei rifugiati è stato percepito come una questione da affrontare a livello internazionale, in conseguenza dei grandi flussi di esuli che erano stati accolti dall’Europa. Il 28 luglio 1951, fu dunque adottata a Ginevra la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo Status dei Rifugiati². Contestualmente venne decisa l’istituzione dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), un’agenzia intergovernativa finalizzata alla protezione dei rifugiati.

Nella Convenzione di Ginevra del 1951 per la prima volta viene data una definizione generale e internazionalmente riconosciuta di “rifugiato” e di tutti i diritti che sono conseguenti al riconoscimento di tale status. Secondo l’articolo 1 della Convenzione di Ginevra, sono quattro i requisiti necessari per il riconoscimento dello status di rifugiato:

1. **La fuga dal proprio paese.** Il rifugiato – per essere riconosciuto tale – deve essere materialmente uscito dal proprio paese.
2. **Il fondato timore di persecuzione.** Non occorre soltanto che il timore di persecuzione sia reale, ma anche che questa sia rivolta in modo diretto alla persona che richiede asilo. Lo status di rifugiato è in molti casi negato proprio sulla base della generalizzazione delle cause che hanno indotto alla fuga e alla ricerca di protezione: a essere vittime di una guerra o di una diffusa violazione dei diritti umani sono spesso intere popolazioni e non singoli individui.

¹ Le pagine seguenti sono tratte dal rapporto sul diritto di asilo in Italia e costituiscono parte del capitolo relativo alla normativa internazionale, europea e nazionale (pp.23-37). Tratto da “La protezione negata. Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia”, ed. Feltrinelli (2005) su gentile concessione di ICS Italia.

² La Convenzione è stata ratificata in Italia con la Legge 24 luglio 1954, n. 722.

3. **Motivi specifici di persecuzione.** La persecuzione, temuta o subita, deve essere operata in ragione di uno dei motivi indicati dallo stesso articolo 1 della stessa convenzione³. A livello internazionale è in corso un dibattito sulla possibilità di rivedere e ampliare le cause di persecuzione.

4. **L'impossibilità di avvalersi della protezione del proprio paese di origine.** Il richiedente asilo deve trovarsi nella condizione di non potere, né volere rivolgersi alle autorità del suo paese. Questo perché il cosiddetto *agente di persecuzione* (chi perseguita), può essere direttamente il governo del paese oppure altro soggetto da questi tollerato o non contrastato.

La Convenzione di Ginevra comprende anche norme che mirano a garantire l'effettiva tutela del rifugiato sul territorio dello stato a cui chiede protezione. Tra queste sono particolarmente rilevanti quelle che vietano di sanzionare l'ingresso o il soggiorno irregolare dei rifugiati (art. 31), che impediscano la loro espulsione se non per motivi di sicurezza nazionale o ordine pubblico e che, in ogni caso, garantiscono il pieno esercizio del diritto alla difesa (art. 32).

Centrale all'interno della Convenzione e dell'intero sistema di protezione dei rifugiati è il *principio di non refoulement* (art. 33), in base al quale il rifugiato non può essere respinto o espulso verso «*le frontiere dei luoghi ove la sua vita e la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza a una determinata categoria sociale o delle sue opinioni politiche*».

La Convenzione di Ginevra sancisce contestualmente anche l'obbligo di ogni rifugiato a conformarsi alle leggi e ai regolamenti del paese in cui si trova. Nel contempo si prevede che ogni stato regoli autonomamente lo status personale del rifugiato, concedendogli il trattamento più favorevole per il godimento dei diritti civili, economici e sociali, nonché il medesimo trattamento accordato ai propri cittadini in materia di istruzione e di assistenza pubblica.

Fino al 1967, la Convenzione di Ginevra prevedeva due gravi limitazioni. La prima, di carattere temporale, limitava la protezione a individui che avevano subito persecuzioni per fatti antecedenti al 1 gennaio 1951. La seconda, di tipo geografico, restringeva il campo di applicazione della stessa Convenzione ai rifugiati europei. Entrambe le limitazioni sono decadute nel 1967, a seguito dell'approvazione del Protocollo Aggiuntivo di New York⁴.

La Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo Aggiuntivo di New York del 1967 sono ancora oggi considerati i due più importanti strumenti del diritto internazionale dei rifugiati.

³ Persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o di opinioni politiche.

⁴ Ratificato dall'Italia con la Legge n. 95/1970. In realtà le istituzioni italiane hanno applicato il protocollo in modo parziale: fino all'emanazione della legge n. 39/1990, il nostro paese ha continuato a mantenere una limitazione geografica in base alla quale potevano godere del riconoscimento dello status di rifugiato solamente i cittadini stranieri provenienti dal cosiddetto "blocco sovietico".

La normativa comunitaria

A partire dagli anni '80, si è assistito a un progressivo fenomeno di armonizzazione delle politiche sulle migrazioni da parte degli stati membri dell'Unione Europea. Le linee di tendenza adottate sono state due. Da un lato, la previsione di limitazioni restrittive ai nuovi arrivi: programmazione dei flussi migratori; regole e procedure per l'ingresso e per l'allontanamento dai territori degli stati; incoraggiamento al rientro volontario nei paesi di origine. Dall'altro, un orientamento più liberale nei confronti degli immigrati di lunga permanenza o di seconda generazione, privilegiando comunque i cittadini degli stati membri ed escludendo – sin dal principio – i cittadini stranieri degli stati terzi.

Tra i temi che si sono alternati nel dibattito in Europa sulle politiche dell'immigrazione, un ruolo specifico è stato giocato dal diritto di asilo. Nel corso degli ultimi dieci anni, infatti, sono stati emanati provvedimenti comunitari volti a disciplinare in modo comune l'accesso alla procedura di asilo, lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e, infine, l'accoglienza e l'individuazione degli stati competenti a conoscere le singole istanze di asilo.

Rispetto a quest'ultimo elemento, vale qui la pena di richiamare il problema dei cosiddetti “*rifugiati in orbita*”, cioè di quei richiedenti asilo che venivano continuamente rimbalzati da uno stato membro all'altro, senza che nessun paese riconoscesse la sua competenza ad accoglierlo ed eventualmente garantire la sua protezione.

Nel 1990, con l'adozione della Convenzione di Dublino, vennero finalmente stabiliti i criteri per determinare quale fosse lo stato competente a esaminare la domanda di asilo presentata in un paese dell'Unione Europea. La stessa Convenzione si proponeva anche di dare una risposta efficace ad altri due fenomeni diffusi: le “*richieste multiple*”, vale a dire la contemporanea presentazione della stessa domanda di asilo a stati distinti, e il “*forum shopping*”, cioè la scelta dello stato a cui rivolgersi fatta sulla base di valutazioni di convenienza personale.

La Convenzione di Dublino lascia ai singoli stati la facoltà di rinviare un richiedente asilo in un paese fuori dall'Unione Europea, secondo i criteri e le procedure definite dalle singole legislazioni nazionali. Ogni paese conserva comunque il potere discrezionale di ritenersi competente anche sui casi che, in base alla stessa Convenzione, non gli spetterebbero.

Per determinare la presa in carico delle domande di asilo da parte delle rispettive autorità, vennero istituite nei singoli stati le *Unità Dublino*, che operano in costante dialogo tra loro, senza che tuttavia sia stata prevista alcuna autorità superiore competente a decidere sulle eventuali controversie in merito a casi specifici.



La Convenzione di Dublino è ora parte integrante del diritto comunitario, in quanto costituisce il corpo del regolamento europeo denominato *Dublino II*⁵.

A partire dal Trattato di Amsterdam⁶, l'Unione Europea si è impegnata a raggiungere l'obiettivo di una politica comune nei campi dell'immigrazione e dell'asilo. Il trattato disciplina tali materie in modo approfondito⁷, inserendo disposizioni specifiche che vanno a costituire il "primo pilastro" dell'Unione Europea, determinando il passaggio dal metodo intergovernativo all'applicazione del diritto comunitario "sovranazionale".

È stato previsto un periodo transitorio di cinque anni (scaduto il 30 aprile 2004) prima della integrale armonizzazione delle procedure comunitarie⁸.

Il 15 e il 16 ottobre 1999, a Tampere, il Consiglio Europeo tenne una riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione Europea. Seppure il documento conclusivo del vertice era di carattere meramente orientativo e non prescrittivo, alcune sue disposizioni contenevano un mandato formale alla Commissione, da esercitarsi entro scadenze precise. La conclusione numero 4 stabiliva infatti l'obiettivo di *“una Unione Europea aperta e sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e gli altri rilevanti strumenti sui diritti umani, in grado di rispondere ai bisogni umanitari sulla base della solidarietà”*. Nella conclusione numero 13, tale obiettivo era ulteriormente dettagliato nella creazione di un sistema comune, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra e soprattutto sul rispetto del principio di *“non refoulement”*.

Nel 2001 è stata introdotta una direttiva europea *“sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione di un equilibrio di sforzi tra gli stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi”*⁹. Scopo della direttiva era garantire protezione (una protezione sussidiaria) anche a coloro che fuggono da conflitti armati e, per questo, non rientrano nella definizione tradizionale di rifugiato indicata dalla Convenzione di Ginevra del 1951. Nessuna particolare novità è stata nel merito introdotta rispetto all'Italia¹⁰, dove lo stesso obiettivo era già stato raggiunto alcuni anni prima attraverso l'introduzione nell'ordinamento interno dell'istituto della protezione temporanea¹¹.

⁵ Regolamento del Consiglio del 18 febbraio 2003, n. 343/2003.

⁶ Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999.

⁷ Il titolo IV, artt. 61-69, del Trattato CE *"Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone"* riguarda: l'attraversamento delle frontiere esterne ed interne dell'Unione; l'asilo; l'immigrazione; la politica nei confronti dei cittadini degli stati terzi; la cooperazione giudiziaria in materia civile.

⁸ L'art. 63 del Trattato ha stabilito in dettaglio le aree tematiche che la legislazione comunitaria avrebbe dovuto trattare in modo armonico nel quinquennio 1999-2004.

⁹ Direttiva del Consiglio, 20 luglio 2001, 2001/55/CE.

¹⁰ Che pure ha recepito la direttiva attraverso il decreto legislativo n. 85, 7 aprile 2003.

¹¹ Articolo 20 del decreto legislativo n. 286/1998 (Testo Unico sull'Immigrazione).

Con un apposito regolamento¹², è stato istituito nel 2000 il sistema *Eurodac*. Entrato in funzione all'inizio del 2003, consiste in una banca dati che ha come obiettivo principale consentire agli stati membri di confrontare le impronte digitali dei richiedenti asilo e degli immigrati entrati irregolarmente sul territorio europeo. *Eurodac* è oggi utilizzato per facilitare l'applicazione della Convenzione di Dublino attraverso il controllo dei flussi di richiedenti asilo in Europa e quindi per “*concorrere alla determinazione dello stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo*”¹³.

Nel 2003, è stata emanata la direttiva europea recante “*norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*”¹⁴. In essa sono indicate disposizioni specifiche in materia di accoglienza e assistenza sanitaria, è stabilito il regime di tutela a cui hanno diritto le persone portatrici di esigenze particolari (come i minori o le vittime di tortura) e infine stabilisce il diritto di ricorrere alla giurisdizione ordinaria nazionale contro possibili dinieghi del riconoscimento dello status di rifugiato. Il governo italiano ha approvato nel 2005 un decreto legislativo per il recepimento della direttiva, il quale – mescolando impropriamente normativa europea con disposizioni nazionali – attualmente rischia di mettere a repentaglio il sistema di accoglienza costruito negli anni dagli enti locali e dalle associazioni di tutela del diritto di asilo.

Nel 2004, il consiglio ha approvato una direttiva europea 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*”¹⁵. La direttiva stabilisce i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, nonché per l'accesso alla protezione sussidiaria in favore di coloro che – pur non avendo i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati – non possono rientrare nel proprio paese in quanto correrebbero il rischio di subire un “*danno grave*”¹⁶. La direttiva ha inoltre introdotto due ulteriori elementi di garanzia per il diritto di asilo. In primo luogo, infatti, il consiglio ha proceduto a un esplicito richiamo “*all'agente di persecuzione non statale*”, riconoscendo in questo modo la protezione di richiedenti asilo perseguitati da attori esterni all'apparato statale (come nel caso dell'Algeria). Inoltre, la stessa direttiva ha fatto riferimento alle cause di persecuzione fondate sull'identità di genere e sull'orientamento sessuale come elementi caratterizzanti di un gruppo¹⁷. Nel primo caso la direttiva ha così dato una propria interpretazione della Convenzione di Ginevra, eliminando di fatto una volta per tutte ogni dubbio e incertezza in merito all'accettabilità di agenti persecutori non statali (come, per esempio, accaduto fino a ora in Francia). Nel secondo caso la

¹² Regolamento del Consiglio n. 2725/2000, 11 dicembre 2000.

¹³ Articolo 1 del regolamento (CE) n.2725/2000.

¹⁴ Direttiva del 27 gennaio 2003, 2003/9/CE. Il governo italiano ha approvato il decreto legislativo di recepimento il 27 maggio 2005.

¹⁵ Direttiva del consiglio, 29 aprile 2004, 2004/83/CE.

¹⁶ L'articolo 15 della direttiva considera come danno grave “a) la condanna a morte o all'esecuzione; b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente asilo nel suo paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto interno o internazionale”.

¹⁷ Articolo 10 della direttiva del consiglio, 29 aprile 2004, 2004/83/CE.

direttiva ha declinato la causa di persecuzione che nella Convenzione di Ginevra è indicata come “appartenenza a un gruppo sociale”, gettando così le premesse per un’applicazione estensiva della stessa Convenzione e, al tempo stesso, per una protezione specifica soprattutto nei confronti di richiedenti asilo donne e omosessuali.

Un’ulteriore direttiva europea, relativa agli standard minimi sulle procedure per la concessione e il ritiro dello status di rifugiato, ha conosciuto un percorso legislativo più tortuoso e complesso. Solamente il 19 novembre 2004 il consiglio GAI (Giustizia e affari interni) è riuscito a trovare un accordo politico sul testo della normativa. Gli ostacoli principali per una definizione di comuni standard sulla procedura di asilo sono stati principalmente due: la volontà di alcuni stati membri di non retrocedere dalle disposizioni assunte nelle rispettive normative nazionali e la difficoltà a stilare una lista di “paesi terzi sicuri”¹⁸. Su quest’ultimo aspetto, nel marzo del 2004, un cartello di organizzazioni non governative di tutta Europa ha sollevato una forte protesta, chiedendo alla Commissione europea di bloccare l’iter di approvazione della direttiva¹⁹.

Si apre ora una nuova era in Europa, caratterizzata dall’ingresso di dieci nuovi stati membri e dalla presunta conclusione della fase di armonizzazione della normativa. La Commissione europea guarda già ad altre scadenze e a una fase successiva. Il 2010 è la meta prefissata per arrivare a “un’armonizzazione nella sostanza”: un unico sistema europeo con un’unica procedura di asilo, soprattutto per quanto concerne le regole di ammissione alla medesima procedura e la sua applicazione. Un traguardo ambizioso soprattutto in considerazione del fatto che la direttiva più importante - proprio quella sulle procedure - non è stata emanata nei tempi previsti (entro il 2004) e la gran parte degli stati membri tardano a recepire negli ordinamenti nazionali le altre direttive adottate.

La normativa nazionale

L’Italia continua a essere l’unico stato membro dell’Unione Europea a non disporre di una legge organica in materia di asilo, sebbene la Costituzione italiana (all’articolo 10) sia uno dei testi più avanzati e all’avanguardia nel riconoscere protezione a quanti fuggono dalla violazione delle libertà fondamentali.

¹⁸ I paesi terzi sicuri sono quei paesi non appartenenti all’Unione Europea dove si ritiene che i richiedenti asilo possano

essere respinti e rimpatriati senza correre il rischio di subire persecuzioni.

¹⁹ In una lettera pubblica inoltrata al commissario europeo per la Giustizia e gli affari interni, Antonio Vittorino, le ONG denunciavano: 1) l’impiego del concetto di “paesi di provenienza sicuri” che fornisce una tutela procedurale minima ad alcuni richiedenti asilo, basata esclusivamente sul loro paese di provenienza; 2) l’impiego del concetto di “paese terzo sicuro”, che tende ad addossare la responsabilità di gestione dei rifugiati ai paesi terzi, senza indagare se i soggetti coinvolti abbiano legami significativi con tali paesi e se esistano particolari circostanze per le quali il paese di destinazione potrebbe risultare insicuro per un richiedente specifico; 3) l’assenza di uno specifico diritto per tutti i richiedenti asilo a rimanere nel paese di asilo in attesa di una decisione finale riguardante i loro casi, che potrebbe condurre al trasferimento dei richiedenti in paesi nei quali potrebbero subire torture o altre violazioni dei diritti umani ed in alcuni casi potrebbe equivalere al *refoulement*, pratica contraria alla Convenzione sui rifugiati del 1951 e ad altri strumenti internazionali sui diritti umani.

La normativa sull'asilo è sempre stata contemplata – seppure in modo non esauriente e incompleto – nelle disposizioni di legge relative all'immigrazione in generale.

L'ambiguità nel sovrapporre la disciplina del diritto di asilo a quella sull'immigrazione risale al 1990, quando fu approvata la cosiddetta Legge Martelli²⁰. Il suo articolo 1 (e solo quello) contiene una sintetica disciplina della procedura di asilo. Sebbene il resto della legge sia stato *in toto* abrogato, quell'articolo è tuttora in vigore e anzi, come si vedrà oltre, è stato integrato e modificato nel 2002.

Otto anni più tardi, durante la discussione di una nuova legge sull'immigrazione²¹, il Parlamento decise di stralciare la normativa in materia di asilo, in previsione di una successiva e rapida approvazione di una legge *ad hoc*. All'inizio del 2001, quando la XIII legislatura volgeva ormai al termine, fu fatto un ultimo tentativo per approvare uno specifico disegno di legge sul diritto di asilo. Il testo, approvato dal Senato, era già passato all'esame della Camera dei Deputati. Il 6 marzo 2001, alle 19.00, iniziò la discussione, subito interrotta per la mancanza del numero legale. Il giorno successivo, la proposta venne finalmente trattata in aula e subì alcune modifiche che ne comportavano un nuovo passaggio al Senato in seconda lettura. Non ci fu materialmente il tempo per concludere l'iter di approvazione della legge: esattamente il giorno dopo, il presidente della repubblica emanò il decreto di scioglimento delle Camere.

L'anno successivo, il parlamento ha approvato la cosiddetta Legge Bossi-Fini²² che, nell'ambito di una modifica complessiva del Testo unico sull'Immigrazione, ha finito per apportare integrazioni e modifiche anche all'unico articolo sopravvissuto della legge Martelli. In tema di diritto di asilo, questa legge ha scelto di intervenire pesantemente sulla disciplina esistente²³, piuttosto che prevedere una riforma organica delle procedure relative al riconoscimento dello status di rifugiato. Con ampio ritardo, il regolamento di attuazione della Legge Bossi-Fini²⁴ è stato pubblicato solamente nel dicembre del 2004 e sarà pertanto effettivamente applicabile a partire dal 21 aprile 2005. La nuova normativa introduce quattro grosse novità in materia di asilo.

²⁰ Decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in legge 28 febbraio 1990 n. 39.

²¹ La cosiddetta “legge Turco-Napolitano (L. n. 40/1998), confluita nel Testo unico sull'Immigrazione (decreto legislativo n. 286/1998).

²² Legge 30 luglio 2002, n. 189

²³ Articoli 31 e 32 della Legge n. 189/2002.

²⁴ Decreto del presidente della repubblica, 16 settembre 2004, n. 303 – Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Una campagna sul diritto di asilo

Già nel corso della XIII legislatura, tra il 1998 e 2001, diverse organizzazioni non governative avevano avviato un confronto con il governo italiano per l'approvazione di una legge sul diritto di asilo.

Nel 2002 la perdurante assenza di una legge in materia è stato uno dei motivi principali che ha indotto ICS, insieme ad Amnesty International e Medici senza frontiere, a lanciare la campagna “Diritto di asilo: una questione di civiltà”.

Se da un lato la campagna ha promosso eventi, spettacoli teatrali, dibattiti e incontri per fare informazione sulla condizione dei rifugiati e sulle loro storie, dall'altro ha svolto un costante lavoro di promozione di una legge sul diritto di asilo. Sono state raccolte migliaia di firme per una petizione, rivolta al presidente della repubblica e al presidente del consiglio, nella quale si richiedeva l'emanazione di una legge in armonia con la Costituzione e con le convenzioni internazionali sottoscritte dall'Italia. ICS, Amnesty International e Medici senza frontiere hanno inoltre prodotto una serie di documenti di raccomandazioni e commenti, inviati a tutti i parlamentari.

1. L'istituzione dei centri di identificazione, all'interno dei quali viene coattivamente trattenuta la quasi totalità dei richiedenti asilo in attesa dell'esito dell'esame della loro domanda.
2. La doppia procedura di asilo: semplificata per i richiedenti asilo trattenuti all'interno dei centri di identificazione, ordinaria per i richiedenti asilo “a piede libero”.
3. L'istituzione di sette Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato (a Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Siracusa, Crotone, Trapani).
4. La mancanza di un ricorso sospensivo avverso il diniego di riconoscimento dello status di rifugiato²⁵.

La legge n. 189/2002 ha previsto inoltre l'istituzione di un Sistema nazionale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e di un Fondo nazionale sulle politiche dell'asilo. Per alcune considerazioni su questi aspetti, si rimanda a capitoli successivi del presente rapporto²⁶.

In termini generali, le disposizioni contenute nella Legge Bossi-Fini risultano gravemente peggiorative del quadro normativo preesistente. La disciplina che ne risulta appare farraginoso e a tratti incoerente: più che frutto di un intervento legislativo approssimativo e frettoloso, tali caratteristiche sembrano finalizzate a precisi obiettivi di natura politica, tesi da un lato a svuotare di effettività l'esercizio del diritto di asilo, dall'altro a declamare l'assoluta discrezionalità dell'amministrazione nell'assumere comunque le decisioni

²⁵ In caso di rigetto della domanda, i richiedenti asilo vengono raggiunti da un provvedimento di espulsione, la cui esecuzione non viene sospesa neanche nel caso di presentazione di ricorso al giudice ordinario. La legge prevede anche un “riesame” della domanda di asilo che – su richiesta dell'interessato – viene svolto tempestivamente qualora sussistano degli elementi sopravvenuti o preesistenti ma non debitamente esaminati. Il riesame viene condotto dalla medesima Commissione che ha già esaminato la prima volta la domanda di asilo, integrata da un solo membro della Commissione nazionale.

²⁶ Cfr. capitolo 5, *Il sistema di accoglienza in Italia*, e capitolo 6, *Le risorse economiche destinate a programmi in favore di richiedenti asilo, rifugiati, titolari di protezione umanitaria*.

che ritiene più opportune, senza risultare vincolata da procedure o da controlli sulla legittimità del proprio operato²⁷.

Già all'inizio dell'attuale legislatura, nel maggio 2001, erano state depositate in parlamento diverse proposte di legge²⁸ su protezione umanitaria e diritto di asilo. I testi originali presentavano forti analogie reciproche, nonché in gran parte una forte somiglianza con i contenuti del disegno di legge presentato nel corso della legislatura precedente e mai approvato. In sede di Commissione affari costituzionali della Camera si è proceduto a un loro accorpamento in un testo unificato che è stato radicalmente emendato. Il nuovo testo, passato all'esame dell'aula, contiene disposizioni che riprendono la lettera e l'impianto della legge Bossi-Fini nella sua parte relativa al diritto di asilo. Alla luce di questo si può pacificamente prendere atto che le iniziali proposte di legge sono state di fatto stravolte, portando a una soglia troppo bassa le originarie garanzie di protezione previste.

Diritto d'asilo e status di rifugiato

Nel trattare la normativa nazionale sul diritto di asilo, è indispensabile fare un breve cenno al cosiddetto "asilo costituzionale". In una nota vicenda giudiziaria della fine degli anni novanta (causa Ocalan c/ Presidenza del consiglio), il Tribunale di Roma ha precisato che il diritto di asilo previsto dall'articolo 10 della Costituzione si configura come un diritto soggettivo, da riconoscere al cittadino straniero cui venga impedito nel paese di origine l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla stessa Costituzione italiana²⁹. Non è superfluo precisare che questo diritto deve essere riconosciuto anche in assenza di leggi ordinarie che diano attuazione al principio costituzionale. La precisazione è fondamentale nel momento in cui si prende atto che l'Italia è ancora sprovvista di una legge in materia.

La condizione di rifugiato si differenzia pertanto da quella di avente diritto all'asilo. Nel primo caso il presupposto è il fondato timore di persecuzione³⁰, nel secondo il fondamento risiede nell'accertamento dell'impossibilità di esercitare le libertà democratiche, sancite dalla stessa carta costituzionale. Per il riconoscimento dello status di rifugiato deve essere riscontrata (e dimostrata) la persecuzione, in atto o temuta, che deve risultare personale e diretta³¹. Per il riconoscimento del diritto di asilo, si deve procedere a un accertamento (al momento in sede giudiziale) dell'impossibilità da parte dell'istante di poter godere ed esercitare, nel proprio paese di origine, le libertà costituzionalmente riconosciute.

In altre parole per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato è necessario un requisito che non viene richiesto per l'accertamento del diritto d'asilo: la sussistenza di fondati motivi per ritenere che il

²⁷ Per un approfondimento sugli aspetti critici della legge n. 189/2002, rispetto al tema del diritto di asilo, si veda G. Schiavone, *La legge Bossi-Fini e il diritto di asilo* in "Bada alla Bossi-Fini!", a cura di Altraeconomia, ASGI, ICS, Lo Straniero, Lunaria, Terre di Mezzo.

²⁸ C. 1238 Pisapia; C. 1554 Trantino; C. 1738 Soda; C. 3847 Buffo; C. 3857 Pisapia; C. 3883 Piscitello.

²⁹ Sentenza 1 ottobre 1999.

³⁰ Corte di cassazione, sez. I civile, 9 aprile 2002 n. 5055.

³¹ Tribunale amministrativo regionale del Veneto, sez.III[^] 31 luglio 2001 n. 2354.

cittadino straniero subirebbe nel proprio paese una persecuzione. In questo senso per il riconoscimento del diritto d'asilo è sufficiente l'oggettiva mancanza di libertà democratiche nel paese di provenienza³².

La normativa regionale

La Costituzione italiana attribuisce allo stato la potestà legislativa esclusiva in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero³³. A prima vista può apparire dunque insolito trattare di normative regionali in materia di diritto d'asilo. Il quadro in realtà è più complesso.

Nel rispetto dei principi generali, spetta infatti alle regioni la realizzazione - anche attraverso l'adozione di appositi provvedimenti normativi - delle politiche di accoglienza e integrazione sociale degli stranieri, di contrasto a ogni forma di discriminazione, di promozione di programmi finalizzati alla valorizzazione delle diverse identità linguistiche e culturali della popolazione autoctona e delle comunità straniere.

E' opportuno ricordare inoltre come le regioni abbiano potere legislativo concorrente relativamente a molti settori tra i quali la tutela e sicurezza del lavoro, la tutela della salute, l'istruzione, il governo del territorio. Inoltre, in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello stato la potestà legislativa spetta alle regioni. Va ricordato come la Costituzione sottolinei che finalità generale delle leggi regionali nelle diverse materie è quella di rimuovere *“ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica”*³⁴.

Si può ben vedere quindi come le regioni possano contribuire in maniera assai rilevante a garantire effettività all'esercizio del diritto d'asilo. La consapevolezza di tale potenziale importante ruolo delle regioni (reso ancor più evidente dalla mancanza di una legge nazionale organica in materia di diritto d'asilo) è stata pressoché assente negli anni passati e ha iniziato a emergere solo di recente. Ciò non deve stupire qualora si pensi che, nonostante la centralità del ruolo delle regioni in ambito di integrazione sociale degli stranieri³⁵, solo poche di esse si sono dotate di specifiche disposizioni di una legge in materia, sottovalutando l'importanza e le ricadute politiche e sociali che il mancato intervento ha di fatto comportato.

La prima regione che ha avviato un percorso per dotarsi di una propria legge sull'immigrazione dall'impianto ampio e robusto è l'Emilia Romagna. La legge regionale 24 marzo 2004 n. 5 *“Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”* rappresenta una norma che, concependo l'immigrazione come un fenomeno sociale complesso che sta modificando in profondità la società italiana, punta a superare la logica dell'intervento episodico e settoriale cercando di realizzare, attraverso l'attuazione di un unico piano triennale di interventi, una strategia di azione complessa. L'articolo 2 della legge regionale prevede che *“destinatari degli interventi previsti dalla legge sono i cittadini di stati non*

³² Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia, 18 dicembre 1991 n. 531; 23 gennaio 1992 n. 15.

³³ Costituzione italiana, Capo V, art. 117 e seguenti.

³⁴ Articolo 117 Costituzione italiana.

³⁵ Cfr. decreto legislativo n.286/1998, Testo unico sull'Immigrazione.

appartenenti all'Unione Europea, i rifugiati nonché gli apolidi” e precisa che “la legge si applica anche ai richiedenti asilo, fatte salve le competenze dello stato”.

Si tratta, a ben vedere, di un importante passo avanti. Emerge, infatti, la consapevolezza della necessità di ricomprendere i rifugiati e i richiedenti asilo (così come gli apolidi) tra gli stranieri verso i quali è necessario adottare degli interventi specifici in tutti i campi (dell'accoglienza, della scuola, dell'integrazione) in ragione della loro particolare condizione giuridica.

La regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha avviato nel corso del 2004 un percorso analogo a quello dell'Emilia Romagna allo scopo di dotarsi anch'essa di una legge regionale sull'immigrazione. Il percorso scelto dal Friuli Venezia Giulia è stato particolarmente interessante avendo scelto di adottare un metodo “partecipativo” di elaborazione della legge regionale, realizzando decine di incontri con tutti i soggetti sociali e istituzionali interessati. Ciò ha portato alla stesura di una legge regionale ancor più ampia e innovativa di quella dell'Emilia Romagna. La legge regionale 4 marzo 2005 n. 5 “*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*” all'articolo 2 prevede che “*sono destinatari della presente legge le cittadine e i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati presenti sul territorio regionale*”. La principale e più rilevante innovazione portata dalla legge del Friuli Venezia Giulia è rappresentata dalla scelta di dotare la legge di un intero capo, consistente di sette articoli, nel quale si prevedono oltre che misure contro la discriminazione, interventi per i minori non accompagnati, programmi di protezione sociale, sostegno alle misure alternative della pena e iniziative di rientro e reinserimento nel paese di origine. La legge prevede anche un articolo relativo all'adozione di misure straordinarie di accoglienza in occasione di eventi eccezionali nonché un articolo con il quale si dispone la realizzazione di “programmi di protezione a favore di richiedenti asilo e rifugiati”³⁶. Nella legge regionale del Friuli Venezia Giulia l'attenzione alla condizione dei richiedenti asilo e dei rifugiati è molto alta e gli interventi regionali sono espressi in modo molto dettagliato. Riconoscendo il ruolo fondamentale finora avuto dall'esperienza dei progetti territoriali di accoglienza realizzati dagli enti locali nell'ambito del programma nazionale asilo (nonché esternamente a esso), la regione dispone il sostegno agli interventi di accoglienza e protezione realizzati dai comuni.

³⁶ Art. 14 legge regionale 4 marzo 2005 n. 5:

1. La Regione, nell'ambito delle proprie competenze, concorre alla tutela del diritto d'asilo promuovendo interventi specifici per l'accoglienza, consulenza legale e integrazione sociale dei richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari di forme di protezione per motivi umanitari presenti sul territorio regionale, con particolare attenzione alle situazioni maggiormente vulnerabili quali minori, donne, vittime di tortura.
2. Gli interventi regionali sono prioritariamente mirati al supporto di interventi territoriali di protezione per richiedenti asilo e rifugiati posti in essere dai Comuni, anche in attuazione di programmi finanziati dallo Stato o dall'Unione Europea.
3. L'amministrazione regionale è autorizzata a concedere ad associazioni ed enti iscritti all'albo regionale finanziamenti per l'attuazione degli interventi di cui al comma 1, nonché a concedere finanziamenti, anche integrativi, ai comuni a sostegno degli interventi di cui al comma 2.

Un'interessante esperienza concreta di realizzazione di interventi integrati a livello regionale a sostegno dell'accoglienza e della protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati è data dai cosiddetti "protocolli" regionali per la tutela del diritto d'asilo. Anche in questo caso l'esperienza è partita dall'Emilia Romagna. L'idea del protocollo è di dotare il territorio di un piano regionale di interventi che – nel rispetto delle reciproche competenze – metta insieme, in un tavolo di programmazione, l'amministrazione regionale, gli enti locali, altri soggetti istituzionali, gli enti e le associazioni di tutela, il forum del Terzo settore, i sindacati. Il protocollo è finalizzato ad armonizzare gli interventi a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati nel territorio regionale, a sostenere percorsi comuni di formazione degli operatori e personale della pubblica amministrazione, a completare un monitoraggio delle presenze sul territorio e degli interventi realizzati, a concordare modalità di adozione di programmi specifici di tutela, a promuovere la diffusione di interventi di sensibilizzazione pubblica sul tema del diritto d'asilo con particolare attenzione all'organizzazione di eventi per la giornata mondiale del rifugiato (20 giugno).

Al testo del protocollo dell'Emilia Romagna è stato allegato un importante documento aggiuntivo con il quale i soggetti promotori hanno espresso la propria contrarietà all'istituzione dei Centri di identificazione per i richiedenti asilo. Il protocollo, dopo un lungo percorso di elaborazione, è operativo dall'estate 2004. La provincia di Parma è stata incaricata dalla regione di coordinare gli interventi di attuazione previsti per il primo anno di intervento.

Il Friuli Venezia Giulia ha avviato nell'autunno 2004 un analogo percorso volto all'adozione di un protocollo regionale in materia di diritto d'asilo. L'adozione di tale protocollo, reso ancor più agevole dall'avvenuta approvazione della legge regionale, è previsto entro il 2005.

I servizi degli Enti aderenti al progetto *Emilia Romagna Terra d'Asilo*

Amministrazione Provinciale di Parma

P.le Barezzi 3 - 43100 Parma
Tel. 0521 931314 Fax 0521 931318
E-mail: e.floris@provincia.parma.it
Referente: Dott.ssa Elisa Floris

I SERVIZI EROGATI

- La Provincia di Parma svolge azioni di sensibilizzazione sul tema del diritto d'asilo e di promozione per l'attivazione di una rete di accoglienza abitativa diffusa sul territorio provinciale, al fine di offrire maggiori possibilità di integrazione sociale e opportunità di inserimento lavorativo per i cittadini stranieri richiedenti asilo, nonché per evitare che tale intervento gravi solo sul Comune capoluogo.

- La Provincia svolge un'azione di monitoraggio e coordinamento dei progetti di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati approvati dalla Regione Emilia Romagna all'interno dei piani territoriali in sede di tavolo tecnico di coordinamento provinciale per una conoscenza e un confronto sulle attività. La Provincia ha anche istituito un tavolo di coordinamento del progetto di attivazione di borse lavoro per richiedenti asilo composto dai responsabili di progetti dei comuni e dei referenti degli enti attuatori. Inoltre, essa coordina il progetto sovradistrettuale "Terra d'Asilo".

- La Provincia di Parma è ente capofila del Progetto regionale sull'asilo "Iniziativa per l'avvio del protocollo regionale d'intesa in materia di richiedenti asilo e rifugiati", iniziativa che coinvolge tutto il territorio regionale e si pone come obiettivo la messa in rete di tutte le realtà che in regione operano per la tutela e l'accoglienza di richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria.

- Nell'ambito dell'attività dell'Osservatorio Provinciale sull'Immigrazione, la Provincia ha avviato un'attività di osservazione del fenomeno dei richiedenti asilo/rifugiati/beneficiari di protezione umanitaria attraverso la rilevazione dei dati ufficiali della Questura relativi al rilascio del permesso di soggiorno e dei dati raccolti dalle associazioni che sono impegnate in materia.

- Le criticità riscontrate riguardano: i tempi lunghi richiesti dai processi di promozione e sensibilizzazione; il rischio della contingenza di tali progetti, la cui continuità è fortemente legata a finanziamenti ad hoc ma anche all'investimento politico e alla sensibilità dei singoli amministratori; la necessità di supportare ed affiancare i comuni evitando da un lato processi di sostituzione, dall'altro che questi deleghino eccessivamente competenze agli enti attuatori dei progetti (terzo settore); la difficoltà di avere dati attendibili; il problema dei richiedenti asilo e rifugiati non in carico ai servizi e al di fuori di un

progetto di accoglienza; la difficoltà di attivare percorsi di autonomia dei soggetti accolti a causa della difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e di reperimento di soluzioni abitative.

RISORSE DEL TERRITORIO

- Nel territorio della Provincia di Parma esiste una rete di accoglienza ed integrazione articolata principalmente in due macro iniziative: "Una città per l'asilo", progetto attivato dal Comune di Parma, e "Terra d'asilo", progetto a cui partecipano 26 comuni e due distretti socio-sanitari.

La Provincia ha inoltre stabilito rapporti di collaborazione con l'Azienda USL, la Prefettura e la Questura.

Provincia di Forlì-Cesena

Piazza Morgagni 9 - 47100 Forlì
Tel. 0543 714237 Fax 0543 21081
Referente: Dott.ssa Giuliana Mazzotti

I SERVIZI EROGATI

- Attività di coordinamento fra i soggetti istituzionali al fine di poter promuovere interventi integrati per l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati che soggiornano in spazi pubblici della città di Forlì in condizione di forte disagio. Progetto provinciale basato sull'individuazione di una struttura di accoglienza da realizzarsi in uno stabile di proprietà del Comune di Forlì.
- L'Osservatorio del Welfare Locale della Provincia di Forlì-Cesena, tutti gli anni tiene monitorato ed osserva l'andamento del fenomeno dell'immigrazione nell'ambito del quale vengono rilevate anche le presenze dei richiedenti asilo politico.
- Le principali criticità rilevate dal Comune di Forlì circa i lunghi tempi di attesa per la convocazione presso la Commissione, e le conseguenti difficoltà di inserimento presso la struttura di accoglienza, sono state riscontrate anche dall'Osservatorio del Welfare Locale della Provincia. Inoltre, è da segnalare il fatto che il circondario Cesenate è attualmente soggetto meno attivo rispetto alla fase di elaborazione e di avvio del progetto accolto all'interno del PNA, di conseguenza si denota uno scollamento tra i due comuni capoluoghi in merito.

RISORSE DEL TERRITORIO

- La rete di accoglienza è a carico dell'ente capofila del ONA, il comune di Forlì.
- Da segnalare i rapporti di collaborazione sia con l'Azienda USL, che con Prefettura e Questura, con cui si è predisposto e realizzato il primo progetto provinciale di accoglienza profughi.



Comune di Bologna

Via Drapperie 6 – 40124 Bologna
Tel. 051 6564611 Fax 051 260066
E-mail: servimm@comune.bologna.it

I SERVIZI EROGATI

- Il centro informativo svolge principalmente attività di consulenza giuridico-legale e di orientamento, sia in ambito sanitario sia di formazione, pur non organizzando o gestendo direttamente percorsi formativi.

Se il richiedente asilo rimane a carico del servizio, e non si rivolge ad esso sporadicamente, il centro fornisce anche supporto per la preparazione dell'intervista alla Commissione Centrale.

Il centro informativo è anche a disposizione dei non residenti, tuttavia le persone accolte nel programma dovranno avere la residenza nella città di Bologna. Oltre agli operatori, che sono già mediatori linguistici, in caso di necessità è possibile richiedere l'intervento di personale specifico al Servizio di mediazione.

- Il progetto di accoglienza del Comune è finanziato con fondi straordinari 8 per mille, fondi 286/98 e con fondi autonomi Servizio. Le strutture messe a disposizione consistono in un centro collettivo per 16 persone più tre appartamenti, per un totale di 28 posti.

L'attività di accoglienza comprende, oltre all'ospitalità vera e propria, l'invio a corsi per l'apprendimento della lingua italiana, l'invio alla ASL per l'iscrizione al SSN, l'orientamento per l'iscrizione dei minori a scuola, nonché l'orientamento e, se necessario, l'accompagnamento ai servizi sul territorio. A ciò si aggiunge un sostegno economico tramite buoni spesa, abbonamenti mensili ai trasporti pubblici e piccoli contributi economici.

- Le criticità maggiori sono state riscontrate sia nell'ambito della formazione, dovute soprattutto alla scarsa conoscenza della lingua italiana degli utenti, che nella trattazione di casi impicanti nuclei famigliari numerosi, sia per la ricerca di soluzioni abitative che per la progettazione di percorsi che conducano all'autonomia. I problemi in ambito sanitario, invece, (iscrizione al SSN, esenzione dai ticket) dopo una fase di chiarimento, non si sono più verificati.

- Altre attività, oltre a quelle di accoglienza ed orientamento, svolte dal Comune di Bologna perseguono l'integrazione dei soggetti attraverso l'aiuto per la ricerca di soluzioni abitative e l'invio a corsi di formazione professionale, nonché attraverso l'inserimento lavorativo (nel 2005 sono stati stipulati contratti di lavoro sia a tempo determinato che indeterminato).

Per categorie di soggetti particolarmente vulnerabili, quali ad esempio le vittime di torture, è attivo un programma di cooperazione con il Centro di etnopsichiatria "G. Devereux".

RISORSE DEL TERRITORIO

- Nel territorio comunale sono attivi, in questo ambito, sportelli sindacali, la Caritas diocesana, il Centro di etnopsichiatria “G. Devereux”, già citato, e due ambulatori medici volontari (“Biavati” e “Sokos”). Sia con la Caritas che con il Centro “G. Devereux” è attiva una stretta collaborazione. Esiste, inoltre, una intensa rete di collaborazione, in prevalenza di tipo informale, con vari enti ed associazioni del territorio. Da segnalare, inoltre, un rapporto di collaborazione consolidata con la ASL, nonché con la Prefettura, ancorché di natura informale.

Totale posti disponibili	28
Totale beneficiari accolti (dati relativi al 2004)	30



Comune di Ferrara – Assessorato alla Salute e Servizi alle Persone

Via Boccananale di S.Stefano 14/e – 44100 Ferrara

Tel. 0532.206177 Fax 0532.200800

e-mail: segreteria.cassoli@comune.fe.it

web: www.comune.fe.it

Responsabile: Roberto Cassoli (Dirigente Servizio Interventi Sociali)

C.S.I.I – Centro Servizi integrati per l’immigrazione

Corso Biagio Rossetti 5/a – 44100 Ferrara

Tel. 0532.208092 Fax 0532.208566

e-mail: csii@comune.fe.it

web: <http://www.csii.fe.it/>

Responsabile comunale: Mara Meloni

Coordinatore: Andrea Benini

I SERVIZI EROGATI

- Il Centro informativo, ospitato presso lo sportello del Centro Servizi Integrati per l’Immigrazione, offre – attraverso un proprio collaboratore – consulenze di tipo giuridico-legale, informazioni sulla procedura per l’ottenimento dello status, accompagnamento durante la procedura grazie ad uno sportello dedicato, la raccolta e traduzione della storia al momento della prima formalizzazione della domanda, anche grazie l’aiuto di una mediatrice culturale. Lo sportello offre inoltre informazioni riguardanti le possibilità formative presenti sul territorio (Provincia, progetto Equal-Orizzonti, Enti di formazione presenti sul territorio), sulle modalità di accesso all’assistenza sanitaria e ai servizi presenti sul territorio locale, nonché sulle possibilità di inserimento lavorativo tramite borsa lavoro o tirocini formativi (in particolare progetto Equal Orizzonti).

- La struttura di erogazione non gestisce direttamente un progetto di accoglienza, che è invece portato avanti grazie alla collaborazione con diverse associazioni di volontariato presenti sul territorio provinciale, mentre dal prossimo anno partirà uno specifico progetto di prima accoglienza per richiedenti asilo. Non è quindi possibile dare alcuna informazione specifica sulle caratteristiche dell’accoglienza portata avanti, nonché sui suoi beneficiari.

LE RISORSE DEL TERRITORIO

- Sul territorio esistono altre strutture che offrono servizi anche a richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria. Sono in particolare associazioni di volontariato (con varie strutture dislocate sul territorio che portano avanti azioni di accoglienza e di informazione-orientamento verso richiedenti asilo, con fondi anche provenienti dall’Amministrazione pubblica, in particolare l’Associazione Viale K, la

Caritas Diocesana, Associazione Cittadini del Mondo), uno Sportello di Mediazione Culturale presente presso l'Azienda Ospedaliero-Universitaria S. Anna di Ferrara, diversi Enti di formazione che portano avanti annualmente o con cadenza pluriennale corsi di formazione e di alfabetizzazione ai quali i richiedenti asilo possono partecipare. La Rete Informativa per Cittadini Stranieri della Provincia di Ferrara, coordinata dal Centro Servizi Integrati per l'Immigrazione, si basa sulla collaborazione tra enti pubblici, organizzazioni sindacali e del privato sociale, e ha lo scopo di fornire informazioni e assistenza ai cittadini stranieri presenti sul territorio ferrarese. Le informazioni di base e orientamento sono erogate presso SICE/URP di Ferrara, Sportello Stranieri di Cento, URP di Argenta, Codigoro, Copparo e Portomaggiore, CNA WORLD, Ass. Cittadini del Mondo, Centro Donna Giustizia, ANOLF-CISL, Centro Diritti Migranti Cigl, UIL, Centro per l'Impiego della Provincia di Ferrara, Osservatorio sull'Immigrazione.

Comune di Forlì – Assessorato alle Politiche di Welfare

Via Leone Corbelli 31 – Forlì
Tel. 0543 712131 Fax 0543 712137
E-mail: casmo@comune.forli.fo.it
Responsabile: Dott.ssa Rossella Ibba

I SERVIZI EROGATI

- Il centro informativo offre sia consulenza di tipo giuridico-legale rivolto ai richiedenti asilo, rifugiati, beneficiari della protezione umanitaria, quindi supporto nelle procedure burocratiche inerenti a tali figure, che consulenza giuridica ad operatori di altri enti e servizi, datori di lavoro, volontari e semplici cittadini che si rivolgono allo sportello per informazioni sul tema dell'asilo, in particolare degli aspetti riguardanti il mondo del lavoro. Inoltre, viene fornito un supporto ai richiedenti asilo nella preparazione al colloquio individuale presso la Commissione Centrale, compreso un aiuto nella ricostruzione della storia personale e nella raccolta dei documenti.

Il centro svolge anche attività di orientamento alla formazione, sia scolastica che professionale, in collaborazione con il Centro per l'impiego di Forlì; inoltre, con il progetto Equal – Integ.r.a., il Comune di Forlì ha iniziato ad organizzare corsi di formazione professionale, bilanci di competenze ed un servizio di accompagnamento per i richiedenti asilo.

Infine, il Centro fornisce informazioni in materia di assistenza sanitaria, oltre che servizi di accompagnamento per i beneficiari inseriti nel programma di accoglienza.

Il servizio è accessibile anche ai non residenti ed usufruisce della presenza di mediatori linguistico-culturali.

- L'attività di accoglienza svolta dal Comune di Forlì si sviluppa, oltre che attraverso la sistemazione dei beneficiari nelle strutture a disposizione, in tre direzioni: **salute**, attraverso una visita preliminare e la successiva iscrizione al SSN; **formazione**, attraverso l'inserimento dei minori nelle classi scolastiche corrispondenti per età e corsi di alfabetizzazione per adulti; **supporto economico**, attraverso sia contributi per il vitto ed il vestiario, che una somma personale mensile (pari a 3 euro al giorno) a disposizione di ogni beneficiario.

- Le criticità riscontrate riguardano soprattutto il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, in quanto i rifugiati hanno difficoltà ad accedere alle ambasciate dei paesi di origine ed a reperire i documenti in originale.

Inoltre, esiste un timbro "valido per l'iscrizione al SSN" che la Questura appone sul cedolino dei richiedenti in attesa di rinnovo e serve per rinnovare l'iscrizione al SSN; senza questo timbro la ASL non consente il rinnovo della tessera sanitaria. A volte è una perdita di tempo perché la Questura lo mette solo

su richiesta dell'interessato il quale, se nel momento del rinnovo non ha problemi di salute, non si cura di chiederlo.

- Al lavoro di accoglienza ed informazione, si aggiunge un'intensa attività di integrazione, imperniata sia sulla formazione professionale e l'inserimento lavorativo, attraverso l'erogazione di borse-lavoro, che sulla ricerca di soluzioni abitative.

Va inoltre segnalata una attività di sensibilizzazione per la cittadinanza e di formazione degli operatori sul tema dell'asilo.

LE RISORSE DEL TERRITORIO

- Sul territorio vari altri enti ed associazioni si occupano di richiedenti asilo: l'associazione Centro di Ascolto e prima accoglienza "Buon Pastore" promosso dalla Caritas diocesana, il Centro Servizi per i cittadini stranieri del Comune, la Cooperativa Sociale Sesamo, che fornisce mediatori linguistici e all'occorrenza organizza corsi di prima alfabetizzazione, il Centro di Solidarietà della Compagnia delle Opere, gli sportelli dei sindacati confederali, il Centro d'Ascolto Ravaldino e la sezione femminile della Croce Rossa Italiana.

Esistono buoni rapporti di collaborazione con tutti i soggetti locali che si occupano di formazione, orientamento ed inserimento lavorativo ed abitativo. Quanto alle istituzioni, i rapporti sia con la Prefettura che con la Questura sono buoni.

Totale posti disponibili	23
Totale beneficiari accolti (dati relativi al 2004)	39

Comune di Langhirano

Via Ferrari 1 – Langhirano (PR)
Tel. 0521 351325/6 – 0521/853625
E-mail: sociali@comune.langhirano.pr.it
Referente: Rosetta Mattioli

I SERVIZI EROGATI

- Il centro informativo, che offre consulenza legale, è stato attivato con la collaborazione di CIAC Onlus. Esso si rivolge sia ad immigrati che a cittadini italiani, e fornisce supporto attraverso consulenze specialistiche per ricercare e definire soluzioni giuridiche, iter burocratici, modelli di istanze e soluzioni amministrative. Il servizio è accessibile anche ai non residenti.

- Il progetto di accoglienza a cui partecipa il Comune di Langhirano, è attuato da CIAC Onlus, che si occupa del mantenimento degli ospiti, del loro inserimento sociale e lavorativo sul territorio, dell'assistenza legale e burocratica, dell'accompagnamento nell'assistenza sanitaria. Il Comune, oltre a mettere a disposizione un appartamento, collabora per l'individuazione sul territorio di opportunità lavorative, ed ha la titolarità della gestione di una borse lavoro.

- Oltre alle attività di accoglienza, il Comune di Langhirano persegue l'obiettivo dell'integrazione attraverso l'inserimento lavorativo (nel 2004 sono state attivate due borse lavoro), l'accompagnamento presso i servizi offerti dal SSN (anche specialistici) ed iniziative culturali.

RISORSE DEL TERRITORIO

- Il progetto "Accoglienza richiedenti asilo e rifugiati in stato di necessità" di cui il Comune di Langhirano è capofila, si inserisce in un contesto distrettuale particolarmente attento alle problematiche inerenti l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati.

Deve essere menzionata anche l'adesione al progetto "Terra d'Asilo" (progetto di accoglienza e integrazione attuato in 26 comuni della provincia di Parma, il cui obiettivo è stato quello di rafforzare il servizio d'accoglienza a favore di rifugiati, richiedenti asilo e beneficiari di protezione umanitaria).

Totale posti disponibili	3
Totale beneficiari accolti (dati relativi al 2004)	3

Comune di Modena – Settore Politiche Sociali, Abitative e per l'integrazione

Via Monte Kosica 26 – 41100 Modena

Tel. 059 200411 Fax 059 200400

E-mail: progetto.rifugiati@comune.modena.it, progetti.centro.stranieri@comune.modena.it

Referente: Dott.ssa Daniela Giuliani, Dott.ssa Barbara Pezzotta

I SERVIZI EROGATI

- Il centro, tramite un operatore dedicato, offre informazioni, orientamento legale, consulenza rispetto ai diritti e doveri previsti in materia di richiesta d'asilo e profuganza; orientamento sui servizi e le opportunità del territorio; supporto per il disbrigo di pratiche relative all'iter della domanda di asilo e alla predisposizione di documenti; orientamento circa le possibilità di formazione professionale e in materia di assistenza sanitaria.

Inoltre, il Centro fornisce assistenza, ai beneficiari del progetto di accoglienza, per la preparazione dell'intervista alla Commissione.

Il servizio è accessibile anche ai non residenti e si avvale della presenza di mediatori linguistico-culturali e di legali.

- Il progetto di accoglienza è incentrato su tre punti: accoglienza e accompagnamento ai servizi sul territorio, tutela della salute e sostegno economico.

Le attività di accoglienza ed accompagnamento hanno come scopo il raggiungimento dell'autonomia e dell'integrazione sul territorio. Ai beneficiari viene data la possibilità di prendere la residenza, e quindi di avere un documento d'identità italiano, e ciò rende più agevole l'accesso ad alcuni servizi. Essi vengono, inoltre, inseriti, in programmi di insegnamento della lingua italiana.

La tutela della salute viene perseguita tramite l'iscrizione al SSN e l'accompagnamento presso le strutture sanitarie per i primi accertamenti e le prime cure.

Il sostegno economico, indispensabile strumento per poter fornire ai beneficiari una certa autonomia, viene elargito su base settimanale. Contributi extra vengono forniti per vestiario, abbonamento ai mezzi di trasporto e spese sanitarie non coperte dal SSN.

- Le maggiori criticità riscontrate riguardano i tempi lunghi d'attesa per la convocazione in Commissione, che sono alla base di una situazione di stress e disagio per i beneficiari, ed impediscono l'avvio verso percorsi di effettiva autonomizzazione; tempi lunghi da parte della Questura per il rilascio dei documenti e delle notifiche; difficoltà nel reperire attività lavorative stabili e durature; difficoltà di accesso al mercato degli affitti, soprattutto a causa dei prezzi elevati e della scarsità di offerta.

- Altre attività fondamentali perseguite dal Comune di Modena in questo ambito, riguardano l'integrazione, la sensibilizzazione e la cura di categorie particolarmente vulnerabili.

L'integrazione avviene attraverso la formazione professionale, l'inserimento lavorativo e la ricerca di soluzioni abitative, anche attraverso la collaborazione con agenzie immobiliari.

Nei confronti di categorie vulnerabili, quali ad esempio le vittime di tortura, qualora emergano condizioni di particolare difficoltà o disagio, tali per cui non appare possibile o opportuno l'invio ai servizi del territorio, viene attivata la consulenza di una psicologa interna al Centro Stranieri del Comune. Nel caso in cui il beneficiario non sia interessato, gli operatori di riferimento realizzano attività di sostegno socio-educativo attraverso colloqui, la relazione quotidiana e l'inserimento in varie attività di socializzazione e formative.

RISORSE DEL TERRITORIO

- Si segnala la presenza sul territorio comunale di associazioni, sportelli sindacali, comunità parrocchiali, strutture sanitarie, enti di formazione che offrono i loro servizi anche ai richiedenti asilo, ai rifugiati, ai beneficiari di protezione umanitaria. Gli unici servizi specializzati, tuttavia, sono quelli offerti dal Centro Stranieri e dall'Associazione Milinda.

Esistono buoni rapporti di collaborazione con le istituzioni, in particolare con l'Azienda Sanitaria e con la Prefettura, con cui è stato concluso un protocollo d'intesa (con la partecipazioni di vari enti) allo scopo di facilitare l'accesso agli uffici competenti, la diffusione di informazioni rilevanti ed il disbrigo delle pratiche burocratiche.

Totale posti disponibili	68
Totale beneficiari accolti (dati relativi al 2004)	92

Comune di Piacenza

Via Taverna 39 – Piacenza
Tel. 0523 492715-16 Fax 0523 492804
E-mail: servizisociali@comune.piacenza.it
Referente: Dott. Luigi Squeri

I SERVIZI EROGATI

- Il Comune di Piacenza non ha un servizio rivolto particolarmente ai richiedenti asilo e a coloro che hanno già ottenuto lo status di rifugiato o uno status di protezione umanitaria. Nell'ambito delle attività di assistenza sociale rivolte ai cittadini stranieri sono state però attivate alcune risorse per offrire risposta anche ai bisogni delle categorie sopra citate.

Gli interventi in atto riguardano servizi di accoglienza temporanea e la messa a disposizione di un alloggio; l'attivazione di borse lavoro; consulenza giuridica ed assistenza legale, in collaborazione con la Migrantes locale; assistenza sociale ed economica.



Consorzio per i Servizi Sociali di Ravenna

Piazza dei Caduti 21 – Ravenna
Tel. 0544 249150 Fax 0544 249149
Referente: Dott. Carlo Savorelli

I SERVIZI EROGATI

- Lo sportello informativo non offre consulenze di tipo giuridico-legale, ma si orienta principalmente verso l'orientamento relativo alle possibilità formative, di assistenza sanitaria e di preparazione all'intervista presso la Commissione Centrale. Il servizio è accessibile anche ai non residenti ed usufruisce della presenza di mediatori linguistico-culturali.

- Le attività relative all'accoglienza realizzate comprendono: corsi di alfabetizzazione di primo e secondo livello, iscrizione al SSN, iscrizione scolastica, inserimento presso scuola materna, accompagnamento ai servizi di sostegno economico alla fuoriuscita dal programma, iscrizione a corsi di formazione professionale, tirocini, lavorativi/stage, orientamento e informazioni legali.

- Le maggiori criticità riscontrate riguardano alcuni intoppi burocratici nell'accompagnamento sanitario, in particolare relativi alla richiesta di esenzione dal ticket, ed i rapporti con la questura, verso cui sarebbe necessaria un'opera di sensibilizzazione, ma con cui una eventuale collaborazione appare difficoltosa.

- Altre attività svolte dall'ente riguardano sia l'integrazione dei richiedenti asilo, attraverso l'inserimento lavorativo, l'aiuto (anche finanziario) nella ricerca di un alloggio, e la sensibilizzazione del territorio tramite eventi culturali, che l'accompagnamento a servizi specialistici per particolari categorie di soggetti, quali donne in gravidanza o soggetti con disagio psichico.

RISORSE DEL TERRITORIO

- Oltre alle attività organizzate dall'ente in esame, esiste un dormitorio privato gestito da una associazione parrocchiale, uno sportello della Caritas per le emergenze, degli sportelli sindacali per la ricerca del lavoro; con l'associazione "Città Meticcia" esiste un protocollo di collaborazione, ma anche con gli altri enti la cooperazione è attiva.

Totale posti disponibili	50
Totale beneficiari accolti (dati relativi al 2004)	50

Comune di Sala Baganza e Felino

Piazza Gramsci 11 – Sala Baganza (PR); via Gerbella 4 – Felino (PR)
Tel. 0521 833731 (Sala Baganza); 0521 335917 (Felino) Fax 0521 337800 (Felino)
E-mail: c.sacchi@comune.sala-baganza.pr.it inf.stranieri@comune.felino.pr.it
Referenti: Rag. Gianfranco Fontanesi, Caterina Sacchi, Cristina Sartori

I SERVIZI EROGATI

- Il centro informativo viene gestito da un operatore comunale e da un esperto in materia fornito dal CIAC. Il servizio offre consulenza giuridico-legale, compilazione di modulistica, accompagnamento presso i servizi sociali e sanitari, supporto nella ricerca di soluzioni abitative, contatti con enti di formazione e mappatura dei servizi presenti nella zona. Lo sportello è accessibile anche ai non residenti.

- Il progetto di accoglienza, inglobato nel 2004 in “Terra d’Asilo” (iniziativa più ampia finanziata con fondi speciali 8 per mille), si fonda sulla disponibilità di due appartamenti finalizzati all’accoglienza temporanea di richiedenti asilo e rifugiati. Il Comune è impegnato a mantenere sul territorio la disponibilità dei due appartamenti, a sensibilizzare la popolazione locale e gli Enti limitrofi sul tema dell’Asilo, a coinvolgere le reti formali ed informali per l’avvio dell’iniziativa.

La gestione della responsabilità complessiva dell’accoglienza, oltre che dell’integrazione, invece, ricade su CIAC (si veda scheda di riferimento).

Totale posti disponibili	6
Totale beneficiari accolti (dati relativi al 2004)	9

A.N.O.L.F. Reggio Emilia

Via Turri 71, Reggio Emilia

Tel: 0522/357415

E-mail: anolf@cisl.reggioemilia.it

Referente: Simone Ferrari

I SERVIZI EROGATI

- Il centro informativo offre consulenza sia di tipo giuridico-legale, che di orientamento alle possibilità formative presenti sul territorio. Inoltre, in collegamento con le strutture sanitarie della A.S.L. e della Caritas, il centro fornisce informazioni ed orientamento in materia di assistenza sanitaria. L'attività principale, comunque, rimane il supporto per la preparazione dell'intervista presso la Commissione Centrale. Il servizio è accessibile ai non residenti e si avvale di mediatori linguistico-culturali.

- L'attività di accoglienza fornita dall'ente consiste, essenzialmente, nell'accompagnamento ai servizi sul territorio, nell'orientamento ed informazione legale, nella ricerca di soluzioni abitative e nell'assistenza alla presentazione della domanda di asilo, con il relativo accompagnamento in tutte le fasi che ad essa seguono.

- Le principali criticità riscontrate dall'ente riguardano la difficoltà nel reperire materiale utile a comprovare la richiesta di asilo quando gli utenti provengono da paesi nei quali non esistono mezzi di stampa oppure questi non siano liberi. Vengono altresì segnalate difficoltà relative all'accettazione della domanda di asilo da parte della Questura, soprattutto a causa dei lunghi tempi che intercorrono tra l'identificazione e la convocazione.

RISORSE DEL TERRITORIO

- Nel territorio sono presenti altri enti-associazioni che si occupano della materia in esame, in particolare la Caritas diocesana, con cui è consolidato un rapporto di collaborazione, e due case parrocchiali.

Sia con la Prefettura che con la A.S.L. esistono rapporti piuttosto deboli, mentre viene segnalata una estrema difficoltà nel relazionarsi con la Questura.

Arci N.A. comitato provinciale di Modena

Via Giardini 476/N – 41100 Modena

Tel. 059 2924755 Fax 059 345093

E-mail: hamadi@arci.it

www.armodena.org

I SERVIZI EROGATI

- Il centro informativo, aperto anche ai non residenti, offre consulenza di tipo giuridico-legale, orientamento in materia di assistenza sanitaria ed assistenza per la preparazione dell'intervista presso la Commissione Centrale. In caso di necessità il servizio si avvale di mediatori linguistico-culturali.



Caritas Diocesana di Bologna e Mosaico onlus

Via Fossalta 4 – Bologna
Tel. 051 267972 Fax 051 238834
E-mail: cdbosegr@iperbole.bologna.it
Referente: dott.ssa Francesca Tiberio

I SERVIZI EROGATI

- Il centro informativo fornisce consulenza giuridico-legale, orientamento relativo alle possibilità formative presenti sul territorio, orientamento in materia di assistenza sanitaria e supporto per la preparazione dell'intervista presso la Commissione Centrale.

Il servizio è accessibile ai non residenti e si avvale di mediatori linguistico-culturali quando necessario.

- Il progetto di accoglienza si sviluppa in quattro punti: 1- accoglienza, ascolto, rilevamento dei bisogni reali, fisici e psichici, orientamento legale, ricerca di alloggi provvisori, cure mediche etc.; 2- percorso sociale: corsi d'italiano, formazione professionale, attivazione di borse lavoro etc.; 3- percorso legale: assistenza dell'avvocato della Caritas; 4- sensibilizzazione.

- Non si sono riscontrate particolari criticità nella gestione ed erogazione del servizio.

RISORSE DEL TERRITORIO

- Nel territorio di Bologna altri enti offrono servizi ai richiedenti asilo, rifugiati e titolari della protezione umanitaria, tra cui: sportelli sindacali, ambulatori medici e psichiatrici, comunità parrocchiali, enti di formazione professionale.

I rapporti di collaborazione più stretti sono con il Comune di Bologna e con la CEI. Da segnalare, inoltre, i buoni rapporti sia con l'Azienda USL che con la Prefettura, mentre con la Questura si cerca di coltivare rapporti che possano migliorare.

CIAC (Centro Immigrazione, Asilo e Cooperazione Internazionale)

V.le Toscanini 2/a – 43100 Parma
Tel. 0521 503440 Fax 0521 507529
E-mail: ciac_onlus@yahoo.it
Referente: Emilio Rossi

I SERVIZI EROGATI

- Lo sportello offre consulenza sulla situazione giuridica dei richiedenti asilo, sulla procedura per l'ottenimento dello status, accompagnamento durante la procedura, la raccolta e traduzione della storia al momento della prima formalizzazione della domanda o della memoria integrativa per l'intervista in Commissione. Inoltre, è fornita anche consulenza ed aiuto circa le possibilità formative e l'inserimento lavorativo dei richiedenti asilo, nonché in materia di assistenza sanitaria.

Il centro informativo è accessibile anche ai non residenti.

- Il progetto di accoglienza, denominato *Terra d'Asilo*, è finanziato a partire dal giugno 2004 con i fondi straordinari 8 per mille. Per quanto concerne il CIAC, le strutture a disposizione (una camera, tre appartamenti, una casa, due posti in una casa d'accoglienza) sono distribuite in cinque comuni della provincia parmense (Fidenza, Sala Baganza e Felino, Montechiarugolo, San Secondo, Langhirano).

L'attività di accoglienza comprende: possibilità di imparare la lingua italiana, iscrizione al SSN ed accompagnamento costante in casi particolari (es. vittime di tortura), iscrizione a scuola di minori, contributo economico per chi non ha potuto accedere ad una borsa lavoro, aiuto nelle pratiche burocratiche fino al raggiungimento di una certa autonomia.

- Le criticità riscontrate riguardano principalmente la scarsa conoscenza delle tutele sanitarie garantite ai richiedenti asilo (così come ai rifugiati ed ai beneficiari di protezione umanitaria) in alcuni distretti sanitari meno toccati dal fenomeno; l'accesso alle attività formative, soprattutto la difficile verifica dell'obbligo formativo e la mancata iscrizione presso i centri per l'impiego; infine, un problema rilevante rimane quello dell'abitazione, soprattutto a causa delle difficoltà per i richiedenti asilo di accedere al mercato privato.

- Altre attività, oltre a quella di accoglienza e di orientamento, svolte dal CIAC riguardano l'integrazione dei richiedenti asilo, rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria. Questa viene perseguita attraverso la formazione professionale dei soggetti ed il loro inserimento lavorativo, attraverso la ricerca di soluzioni abitative ed, infine, attraverso un'attività di sensibilizzazione, sia verso gli enti del territorio sia verso la cittadinanza.

RISORSE DEL TERRITORIO

- Nel territorio della provincia di Parma è attivo un progetto di accoglienza realizzato dal Comune di Parma. Oltre ad esso, vari enti ed istituzioni (servizi sociali del comune, CGIL, CISL, centro per l'impiego di Parma, Spazio Salute, Amnesty International, Caritas diocesana) si occupano direttamente o indirettamente della questione, e CIAC collabora con buona parte di essi.

Da segnalare la collaborazione con l'Azienda USL, che ha partecipato al progetto per l'accoglienza e la riabilitazione di vittime di tortura, e con la Questura con cui, dopo un periodo di difficoltà, si sono instaurati buoni e proficui rapporti.

Totale posti disponibili	25
Totale beneficiari accolti (dati relativi al 2004)	29

L'asilo politico ed il rifugio politico. Guida pratica ai diritti, alle procedure, alla tutela

1 * L'asilo politico

Il diritto

La fonte normativa.

Art. 10, co. 3, Cost. :*«Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.»*

Disposizioni legislative collegate o collegabili:

Art. 19, co. 1, TU immigrazione d.lgs. 286/98

Art. 5, co. 6, TU immigrazione d.lgs. 286/98

Art. 10, co. 4, TU immigrazione d.lgs. 286/98

Art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo

Art. 33 Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 28.7.1951 (legge 722/54)

Art. 21 Direttiva CE 83/2004

La norma costituzionale è **immediatamente precettiva**: ciò significa che, anche in assenza di una legge di regolamentazione (che in Italia non esiste), lo straniero che intenda fare valere il diritto d'asilo può chiedere direttamente al Giudice il suo accertamento (Corte di cassazione sent. n. 907/1997).

L'asilo politico è un diritto **diverso dal rifugio politico** (invocabile ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 sui rifugiati) in quanto a differenza di quest'ultimo **non richiede la dimostrazione della persecuzione individuale** o del timore soggettivo e **non è collegato a determinati motivi di persecuzione**.

Affinché sia accertato è necessario, invece, dimostrare che nel Paese di appartenenza del richiedente non sono garantite (o sono negate, compresse, limitate) le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Punto di attenzione

Una parte della **giurisprudenza** ritiene che anche nel caso dell'asilo politico il richiedente debba dimostrare sia la generale situazione di illibertà nel Paese di appartenenza, sia un pregiudizio soggettivo derivante da tale situazione. Pregiudizio che non coincide con la persecuzione personale ma che tuttavia comporta la necessità di dimostrare che, ad esempio, lo straniero appartiene ad una determinata

minoranza etnica o sociale oppure ad un determinato gruppo politico, o ad una determinata religione, cui non siano riconosciuti le libertà democratiche.

Il contenuto del diritto d'asilo

A chi è destinata la norma costituzionale:

a **tutti gli stranieri** che appartengono a Paesi nei quali vi sia un:

- **effettivo** (cioè concreto e non solo potenziale)
- **impedimento** (negazione o la limitazione delle libertà)
- delle **libertà democratiche** (il riferimento è alle libertà garantite dalla Costituzione italiana)

le principali libertà:

- diritto alla non discriminazione
- diritto all'uguaglianza tra i coniugi (violenza domestica, violenza sessuale, traffico di persone, ecc.)
- libertà di manifestazione del pensiero, di associazione politica, sindacale, di riunione
- libertà religiosa
- libertà di stampa

Come si chiede l'asilo politico

Anche in assenza di una legge che regolamenti il diritto d'asilo politico, lo straniero può chiedere **direttamente al Giudice** l'accertamento del diritto, proponendo una **azione giudiziale**.

La domanda va proposta:

- davanti al **Tribunale ordinario**
- con **l'assistenza di un avvocato**
- si può chiedere l'ammissione al **patrocinio a spese dello Stato** (cd. "gratuito patrocinio") ([vedi: Patrocinio a spese dello Stato](#))
- le **modalità di presentazione** della causa variano a seconda del luogo ove si presenta:
 - in alcuni Tribunali si deposita un ricorso ex art. 737 c.p.c., di volontaria giurisdizione, a seguito del quale il giudice fissa l'udienza e svolge l'istruttoria improntata a celerità ed informalità,
 - in altri Tribunali, invece, si richiede l'instaurazione di una causa vera e propria, con atto di citazione notificato al Ministero dell'interno e attività istruttoria scandita secondo le regole ordinarie (tempi più lunghi)
- il **luogo** dove può essere presentata la domanda giudiziale:

- **non vi è chiarezza sul punto.** Alcuni Tribunali ritengono che la causa vada proposta davanti al Tribunale del luogo ove soggiorna il richiedente asilo.
- Tuttavia, recentemente la Corte di cassazione (sent. n. 11441/2004) ha affermato che la competenza esclusiva è del Tribunale di Roma, in quanto va citato in giudizio il Ministero dell'interno, che ha sede a Roma (cd. Foro erariale della Pubblica amministrazione). La maggiore parte dei Tribunali oggi segue l'orientamento della Corte di cassazione.

CONSIGLI

Nella cause di accertamento del diritto d'asilo è utile:

- produrre documenti di Organizzazioni internazionali relativamente alla situazione politica e sociale del Paese di appartenenza (UNHCR - Amnesty International - Human Rights Watch - ECCRE - ERRC ecc.)
- produrre documentazione relativamente alle leggi del Paese di appartenenza se contengono disposizioni discriminatorie nei confronti di determinati gruppi
- documentare o comunque motivare la propria posizione individuale (appartenenza a minoranze etniche, sociali, politiche, religiose, di orientamento sessuale)
- produrre eventuali sentenze emesse in casi analoghi (non solo italiane ma anche straniere e della Corte europea dei diritti dell'uomo)
- nell'atto introduttivo (ricorso o atto di citazione) è consigliabile proporre sia la domanda principale di accertamento dell'asilo politico, sia quella finalizzata al rilascio del **permesso di soggiorno umanitario**, richiamando sia l'**art. 5, co. 6** e l'**art. 19, co. 1 del TU immigrazione d.lgs. 286/98** ("Divieto di espulsione"), sia la **Direttiva 2004/83** che stabilisce il diritto (a determinate condizioni) alla **protezione sussidiaria**.

2 * Il rifugio politico

A * I PRESUPPOSTI (art. 1 D.L. 30 dicembre 1989 n. 416)

Fonte normativa internazionale:

Convenzione di Ginevra relativa allo *status* dei rifugiati, approvata da una conferenza speciale dell'ONU il 28 luglio 1951;

Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda nei Paesi delle Comunità Europee, firmata il 15 giugno 1990;

Regolamento del Consiglio d'Europa 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo.

Fonte normativa nazionale:

Legge 24 luglio 1954, n. 722 (ratifica della Convenzione di Ginevra);

D.L. 30 dicembre 1989, n. 416, convertito con modifiche nella Legge 28 febbraio 1990, n. 39 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato), novellato dalla Legge 30 luglio 2002, n. 189;

D.P.R. 15 maggio 1990, n. 136 (Regolamento attuativo in materia di riconoscimento dello status di rifugiato);

Legge 23 dicembre 1992, n. 523 (ratifica della Convenzione di Dublino);

D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303 (Regolamento attuativo delle modifiche introdotte dalla L. 189/02 in materia di rifugio politico)

Chi può chiedere il riconoscimento dello *status* di rifugiato

In base all'art. 1, lett. A, n. 2, della Convenzione di Ginevra si definisce 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”*.

Per ottenere il riconoscimento dello *status* di rifugiato è necessario poter dimostrare, possibilmente in via documentale, di essere **soggetti nel proprio Paese di provenienza a persecuzioni** per motivi di razza, religione, opinione politica, ecc. e che tali persecuzioni provengono dalle autorità dello Stato o che, in ogni caso, tali autorità non sono in grado di garantire protezione al richiedente rifugio.

Le persecuzioni possono essere **concrete** (es.: lo straniero è stato rinchiuso in carcere per motivi politici o è ricercato per gli stessi motivi) oppure **potenziali**, ma in quest'ultimo caso va dimostrata la fondatezza del timore.

Le persecuzioni devono riguardare il rifugiato **individualmente**, non è sufficiente dimostrare che nel proprio Paese non sono tutelati i diritti fondamentali. Allo stesso tempo, il rifugio politico può essere richiesto anche dal cittadino di un Paese in cui, potenzialmente, sono garantite le libertà democratiche, purché egli sia personalmente soggetto a persecuzioni.

Le condizioni ostative alla presentazione della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato

La Convenzione di Ginevra stabilisce dei limiti alla possibilità di essere riconosciuti come rifugiati politici. In particolare, in base all'art. 1, lett. F, della Convenzione di Ginevra, non sono ammesse ad ottenere rifugio le persone:

- a) che abbiano commesso un **crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità**, come definito negli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a questi crimini;
- b) che abbiano commesso un **crimine grave di diritto comune** al di fuori del Paese di accoglimento e prima di esservi ammesse in qualità di rifugiati;
- c) che si siano rese colpevoli di **azioni contrarie ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite**.

L'art. 1, comma 4, del D.L. 416/89 recepisce la limitazione stabilita dalla Convenzione di Ginevra e ne introduce altre, precisando che non è consentito l'ingresso in Italia per chiedere il riconoscimento dello status di rifugiato allo straniero che:

- a) sia **già stato riconosciuto rifugiato in un altro Stato**. In tal caso, però, lo straniero non potrà essere respinto verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzioni, come previsto dall'art. 19 del T.U. sull'immigrazione;
- b) abbia trascorso un **periodo di soggiorno** – escluso quindi il **mero transito** per raggiungere l'Italia – in altro Paese diverso da quello di appartenenza e che aderisca alla Convenzione di Ginevra. Se il Paese in cui lo straniero ha soggiornato fa parte della UE, trova applicazione la c.d. **Convenzione di Dublino** per la determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di rifugio, che prevede un'apposita procedura per il rinvio dello straniero nel Paese aderente alla Convenzione al fine di presentare la domanda. In ogni caso, lo straniero non potrà essere respinto verso uno Stato in cui possa essere oggetto di persecuzioni;
- c) si trovi nelle condizioni previste dall'**art. 1, lett. F, della Convenzione di Ginevra** (per cui si veda il paragrafo precedente);
- d) sia stato **condannato in Italia** per uno dei reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2, c.p.p. (sono quelli per cui la legge prevede l'obbligo dell'arresto in flagranza di reato) o che risulti **pericoloso per la sicurezza dello Stato o appartenente ad associazioni di tipo mafioso o dedite al traffico di stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche**.

In tutti questi casi, come si è detto, lo straniero non può essere ammesso a presentare domanda di rifugio politico in Italia e l'accertamento della sussistenza di tali condizioni ostative è motivo, come si dirà meglio oltre, di invio facoltativo del richiedente in un Centro di Identificazione (cfr. D.L. 416/89, art. 1 *bis*, comma 1, lett. c).

B * La procedura

(1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 1-*quinqes*, 1-*sexies*, 1-*septies* D.L. 30 dicembre 1989 n. 416 - regolamento d.p.r. 16 settembre 2004 n. 303, entrato in vigore il 21 aprile 2005)

Le procedure alle quali può essere assoggettato il richiedente asilo sono due.

1) procedura semplificata

(artt.1-*bis* e 1-*ter* D.L.30/12/1989 n.416 e artt. 3, 9, 12 e 16 d.p.r. 303/2004)

L'art.1-*ter* del D.L. 30 dicembre 1989 n. 416 dispone che sono soggetti alla procedura semplificata i richiedenti asilo che si trovano nelle condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 art. 1-*bis* del medesimo D.L.

Le suddette lettere a) e b) si riferiscono ai casi in cui l'autorità di P.S. dispone il **trattenimento obbligatorio** dello straniero richiedente asilo. Nei casi di cui alla lettera a) è disposto il trattenimento presso un **centro di identificazione**, nei casi di cui alla lettera b) è disposto un trattenimento presso un **centro di permanenza temporanea**.

Di seguito si esaminano le ipotesi nelle quali è disposto il suddetto trattenimento obbligatorio e dalle quali scaturisce l'avvio della procedura semplificata (si evidenzia che nelle di ipotesi di trattenimento facoltativo di cui alle lettere a) b) e c) del comma 1 dell'articolo 1-*bis* del medesimo D.L., non si osserverà la procedura semplificata bensì quella ordinaria).

Ipotesi in cui si applica la procedura semplificata.

1. Ipotesi di cui alla lett. a) comma 2 art.1 bis.

E' soggetto alla procedura semplificata lo **straniero** richiedente asilo **fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo, o, comunque, in condizioni di soggiorno irregolare.**

Punto di attenzione

Occorre rilevare che **non rientra** nella ipotesi di cui alla lett. a) comma 2 art. 1 *bis*, e quindi non potrà essere trattenuto e soggetto alla procedura semplificata, lo straniero che, pur avendo eluso il controllo di frontiera, non è stato fermato ma si è spontaneamente recato presso un ufficio di P.S. per presentare domanda di asilo.

Del pari **non rientra** nella ipotesi in esame il caso dello straniero in condizioni di soggiorno irregolare che presenti richiesta di asilo prima di essere fermato.

2. Ipotesi di cui alla lett. b) comma 2 art.1 bis.

E' soggetto alla procedura semplificata lo **straniero** richiedente asilo **già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento.**

Rilascio di attestato nominativo

Come già accennato, il questore che ha ricevuto la domanda di asilo nei casi sub lett. a) dispone il trattenimento del richiedente asilo presso un centro di identificazione, mentre nei casi sub lett. b) dispone il trattenimento presso un centro di permanenza temporanea, in entrambe le ipotesi allo straniero non verrà rilasciato alcun permesso di soggiorno bensì un **attestato nominativo** che certifica la sua qualità di richiedente lo status di rifugiato (art.3 comma 2 d.p.r. 16 settembre 2004, n.303).

Nell'ipotesi di cui alla lett. b), ove già sia in corso il trattenimento presso un centro di permanenza temporanea in esecuzione della espulsione, il questore chiede al tribunale la proroga del periodo di trattenimento per ulteriori trenta giorni per consentire l'espletamento della procedura semplificata (art.1 *ter* comma 3 D.L. 30 dicembre 1989, n.416).

Rilascio di permesso di soggiorno

Allo scadere del periodo previsto per la procedura semplificata e qualora la stessa non sia ancora conclusa, al momento dell'uscita dal centro è rilasciato al richiedente asilo un **permesso di soggiorno** per richiesta asilo valido per tre mesi rinnovabile fino alla definizione della procedura (art.3 comma 4 d.p.r. 16 settembre 2004, n.303).

Trasmissione atti alla Commissione territoriale. Audizione. Decisione.

Per i richiedenti asilo trattenuti presso un centro di identificazione o presso un centro di permanenza temporanea, competente a conoscere delle domande di asilo presentate è la Commissione territoriale nella cui circoscrizione territoriale è collocato il centro (art. 12 comma 2 d.p.r. 16 settembre 2004, n.303). Il questore che ha ricevuto la domanda di asilo dovrà, **entro due giorni** dal ricevimento dell'istanza, provvedere **a trasmettere alla Commissione territoriale competente la documentazione necessaria** all'espletamento della procedura (art.1 *ter* D.L. 30 dicembre 1989, n.416).

La Commissione **entro quindici giorni** dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'**audizione** che si svolge con le stesse modalità cui si è accennato quando si è trattato della procedura ordinaria. La **decisione** è adottata **entro i tre giorni successivi** (art.1 ter D.L.30 dicembre 1989, n.416).

Riesame.

Circa gli esiti della domanda di asilo e le eventuali tutele giudiziarie da approntare si rimanda a quanto indicato più avanti nella presente guida, in questa sede occorre ricordare che un particolare strumento di tutela è riservato, ai sensi dell'art.1 ter comma 6 D.L. 30 dicembre 1989, n.416, al **richiedente asilo trattenuto in un centro di identificazione**, soggetto a procedura semplificata e nei confronti del quale non è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato. In questa ipotesi lo straniero può proporre richiesta di riesame adeguatamente motivata entro cinque giorni dalla comunicazione del diniego. La Commissione territoriale, nei dieci giorni successivi, integrata da un componente della Commissione nazionale si pronuncerà sul riesame. **In attesa della decisione sul riesame l'interessato permane nel centro di identificazione.** La Commissione territoriale integrata può procedere ad **una nuova audizione** dello straniero, ove richiesto dallo stesso o dal componente della Commissione nazionale (art.16 comma 1 d.p.r. 16 settembre 2004, n.303).

Modalità di permanenza nel centro di identificazione.

L'art. 9 del d.p.r. 16 settembre 2004, n.303 dispone che è consentita, previa comunicazione al direttore del centro di identificazione, l'uscita dal centro dalle ore otto alle ore venti.

Nel caso però di stranieri trattenuti poiché versano nella **ipotesi di cui all'art. 1 bis comma 2 lett. a)** D.L. 30 dicembre 1989, n.416 (fermati per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera....) o nella **ipotesi di cui all'art. 1 bis comma 1 lett. a)** del medesimo D.L. (trattenuti per verificare o determinare la nazionalità o identità dello straniero...) è prevista una particolare procedura da osservare per poter uscire dal centro di identificazione. E' previsto, infatti, che il competente funzionario prefettizio possa rilasciare nei confronti di questi soggetti permessi temporanei di allontanamento per rilevanti e comprovati motivi personali, di salute o di famiglia o per comprovati motivi attinenti all'esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato.

Allontanamento non autorizzato dal centro di identificazione.

L'art. 1 *ter* comma 4 D.L. 30 dicembre 1989, n.416 dispone che l'allontanamento non autorizzato dal centro di identificazione, equivale a rinuncia alla domanda. Tale norma appare di dubbia legittimità dato che fa discendere in modo implicito, da un semplice comportamento di fatto dello straniero, la rinuncia al riconoscimento dello *status*, mentre la rinuncia a far valere lo *status* dovrebbe essere formalizzata in modo espresso.

2) Procedura ordinaria

(artt.1-*bis* e 1-*quater* D.L. 416/89 e artt.2, 4, 12, 13, 14 e 15 d.p.r. 303/2004)

Al di fuori dei casi per i quali l'art.1-*ter* del D.L.n.416/89 prevede espressamente la procedura semplificata, il procedimento per l'esame delle richieste di riconoscimento dello *status* di rifugiato segue la c.d. procedura ordinaria.

Le fasi della procedura possono essere così sintetizzate:

Presentazione domanda

- La domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato può essere presentata **presso l'ufficio di polizia del luogo di ingresso sul territorio nazionale o presso qualsiasi altra questura sul territorio nazionale** (in questo senso ha provveduto a chiarire ogni dubbio interpretativo la circolare del Ministero dell'Interno n.400/A/2005/586/P/15.1.12 del 10/05/2005 che ha richiamato al riguardo l'art.3 comma 1 del Regolamento CE Nr.343/2003 del Consiglio dell'Unione Europea del 18/02/2003-Dublino 2).

- La Questura che riceve la domanda deve invitare il richiedente ad **eleggere domicilio**, autorizzandolo quindi a recarsi presso la questura competente per territorio, alla quale viene trasmessa la domanda.

Al riguardo la sopra citata circolare ministeriale ha specificato che, per **“questura territorialmente competente”** deve intendersi **quella nel cui territorio lo straniero ha eletto domicilio**, presso la quale verrà formalizzata la domanda con conseguente individuazione della Commissione Territoriale competente all'esame ed alla decisione sulla domanda.

- La Questura riceve così la domanda dello straniero redigendo **un verbale delle sue dichiarazioni e rilasciando allo stesso copia** del verbale nonché dell'eventuale documentazione da questi prodotta.

Deve inoltre consegnare al richiedente un **opuscolo informativo** predisposto dalla Commissione nazionale illustrativo delle fasi della procedura e dei diritti del richiedente asilo. Va infine rilevato che, ai sensi dell'art.4 del D.P.R.n.303/2004, le **comunicazioni** al richiedente asilo concernenti il procedimento devono essere rese in **lingua a lui comprensibile** o, se ciò non è possibile, in lingua inglese, francese, spagnola o araba (quest'ultima è una novità rispetto a quanto previsto in genere dalla normativa in materia di immigrazione), secondo la preferenza indicata dall'interessato;

Eventuale trattenimento del richiedente

Può essere disposto, **in via facoltativa** dal questore territorialmente competente, che, come già detto, è quello del luogo in cui lo straniero ha eletto domicilio, nei seguenti casi previsti dall'art.1-*bis* comma 1 del D.L.n.416/89:

1. per verificare o determinare nazionalità o identità, qualora non sia in possesso di documenti di viaggio o identità o abbia presentato documenti falsi;

2. per verificare gli elementi su cui si basa la domanda di asilo, qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili (ipotesi di difficile interpretazione e applicazione in considerazione del fatto che ogni accertamento in merito alla domanda di asilo spetta alla Commissione e non alla Questura);

3. in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato (tale ipotesi, non del tutto chiara, pare potersi ricondurre alla possibile verifica di cause ostative all'accesso alla procedura ai sensi dell'art.1 comma 4 del D.L.n.416/89).

Viene invece disposto il trattenimento **in via obbligatoria** nei casi previsti dall'art.1-*bis* comma 2 del D.L.n.416/89 (v. quanto esposto riguardo alla procedura semplificata);

Rilascio permesso di soggiorno al richiedente asilo

Al di fuori dai casi per cui è disposto il trattenimento la Questura presso la quale il richiedente ha eletto domicilio rilascia, come precisato dall'art.4 del D.Lgs.n.140/2005, entro tre giorni dalla presentazione dell'istanza, un attestato nominativo e, entro venti giorni, il vero e proprio permesso di soggiorno per richiesta asilo valido tre mesi e rinnovabile fino alla definizione della procedura;

Trasmissione atti alla Commissione territoriale

Entro due giorni dal ricevimento dell'istanza il Questore provvede a trasmettere la documentazione alla Commissione territoriale competente che viene individuata con riferimento al luogo in cui lo straniero ha eletto domicilio in base ai criteri dettati dall'art.12 d.p.r.n. 303/2004;

Convocazione richiedente presso la Commissione territoriale

Entro trenta giorni dal ricevimento dell'istanza la Commissione territoriale deve provvedere all'audizione del richiedente asilo notificando al medesimo, tramite la Questura, la convocazione. Qualora il richiedente non venga rintracciato nel luogo di domicilio eletto o di ultima dimora o qualora non si presenti dopo essere stato regolarmente convocato, la Commissione decide in merito alla domanda di riconoscimento anche in assenza dell'audizione. L'interessato può ottenere il rinvio dell'audizione per motivi di salute (adeguatamente certificati) o per altri gravi e fondati motivi (v.art.13 d.p.r.n.303/2004);

Audizione del richiedente presso la Commissione territoriale

L'audizione del richiedente asilo viene tenuta in seduta non pubblica della quale viene redatto **verbale consegnandone copia allo straniero** unitamente a copia degli eventuali documenti dallo stesso prodotti. Il richiedente deve avere la possibilità di esprimersi nella propria lingua o in lingua a lui nota e, se necessario, la Commissione nomina un **interprete**. Il richiedente ha la facoltà di farsi assistere da un **avvocato** e può inviare memorie e documenti in ogni fase del procedimento (v.art.14 d.p.r.n.303/2004).

Entro tre giorni feriali successivi all'audizione la Commissione deve decidere in merito alla domanda di riconoscimento dello *status*.

Punto di attenzione

In caso di richiesta di asilo presentata da un **MINORE NON ACCOMPAGNATO** l'art.2 comma 5 e l'art.14 comma 4 del d.p.r. n.303/2004 prevedono una "variante" alla procedura ordinaria. In particolare è previsto che l'autorità che riceve la domanda sospenda il procedimento e dia immediata comunicazione della richiesta al Tribunale per i Minorenni per la nomina di un tutore e per i provvedimenti relativi all'accoglienza del minore. In ogni caso i minori non accompagnati non possono essere trattenuti presso i CPT o i centri di identificazione.

Il tutore nominato confermerà poi la domanda e contatterà la Questura per la riattivazione della procedura.

L'audizione del minore deve avvenire alla presenza del genitore o del tutore e può essere esclusa qualora la Commissione abbia già sufficienti elementi per una decisione positiva.

C * La tutela giurisdizionale

A seguito della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato, dopo l'audizione di cui all'art. 14 del regol. 303/2004, la Commissione può adottare le seguenti decisioni, secondo quanto previsto dall'art. 15 di detto regolamento:

1. **riconosce lo status** di rifugiato (art. 15, co. 2 lett. a),
2. **rigetta** la domanda e dunque nega il riconoscimento dello *status* (art. 15, co. 2 lett. b),
3. riconosce la **protezione umanitaria** e chiede al Questore di rilasciare un permesso di soggiorno per motivi umanitari (art. 15, co. 2 lett. c).

IPOTESI 1: RICONOSCIMENTO DELLO STATUS DI RIFUGIATO.

A seguito della decisione della Commissione di riconoscimento dello *status* di rifugiato, l'interessato ha **diritto ad avere:**

- il certificato di riconoscimento dello *status* (lo rilascia la Commissione)
- il permesso di soggiorno per rifugio politico (lo rilascia il Questore della città ove il rifugiato intende soggiornare)
- il titolo di viaggio (sostitutivo del passaporto; è necessario per potere uscire dall'Italia e richiedere in ogni luogo la protezione delle Autorità italiane)

Il rifugiato, inoltre, **ha diritto:**

- a svolgere tutte le attività lavorative, compresa quella di tipo autonomo, senza necessità di dimostrare la cd. “condizione di reciprocità”,
- ad essere iscritto al S.S.N (art. 34 TU 286/98)
- ad esercitare il diritto al ricongiungimento familiare, senza necessità di dimostrare il possesso dei requisiti di reddito ed alloggio (art. 29, co. 3 TU 286/98)
- a presentare la domanda di acquisto della cittadinanza, dopo 5 anni di soggiorno in Italia (art. 9, co. 1 lett. e) e art. 16, co. 2, legge 91/92)

Cessazione o revoca dello *status* di rifugiato politico

Il nuovo regolamento d.p.r. 303/2004 prevede una specificata procedura anche per il caso di cessazione delle ragioni che hanno consentito il riconoscimento dello *status* di rifugiato, ovvero di revoca dello *status*.

I presupposti.

La legge (D.L. 416/89) non indica quali siano i presupposti per la cessazione dello *status* né per la sua revoca, ragion per cui si può ipotizzare che:

- la **cessazione** possa intervenire in conseguenza di **ragioni oggettive**, vale a dire quando mutano le condizioni politiche e sociali che hanno determinato originariamente il diritto alla protezione, con conseguente cessazione del pericolo di persecuzione o discriminazione dell’interessato per mutamento oggettivo del contesto politico del Paese,
- la **revoca** possa intervenire in conseguenza di **ragioni soggettive**, vale a dire quando il rifugiato politico abbia ripreso contatti continuativi e stabili con il proprio Paese di appartenenza, nonostante in esso permanga il contesto politico e sociale che aveva determinato l’originaria protezione.

La procedura.

L’art. 20 del regol. 303/2004 prevede che:

- la competenza per la cessazione o la revoca del rifugio politico è attribuita alla Commissione nazionale asilo,
- l’istruttoria è svolta dalla questura territorialmente competente per il luogo ove soggiorna il rifugiato,
- la Commissione può disporre l’audizione dell’interessato (che può chiedere un solo rinvio, per motivi di salute o “per altri motivi debitamente certificati o documentati),
- la Commissione decide entro 30 gg. dall’audizione
- nel caso l’interessato non si presenti, la Commissione decide sulla base della documentazione in suo possesso.

Punto di attenzione

Si ritiene che, alla pari di qualsiasi altro procedimento amministrativo, anche questo debba rispettare le garanzie procedurali indicate nella **legge 241/90**, come modificata dalla legge 15/2005.

In particolare, a seguito dell'istruttoria del Questore, nel caso la Commissione nazionale ritenga vi siano i presupposti per la dichiarazione di cessazione o di revoca dello *status*, deve:

comunicare all'interessato **l'avvio del procedimento**, ex art. 7 L. 241/90, con **termine per presentare documenti e/o memorie scritte**, di cui la Commissione ha l'obbligo di tenere conto prima dell'adozione del provvedimento finale.

Detta comunicazione potrebbe essere effettuata anche dal Questore, prima dell'invio della documentazione alla Commissione, in quanto egli potrebbe essere ritenuto "responsabile del procedimento". In tal caso, i documenti e/o le memorie vanno inviate a Questore e da questi trasmesse alla Commissione nazionale.

Il responsabile del procedimento (Questore) può formulare una proposta di provvedimento (positivo o negativo) e nel caso l'organo competente (Commissione) se ne discosti, nel provvedimento devono essere indicate le ragioni della difformità.

A seguito della dichiarazione di cessazione o di revoca dello *status*, è necessario verificare se:

- l'interessato ha comunque diritto alla protezione umanitaria,
- l'interessato ha comunque diritto ad avere il permesso di soggiorno ad altro titolo (art. 5, commi 5, 6, 9 TU 286/98)

In ogni caso, **avverso la decisione** di cessazione o revoca dello *status* di rifugiato, l'interessato ha diritto a:

- **proporre ricorso davanti al Tribunale ordinario**,
- è probabile che venga ritenuta la **competenza territoriale** del solo Tribunale di Roma, in quanto è lì che ha sede la Commissione nazionale,
- in assenza di indicazioni da parte del legislatore, la proposizione del ricorso non pare soggetta a termini di decadenza.

IPOTESI 2: RIGETTO DELLA DOMANDA.

La decisione deve essere:

- adottata con **atto scritto e motivato** (art. 1-*quater* D.L. 417/89)
- **notificata** all'interessato, completa di **traduzione in lingua** conosciuta dall'interessato e con indicazione delle modalità di impugnazione (art. 2, co. 6 TU 286/98 e art. 4 regol. 303/2004)

Prima della adozione della decisione negativa, la Commissione deve comunicare al richiedente asilo che intende negare il riconoscimento dello *status*, così facendo applicazione dell'art. 10-*bis* della legge 241/90, come modificata dalla legge 15/2005.

L'art. 10-*bis* citato prevede che prima della decisione negativa la P.A. comunichi all'interessato i motivi in forza dei quali intende negare ciò che è stato richiesto, con termine di 10 gg. per la presentazione di memorie e/o documenti, dei quali la P.A. deve tenere conto nelle decisione finale.

La violazione di questo onere procedimentale è causa di annullamento del provvedimento finale.

Punto di attenzione

Nel caso la decisione **non sia notificata con traduzione in lingua effettivamente conosciuta dall'interessato**, può essere eccepita la nullità dell'atto in quanto la giurisprudenza ritiene che la corretta traduzione sia un elemento essenziale dell'atto destinato allo straniero ed incidente sul fondamentale diritto alla difesa.

Nei confronti della **decisione di rigetto dello status** di rifugiato può:

- essere proposto **ricorso davanti a Tribunale** ordinario
- con il medesimo ricorso si può richiedere **anche il riconoscimento della posizione di asilante ex art. 10³ Cost.**
- il richiedente potrà inoltre chiedere che **venga accertata la sua inespellibilità ex art. 19 TU 286/98.** e quindi chiedere che venga almeno riconosciuta la **protezione umanitaria.**
- il **luogo** ove proporre il ricorso pare essere quello **ove ha sede la Commissione territoriale** che ha adottato la decisione negativa o dove ha sede l'Avvocatura che difenda in giudizio l'operato della Commissione territoriale.

Punto di attenzione

Sulla competenza territoriale, né il D.L. 416/89 né il regol. 303/2004 offrono elementi certi in ordine alla competenza territoriale.

La questione, già sorta con riguardo ai provvedimenti di diniego dello *status* di rifugiato anteriori all'entrata in vigore del nuovo regolamento asilo, può essere oggi risolta nel senso di ritenere competente:

o il Tribunale del luogo ove ha sede la Commissione territoriale che ha adottato la decisione impugnata (art. 19 c.p.c.),

o il Tribunale del luogo ove ha sede l'Avvocatura distrettuale che difende in giudizio la Commissione territoriale (art. 25 c.p.c.).

Si ricorda che l'Avvocatura ha sede nel capoluogo di Regione, mentre le Commissioni territoriali sono insediate in città che non necessariamente coincidono con i capoluoghi di Regione.

Il **termine** per proporre ricorso:

La lettura del D.L. 416/89 e del regol. 303/2004 **non offre elementi di certezza sul termine per proporre ricorso.**

Per la procedura semplificata, infatti, l'art. 1-ter co. 6 D.L. 416/89 indica un termine solo per l'impugnazione della decisione sul riesame proposto dall'interessato (vedi sotto).

Per la procedura ordinaria, l'art. 1-quater D.L. 416/89 stabilisce che “*avverso le decisioni delle commissioni territoriali è ammesso ricorso al tribunale ordinario territorialmente competente che decide ai sensi dell'art. 1-ter, comma 6*”.

Il richiamo all'art. 1-ter, co. 6 non è al termine ma alla *forma* della decisione che adotta il Tribunale (in composizione monocratica).

Neppure l'art. 15 regol. 303/2004 indica alcun termine, ma si limita a richiamare la possibilità di proporre il riesame per coloro che sono trattenuti nei C.I.

Ciò significa che **non è previsto, in generale, alcun termine per il ricorso** avverso la decisione con cui la Commissione territoriale ha negato il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

L'unico termine previsto per l'impugnazione di una decisione della Commissione territoriale riguarda il **riesame (per la sola procedura semplificata)**: esso è di **15 gg.** dalla comunicazione delle decisione.

Punto di attenzione

Quando il termine è dubbio è **prudenziale** considerare il **termine più breve**.
Si consiglia, dunque, per non rischiare di incorrere in decadenze, di ricorrere entro il termine di 15 giorni.
Nel caso siano decorsi i termini per impugnare il mancato riconoscimento dello *status* di rifugiato, lo straniero potrà comunque richiedere il riconoscimento della posizione di asilante ex art. 10, co. 3, Cost., invocando il fatto di non poter esercitare, nel suo Paese i diritti e le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana.

Il **RIESAME**, tuttavia, **riguarda**:

- la **sola procedura semplificata** (art. 1-ter D.L. 416/89 – art. 16 regol. 303/2004)
- **esclusivamente** il caso di colui che, avendo richiesto lo *status*, sia **trattenuto** (facoltativamente od obbligatoriamente) **in un Centro di identificazione** (art. 1-bis, co. 1 lett. a) b) c) e co.2 lett. a) D.L. 416/89)

L'art. 1-ter D.L. 416/89 prevede, infatti, che solo coloro che sono trattenuti nei C.I. possano presentare istanza di riesame (**entro 5 gg.**) alla Commissione territoriale integrata da un componente della Commissione nazionale.

Detta “nuova” Commissione adotta la decisione (sul riesame) **entro 10 gg.**

L'art. 1-ter, co. 6 D.L. 416/89 (dedicato, appunto, al riesame) prevede che “L'eventuale ricorso avverso la decisione della commissione territoriale è presentato al tribunale [...] **entro quindici giorni**, anche dall'estero tramite le rappresentanze diplomatiche”.

Nello stesso senso stabilisce anche l'art. 16, co. 4, regol. 303/2004.

Il ricorso non sospende l'allontanamento del richiedente asilo dall'Italia.

Punto di attenzione

Pur in assenza di un effetto sospensivo, a seguito della presentazione del ricorso davanti al Tribunale, il richiedente asilo può chiedere detta sospensione al giudice, presentando **un ricorso in via cautelare ex art. 700 c.p.c.** e quindi chiedere anche il diritto di ottenere un permesso di soggiorno temporaneo, per il periodo necessario alla conclusione del giudizio (Trib. di Firenze 28/03/2003, Corte d'appello di Firenze 17/04/2003)

Il richiedente asilo, (nella procedura semplificata) **può chiedere al Prefetto** la sospensione dell'allontanamento, chiedendo di essere autorizzato a rimanere sul territorio nazionale “*fino all'esito del ricorso*” (art. 1-ter co. 6 D.L. 416/89 – art. 17 regol. 303/2004)

Il Prefetto decide entro 5 gg. (art. 17, co. 3, regol. 303/2004).

Il regolamento nulla dice in ordine alle eventuali modalità di impugnazione del provvedimento del Prefetto. Si ritiene, tuttavia, che **alla pari di ogni altro provvedimento amministrativo, anche questo sia impugnabile.**

Per ragioni di razionalità della materia, si ritiene che l'impugnazione possa essere proposta davanti al Tribunale ordinario, essendo questo competente in materia di asilo e rifugio politico.

IPOTESI 3: LA PROTEZIONE UMANITARIA.

La Commissione territoriale può decidere di rigettare la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato ma, nel contempo, può riconoscere la protezione umanitaria, chiedendo al Questore di rilasciare un **permesso di soggiorno umanitario** (art. 1-*quater*, co. 4 D.L. 416/89 - art. 15, co. 2 lett. c) regol. 303/2004).

Le ragioni della protezione umanitaria sono varie, da quelle riferite al rischio di essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti (art. 3 Conv. europea diritti uomo) a quelle indicate nell'art. 19, co. 1 TU 286/98.

Il richiedente asilo a cui sia stata riconosciuta la protezione umanitaria **può, tuttavia, impugnare la decisione con cui gli è stato negato lo status di rifugiato**, in quanto egli ha comunque un interesse ad

ottenere dall’Autorità giudiziaria una pronuncia in merito ad un diritto – il rifugio politico – che offre maggiori garanzie e tutele.

Il ricorso va proposto nelle forme e con le modalità previste per il provvedimento di diniego dello status, sopra indicate nell’ipotesi 2.

Il ricorso non comporta la perdita del permesso di soggiorno per protezione umanitaria.

Il permesso di soggiorno per protezione umanitaria ha le seguenti facoltà:

- consente lo svolgimento di attività lavorativa (art. 14 regol. 334/2004)
- può essere convertito in permesso di soggiorno per lavoro (art. 14, co.3, regol. 334/2004 e circol. Ministero interno n. 400/A/2004/1046/P/12.229.0 del 4.3.2005)

Altri provvedimenti per i quali può essere invocata la tutela giurisdizionale

1. * Il respingimento alla frontiera (art. 1, co. 6 DL 416/89)

L'art. 1, co. 4, D.L. 416/89 prevede una serie di ipotesi in cui “*non è consentito l'ingresso*” in Italia del richiedente asilo (vedi: “i presupposti”).

In tali ipotesi può essere adottato un provvedimento di respingimento, in relazione al quale l'art. 1, co. 6 prevede la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale.

La norma non chiarisce quale sia il giudice competente (se il Tar o il Tribunale ordinario) ma si ritiene che, a seguito della sentenza n. 907/99 della Corte di cassazione, sia competente esclusivamente il Tribunale ordinario.

Per ragioni di analogia con quanto previsto in materia di provvedimenti di allontanamento, si ritiene che sia **territorialmente competente** il Tribunale del luogo ove ha sede l'Autorità che ha emesso il provvedimento.

Punto di attenzione

E' noto che con il D.L. 241/2004, è stata attribuita ai Giudici di pace la competenza in materia di ricorsi avverso i decreti di espulsione. Potrebbe, dunque, affermarsi che anche i provvedimenti di respingimento adottati nei confronti dei richiedenti asilo siano attratti nella competenza del Giudice di pace.

Tuttavia, appare più razionale ritenere che in materia di asilo e rifugio politico vi sia l'esclusiva competenza del Tribunale ordinario, anche in relazione a provvedimenti diversi da quello che decide sul riconoscimento dello *status* ma che rispetto ad esso sono propedeutici e finalizzati a rendere effettivo il diritto stesso.

2 * Il provvedimento di irricevibilità della domanda

La legge non indica né la forma del provvedimento né, conseguentemente, le modalità di impugnazione.

Si ritiene, tuttavia, che alla pari di ogni altro provvedimento amministrativo debba essere adottato in **forma scritta e motivata** e possa essere **proposta impugnazione** davanti all'Autorità giudiziaria ordinaria (Tribunale), ex art. 3 legge 241/90.

Il luogo ove proporre il ricorso è quello ove ha sede l'Avvocatura di Stato che difende l'Autorità che ha emesso il provvedimento di irricevibilità.

3 * La convalida del trattenimento (sia obbligatorio che facoltativo)

Anche in questo caso la legge non indica espressamente alcun mezzo di ricorso giurisdizionale, nonostante il trattenimento sia certamente una misura che incide sulla libertà personale del richiedente asilo nel caso di trattenimento obbligatorio (e perciò sottoposta alle garanzie di cui all'art. 13 della Costituzione: la misura deve, cioè, essere disposta dall'autorità giudiziaria o da questa ratificata entro 48 ore dall'adozione), e limitativa del diritto al soggiorno nel caso di trattenimento facoltativo. In questa

ultima ipotesi, peraltro, l'allontanamento non autorizzato dal C.I. comporta la rinuncia alla domanda di riconoscimento del rifugio politico.

Proprio perché hanno la natura sopra indicata, si ritiene che, anche in assenza di indicazioni del legislatore, entrambi i trattenimenti (obbligatorio e facoltativo) debbano essere valutati dall'Autorità giudiziaria che, per ragioni di uniformità, non potrà che essere il Tribunale ordinario.

4 * Il provvedimento di decadenza della domanda, conseguente all'allontanamento non autorizzato dal C.I. (art. 1-ter, co. 4 D.L. 416/89 – art. 9 regol. 303/2004).

5 * Il provvedimento del funzionario di prefettura del C.I. che nega al trattenuto il permesso temporaneo di allontanamento (art. 9, co. 2 regol. 303/2004).

Anche in questi casi la legge non indica espressamente alcun mezzo di ricorso giurisdizionale.

Si ritiene, tuttavia, che alla pari di ogni altro provvedimento amministrativo, anche questi possano essere **impugnati** davanti all'Autorità giudiziaria (ex art. 3 legge 241/90), che per ragioni di uniformità, non potrà che essere il Tribunale ordinario.

Punto di attenzione

Considerata l'assenza di indicazioni del legislatore e la delicatezza della materia, si consiglia di rivolgersi con rapidità ad un avvocato, che potrà tentare i mezzi di ricorso.

Patrocinio a spese dello stato

Lo straniero - e dunque anche il richiedente asilo - può essere ammesso al patrocinio a spese dello Stato (TU 115/2002).

Tuttavia, l'art. 119 del TU 115/2002 prevede che questo diritto possa essere esercitato dallo "*straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare*".

Pertanto, se lo straniero che propone la domanda giudiziale di accertamento del diritto di asilo è titolare (o lo è stato sino a poco tempo prima) di un permesso di soggiorno (per qualsiasi motivo, anche per turismo) potrà proporre la domanda al Consiglio dell'Ordine degli avvocati o direttamente al Giudice. Nel caso, invece, non abbia mai avuto alcun titolo di soggiorno sarà difficilmente ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Presupposti per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato:

avere un reddito non superiore a € 9.296,22 (art. 76 d.p.r. 115/2002), importo aggiornato ogni due anni, secondo gli indici Istat;

le ragioni per le quali intende rivolgersi al giudice devono essere "*non manifestamente infondate*" (ciò significa che l'organo che deve decidere sulla domanda di ammissione al patrocinio a spese dello Stato valuta, sia pur sommariamente, i motivi per i quali si intende proporre una causa).

La domanda va presentata al Consiglio dell'Ordine degli avvocati del luogo ove si intende presentare la causa o direttamente al magistrato (se la causa è già iniziata).

L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato vale per tutti i gradi di giudizio.

D * IL D.L.G. N. 140/2005 DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2003/9/CE DEL CONSIGLIO DEL 27.1.2003

(parte di : Schiavone)

SCHEDE TEMATICHE

1. Assistenza sanitaria

L'assistenza sanitaria è garantita a tutti i cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale indipendentemente dal titolo di soggiorno. Ovviamente diverse saranno le modalità d'accesso e le tipologie di prestazioni garantite.

Per quanto riguarda i cittadini stranieri, e loro familiari regolarmente soggiornanti, titolari di permesso di soggiorno per Asilo, Motivi Umanitari, Richiesta d'asilo, l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale è obbligatoria e prevede parità di assistenza (salvo diversamente specificato, es. assistenza all'estero) del cittadino italiano.

Per quanto riguarda la compartecipazione alla spesa (ticket), il richiedente asilo è assimilato all'iscritto al collocamento e pertanto è esonerato.

(NdR. Alla luce della nuova possibilità di poter svolgere una attività lavorativa dopo i sei mesi di richiesta d'asilo, si ritiene che tale esonero sia previsto fino a quando anche il richiedente asilo non svolge attività lavorativa. Ad oggi non risultano siano state emanate circolari che chiariscano tale aspetto.)

Di seguito si riportano stralci relativi all'assistenza sanitaria di rifugiati, beneficiari di protezione umanitaria e richiedenti asilo, tratti dalla circolare del Ministero della Sanità n. 5 del 24/03/2000.

Indicazioni applicative del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" – Disposizioni in materia di assistenza sanitaria.

L'art. 34 del testo unico ed il relativo art. 42 del regolamento di attuazione affermano l'obbligo e le modalità dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale dei seguenti soggetti:

- a) ...;
- b) stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

...

Nel punto b) sono, invece, specificamente indicati, quali destinatari dell'assicurazione obbligatoria, tutti gli stranieri che, in relazione alle disposizioni che disciplinano il rilascio del permesso di soggiorno, abbiano ottenuto il permesso stesso o ne abbiano chiesto il rinnovo per i seguenti motivi:

- 1) ...;
- 2) ...;
- 3) ...;

4) asilo politico: ...;

5) asilo umanitario: (...);

6) richiesta di asilo: (...). Rientra in questa fattispecie la tutela del periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno, e viene documentata mediante esibizione della ricevuta di presentazione dell'istanza alle autorità di polizia;

...

Deve essere sottolineato che l'iscrizione al S.S.N. del cittadino straniero, in quanto assicurato obbligatoriamente, non solo consegue direttamente al provvedimento emanato da un'altra amministrazione ma ha altresì valore ricognitivo e non costitutivo del diritto all'assistenza sanitaria, proprio perché il diritto insorge con il verificarsi dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge (rilascio del permesso di soggiorno per i motivi suindicati), pur in assenza di iscrizione alla U.S.L..

Conseguentemente in presenza di tali requisiti e presupposti non soltanto si deve provvedere, anche d'ufficio, all'iscrizione al S.S.N. ma altresì ad erogare immediatamente le prestazioni sanitarie necessarie. Altra conseguenza di tale principio è che il rilascio del permesso di soggiorno, purché la richiesta di quest'ultimo sia stata presentata entro i termini previsti dall'art. 5 del testo unico, fa retroagire il diritto all'assistenza sanitaria dello straniero, in quanto regolarmente soggiornante, alla data di ingresso in Italia. Le considerazioni sopra espresse conducono quindi ad affermare, tenuto conto che il permesso di soggiorno deve essere rilasciato prima dell'iscrizione obbligatoria al S.S.N., che gli oneri relativi alle prestazioni urgenti ed essenziali eventualmente erogate ad un cittadino straniero, in attesa del rilascio del permesso di soggiorno, possono essere riconosciuti o rimborsati dalla U.S.L. territorialmente competente, una volta che sia stata formalizzata l'iscrizione.

...

Si deve precisare riguardo al cittadino straniero con permesso di soggiorno per richiesta di asilo che, non essendo stata data a tali soggetti facoltà di intrattenere regolari rapporti di lavoro durante il periodo di richiesta di asilo, le prestazioni sanitarie, sono fornite in esenzione dal sistema di compartecipazione alla spesa assimilandoli ai disoccupati iscritti alle liste di collocamento.

...

In ordine all'iscrizione al Servizio sanitario nazionale il suddetto art. 42 del regolamento di attuazione prevede che lo straniero, in relazione alle norme sulle iscrizioni anagrafiche di cui all'art. 15 del regolamento di attuazione, è iscritto, unitamente ai familiari a carico, negli elenchi degli assistibili dell'unità sanitaria locale nel cui territorio ha la residenza anagrafica ovvero, in mancanza di essa, l'effettiva dimora. Per luogo di effettiva dimora si intende il domicilio indicato nel permesso di soggiorno, fermo restando quanto disposto dall'art. 6, commi 7 e 8, del testo unico.

2. Lavoro

L'accesso al mercato del lavoro, uno dei tanti temi ancora non regolato nella sua interezza da una legge specifica sul diritto d'asilo, risente, per molti versi, dell'incertezza, della mancanza di conoscenza e soprattutto della discrezionalità che può essere di volta in volta messa in campo dagli imprenditori e dagli stessi richiedenti asilo. Questo vuoto normativo è stato solo parzialmente colmato dalla previsione contenuta nell'articolo 11 ("Lavoro e formazione professionale") del decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140, contenente l'Attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, che recita:

"1. Qualora la decisione sulla domanda di asilo non venga adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non possa essere attribuito al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta asilo è rinnovato per la durata di sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento.

2. Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi del comma 1 non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

3. Il ritardo è attribuito al richiedente asilo, in particolare, nei seguenti casi: presentazione di documenti e certificazioni false relative alla sua identità o nazionalità o, comunque, attinenti agli elementi della domanda di asilo; rifiuto di fornire le informazioni necessarie per l'accertamento della sua identità o nazionalità; mancata presentazione del richiedente asilo all'audizione davanti l'organo di esame della domanda, nonostante la convocazione sia stata comunicata presso il centro di accoglienza ovvero nel luogo del domicilio eletto, fatti salvi i motivi di forza maggiore.

4. Il richiedente asilo, che svolge attività lavorativa, ai sensi del comma 1, può continuare ad usufruire delle condizioni di accoglienza, erogate dai servizi attivati ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto legge, nel centro assegnato e a condizione di contribuire alle relative spese. Il gestore del servizio di accoglienza determina l'entità e le modalità di riscossione del contributo, tenendo conto del reddito del richiedente e dei costi dell'accoglienza erogata. Il contributo versato non costituisce corrispettivo del servizio ed è utilizzato per il pagamento delle spese di accoglienza erogate a favore del richiedente che lo versa".

Tale disposizione è di notevole rilevanza ai fini della possibilità per i richiedenti asilo di trovare opportunità lavorative a seguito dei primi mesi di soggiorno in Italia, e dopo aver eventualmente ricevuto il contributo economico concesso dalla Prefettura. E' da segnalare per questo motivo, l'iniziativa del CIAC di Parma, che ai richiedenti asilo già presenti in Italia e che hanno presentato richiesta di asilo prima dell'entrata in vigore del decreto n.140, fa compilare il formulario in allegato, in modo tale da rinnovare il permesso di soggiorno senza avere riportato sul permesso di soggiorno la vecchia dicitura "con divieto di svolgere attività lavorativa".

L'articolo 14 del decreto n.140 infatti ("Disposizioni transitorie") riporta, al comma 1, che "Le disposizioni di cui all'articolo 11, commi 1,2,3 e 5, si applicano anche ai richiedenti asilo titolari di permesso di soggiorno, la cui domanda di asilo è pendente alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Un'ultima annotazione riguarda le difficoltà incontrate da diversi rifugiati nel momento della stipula di un nuovo contratto di lavoro. In particolare, alcuni datori di lavoro chiedono anche a loro la dimostrazione dei requisiti per la stipula del contratto di soggiorno e nello specifico l' idoneità dell'alloggio. Ai rifugiati però non è richiesta la dimostrazione dell' idoneità dell'alloggio nemmeno per il ricongiungimento, e tale norma sembrava doversi estendere anche al contratto di soggiorno. A fare chiarezza su questo punto è arrivata la Circolare 22 ottobre 2005 del Ministero dell'Interno, che potrà essere esibita ai datori di lavoro troppo rigidi nell'applicare le indicazioni già contenute nella Circolare n.9/2005 del Ministero del Lavoro. E' interessante notare come tale disposizione si applichi anche ai beneficiari di protezione umanitaria, esentati, come i rifugiati, dal dimostrare l' idoneità dell'alloggio, almeno fino al momento del rinnovo del permesso di soggiorno con conversione a lavoro. All'interno della circolare del 22 ottobre 2005, è contenuta anche la nuova dicitura che verrà scritta sui permessi di soggiorno rilasciati dopo l'entrata in vigore del decreto n.140/2005. Nella circolare infatti si ricorda che "L'inserimento del nuovo permesso di soggiorno negli archivi di Polizia avverrà con la parola chiave "ASIL2" e riporterà la dicitura "Richiesta asilo - consente di svolgere attività lavorativa ai sensi dell'articolo 11 del Decreto Legislativo n.140/05". Di seguito si riporta un interessante documento di approfondimento sul tema dell'accesso al lavoro per richiedenti asilo, tratto dal documento del CIR (dicembre 2004) "I richiedenti asilo: accesso al mercato del lavoro e alla formazione professionale":

"L'esame delle normative vigenti nei nostri paesi partner relativamente all'accesso al lavoro e alla formazione dei richiedenti asilo ci ha permesso di evidenziare che la concessione dell'autorizzazione al lavoro e alla formazione supportati da una minima assistenza sociale non attraggono numeri maggiori di richiedenti asilo (es. Grecia versus Germania). Negare il lavoro ai richiedenti asilo pone tutta la responsabilità dell'accoglienza socio-economica direttamente sullo Stato che, secondo le forme di assistenza sociale vigenti, attrae anche coloro che non hanno intenzione di lavorare.

Il **diritto al lavoro** è un diritto umano (art. 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, 1948). Esiste così un obbligo morale (che troverà successivamente anche valenza giuridica) per le società civili a non negare l'accesso al mercato del lavoro, poiché le pari opportunità rappresentano il fondamento della libertà e della dignità degli esseri umani. Tale divieto non permette agli individui di sviluppare il loro pieno potenziale (infatti, lunghi periodi di inattività portano ad un intorpidimento delle capacità professionali).

La ricerca Asycult ha cercato di dimostrare che se ci fosse un flusso libero di lavoro, la produzione potrebbe più che raddoppiare. In generale i richiedenti asilo non sostituiscono il lavoro dei locali, così le loro capacità e qualifiche professionali possono essere complementari a quelle degli europei.

A parte, quindi, le ragioni di ordine sociale, esistono anche delle ottime ragioni di ordine economico per far accedere i richiedenti asilo al mercato del lavoro.

Principi legali ed etici che regolano l'accesso al mercato del lavoro dei richiedenti asilo

ICESCR (Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali)

Il **Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali** è di stampo inclusivo... significa che il godimento dei diritti deve essere garantito a tutti.

Il principio dell'ICESCR si basa su “**nessuna distinzione fra cittadini e stranieri**” per il godimento di tutti i diritti dell'ICESCR nei paesi industrializzati; sulla **proibizione** di restrizioni nella concessione di diritti non economici da parte degli stati. Gli Stati hanno **l'obbligo di rispettare, proteggere e soddisfare** (tali diritti), cioè di **astenersi dall'interferire** con le libertà individuali; **evitare che altri individui interferiscano** con i diritti dei singoli, **assicurare** il soddisfacimento delle **esigenze** (fondamentali) di un soggetto che non possa garantirsele da solo attraverso lo sforzo personale. Se garantito questo obbligo la persona non avrà un'**immediata** e piena realizzazione ma si svilupperà in base alle massime risorse statali a disposizione, in previsione della sua piena realizzazione.

Il Comitato dell'ICESCR chiede agli Stati di “**garantire il soddisfacimento del minimo essenziale** di tali diritti...” o altrimenti di dimostrare che il non riuscire a provvedere alle necessità di una persona non dipenda dalla sua volontà quindi necessita di aiuto da altri Stati. Tutto ciò dovrebbe essere attuato **anche senza discriminazioni** basate su qualsiasi motivo, inclusi “**l'origine nazionale**” o “**la razza, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra condizione**”. La discriminazione spesso si basa sull'appartenenza ad un gruppo o su presunte caratteristiche, senza riguardo alle differenze individuali in capacità e in potenzialità, nei bisogni, nel merito ecc., che differenzino il soggetto rispetto al gruppo con il quale viene messo a confronto (cittadini, o altri sottogruppi di stranieri). Si dice che la discriminazione sorga anche quando esista **una qualche differenza irrazionale o arbitraria senza uno scopo legittimo o una giustificazione** oggettiva (interesse pubblico?), e non c'è una relazione razionale di **proporzionalità** fra lo scopo e i mezzi impiegati.

Questa discriminazione spesso giustificabile coesiste con una **azione affermativa** che garantisce che gli individui non siano “permanentemente danneggiati” in modo da non potersi formare una esistenza indipendente e da non poter migliorare. Praticamente, una discriminazione è ragionevole solo se è **compatibile con le norme previste dal Patto**: cioè ancora una volta una **protezione minima ragionevole, il rispetto e la previsione** per tutti (in termini di accesso al lavoro, all'istruzione ecc.) vengono considerati come base per la costruzione del loro destino.

L'art. 4 dell'ICESCR o **clausola di limitazione** afferma soltanto che qualsiasi restrizione imposta **dovrebbe essere sempre “prevista dalla legge e compatibile con la natura dei diritti stessi e allo scopo di promuovere il benessere generale in una società democratica”**. Tale discriminazione non

dovrebbe mai essere perpetrata a spese di una parte della società, cioè dovrebbe essere (non-) aggiuntiva, compensatoria o affermativa, ma non “sottrattiva” e “privativa” dei diritti umani fondamentali.

In particolare con riferimento al diritto al lavoro, l’art. 6 recita :

“gli Stati...riconoscono il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni **individuo** di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto o accettato e prenderanno le misure appropriate per garantire tale diritto....Le misure che ciascuno degli Stati dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l’elaborazione di politiche e tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico.....”

Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato (CRSR)

La Convenzione non si pronuncia in alcun modo sullo status del richiedente asilo. Un’estensione in via interpretativa dei diritti che prevedono il diritto al lavoro subordinato all’articolo 17 e del lavoro autonomo all’articolo 18 (garantiti al rifugiato riconosciuto) a beneficio dei richiedenti asilo non è mai stata proposta, diversamente dall’articolo 33 (principio di non refoulement) che per la sua stessa natura deve essere applicato non solo nei confronti del rifugiato riconosciuto ma anche nei confronti del richiedente asilo.

La differenza fra diritti dei rifugiati e richiedenti asilo si concentra spesso sul significato di “presenza fisica” / “residenza legale”, connessa direttamente al periodo successivo al riconoscimento giuridico dello status di rifugiato. La semplice “presenza fisica”, che non sempre equivale a “residenza legale” comporta il godimento immediato dei diritti umani fondamentali, incluso il diritto all’istruzione, al lavoro e alla ricerca di un lavoro priva di ostacoli. Se si aggiunge anche una “presenza legale” data appunto dal possesso di un permesso di soggiorno, anche temporaneo, per richiesta di asilo la posizione si rafforza e il godimento dei diritti si estende ad altri ambiti.

Giustizia e onestà impongono che **i richiedenti asilo che attendono la determinazione del loro status di rifugiato siano considerati come legalmente presenti** nel territorio. La “presenza legale” non dovrebbe essere collegata alla “determinazione dello status”, altrimenti gli stati potrebbero negare indefinitamente ai rifugiati i loro diritti, derivanti dalla Convenzione, semplicemente rifiutandosi di verificare il loro status. La “presenza legale” dovrebbe essere analoga al principio “dell’innocenza fino a prova di colpa”.

Carta sociale europea (ESC) come emendata nel 1991

La previsione di: “ogni persona deve avere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente intrapreso” (Parte I- punto 1) e ogni persona “ha diritto ad adeguati mezzi di orientamento e formazione professionale” (Parte I- punti 9-10) riporta ancora alla condizione della “regolare residenza” del rifugiato ai fini del godimento di quanto previsto dalla Carta (come specificato nell’Annesso alla ESC emendata,

fonte normativa regionale relativa alla previsione dei diritti economici e sociali nell'ambito del Consiglio d'Europa.

La “residenza legale” (‘résidence régulière’) comprende (implicitamente) la “presenza legale” e questa condizione legittima anche il richiedente asilo a fruire dei diritti economici e sociali previsti.

Normativa dell'Unione Europea

Come definito in seno al Consiglio Europeo di Tampere nel 1999, la previsione di un Regime europeo comune in materia di asilo deve includere le condizioni comuni minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo. Su questa base, fra le condizioni di accoglienza necessarie e sufficienti a garantire un livello di vita dignitoso dei richiedenti asilo in Europa si prevede l'autorizzazione al lavoro. La Direttiva UE sugli standard minimi per l'accoglienza dei richiedenti asilo, approvata dal Consiglio il 27 gennaio 2003 n.2003/9/CE, prescrive, all'articolo 11, la possibilità di accesso al mercato del lavoro dei richiedenti asilo. Dovere degli Stati membri è di definire il periodo di tempo durante il quale il richiedente asilo non ha accesso al mercato del lavoro, prescrivendo comunque che il periodo massimo sia un anno, oltre il quale devono definirsi le condizioni alle quali è concesso il diritto al lavoro, che non potrà essere revocato durante le procedure di ricorso avverso una decisione negativa di riconoscimento dello status, qualora il ricorso abbia effetto sospensivo (in Italia il ricorso non ha effetto sospensivo!).



Spett.le
Questura di
Ufficio Immigrazione

**MEMORIA
NEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO VOLTO
AL RINNOVO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO
(ex art. 22 L. 241/90)**

Io sottoscritto COGNOME E NOME, nato a in il attualmente dimorante nel comune di in via

PREMESSO

- Che il sottoscritto è titolare di permesso di soggiorno per motivo di richiesta di asilo a far data del
- Che ad oggi sono in attesa della convocazione presso la Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato, oggi denominata Commissione Nazionale per il Diritto di asilo, da circa ... mesi;
- Che attualmente mi trovo nella condizione di possedere un permesso di soggiorno che reca il timbro *Con divieto di svolgere attività lavorativa* e che rinnovo ogni tre mesi da un anno;
- Che, in data 21 ottobre 2005, è entrato in vigore il D.L. 30 maggio 2005, n.140 che all'art.1 prevede che: *“Qualora la decisione sulla domanda di asilo non venga adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non possa essere attribuito al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta asilo è rinnovato per la durata di sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento”*;
- Che l'art. 14 del medesimo testo di legge, Norme transitorie, prevede espressamente che: *“Le disposizioni di cui all'articolo 11, commi 1, 2, 3 e 5, si applicano anche ai richiedenti asilo titolari di permesso di soggiorno, la cui domanda di asilo è pendente alla data di entrata in vigore del presente decreto.”*
- Che il lasso di tempo sin ad oggi trascorso, in attesa della definizione della procedura di riconoscimento, non è in alcun modo attribuibile al sottoscritto, il quale si è sempre reso disponibile alle necessità del caso e di legge;
- Che risultano soddisfatti tutti i requisiti previsti dall'art. 11 del predetto D.L. 140/2005.

Tutto ciò premesso,

CHIEDO

- Che in sede di rinnovo mi venga rilasciato un permesso di soggiorno della durata di sei mesi con permesso di svolgere attività lavorativa, ai sensi dell'art. 11 D.L. 140/2005, entrato in vigore in data 21 Ottobre 2005;

- Che il permesso rechi la dicitura “Richiesta di asilo – consente di svolgere attività lavorativa ai sensi dell’art. 11 del Decreto Legislativo n. 140/05” come disposto dalla nota Prot. 400/C/2005/1170/P/15.1.12 del 22 ottobre 2005.

....., li

Firma



3. Formazione professionale e Scuola

E' – parallelamente al tema del lavoro – l'articolo 11 del decreto n.140/2005, a rappresentare il punto forte di novità per quanto riguarda la formazione professionale dei richiedenti asilo. Con il comma 5 dell'articolo 11 infatti si va a stabilire con maggiore precisione ciò che era già stato anticipato dal DM 25 marzo 1998, n.142. Il comma 5, articolo 11, decreto n.140/2005 infatti recita: "I richiedenti asilo, inseriti nei servizi, di cui all'articolo 1-sexies del decreto legge, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente asilo".

Nel DM 25 marzo 1998, n.142 infatti, ("Regolamento recante norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della L.24 giugno 1997, n.196, sui tirocini formativi e di orientamento") l'articolo 8 ("Estensibilità ai cittadini stranieri") attraverso il quale molte amministrazioni locali e centri di formazione hanno inteso estendere la possibilità di tali strumenti di formazione anche ai richiedenti asilo, recita che: "Le presenti disposizioni sono estese ai cittadini comunitari che effettuino esperienze professionali in Italia, anche nell'ambito di programmi comunitari, in quanto compatibili con la regolamentazione degli stessi, nonché ai cittadini extracomunitari, secondo principi di reciprocità e criteri e modalità da definire mediante decreto del Ministro del Lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'Interno, della pubblica istruzione e il Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica".

Sotto tale ambito sono stati quindi legittimati i tirocini formativi e di orientamento, che non si configurano come rapporti di lavoro, ma come strumenti più flessibili e burocraticamente più semplici che permettono alla persona in attesa della definizione del proprio status di acquisire un'esperienza lavorativa a scopi formativi. Dalla lettura infatti della normativa sopra riportata appare evidente che – come sottolineato esplicitamente all'art.1 del DM n.142/1998 ("Finalità"): "I rapporti che i datori di lavoro privati e pubblici intrattengono con i soggetti da essi ospitati ai sensi del comma 1, non costituiscono rapporti di lavoro".

In questo modo quindi le esperienze formative di durata pari a sei mesi ad esempio, possono essere di fondamentale importanza nel periodo che il nuovo decreto n.140/2005 assegna per l'attesa della possibilità di lavoro, in modo tale da riuscire a vedere anche certificate proprie competenze acquisite e ottenerne delle nuove.

Come già indicato nel caso del lavoro, l'art.14 del decreto n.140 ("Disposizioni transitorie"), al comma 1 prevede che "Le disposizioni di cui all'art.11, commi 1,2,3 e 5 [quest'ultimo dedicato alla formazione], si applicano anche ai richiedenti asilo titolari di permesso di soggiorno, la cui domanda di asilo è pendente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

I richiedenti asilo politico, in possesso di cedolino attestante la richiesta inoltrata in questura o di permesso di soggiorno per richiesta di asilo politico, convenzione di Dublino, motivi umanitari o asilo politico, hanno diritto all'accesso all'istruzione ovvero possono iscriversi a regolari corsi di studio o formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente asilo (art.11 Dlg.140/2005). L'art.2 c.1 del TU 286/'98 prevede che agli stranieri presenti nel territorio dello stato vengano riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.

L'art.10 c.2 del Dlg.140/2005 dispone che i minori richiedenti asilo o i minori figli di richiedenti asilo siano soggetti all'**obbligo scolastico**, ai sensi dell'art.38 del TU 286/'98, ovvero ai minori si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica.

Di seguito si riporta un interessante documento di approfondimento sul tema dell'accesso al lavoro per richiedenti asilo, tratto dal documento del CIR (dicembre 2004) "I richiedenti asilo: accesso al mercato del lavoro e alla formazione professionale".

La formazione è uno dei fattori chiave per un'integrazione di successo. Il sistema educativo/formativo gioca un ruolo essenziale non solo nell'acquisizione di conoscenza ma anche come strumento per acquisire le informazioni formali ed informali sulle norme ed i valori nella società nonché come ponte culturale.

In Europa, l'accesso alla formazione professionale e tecnica si presenta leggermente differente fra ragazzi/giovani e adulti richiedenti asilo. Mentre i ragazzi richiedenti asilo hanno diritto all'istruzione primaria e secondaria (in quanto minori di 18 anni), quindi anche ad una formazione professionale che tuttavia non comporti un immediato ingresso nel mondo del lavoro, gli adulti non hanno invece diritto a frequentare corsi di formazione professionale finalizzati ad un contratto di lavoro, dato il generale divieto di accesso al lavoro come conseguenza immediata della formazione seguita. Si presentano inoltre ulteriori problemi per quel che riguarda il riconoscimento degli eventuali loro titoli accademici o di formazione conseguiti nel paese di origine finché non si concluda la procedura di asilo.

Da un'**analisi** dei costi/benefici, quale fondamento sociale ed economico, è più "caro" negare ai richiedenti asilo l'accesso alla formazione perché ostacola l'integrazione e si ripercuote in disoccupazione di lungo periodo e in una dipendenza dal sistema di assistenza sociale (soprattutto nel caso in cui non esistano reti sociali). Questo costo aumenterà con il protrarsi del periodo nel quale non è concesso alle persone di accedere alla formazione in modo che diventino parte integrante della società ospitante (integrazione). Inoltre, questa situazione rende anche più difficoltosa una reintegrazione nella società di origine poiché non si possiede nulla dopo aver passato un lungo periodo a cercare un futuro migliore. Da qui deriva la resistenza di alcune persone al rimpatrio.

La formazione a fini professionali non è un privilegio e non deve mai dipendere dallo status legale della persona. E' una responsabilità collettiva (che avvantaggia sia i richiedenti asilo che la società ospitante) poiché riduce l'esclusione sociale e la tendenza verso la criminalità che non conosce confini internazionali. Un esempio di buona pratica europea si riscontra in Belgio, dove i richiedenti asilo hanno accesso all'istruzione per gli adulti e al sistema di formazione a parità con i nazionali.

Principi legali ed etici che regolano l'accesso dei richiedenti asilo alla formazione

Dichiarazione universale dei diritti umani

Articolo 26(1): Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere ugualmente accessibile a tutti sulla base del merito.

Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali

Articolo 6(2): ...le misure che ciascuno degli stati parti del presente Patto dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di questo diritto comprenderanno programmi di orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo.....

Posizione delle ONG: es. Consiglio europeo per i rifugiati e gli esuli (ECRE)

Le ONG, incluso l'ECRE, ritengono che l'istruzione e la formazione dovrebbero essere dei benefici sociali standard, accessibili ai richiedenti asilo sin dalle prime fasi dell'accoglienza...

Una politica inclusiva dell'istruzione e della formazione faciliterebbe sia l'integrazione nella società ospitante, sia la reintegrazione dopo il rimpatrio nel paese di origine. Per realizzare un reciproco scambio e conoscenza, i servizi di formazione professionale dovrebbero essere integrati con i servizi normalmente elargiti ai cittadini nazionali.

4. Matrimonio

La possibilità di contrarre matrimonio con rito civile da parte del cittadino straniero è ammessa anche in assenza di un valido titolo di soggiorno.

Per potere celebrare un matrimonio civile, e religioso avente effetti civili, occorre fare richiesta di pubblicazioni presso il Comune ove una delle due parti è residente.

Possono farne richiesta:

- le cittadine e i cittadini che hanno compiuto 16 anni e non 18; in questo caso è necessaria l'autorizzazione del Tribunale dei Minorenni;
- le cittadine e i cittadini maggiorenni che hanno lo stato libero, cioè non legati da un precedente matrimonio civile o religioso con effetti civili.

Oltre allo stato libero è necessario che le persone che decidono di sposarsi non siano legate da vincoli di parentela, di affinità di adozione e affiliazione nei gradi stabiliti dal Codice Civile.

Nel caso uno o entrambi, avessero precedentemente già contratto matrimonio con altra persona, è necessario che sia intervenuta la cessazione degli effetti civili del precedente matrimonio.

La dimostrazione dello "stato libero" è nel caso di richiedenti asilo, rifugiati e motivi umanitari il documento che spesso crea maggior dubbi su come ottenerlo.

Al cittadino straniero di norma questo documento "Dichiarazione di nulla-osta" è rilasciato in Italia dall'autorità diplomatica (consolato o Ambasciata) del proprio paese presente in Italia. Tale nulla osta deve essere legalizzato o presso la Prefettura dove ha sede l'Autorità diplomatica o presso la Prefettura della propria città, sempre che non si tratti di paese esente da legalizzazione (Austria, Belgio, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Macedonia, Norvegia, Olanda, Portogallo, Repubblica di S. Marino, Slovacchia, Slovenia, Svizzera, Spagna, Turchia, Ungheria); in mancanza del nulla-osta occorre una sentenza del Tribunale Italiano.

Nel caso del rifugiato riconosciuto che vuole contrarre matrimonio in Italia, il nulla-osta previsto è rilasciato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite (ACNUR, <http://www.unhcr.it/>) sulla base di un "*Atto di notorietà sostitutivo dell'atto di nascita, per uso matrimonio*" redatto presso il Tribunale del luogo di residenza.

Per lo straniero titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari, non essendo stato riconosciuto lo status di rifugiato, tale titolo dovrà essere rilasciato come per gli altri cittadini stranieri dal suo consolato o ambasciata e seguire la stessa procedura. Talvolta può capitare che la rappresentanza consolare non sia presente sul territorio italiano o non voglia rilasciare questo documento. In questo caso l'interessato dovrà richiedere all'ufficiale di stato civile del comune dove è residente o dove vuole contrarre matrimonio la pubblicazione spiegando l'impossibilità di poter presentare la documentazione richiesta. L'ufficiale di stato civile rifiuterà in forma scritta la possibilità di poter procedere e sulla base di questo documento, l'interessato potrà fare ricorso all'autorità giudiziaria (in base all'art. 98 c.c.) chiedendo che sia il Tribunale ad accertare (con altra documentazione e/o testimonianze) che non sussistono impedimenti al matrimonio e quindi ad ordinare all'Ufficiale di stato civile di dar luogo comunque alle pubblicazioni. Questa prassi è ormai diffusa in tutti i Tribunali e si tratta di una procedura relativamente rapida (circa due mesi). Occorre l'assistenza di un legale.

Nel caso uno, o entrambi, dei futuri coniugi sia un richiedente asilo, la procedura è analoga a quella sopra descritta. In questo caso tenendo conto che il richiedente asilo ha chiesto la protezione dello Stato italiano ne deriva che esso non può temporaneamente avvalersi della protezione dello Stato di cui è cittadino

anche perché eventuali contatti con il proprio Stato di appartenenza (es. rapporti con l'Ambasciata, i Consolati, rientro nel proprio paese...) costituiscono valido motivo per il NON RICONOSCIMENTO dello status, oltre che poter costituire per lo stesso un serio pericolo.

5. Patente di guida

I titolari di una patente di guida rilasciata da uno Stato estero (extracomunitario) possono guidare sul territorio italiano veicoli per i quali è valida la loro patente purché non residenti in Italia da più di un anno.

La patente estera (extracomunitaria) deve essere accompagnata dal permesso internazionale di guida (rilasciato dallo Stato estero che ha emesso la patente) ovvero da una traduzione ufficiale in lingua italiana.

Dopo un anno dall'acquisizione della residenza in Italia i titolari di patente di guida extracomunitaria non sono più abilitati alla conduzione di veicoli sul territorio italiano.

E' possibile convertire la patente di guida extracomunitaria in patente italiana se è stata rilasciata da uno degli Stati riportati nel sottostante elenco, quando il cittadino straniero non era ancora residente in Italia.

I titolari di una patente di guida rilasciata da uno Stato dell'Unione Europea possono guidare sul territorio italiano veicoli per i quali è valida la loro patente, senza obbligo di conversione dopo un anno dall'acquisizione di residenza in Italia.

Per le patenti rilasciate da Stati dell'Unione Europea è consigliabile richiedere, in alternativa, la conversione oppure il riconoscimento di validità (ad esempio per facilitare le procedure di rinnovo o duplicato patente).

La conversione consiste nel rilascio di una nuova patente italiana corrispondente a quella estera.

Il riconoscimento consiste nel rilascio di un tagliando da applicare sulla patente estera.

(Algeria, Argentina, Austria, Belgio, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia Filippine, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Islanda, Lettonia, Libano, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Malta, Marocco, Moldova, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Principato di Monaco, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea (Corea del Sud), Repubblica Slovacca, Romania, San Marino, Slovenia, Spagna, Sri Lanka, Svezia, Svizzera, Taiwan, Tunisia, Turchia, Ungheria)

Il rifugiato riconosciuto può ottenere la conversione della patente nazionale se la patente è rilasciata da uno dei Paesi riconosciuti dal Ministero dei Trasporti.

Tra i documenti richiesti per la conversione della patente rilasciata da Stato extracomunitario, è richiesto un documento in bollo con la traduzione dei dati della patente estera. La conformità della traduzione al testo straniero deve essere certificata dalla rappresentanza in Italia dello Stato che ha rilasciato la patente. Questa certificazione deve essere convalidata dalla Prefettura.

Nel caso di stranieri titolari di permesso di soggiorno per Asilo si ritiene che questa documentazione possa essere richiesta e rilasciata dall'ACNUR.

Il rifugiato ha comunque diritto al rilascio della patente italiana se in possesso dei requisiti previsti anche per i cittadini italiani.

6. Riconoscimento titoli di studio

In Italia, il diritto all'istruzione nell'età dell'obbligo (dai 6 ai 15 anni d'età) è garantito a tutti i cittadini stranieri indipendentemente dal titolo di soggiorno.

Per quanto riguarda i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti con un valido titolo di soggiorno (es. famiglia, lavoro, asilo politico umanitario, religioso), è di norma possibile accedere al pari dei cittadini italiani anche ai precedenti e successivi percorsi scolastici (es. nido, superiori, università).

Per l'iscrizione all'università è necessario possedere un titolo di studio secondario conseguito in Italia o all'estero e considerato idoneo per l'iscrizione all'università.

In generale il cittadino straniero per vedere riconosciuto professionalmente un proprio titolo di studio o per continuare gli studi in Italia, deve possedere la “*dichiarazione di valore*”, ossia un foglio che è allegato al titolo di studio, tradotto e legalizzato, in cui compaiono i dati relativi al titolo di studio, all'anno di conseguimento, alla durata del periodo di studio e il voto finale conseguito.

La dichiarazione di valore si ottiene presso la rappresentanza italiana nel paese d'origine.

Il rifugiato riconosciuto ed i suoi familiari residenti in Italia hanno gli stessi diritti dei cittadini italiani rispetto all'accesso all'istruzione pubblica.

I rifugiati riconosciuti che vogliono ottenere l'equipollenza, in Italia, dei titoli di studio conseguiti all'estero fino al corrispondente diploma di scuola media superiore in Italia, devono rivolgersi al Servizio Sociale Internazionale di Roma (SSI - www.serviziosocialeinternazionale.org). Se non sono in possesso dei diplomi o degli attestati originali del loro Paese la situazione individuale verrà esaminata caso per caso dagli operatori del SSI in quanto dove operano i loro corrispondenti è possibile reperire i documenti originali d'ufficio senza il coinvolgimento diretto del rifugiato.

ATTENZIONE

La presente scheda è stata realizzata nel mese di dicembre 2005, sulla base della normativa e delle circolari vigenti, e pertanto va intesa come uno schema procedurale generale che può subire variazioni secondo le diverse prassi e regolamenti applicativi adottati dai diversi enti/istituzioni interessati.

Le informazioni sono riportate sulla base di prassi sperimentate o tramite informazioni raccolte su siti specifici dedicati ai temi dell'immigrazione e siti di Amministrazioni locali, Università, AUSL, Ministeri, ecc.