



DOCUMENTO STRATEGICO *CONSIGLIO ITALIANO PER I RIFUGIATI*

1. IMMIGRAZIONE - ASILO – COSTITUZIONE

Il CIR ha da sempre ritenuto fondamentale evidenziare la differenza tra l'immigrazione per motivi di lavoro o di famiglia, dal diritto d'asilo. Le due materie obbediscono a logiche diverse e trovano nella normativa internazionale, così come in quella comunitaria, una netta separazione. Il diritto di asilo fa parte del catalogo dei diritti umani consacrati nella Dichiarazione universale delle Nazioni Unite del 1948. Si tratta di un diritto soggettivo per chi è costretto a fuggire dal proprio paese per motivi di persecuzione e necessita di protezione internazionale.

Diversamente dall'immigrazione, il diritto di asilo non può sottostare ad alcuna programmazione né a limitazioni quantitative. L'unico strumento di "selezione" è quello di verificare la sussistenza dei requisiti elencati nella definizione internazionale del rifugiato.

Oggi, più che mai, appare irrinunciabile sottolineare tale diversità tra le materie e contrastare qualunque tentativo di trattare i rifugiati semplicemente come una sub-categoria della popolazione immigrata.

Appare sempre più necessario insistere sul fatto che la Costituzione Italiana del 1948, all'art. 10 terzo comma, enuncia il diritto costituzionale di asilo all'interno del catalogo delle libertà fondamentali. Fin qui nessuna norma nazionale sui rifugiati fa riferimento alla Costituzione. **Il CIR ritiene invece che il precetto costituzionale debba essere attuato attraverso una legge del parlamento, una legge organica sul diritto d'asilo che parta dalla nostra Costituzione, dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato e dalla normativa comunitaria in vigore.**

2. RESPONSABILITA' INTERNAZIONALE

Riconoscere il diritto d'asilo e la protezione internazionale è un atto di responsabilità internazionale, responsabilità che gli Stati si sono assunti al momento della ratifica della Convenzione di Ginevra e del Trattato di Lisbona.

Nessuno Stato può unilateralmente sottrarsi a questa responsabilità. Di conseguenza, politiche e norme messe in atto dagli Stati al fine di restringere o perfino abolire il diritto di accesso e il godimento del diritto di asilo si traducono in un sottrarsi alle proprie responsabilità nei confronti di altri Stati e della comunità internazionale in generale. E' da ricordare che la Convenzione di Ginevra – come tutto il diritto pubblico internazionale – costituisce un patto di interesse reciproco tra gli Stati.

Infatti, anche la generosa formalizzazione dell'Art. 10 della Costituzione è espressione dell'esperienza di esilio di molti italiani durante il fascismo. La storia dimostra che nessuno stato è "immune" *sine die* da gravi violazioni dei diritti umani e da regimi dittatoriali. Dare oggi protezione internazionale ai rifugiati provenienti da altri paesi, non è solo un obbligo giuridico e un dettato etico, ma anche interesse dello Stato e della collettività.

Il CIR nelle sue azioni rivolte alle istanze politiche e all'opinione pubblica si impegna a richiamare e sottolineare le responsabilità internazionali assunte dall'Italia in materia di protezione di rifugiati.

3. LA DIMENSIONE COMUNITARIA

Il diritto d'asilo e la protezione dei rifugiati sono materie di sempre maggiore integrazione nella politica e nelle competenze dell'Unione Europea.

Nell'ultimo ventennio siamo stati testimoni di una rapida e decisiva evoluzione: dal Trattato di Maastricht al Trattato di Amsterdam e, adesso, al Trattato di Lisbona, verso la costituzione di un Sistema Comune Europeo d'Asilo. Nel recente dibattito è stata anche esplicitamente rafforzata la mozione di solidarietà tra gli Stati membri e la condivisione delle responsabilità e degli oneri.

Il CIR è dalla sua nascita membro italiano del Consiglio Europeo per i Rifugiati ed Esuli (ECRE), la maggior rete di enti nazionali di tutela dei rifugiati in Europa.

Il CIR ha sempre favorito questa comunitarizzazione e in diverse occasioni ha potuto contribuire attivamente a questo processo sottolineando la necessità di rafforzare e di garantire maggiormente i diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati attraverso politiche comunitarie.

Il CIR intende continuare su questa strada promuovendo la dimensione comunitaria e impegnandosi in azioni mirate a contrastare politiche restrittive nelle quali il tema della sicurezza e la lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata prevalgono e limitano il diritto di richiedere ed ottenere Protezione Internazionale.

Il CIR è convinto che non solo non ci sia contrapposizione tra “sicurezza” e diritto d'asilo, ma che – anzi – si possa ottenere sicurezza per tutti i cittadini solo attraverso lo scrupoloso rispetto dei diritti di tutti.

4. ACCESSO ALLA PROTEZIONE

Il primo problema che ogni rifugiato affronta è quello di poter accedere alla protezione in un altro Stato. Attualmente, nella normativa comunitaria come in quella italiana, l'accesso alla protezione presuppone la presenza fisica nel territorio dello Stato dove si inoltra la richiesta di protezione. Di conseguenza il problema dell'accesso alla protezione equivale e si sovrappone al problema dell'accesso al territorio.

Durante l'ultimo ventennio l'insieme delle misure intraprese: dalla politica dei visti al rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, dalle sanzioni contro i vettori ai controlli anticipati a cura delle forze di sicurezza degli Stati membri dell'Unione Europea perfino in aeroporti, porti e frontiere terrestri dei paesi di origine dei rifugiati, ha fatto sì che la stragrande maggioranza dei rifugiati si trovi nell'impossibilità di accedere regolarmente al territorio dello Stato di auspicato asilo. Conseguentemente si è vista un'enorme crescita delle organizzazioni di traffico di persone e il tragico aumento del numero delle vittime durante il viaggio, in particolare quello marittimo.

Nei documenti dell'Unione Europea, più recentemente nel Programma di Stoccolma, approvato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2009, viene ripetuta la formula - “ il necessario rafforzamento dei controlli e della sorveglianza delle frontiere esterne non dovrà impedire l'accesso alla protezione a chi ne ha diritto” - ma non viene detto in che modo l'accesso possa essere garantito. Al contrario, i respingimenti effettuati dall'Italia a partire da maggio 2009, la collaborazione con le forze libiche e il ritorno forzato di rifugiati e migranti in un paese che non offre alcuna garanzia di tutela hanno evidenziato una politica di chiusura delle frontiere che risulta in una drammatica diminuzione del numero di richiedenti asilo che riescono ad arrivare nel nostro Paese.

Il CIR è da anni impegnato nella promozione di forme supplementari di accesso alla protezione, forme che presentino alternative all'ingresso irregolare. Prima di tutto il CIR favorisce programmi di reinsediamento (resettlement) di rifugiati da paesi terzi di primo approdo. Tali programmi, attualmente lasciati alla piena discrezionalità dei singoli Stati, dovranno - in futuro - diventare un obbligo per tutti gli Stati membri. Il CIR è comunque convinto che programmi di reinsediamento che si basano su quote e meccanismi di selezione non potranno, da soli, risolvere il problema dell'accesso. Perciò il CIR promuove politiche che permettano la presentazione di una richiesta di protezione presso le

rappresentanze diplomatiche site in paesi terzi e quindi il rilascio di visti per motivi di protezione. Proposte concrete in questo senso sono state già contemplate nella bozza per una legge organica sull'asilo elaborata dal CIR, diventata poi iniziativa parlamentare. Il CIR insiste comunque sulla necessità che l'ingresso protetto e regolare di richiedenti asilo debba diventare una politica comunitaria, sottolineando che in nessun modo questa opzione dovrà rappresentare un pretesto per respingere i richiedenti asilo che arrivano in modo diverso, spontaneo ed irregolare.

5. LA DIMENSIONE MEDITERRANEA

Durante gli ultimi dieci anni la stragrande maggioranza dei rifugiati in Italia è arrivata da altri paesi dell'area mediterranea dove si sono trovati in transito più o meno prolungato. Il mar Mediterraneo è stato anche scenario di molte migliaia di morti e dispersi durante il tragitto verso l'Italia, Malta, la Spagna e la Grecia.

Da dieci anni il CIR in qualità di membro della rete Euromediterranea per i diritti umani (EMHRN), partecipa al gruppo di lavoro su rifugiati e migranti in tutti i paesi dell'area mediterranea. Dal 2009 il CIR è presente con un proprio ufficio e con proprio personale in Libia e sta per presentare un progetto per un'azione analoga in Algeria sempre a fianco dell'UNHCR.

Il CIR considera importante, non solo il rafforzamento della collaborazione con altri enti simili nei paesi di transito o di primo asilo, ma anche di dare il proprio contributo sulla base della sua ventennale esperienza per il miglioramento delle condizioni in cui vivono migranti e rifugiati a sud ed ad est del Mediterraneo.

Il CIR si impegna a contribuire alla costruzione una rete mediterranea di enti di tutela operanti anche in paesi del Nord Africa e del Medio Oriente nonché di contribuire alla capacità di tali paesi di garantire almeno temporaneamente protezione, di rispettare la dignità umana e i diritti fondamentali alla persona.

6. Il Focus sui diritti della persona

Il punto di partenza del CIR, in tutte le sue attività, sono i diritti della persona la dignità umana. L'operatività e gli interventi del CIR, sia in ambito politico-legislativo, che in campo sociale sono mirati al miglioramento delle condizioni in cui vivono rifugiati, richiedenti asilo, minori non accompagnati e altre categorie di cittadini stranieri che necessitano di particolare tutela.

Il CIR si batte affinché i diritti previsti dalla normativa internazionale, comunitaria e nazionale possano essere davvero fruiti.

7. PROCEDURA D'ASILO

Con la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale si determina non solo uno status giuridico ma il futuro della persona. Il CIR considera che, vista l'importanza delle decisioni prese e gli effetti potenzialmente tragici di una decisione sbagliata, è imprescindibile che ci sia un'istanza giurisdizionale alla quale poter fare appello, rimanendo in Italia in attesa delle decisione del giudice. Attualmente il principio del ricorso effettivo è garantito, ma sottoposto a numerose eccezioni, peraltro introdotte solo recentemente, nell'ottobre del 2008.

Il CIR considera altresì che i tempi procedurali in prima e seconda istanza debbano essere brevi e non, come avviene ora, inutilmente prolungati a causa dei ritardi burocratici dovuti alla mancanza di personale e infrastrutture presso la Pubblica Amministrazione. Dovrà essere maggiormente garantita: l'indipendenza delle istanze decisionali di primo grado; la professionalizzazione di tali istanze; la fornitura di informazioni aggiornate raccolte da fonti indipendenti sui paesi di origine.

Il CIR considera grave che il regolamento di attuazione del decreto legislativo sulla procedura d'asilo, a distanza di due anni e mezzo, non sia ancora stato emanato e si impegna affinché ciò avvenga al più presto.

8. ACCOGLIENZA

Negli ultimi anni sono stati fatti passi avanti per garantire l'accoglienza dei richiedenti asilo, innanzitutto attraverso il Sistema di Protezione per i Richiedenti asilo e Rifugiati – SPRAR.

Tuttavia la mancanza di un sistema unico di accoglienza, la diversità nella gestione tra i centri governativi e quelli presso gli enti locali nell'ambito del Sistema SPRAR, danneggia fortemente un approccio coerente e organico. Tale approccio deve infatti basarsi sulla consapevolezza che l'integrazione inizia fin dal momento in cui un richiedente asilo è accolto in un centro e dovrà favorire i centri di piccole dimensioni con un elevato livello di servizi alla persona e il decentramento delle strutture in tutto il territorio.

Il CIR si impegna nella promozione di questo approccio e di un sistema unificato di accoglienza.

9. INTEGRAZIONE

Il vero problema che oggi si presenta non è tanto quello dell'accoglienza dei richiedenti asilo durante il periodo della procedura, ma soprattutto la mancanza di programmi e misure che favoriscano l'integrazione delle persone alle quali è stata riconosciuta la protezione. Il concetto "l'accoglienza verso l'integrazione" non trova riscontro nella prassi. La conseguenza è l'abbandono di molte migliaia di persone che, per mancanza di alternative, tendono ad aggregarsi in strutture di fortuna prive di servizi elementari a rischio di ghettizzazione e di esclusione sociale. La conseguenza è anche il lavoro nero, soprattutto in agricoltura ed edilizia, fino allo sfruttamento estremo e allo schiavismo, come testimoniano i fatti di Rosarno del gennaio 2010.

Il CIR gestisce numerosi progetti per garantire l'accesso all'alloggio e al mercato regolare del lavoro e per creare dei modelli di buone prassi, ma né il CIR né altri enti di tutela e di volontariato possono sostituirsi alla responsabilità dello Stato di garantire alle persone accolte e riconosciute, bisognose di protezione, condizioni per una ripresa di vita dignitosa ed autonoma.

Il CIR promuove quindi un programma nazionale di integrazione finanziato dallo Stato (parzialmente anche con fondi comunitari) e gestito dalle Regioni e dagli enti locali in stretta collaborazione con qualificati enti di tutela.

10. PARTICOLARE VULNERABILITA'

Tra i richiedenti asilo e i rifugiati circa il 25% ha subito traumi estremi a causa di tortura, e violenza fisica e psicologica subita nei paesi di origine, ma spesso anche durante il viaggio verso l'Europa e l'Italia.

Altri gruppi di particolare vulnerabilità sono costituiti da minori non accompagnati, donne in gravidanza o nuclei mono-parentali, famiglie numerose, anziani, malati e persone con disagio psichico.

In conformità con la normativa comunitaria queste persone hanno bisogno di cure, trattamenti particolari e misure di riabilitazione. Il CIR constata positivamente che negli ultimi anni in Italia è stata data più attenzione alle necessità dei gruppi vulnerabili.

Mancano tuttavia programmi organici e complessivi. Anche in questo ambito il CIR è impegnato a creare modelli di buone prassi innanzitutto con progetti per la riabilitazione delle vittime di tortura. Tali sforzi però non possono essere sostenuti solo attraverso fondi comunitari ed internazionali, sempre più scarsi, ma anche, sulla base del principio di sussidiarietà, attraverso la responsabilità dei singoli Stati.

Il CIR promuove un programma di inserimento e di riabilitazione in favore dei gruppi vulnerabili come parte del programma nazionale per l'integrazione.

11. SENSIBILIZZAZIONE – INFORMAZIONE - RICERCA

Il successo di qualsivoglia attività per la promozione di nuove politiche e dei diritti dei rifugiati richiede un'opinione pubblica informata e sensibilizzata. L'informazione da parte dei mass-media, con forti tendenze scandalistiche, nonché la confusione tra clandestinità e presenza di richiedenti asilo, danneggiano la sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Attualmente l'evolversi di atteggiamenti razzisti, xenofobi ed islamofobi colpiscono indiscriminatamente rifugiati e migranti e favoriscono ulteriormente la loro esclusione sociale.

Il CIR è impegnato, insieme a molti altri enti, per contrastare queste tendenze trovando comunque notevoli ostacoli dovuti in parte alla scarsità di mezzi e conseguentemente alla insufficiente visibilità presso l'opinione pubblica.

Inoltre il CIR tra i pochissimi enti in Italia specializzati nel diritto d'asilo e sulla base della sua ormai consolidata esperienza, è impegnato anche nella formazione di operatori, nell'insegnamento presso università e corsi post-laurea e nella ricerca.

Anche queste attività di lungo respiro ed investimento verso un futuro migliore richiedono una più puntuale strategia nonché mezzi di sostentamento.

Il CIR è impegnato nella elaborazione di una strategia di comunicazione, attraverso la costruzione degli strumenti necessari, e nella promozione, non ultimo tra i propri soci, delle opportune alleanze.

CONSIDERAZIONI FINALI

Il CIR è nato venti anni fa per volontà di organizzazioni ed enti che gli hanno dato vita e con il forte appoggio dell'UNHCR.

Nel corso degli anni il CIR è notevolmente cresciuto e ha allargato il suo raggio di azione, ultimamente anche fuori dai confini nazionali.

Nell'attuale periodo ove le politiche – non solo italiane – creano meccanismi di impedimento o di ostacolo all'accesso fisico di cittadini stranieri nel territorio dell'Unione e favoriscono l'esclusione sociale dei rifugiati presenti, appare più che mai irrinunciabile che l'azione del CIR sia maggiormente appoggiata dai propri soci perché possa raggiungere i comuni obiettivi a livello locale, nazionale, europeo ed internazionale.