

Rifugiati. Vent'anni di storia del diritto d'asilo in Italia, a cura di Christopher Hein, Donzelli Editore, Roma 2010, pp. 302.

L'occasione dalla quale nasce il volume è costituita dai vent'anni di costituzione del Consiglio italiano per i rifugiati (Cir), ma risulta evidente, scorrendolo, che diverse e di diversa natura sono le motivazioni che lo hanno sollecitato, a partire da una constatazione che fa anche da premessa: il fenomeno dei rifugiati, che compare visibilmente alla fine del secondo conflitto mondiale, non accenna a diminuire, coinvolge irreversibilmente i paesi di destinazione e richiede risposte politiche che non siano sempre e solo d'emergenza. In altre parole, non si è trattato solo di rendere conto delle attività del Consiglio, ma di mettere il rilievo, sempre offrendo suggerimenti e proposte utili, l'insufficienza, ma anche i progressi, della norma circa i diritti umani e nella fattispecie il diritto d'asilo, sia a livello europeo che italiano, l'inefficacia, ma anche i successi delle politiche di accoglienza e di integrazione, attraverso la rivisitazione delle emergenze umanitarie affrontate in questi anni, da quella albanese a quelle più recenti di Afghanistan e Iraq.

Nell'introduzione, Fiorella Rathaus bene spiega il concetto di asilo e chiarisce chi sono i rifugiati, nel senso della condizione e dello statuto, anche da un punto di vista storico, utile a capire l'evolversi degli strumenti giuridici e l'aggiungersi di regole e qualifiche. Così se la Convenzione di Ginevra del 1951 definiva rifugiato colui "che si trova fuori del proprio paese, temendo, a ragione, di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo o per le sue opinioni politiche"(p. 6), oggi la maggior parte dei rifugiati, sono "di fatto" tali a causa di guerra o guerra civile e, pur non reintrando in quella categoria, abbisognano di protezione e di norme di tutela internazionali, la qual cosa significa non essere respinto laddove la sua vita è a rischio e ottenere ospitalità e rispetto laddove è giunto.

Al di là delle diverse esperienze riferite sia a quanto hanno vissuto prima della partenza che alle modalità di arrivo nel nuovo paese, ciò che accomuna i rifugiati, sotto il profilo psicologico, è il dolore per la perdita della casa, dei familiari, il riaffacciarsi delle paure che li hanno spinti ad andarsene, il ricordo del viaggio spesso allucinante, il disagio di stare in una situazione nuova, sconosciuta e spesso deludente, nella quale la concezione di tempo e spazio viene inevitabilmente stravolta assieme alla percezione di sé in chiave identitaria. Per questo, sottolinea Rathaus, "è difficile per un rifugiato adottare un'ottica progettuale" che significa abbandonare l'ansia e l'avida pretesa iniziali per costruire nuove relazioni in cui spazio esterno (il nuovo contesto) e spazio interno si compenetrino in quella che si chiama integrazione. In particolare le vittime di tortura, che costituiscono il 20-35 per cento dei rifugiati, presentano difficoltà a volte insormontabili dato che "ogni aspetto della vita viene sconvolto, nulla è più come prima, nulla è indenne. Il livello intrapsichico, quello intrapersonale, quello sociale e culturale sono colpiti e disgregati in maniera profonda" (p.12).

Rispondere adeguatamente alle diverse situazioni di esilio e di esperienza di tortura significa non lasciarsi sopraffare dalla sofferenza e dalla complessità,

significa, scrive Rathaus, adottare da parte di chi lavora con i rifugiati un approccio sostenibile, ovvero semplice ma concreto, partecipe e distante quanto basta per permettere al rifugiato di camminare a poco a poco con le proprie gambe.

Per questo conclude l'autrice occorre "realizzare un vasto programma d'azione concordato tra tutti gli Stati, fissando obiettivi comuni politici ed economici oltre che quelli umanitari. Andrebbero evitate le dinamiche di vittimizzazione e gli atteggiamenti paternalistici, la creazione di forme di dipendenza che, ancora oggi, troppo spesso improntano le modalità di intervento verso i rifugiati" (p. 16).

Sulla nascita del Cir, avvenuta allorché, alla fine degli anni Ottanta, l'Italia comincia a rendersi conto di essere diventata da paese di e-migrazione paese di immigrazione e di asilo, nel senso che i rifugiati non la considerano più luogo di transito, ma di reinsediamento, si sofferma ampiamente il contributo di Christopher Hein. *Dalle emergenze all'incompiuto sistema asilo* recita il sottotitolo della sezione in cui è inserito il saggio, articolato e chiaro sia nella disamina che nelle conclusioni. Dopo aver delineato il contesto normativo italiano ed europeo nel quale si situa la costituzione del Cir, Hein mette in rilievo le difficoltà e le contraddizioni dei provvedimenti soprattutto di fronte all'immigrazione in massa di "non rifugiati", dagli albanesi, ai cittadini dell'ex-Jugoslavia, ai somali. Se la legge Martelli impediva ogni respingimento ed espulsione dello straniero, nulla però stabiliva sotto il profilo dello *status* giuridico riguardo ai "non rifugiati" o rifugiati "di fatto". Pertanto tra emergenze e proposte che mai sono approdate ad una seria discussione parlamentare o, come nel caso del disegno di legge sull'asilo e sulla protezione umanitaria, che sono state lungamente discusse nelle due Camere e nelle relative commissioni senza però approdare ad alcun risultato, per motivi diversi, non ultimo il timore dell'uso strumentale del diritto d'asilo da parte di chi non ne aveva i requisiti, oggi, ci si trova di fronte a conquiste e a nuovi problemi. D'altra parte la normativa europea ha costretto l'Italia tra il 2003 e il 2008 ad adeguare la propria, compresa la legge Bossi-Fini. Tra le prime vi è sicuramente l'istituzione di Commissioni territoriali, dieci, coordinate da una nazionale con sede a Roma, con il compito di esaminare le domande d'asilo, e la dotazione di sistemi d'accoglienza per i richiedenti asilo in grado di garantire loro un ricevimento dignitoso. "Esiste – scrive Hein – una procedura d'asilo, strutturata in forma decentrata ed efficace, che potrebbe garantire una valutazione equa e veloce di ogni singola richiesta di protezione, da parte di organi indipendenti e professionalmente capaci" (p. 83).

Tra i problemi vi è certamente quello di una applicazione della normativa parziale o lacunosa per cui molti rifugiati godono della protezione sussidiaria o umanitaria, ma non del pieno diritto d'asilo e non dispongono di un vero percorso d'integrazione. L'ostacolo maggiore, tuttavia, è la mancanza di una legge organica in materia di asilo che dia attuazione all'articolo 10 della Costituzione e che ponga fine a quel proliferare spesso contraddittorio di decreti, leggi, circolari,

I contributi di Clara Fringuello e quello di Martina Socci sono puntuali e illuminanti ricostruzioni delle ragioni e delle condizioni dell'esodo dai diversi paesi. Stante la diversità dei casi, l'elemento comune che ricorre in tutte le situazioni passate e recenti è che sempre l'insufficienza o l'inadempimento o la frammentarietà normativa nazionale, come del resto il prevalere della convenienza politica sui diritti umanitari, vuoi per ragioni propagandistiche interne, sempre

pronte a cogliere e ad agitare i pregiudizi come bandiera dei propri programmi, vuoi per questioni di rapporti tra Stati, è causa dell'aumento dell'immigrazione clandestina e del proliferare delle associazioni a delinquere che finiscono per condurre il fenomeno sotto il loro controllo. Così è stato, ad esempio, agli inizi degli anni Novanta, per gli albanesi. L'irrigidimento della politica migratoria italiana fece sì che dal marzo 1991 un numero ingente di persone, tra i 24.000 e i 27.000 in quel mese, 20.000 nel giro di pochi giorni ad agosto, senza visto e in molti casi senza passaporto, timorosi che le frontiere italiane si chiudessero definitivamente, attraversasse il canale d'Otranto a bordo di pescherecci e imbarcazioni di fortuna alla volta della Puglia. Nel 1995, "le organizzazioni criminali albanesi fecero il loro ingresso nello scenario migratorio, diventando le principali responsabili della gestione dell'immigrazione clandestina verso l'Italia" (p. 105). Oggi più che mai, dato che curdi, indiani, pakistani, filippini e cinesi raggiungono il nostro paese passando per l'Albania.

Lo stesso si dica per i somali, oltre che per gli extracomunitari in genere, i quali, a causa della Convenzione di Schengen (1990) che abolendo le frontiere interne alla Comunità europea ha irrigidito le norme di accesso per i cittadini non comunitari, delle misure di sicurezza successive all'11 settembre 2001, oltre che della politica dei respingimenti avviata dall'Italia nel 2009, si consegnano nelle mani dei trafficanti e per ottenere falsi documenti e per il viaggio che sempre più avviene attraverso i paesi arabi, stante l'accordo italo-libico che impedisce ai rifugiati somali di salpare dai porti della Libia.

Un altro tratto comune a tutte le situazioni dei rifugiati è da un lato l'emanazione e il ritiro dei medesimi provvedimenti a seconda del rincrudire o del recedere dell'emergenza, cosa che getta chi già è presente in Italia e chi si aggiunge in una condizione di illegalità improvvisa. Ad esempio nel caso somalo, il decreto di invalidità dei documenti somali voluto nel 1999 dall'allora ministro degli Esteri, Dini, poi ritirato nel 2009, ha nel frattempo privato della possibilità di lavoro, studio, cura, ricongiungimento familiare i cittadini somali in territorio italiano e quanti avrebbero voluto accedervi, creando tra l'altro disparità di trattamento rispetto alle altre comunità di rifugiati.

Anche la valutazione delle situazioni dei paesi di partenza pesa molto sul destino dei rifugiati. Stabilire che si tratta di violenza generalizzata e non di persecuzioni individuali (e a tal proposito si dovrebbe aprire un capitolo a parte sulla persecuzione di genere che in questo volume non viene comunque considerata, anche se il Cir nel 2008 ha dedicato alle donne e ai bambini tre distinte pubblicazioni), significa pregiudicare il riconoscimento dello *status* di rifugiato con tutto ciò che esso comporta per l'esistenza effettiva, oltre che giuridica, della persona.

Di fronte all'andamento ondivago della politica italiana, piegata alle necessità del momento piuttosto che lungimirante, il Cir si è sforzato di individuare, di volta in volta, le soluzioni più adeguate e praticabili in un'azione di vero e proprio fiancheggiamento delle istituzioni. La rassegna dei suggerimenti offerti, tramutatesi in più delle volte in provvedimenti efficaci, (si pensi tra gli altri al progetto ViTo per il sostegno alle vittime di tortura) non è stolido motivo di vanto, ma l'esempio concreto di come un'associazione che abbia sott'occhio l'interesse complessa e

articolata del fenomeno dei rifugiati sia in grado di verificare e di correggere azioni che, se lasciate ai soli politici, risultano il più delle volte sterili e contraddittorie. La qual cosa sarebbe poco o niente se non andasse a incidere sulle condizioni di vita e sul futuro di migliaia di esseri umani. Certo, l'appello alla protezione sussidiaria è stato l'unico modo per tamponare situazioni precarie oltre ogni misura, tuttavia non si deve dimenticare che, come è stato osservato in Francia, il surrogato della *protection subsidiaire*, non solo concede una protezione temporanea, ma finisce per confondere, nonostante la normativa comunitaria distingua molto chiaramente l'asilo dall'immigrazione, immigrati e perseguitati riducendo la complessa questione del diritto d'asilo a un mezzo per regolamentare l'immigrazione e applicando così in senso restrittivo le disposizioni della Convenzione di Ginevra in materia di rifugiati. Di fatto, in questo volume, si osserva, nel caso degli eritrei, come sia stata preferenzialmente accordata la protezione sussidiaria, perchè nel giudizio delle commissioni territoriali ha pesato di più la circostanza della violenza generalizzata che non le persecuzioni subite per motivi politici o religiosi che sono tra le condizioni per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Su asilo e immigrazione apportano utili chiarimenti i protagonisti politici: Claudio Martelli, autore nel 1990 della prima legge italiana sui rifugiati e Livia Turco, firmataria nel 1998 assieme a Giorgio Napolitano, del primo testo legislativo comprensivo in materia di immigrazione. Appare evidente dalle dichiarazioni di entrambi come immigrazione e asilo siano stati volutamente associati in nome della priorità securitaria e come la confusione tra immigrato e rifugiato sia colpevolmente alimentata dall'ignoranza, tanto più grave quanto più attiene ai media e ai politici.

La condizione di rifugiato è altresì raccontata dagli stessi protagonisti in testimonianze rese attraverso mezzi diversi, dalla poesia all'intervista, notevoli per ciò che dicono e ciò che lasciano intendere. Tutti mostrano una grande consapevolezza delle dinamiche che hanno investito e continuano in parte a investire i loro paesi di provenienza, nonché del loro *status* e delle criticità in materia di asilo presenti in Italia. Dall'albanese, per il quale, come mi disse una volta Diana Chuli, l'occidente è l'oriente, l'Italia la terra dove nasce il suo sole, agli afgani che all'estero sentono di appartenere un po' meno ad una etnia e un po' più ad una comunità, ai nuovi rifugiati iracheni e curdi iracheni, curdi della Turchia, che si identificano con la Mesopotamia (si veda la bella poesia di Hevi Dilara *Io, la Mesopotamia* a p. 99), tutti conoscono, perchè l'hanno vissuta sulla loro pelle, l'inadeguatezza delle risposte italiane, tutti lamentano l'assenza di un approccio strutturato e organico alla questione dei rifugiati, tutti denunciano la carenza di misure di accoglienza e di integrazione che vuol dire lavoro, alloggio, insegnamento della lingua, i tempi lunghi e le procedure diverse a seconda della provenienza del riconoscimento del diritto di asilo. Tutti sanno che sia che l'Italia si adegui alla normativa europea, sia che la ignori, le conseguenze sono terribili. Nel primo caso, l'adesione alla convenzione di Dublino obbliga chi ha prodotto richiesta di asilo a restare forzatamente in Italia anche quando vorrebbe andarsene in paesi maggiormente propensi ad accoglierlo; nel secondo caso, la politica dei respingimenti, in netto contrasto con la convenzione di Ginevra, impedendo di

riconoscere i veri rifugiati e di garantire loro la protezione dovuta, li mette nella condizione di essere catturati e detenuti in luoghi segreti

Ma i rifugiati non si scontrano solo con una normativa lacunosa e contraddittoria, restano vittime di pregiudizi e stereotipi che i media contribuiscono ad alimentare. Laura Boldrini analizza il linguaggio con cui si parla degli immigrati, teso a ribadire l'equazione immigrazione uguale criminalità e sottolinea la necessità della Carta di Roma (2008) come strumento che mette i giornalisti in grado di conoscere le tematiche inerenti all'immigrazione e al diritto d'asilo e di darne quindi un'informazione corretta e completa.

Dopo aver illustrato l'articolato sistema di accoglienza e quello di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, l'ultima sezione del volume tratta delle nuove minacce: respingimento, esclusione, ostilità, irrigidimento dell'Unione europea e dell'Italia, vere e proprie sfide per l'azione futura che il Cir vede ad esempio nel riconoscimento dell'istituto dell'asilo diplomatico, nell'attuazione delle procedure di ingresso protetto, in programmi di reinsediamento quando non ci sono le condizioni per il rimpatrio volontario, nella revisione del regolamento "Dublino II" che oggi obbliga, come si è detto, il rifugiato a fermarsi nel primo paese in cui giunge e a inoltrare là la domanda di asilo, quando vorrebbe raggiungere parenti e conoscenti in un altro Stato.

Si tratterà insomma di arrivare ad un sistema comune europeo di asilo che risolva la questione di fondo tuttora aperta: l'accesso alla protezione del rifugiato, quello, diremo, storico, ma anche il nuovo: il rifugiato per motivi ecologici, figura di cui la normativa comunitaria dovrà inevitabilmente interessarsi nel prossimo futuro.

Adriana Lotto