



Progetto Diritti onlus

# Diritto di asilo: quale futuro

ATTI DEL CONVEGNO

Roma, 22 febbraio 2006

## **DIRITTO DI ASILO: QUALE FUTURO**

Atti del convegno

tenutosi a Roma, 22 febbraio 2006

Sala Conferenze di Palazzo Marini

*organizzazione:*

Progetto Diritti onlus

*con la collaborazione di:*

Associazione Europa Levante

*con il patrocinio di:*

Regione Lazio

Provincia di Roma

Comune di Roma

*Comitato di redazione*

Amerigo Perri (coordinamento)

Maria Alanis

Francesca Gianfelici

Gennaro Santoro

Virginia Valenti

*Grafica e stampa:*

Edisegno srl, Roma - [info@edisegno.com](mailto:info@edisegno.com)

Finito di stampare nel mese di luglio 2006

[www.progettodiritti.it](http://www.progettodiritti.it)

# INDICE

<i>Prefazione</i>	5
<b>SESSIONE I</b>	
<b>Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti</b>	7
Presiede: Avv. Arturo Salerni	9
<i>Saluti</i>	
Prof.ssa Maria Immacolata Maciotti - Master immigrati e rifugiati Università La Sapienza	11
Rosa Rinaldi - Vicepresidente della Provincia di Roma	13
Paolo Carrazza - Assessore alle Politiche per le Periferie, per lo Sviluppo Locale, per il Lavoro del Comune di Roma	15
Luigi Nieri - Assessore al Bilancio, programmazione economico-finanziaria e partecipazione della Regione Lazio	17
<i>Introduzione</i>	
Mario Angelelli - Presidente Associazione Progetto Diritti onlus	19
<i>Interventi:</i>	
Maurizio Musolino - Responsabile Nazionale Immigrazione PDCI	28
Sen. Sandro Battisti - La Margherita	30
Dott. Paolo De Fiore - Corte di Appello di Roma	34
On. Enrico Buemi - Rosa nel Pugno	38
On. Antonio Soda - DS, Primo firmatario della proposta di legge sull'asilo	41
Imma Barbarossa - Segreteria Nazionale PRC	45
Cristofer Hein - Direttore CIR	49
Angela Oriti - Medici Senza Frontiere	53

## SESSIONE II

### **Quale Asilo in quale Europa: percorsi e prospettive. Il caso Öcalan** 59

Presiede: Hevi Dilara - Ass.ne Progetto Diritti onlus - Ass.ne Europa Levante 61

#### *Normativa e giurisprudenza europea*

Relazione di Federica Sorge - Associazione Progetto Diritti onlus 63

#### *Interventi:*

Andrea Saccucci - Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo	69
Mauro Palma - Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa	73
Prof. Hector C. SilveiraGorski - Universidad de Lleida	77
Dott. Jurgen Humburg - UNHCR	84
Avv. Lorenzo Trucco - ASGI	87
Mehmet Yuksel - Ufficio di Informazione del Kurdistan in Italia (UIKI Onlus)	91
Avv. Hatice Korkut - Collegio difensivo di Abdullah Öcalan	93
On. Graziella Mascia - PRC	100
Rainer Ahues - Difensore di Abdullah Öcalan presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo	103
On. Alessandro Forlani - UDC	105
John Tobisch-Haupt - Rappresentante di "Iniziativa per la libertà di Abdullah Öcalan. Pace in Kurdistan - Germania	110
Iacopo Venier - Responsabile Esteri Comunisti Italiani	112
Sergio Giovagnoli - ARCI-Lazio	115
Fabio Marcelli - Giurista	116
Sen. Francesco Martone - Verdi	118

#### *Conclusioni:*

Avv. Arturo Salerni 121

## APPENDICE

1. Normativa essenziale	123
2. Diritto d'asilo: dal programma dell'Unione	126
3. Siti web	127

---

## PREFAZIONE

*“Una mano tesa da parte del nostro paese a chi fugge perché diverso, perché si è opposto alle ingiustizie, perché ha rifiutato le guerre”.* Così si concludeva la relazione introduttiva dell’Associazione Progetto Diritti al Convegno sul Diritto d’asilo organizzato a Roma il 22 febbraio 2006 cui hanno partecipato parlamentari, esperti ed esponenti delle associazioni da sempre impegnate sul tema. Ed è in base a tale immagine, da tutti i presenti condivisa, ma completamente estranea alla normativa attuale, che gli interventi che si sono susseguiti nel corso del convegno hanno sottolineato la ineluttabilità di un approccio diverso al problema e la necessità di una disciplina organica della materia. I contributi ricevuti sono stati importanti e ricchi di spunti, critici e propositivi; si è passati dalle denunce delle situazioni inumane cui sono costretti i richiedenti asilo, alle concrete richieste di modifica del regolamento introdotto dalla legge “Bossi/Fini”; dalla invocazione di una *“cultura dei diritti”* che dovrebbe permeare i comportamenti dell’Amministrazione e di tutti i suoi esponenti alla constatazione di una cronica mancanza dei mezzi finanziari per meglio affrontare il fenomeno.

Per questo abbiamo deciso di pubblicare tutti gli interventi. Per dare, nel nostro piccolo, un contributo all’ampia discussione propedeutica all’adozione, che si annuncia imminente, finalmente, della nuova legge.

La consegna degli atti pubblicati avverrà all’appuntamento, preannunciato nel corso del Convegno di febbraio, cui concordemente gli interventi avevano rinviato confidando che lo svolgimento delle elezioni politiche imminenti avrebbero (ed effettivamente hanno) potuto cambiare il corso della politica in Italia con la sconfitta delle destre e con nascita di un nuovo Governo dell’Unione, per vedere come le proposte allora avanzate avrebbero potuto trasformarsi in realtà.

Adesso ci siamo.

Vogliamo partire dal programma dell’Unione, vago, certo, ma che contiene alcune linee programmatiche senz’altro condivisibili, e da quello che ci siamo detti a febbraio per discutere e, soprattutto, fare.

*Il Presidente*  
Mario Angelelli

## SESSIONE I

# UNA LEGGE SUL DIRITTO DI ASILO: PROSPETTIVE E CONTENUTI

Presiede: Avv. Arturo Salerni

---

## AVV. ARTURO SALERNI

Abbiamo voluto dedicare questa giornata a una vicenda complessa ed articolata, che è quella del diritto d'asilo.

La giornata prevede una parte di riflessione su quanto succede nel nostro paese, in Italia, non a caso alla vigilia delle elezioni politiche. Si parla in questi giorni di programmi, e abbiamo visto il programma dell'Unione, reso pubblico nei giorni scorsi, che comprende una parte dedicata al diritto d'asilo, che è una questione fondamentale e caratterizzante di uno stato moderno e di diritto. Sia per quello che è in sé, sia per il suo valore simbolico. Per la sua capacità di trasmettere valori e in quanto sintomo di come un ordinamento, una civiltà giuridica, un ordinamento sociale, le sue istituzioni, si rapportano nei confronti dei diritti, delle grandi trasformazioni, dei rapporti che esistono tra il nostro paese e il resto del mondo.

La parte del pomeriggio si articola su due passaggi: una valutazione di quello che succede in Europa con riferimento al diritto d'asilo, perché la valutazione sui singoli paesi dell'UE non può essere disgiunta da una valutazione a livello continentale, inteso come ciò che si muove in termini di umori, di direttive, di norme, di orientamenti comunitari; e, dentro questo ragionamento sull'Europa, abbiamo collocato la vicenda della Turchia e del Presidente del Partito dei lavoratori del Kurdistan, Abdullah Öcalan. Perché, abbiamo voluto collocarla? Innanzitutto perché Öcalan e il nostro paese hanno una storia e un passaggio in comune.

In Italia, Öcalan è restato per diversi mesi. In Italia è stato riconosciuto il diritto costituzionale all'asilo in favore di Öcalan, che però era già stato arrestato ed era detenuto, come ancora è detenuto, nel carcere turco di Imrali. Era stato riconosciuto, all'epoca, che le condizioni di quel paese non garantivano le libertà democratiche fondamentali ad Öcalan e che, quindi, gli andavano riconosciute dal nostro paese protezione e divieto del respingimento, che costituiscono il nocciolo dell'asilo previsto dalla nostra Costituzione.



È un discorso che riguarda l'Europa, visto che si tratta della sua nuova frontiera. Oggi si è aperto un percorso, che tutti sanno quanto sarà articolato e complesso. Un percorso che prevede diversi anni, verifiche, valutazioni degli standard compresi quelli sui diritti umani, fra i quali vi è la condizione delle carceri, delle libertà politiche, delle libertà associative, ma soprattutto una grande questione, che resta sempre non nominata: la questione kurda. Di questa enorme minoranza che vive in Turchia, credo rappresentando 1/3 della popolazione e per la quale sappiamo quanto i problemi di rappresentanza politica, di libertà fondamentali e libertà associative siano complicati.

Quindi, il problema del diritto d'asilo non è problema separato, è uno degli indicatori, delle cartine di tornasole dell'evoluzione degli ordinamenti. E, rispetto a quella che noi pensiamo debba essere la posizione della nuova Europa, oggi la valutazione si fa in una logica dell'allargamento aperta, non di chiusura. Un allargamento che valuti come l'ingresso dei nuovi paesi non corrisponda a un abbassamento complessivo degli standard nell'Unione, ma che significhi riportare standard e conquiste dei nuovi paesi che entrano a farne parte a livelli più alti, al livello delle grandi Convenzioni internazionali, al livello soprattutto del rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e dei diritti politici.

Così si articolerà il Convegno di oggi e vorrei ringraziare le Istituzioni che hanno dato il loro Patrocinio:

- il Comune di Roma, Assessorato alle Politiche per le periferie, lo Sviluppo Locale, il Lavoro
- la Vice-Presidenza della Provincia di Roma
- la Regione Lazio, Assessorato al Bilancio.

Riteniamo particolarmente importante la presenza di queste istituzioni, in quanto testimonianza della loro attenzione nei confronti dell'evento. Ma è, soprattutto, una testimonianza che nasce dal loro pluriennale impegno - non è il caso dell'Amministrazione regionale eletta solo da un anno - sulla questione dei cittadini stranieri nel nostro paese, che sono tanti e che costituiscono, sul territorio della città di Roma, una parte essenziale del nostro mondo del lavoro e del nostro tessuto sociale. In questo contesto, in particolare, va considerata la questione dei rifugiati, di coloro che richiedono asilo, di coloro che ottengono il riconoscimento o dello status di rifugiato secondo la Convenzione di Ginevra o del diritto d'asilo previsto dalla Costituzione italiana.

Questa attenzione, oggi riportata in questo Convegno, si accosta al patrocinio, alla presenza, all'aiuto e al confronto raccolti e registrati da parte delle istituzioni universitarie della città, sia del Master Immigrati e Rifugiati pres-

so l'Università Roma Uno – La Sapienza, sia del Master Politiche dell'incontro e Mediazione culturale dell'Università Roma Tre. Cedo quindi volentieri la parola alla Prof.ssa Macioti, del Master Immigrazione e rifugiati dell'Università La Sapienza di Roma.

**PROF.SSA MARIA IMMACOLATA MACIOTI**, Master  
Immigrazione e rifugiati, Università degli studi di Roma “La Sapienza”

Porto il saluto del Master Immigrazione e rifugiati dell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, ma anche quello della Prof.ssa Tessitore, nonché del Master di scienze politiche dell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza” e il ringraziamento per averci invitati.

Noi da anni, siamo alla V edizione, stiamo cercando di allevare le giovani generazioni su queste tematiche. Quella del diritto d'asilo, io credo sia una delle questioni fondamentali dei nostri giorni. In Italia c'è molta rozzezza su questo tema, che viene trattato male, in maniera molto rapida e con molti fraintendimenti. Molto spesso non si distingue in maniera chiara tra immigrati e richiedenti asilo, non si sa fino in fondo che cosa significa essere rifugiati.

Quindi io credo che sia molto importante l'iniziativa di oggi, e le altre che in prosieguo ci saranno, ce ne saranno sia alla Sapienza che altrove, perché sono fondamentalmente convinta che, accanto a una meritoria opera giuridica, e sono molto interessata agli interventi che seguiranno degli avvocati, credo ci sia molto da fare, come accennato prima, sul territorio e in altri settori.

Credo che non si possa lasciare un tema così rilevante solo al dibattito di una disciplina, per quanto rilevantissima sul piano scientifico e di grande tradizione come la giurisprudenza. Penso invece che ci voglia uno sforzo comune per conoscere meglio i termini di questa importante, difficile condizione.

Perché dico questo? Perché credo che ancora oggi non siano chiari i termini, non se ne sappia abbastanza.

Noi come Master abbiamo fatto parte di un progetto EU, che si chiamava INTEGRA, negli anni passati. Nell'ambito di INTEGRA abbiamo fatto una ricerca sul ricongiungimento familiare dei rifugiati. Ricerca che è stata molto agevolata dal fatto che avevamo in mano le informazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati – ACNUR/UNHCR, che



aveva seguito queste pratiche e le aveva agevolate.

Nonostante tutto questo, si è rivelata una ricerca molto difficile. Perché? Perché è un universo particolarmente in sofferenza; è un universo che formalmente ha un minimo privilegio rispetto agli immigrati, cioè quello di non dover dimostrare di avere già alcuni requisiti per poter avviare le pratiche per il ricongiungimento familiare. Voi sapete che gli immigrati devono dimostrare di avere una casa adeguata, di avere soldi abbastanza per mantenere la famiglia e così via. I rifugiati no, questo è l'unico piccolo privilegio.

D'altra parte non c'è alcuna politica di sostegno in Italia, quindi questo è un privilegio del tutto teorico, che spesso, poi, porta a una situazione ben peggiore, perché abbandonati a se stessi, i nuclei familiari incorrono in una serie di problemi che tutti voi potete immaginare.

Fra le persone che abbiamo intervistato, proprio i kurdi erano quelli maggiormente in difficoltà, perché sono quelli che hanno avuto forse un ruolo politico più rilevante nei paesi d'origine e quindi lo stato in cui vivono in Italia, in una situazione di semi-abbandono e certamente di difficoltà a raggiungere l'opinione pubblica, ad essere rilevanti sul piano politico e sociale, viene sentito particolarmente doloroso.

Credo che questa iniziativa sia molto importante, penso che i Master universitari su questo tema e tutti i soggetti che ne hanno interesse e voglia - fra i vari interventi di oggi vedo una forte presenza di Medici Senza Frontiere, per esempio - credo che tutti i vari soggetti che si interessano in maniera professionale e seria di queste tematiche hanno davanti a se un grande compito, che è quello di comprendere meglio questa questione, che è una problematica sociale rilevante, i cui termini non sono ancora chiari fino in fondo. E, credo che su questo ci voglia una riflessione maggiore, ripeto, non tanto e non solo della giurisprudenza, ma della sociologia, della psicologia e così via. Penso anche che una seconda tematica da affrontare sia quella della comunicazione pubblica su questi temi, che sono poco noti in Italia, sono poco comunicati. Pensate che anni fa, non so se poi la situazione oggi sia molto diversa, eravamo a Valle Aurelia. Una borgata di Roma detta anche *valle dell'inferno*, un borghetto caratterizzato da presenze anarchiche, essenzialmente da gente che aveva combattuto nella resistenza, che si gloriava moltissimo di quelle azioni compiute in un periodo difficoltoso, gente impegnata, di sinistra, i borgatari erano sempre insieme a quelli di San Lorenzo alla testa di ogni corteo, quando c'erano problemi di dissenso a Roma. Eppure, i rifugiati, che la Caritas aveva collocato nella chiesetta della zona, erano guardati con molto sospetto, non si capiva che cosa volesse dire rifugiato, veniva imputata a loro una serie di azioni che avvenivano in quei tempi, tempi di degrado, perché la comuni-

tà stava finendo, c'erano le ruspe, le persone venivano traslocate più in alto, nelle case popolari. I rifugiati venivano imputati di atti di devianza che accadevano da quelle parti. Il fraintendimento della loro situazione era così paradossale, in una zona che invece avrebbe dovuto accoglierli a braccia aperte, e comprendere fino in fondo la loro situazione. Così, da allora ad oggi, noi siamo molto radicati nella convinzione che ci voglia una forte azione sociale

1. di conoscenza; 2. di comunicazione.  
Non a caso il *Master Immigrazione e rifugiati* si muove nella Facoltà di Scienze della Comunicazione, che secondo me, oggi, ha un ruolo fundamentalmente importante.

Quindi, io ringrazio gli organizzatori per avere pensato questa giornata, per avere invitato i Master e per avere permesso che giovani generazioni, vedo molti ragazzi in sala, possano accostarsi in maniera più corretta ad una tematica così piena di significato.

Mi auguro che le scienze sociali avranno sempre più voce in capitolo, perché altrimenti la tematica della richiesta d'asilo e dei rifugiati non potrà mai godere di piena attenzione e anche di una serie di inevitabili, doverose, necessarie attenzioni ed aiuti come sarebbe giusto.

Grazie.

**ROSA RINALDI**, Vice-Presidente dell'Amministrazione provinciale di Roma

Care amiche e cari amici,

Vi porto il saluto dell'istituzione che rappresento, la Provincia di Roma. Il tema del diritto di asilo è un tema centrale nel dibattito politico odierno. Gli avvenimenti degli ultimi anni ci hanno portato sempre più a doverlo affrontare, mentre i momenti di confronto sono stati meno visibili. È anche per questa ragione che ritengo sia da considerare meritoria l'iniziativa messa in campo da due soggetti quali Progetto Diritti ed Europa Levante, in collaborazione con le istituzioni del territorio. Due soggetti che da anni lavorano anche su questo tema e che sono riusciti a mettere insieme istituzioni e gente comune, soggettività sociali e soggettività politiche, addirittura di livello internazionale.



La nostra Costituzione, molto attaccata in questo periodo, recita, in uno dei suoi primi articoli: “Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l’effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d’asilo”. Questo recita la nostra carta fondativa.

Ma la realtà quotidiana è spesso assai diversa. È una realtà fatta di mille soprusi e violenze, molti dei quali enfatizzati, se non addirittura creati, da un quadro legislativo confuso, poco chiaro e a tratti contraddittorio, che ha nell’exasperazione burocratica uno degli aspetti peggiori.

Quadro legislativo che ha, fra le leggi che riguardano le problematiche dei migranti, quell’aberrazione che risponde al nome di Legge Bossi – Fini, e che contiene alcuni dei peggiori ed ingiusti principi di regolamentazione della vita lavorativa, sociale e affettiva dei migranti. Questa legge deve essere cancellata dal nostro ordinamento (insieme a molte altre):

- l’introduzione di meccanismi che consentano una reale capacità di identificare il richiedente e di distinguere tra richiedenti asilo e migranti per motivi economici;
- la fissazione di norme procedurali rigorose e di meccanismi di controllo che assicurino l’effettivo accesso alla procedura d’asilo, l’assistenza necessaria fin dal momento dell’ingresso in Italia e il rispetto del principio internazionale di non respingimento;
- la previsione di un’unica ed equa procedura di esame delle domande di asilo, con criteri certi e approfonditi di valutazione delle domande, escludendo ogni discrezionalità amministrativa per dare la massima garanzia di imparzialità.

Le commissioni che vagliano il diritto d’asilo devono essere indipendenti dall’esecutivo.

L’esame delle domande deve essere più rapido:

- la garanzia di effettività del diritto al ricorso contro la decisione amministrativa di rigetto della domanda di asilo. Ciò comporta l’accesso al patrocinio gratuito e il divieto di allontanamento del ricorrente fino ad esito del giudizio;
- la definizione, in linea con la normativa comunitaria, dello status giuridico del titolare di protezione umanitaria, introducendo regole certe e prevedendo esplicitamente la possibilità di conversione del titolo di soggiorno in lavoro o studio in presenza dei requisiti di legge;
- la pianificazione di programmi adeguati volti all’accoglienza e all’inserimento sociale degli stranieri ai quali è stato riconosciuto il diritto all’asilo, con il coinvolgimento del volontariato;

- introduzione di forme di rimpatrio assistito praticabili e rispettose dei diritti umani, in condizioni di dignità e sicurezza, al momento della cessazione della protezione.

Concludendo, rimango a disposizione, per quello che posso fare, per aiutare la proposta di legge ad assumere un profilo elevato. Buon lavoro!

**PAOLO CARRAZZA**, Assessore alle Politiche per le Periferie, lo Sviluppo Locale, il Lavoro del Comune di Roma

Seppure in Italia il diritto di asilo è riconosciuto dalla costituzione, cosa voglia dire concretamente in Italia diritto di asilo lo dicono i numeri. Essi sono talmente bassi rispetto a qualsiasi altro paese europeo che ci dice che questo diritto è nei fatti impraticabile. Non esiste una legge organica in materia, né tale può essere considerata la Bossi Fini come una legge per l'accoglienza. Accanto alle 700.000 domande di regolarizzazione della Bossi Fini nel 2003, 11 300 sono state le domande di asilo, 555 quelle accolte, 680 quelle riconosciute per motivi umanitari.

Il punto più basso rispetto alle 800 riconosciute nel 1999, alle 1.600 del 2000, le 2.100 del 2001.

I rifugiati in Italia sono 23.000, 13.000 sono riconosciuti sulla base della convenzione di Ginevra, 10.000 godono di protezione umanitaria. Ed oltre la metà dei rifugiati sono bambini ed adolescenti: è evidente che siamo di fronte ad una vera emergenza sociale e la legge Bossi Fini ha inasprito il fenomeno.

La collocazione delle norme sull'asilo, nell'ambito della disciplina sull'immigrazione, determina l'inevitabile spostamento della sede dai tribunali agli uffici di polizia di frontiera, nei quali mancano le minime garanzie processuali.

E, comunque, si tratta di norme sul diritto individuale in cui il legislatore deve rispondere ad obblighi internazionali. C'è, quindi, bisogno di una legge sull'asilo degna di questo nome.

Ma, sappiamo che ormai su tante troppe questioni che rispondono ai diritti individuali, civili, sociali, riguardanti le libertà ci sarà bisogno nei prossimi mesi di rimettere in discussione una legislazione che segna alcuni profondi passi indietro, appunto sul terreno di diritti del lavoro, dei diritti sociali, dei diritti civili.



In particolare, questioni che riguardano le libertà, i diritti individuali sono state ribaltate in questioni che attengono al tema della sicurezza.

Il dato sugli ingressi ci dice che quelli per richiesta d'asilo continuano ad essere una percentuale bassa che rende assolutamente ingiustificata la preoccupazione di chi sostiene che il diritto di asilo può essere usato prevalentemente in maniera strumentale. Siamo quindi ad una sorta di criminalizzazione dei migranti nel loro complesso che incentiva processi culturali e politici di esclusione sociale

Le amministrazioni locali in questi anni, quella di Roma in particolare, hanno tentato di svolgere un ruolo proprio attorno a quelle che noi abbiamo chiamato le politiche di inclusione sociale, questo ha riguardato il complesso delle politiche sociali e dei soggetti deboli, a partire dai minori, dai detenuti, dagli immigrati, ma la combinazione tra legislazione punitiva e tagli alle risorse economiche stanno fortemente restringendo i margini di azione.

E su queste questioni, in particolare, la difficoltà maggiore è sull'emergenza abitativa.

Siamo segnati da episodi ormai sempre più ricorrenti, che segnalano un'emergenza e vedono i rifugiati, ma non solo, come le vittime più frequenti.

Dobbiamo poter intervenire in particolare sulle questioni che attengono al concetto di accoglienza materiale verso un concetto di accoglienza integrata comprensiva di una serie di servizi, volta a garantire la riconquista dell'autonomia della persona. Mi riferisco alle questioni dell'inserimento sociale, a quello lavorativo, a quello abitativo. La procedura di asilo dura in media 18 mesi, il richiedente in questo periodo non può lavorare ma in questo lungo periodo si trova ad interagire con il territorio su tutte le questioni quotidiane, dall'accesso ai servizi socio sanitari, all'inserimento scolastico dei minori. Tutto ciò avviene dopo che queste persone sono fuggite da guerre, violenze e persecuzioni.

Speriamo che questo nostro convegno contribuisca a porre le condizioni per arrivare al più presto ad una legge che rappresenti una nuova base per aprire tutto il capitolo di quali nuove politiche di accoglienza ed integrazione possiamo rimettere in campo a partire dagli enti locali.

LUIGI NIERI, Assessore al bilancio della Regione Lazio

Un saluto a tutti i presenti innanzitutto e un ringraziamento particolare per l'invito rivoltomi.

In questi giorni presso il Consiglio regionale è in votazione il bilancio regionale e ciò non mi consente di partecipare a questo dibattito su un argomento che mi è molto a cuore e sul quale ho avuto più volte modo di esprimermi. Ciononostante vorrei fare alcune brevi considerazioni.

L'integrazione dei mercati e delle economie e le contraddizioni prodotte dal nostro modello di sviluppo hanno prodotto spinte di carattere economico-sociale alle migrazioni in misura sempre più ampia. Questo movimento ha cause profonde, che nascono dalla contrapposizione delle ragioni dei paesi dei paesi ricchi a quelli più poveri, che trasformano in reato il movimento delle persone, che considerano il migrante poco meno che un criminale, che creano nuove artificiose barriere. Ciò non blocca il flusso migratorio, ma rende i migranti soggetti sempre ricattabili, privi di diritti, precari. In questi anni si è prodotto un peggioramento delle previsioni normative per tutte le diverse categorie di cittadini stranieri: aggravamento delle condizioni per chi entra o vuole entrare nel territorio nazionale, per chi è irregolare, per chi chiede asilo, per chi soggiorna regolarmente in Italia. Si inaspriscono le procedure per le espulsioni, si restringe la possibilità dei ricongiungimenti familiari, si allontana la possibilità di accedere ad alcuni diritti fondamentali.

L'istituto dei Centri di permanenza temporanea evidenzia la natura dell'approccio normativo. Si tratta di privazione della libertà, al di fuori di qualsivoglia ipotesi di reato, che consegue soltanto all'irregolarità nell'ingresso o nel soggiorno. Una forma di detenzione amministrativa altamente dubbia sotto il profilo della legittimità costituzionale. Questi centri di detenzione determinano un imbarbarimento complessivo della condizione dei cittadini stranieri, cui si collega l'identificazione — sempre più presente nei mezzi di comunicazione di massa — dello straniero, specialmente se irregolare o clandestino, con il delinquente. Il cittadino straniero che incappa nel sistema penale (nel processo e nel carcere) è praticamente un soggetto senza diritti e senza difesa, quasi impossibilitato ad accedere a misure alternative al carcere per il quale — sia pure ad esito di un positivo percorso di riabilitazione — segue necessariamente l'espulsione. E' il dramma di una situazione che vede una sproporzionata presenza di cittadini stranieri nelle nostre carceri sovraffollate, e nella quale il carcere diviene il contenitore delle situazioni di emarginazione sociale ed il diritto penale l'arma finalizzata a combattere le emergenze, vere o presunte. Le campagne di stampa ricorrenti che vedono lo straniero



come il soggetto che turba la tranquillità dei nostri territori contribuiscono ad alimentare un clima nel quale la cultura dei diritti e delle garanzie viene additata come causa dell'insicurezza sociale.

L'Art.10, comma 3, della nostra Costituzione prevede che “lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”. A tutt'oggi non è stata ancora approvata la legge che disciplina le condizioni per il riconoscimento di questo diritto fondamentale, e solo le pronunzie dei giudici (emblematico è il caso Öcalan) ne hanno reso possibile l'esercizio. Accanto al diritto di asilo costituzionale si colloca quello al riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, per coloro che dimostrino di essere perseguitati nel proprio paese per ragioni politiche, religiosi, etniche o razziali. Negare, nella pratica, il diritto all'asilo equivale all'annullamento di un elemento caratterizzante dei moderni ordinamenti democratici, specie in una situazione nella quale dittature, guerre, persecuzioni caratterizzano vaste aree del pianeta e costringono milioni di persone a fuggire dalla propria terra.

In questi mesi abbiamo assistito, anche nella nostra Regione, a chiare violazioni delle norme costituzionali in materia di trattenimento. Mi riferisco in particolare al caso accaduto l'estate scorsa nel CPT di Ponte Galeria dove un giovane bengalese vistosi rifiutare lo status di rifugiato politico tentò il suicidio. Un gesto estremo, che è la prova della condizione e dello stato d'animo di chi si rivolge al nostro Paese, chiedendo aiuto e trovando, solo, una serie di regole restrittive e lesive della dignità umana. È da questa riflessione che occorre partire se si vuole imprimere una svolta al nostro paese. Mi sembra questo un terreno sul quale le forze politiche dell'unione, in una prospettiva di governo, debbano trovare la più forte coesione.

## INTRODUZIONE

MARIO ANGELELLI, Presidente dell'Associazione Progetto Diritti Onlus

### **1. Il Diritto d'asilo in Italia. La legislazione attuale.**

L'Italia è un Paese che negli ultimi trent'anni si è profondamente trasformato e da popolo di migranti (ognuno di noi ha dei parenti e/o antenati che risiedono all'estero) è diventato meta di tanti cittadini stranieri non comunitari che (anche) richiedono protezione poiché perseguitati – per varie ragioni - nei loro paesi d'origine. Questo flusso di richieste, in un primo tempo molto contenuto rispetto agli altri paesi europei, si è via, via intensificato, fino a raggiungere negli ultimi tre-quattro anni, cifre ragguardevoli. Ed infatti, se il numero complessivo dei rifugiati, riconosciuti come tali, in Italia al 31.12.2004 era di 15.674 unità (basso, se confrontato ai 139.852 della Francia o agli 876.622 della Germania), le domande di asilo pendenti, sempre al 31.12.2004, erano 9.722 (ancora basse, confrontate alle 35.607 richieste pendenti in Germania o alle 58.545 domande pendenti in Francia, ma certamente in crescita rispetto agli anni precedenti)<sup>1</sup>.

Le ragioni di tale incremento sono, oltre che di natura geopolitica in generale (intere popolazioni, costituite per la maggior parte di giovani al di sotto dei 30 anni, sottoposte, ancora oggi, a persecuzioni da Governi dispotici o da Stati dittatoriali, si mettono in movimento verso altre parti, quelle ricche, di un sistema-mondo oramai globalizzato), sono ascrivibili alla normativa comunitaria (trattato di Dublino) che individuano come Stato competente a ricevere la domanda di asilo quello che per primo il richiedente ha raggiunto dal paese di provenienza. La posizione geografica dell'Italia gioca dunque un ruolo non secondario nella “scelta” del richiedente asilo.

La normativa sull'asilo politico è relativamente recente. Non v'è ancora in

<sup>1</sup> Dato Dossier Statistico 2005 Caritas/Migrantes.



Italia, unico caso tra i grandi Paesi dell'Unione Europea, una legge organica che disciplini l'intera materia.

Abbiamo dei riferimenti normativi sparsi nei vari interventi legislativi che negli ultimi quindici anni si sono fatti sull'immigrazione, oltre che ad importanti interventi della Giurisprudenza.

Nell'art. 1 della legge n. 39/1990 (cd. "Legge Martelli") viene trasfusa la definizione di rifugiato politico adottata dalla Convenzione di Ginevra del 1951<sup>2</sup>. Veniva altresì prevista una procedura amministrativa da seguire per il riconoscimento dello status di rifugiato, poi sostanzialmente modificata dalla legge n. 189/2002 (cd. "Legge Bossi-Fini") che ha introdotto alcune rilevanti novità e che è entrata in vigore dal 21 aprile 2005.

Una grande rilevanza ha l'asilo costituzionale, di cui all'art. 10 comma 3 della Costituzione, per il quale *"lo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge"*.

Tale norma, rimasta sostanzialmente di principio fino al 1997, è stata resa immediatamente applicabile dopo la sentenza n. 4674/97 della Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, per la quale *"l'art. 10 comma 3 attribuisce direttamente allo straniero il quale si trovi nella situazione descritta da tale norma un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento(...); il carattere precettivo e la conseguente immediata operatività della disposizione costituzionale sono da ricondurre al fatto che essa delinea con sufficiente chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo"*. La sentenza specifica altresì, che trattandosi di un diritto soggettivo, le controversie che riguardano il riconoscimento di tale diritto rientrano nella giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria ordinaria.

In sostanza, in mancanza di una legge d'attuazione del dettato costituzionale la Corte individua un diritto costituzionale all'asilo politico diverso – e, in un certo qual modo, minore – dal diritto all'ottenimento dello status di rifugiato politico previsto dalla Convenzione di Ginevra.

Infine, va ricordato che è stato previsto dalla nuova normativa - istitutiva delle Commissioni Territoriali - che queste, quando non ritengano di accogliere la domanda di asilo, possano o rigettarla semplicemente o trasformarla

<sup>2</sup> e ratificata con Legge 24/07/1954 n. 722.

in un permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>3</sup>.

La normativa prevede infatti, giustamente, che la Commissione *deve* (e non *può* come prima della novella) esaminare la domanda sia per ciò che riguarda il riconoscimento dello status di rifugiato, sia con riferimento al possibile rilascio di un permesso per motivi umanitari.

## **2. La procedura d'asilo introdotta dalla legge n. 189/2002. Critiche ed interpretazioni.**

Le norme introdotte dalla legge Bossi/Fini<sup>4</sup> delineano la procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato in modo diversificato in ragione della situazione soggettiva del richiedente asilo. Rimangono invece invariate le disposizioni relative alla presentazione delle domande nonché all'individuazione delle cause ostative alla presentazione delle stesse.

Al di là dell'istituzione – presso le Prefetture di Gorizia, Milano, Roma, Foggia, Crotone, Trapani e Siracusa - delle Commissioni territoriali di eleggibilità<sup>5</sup>, che si occupano di valutare le istanze per il riconoscimento dello status di rifugiato, e della sostituzione della Commissione Centrale per il riconoscimento dello Status di Rifugiato con la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, con compiti di coordinamento e di indirizzo, la normativa si caratterizza per l'introduzione degli istituti del trattenimento facoltativo e del trattenimento obbligatorio.

Mentre la precedente normativa prevedeva la sostanziale libera circolazione per il richiedente asilo, quella attuale prevede che, prima della eventuale emanazione dell'autorizzazione alla permanenza legale nel territorio dello Stato (attraverso l'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno fino alla definizione della procedura) il richiedente asilo possa essere trattenuto.

E' vero che viene enunciato il principio generale per il quale "*il richiedente*

<sup>3</sup> con richiesta di applicazione dell'art. 5, co. 6, del D.Lgs. 286/98 (ovvero che si richieda al questore competente).

<sup>4</sup> modificative dell'art. 1 della legge n. 39/90.

<sup>5</sup> costituite, dal presidente - funzionario di carriera prefettizia-, da un funzionario della polizia di Stato, da un rappresentante dell'ente territoriale, dal rappresentante dell'ACNUR, oltre che da un funzionario del Ministero degli Esteri, su richiesta del presidente della Commissione centrale, "quando ciò sia necessario, in relazione a particolari afflussi di richiedenti asilo, in ordine alle domande dei quali occorre disporre di particolari elementi di valutazione".



*asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata*”, ma è anche vero che l’effettivo rispetto di tale principio è rimesso concretamente alla discrezionalità della polizia di frontiera e le storie che vengono segnalate da più parti negli ultimi mesi sono nel senso di uno stravolgimento dello stesso principio, specialmente nelle ipotesi di trattenimento obbligatorio/procedura semplificata.

Il questore può decidere per il trattenimento facoltativo, in una serie praticamente illimitata di casi, ovvero innanzitutto qualora il richiedente asilo si avvalga di documenti che risultino falsi o che fornisca indicazioni palesemente false sulla propria identità (tale situazione però è classica di chi espatria per motivi politici o altri dal proprio paese ed è infatti prevista dall’articolo 31 della Convenzione di Ginevra)<sup>6</sup> oppure quando sia lo stesso richiedente asilo a formulare la richiesta di differire l’istanza non avendo immediata disponibilità dei documenti utilizzabili a supporto (tale ipotesi è evidentemente priva di senso e quindi inapplicata) o ancora in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato<sup>7</sup>.

Per costoro il questore dispone la permanenza nei Centri di Identificazione (centri predisposti per l’accoglienza dei richiedenti asilo, dai quali questi non si possono allontanare senza autorizzazione, pena la rinuncia alla domanda di asilo).

Esauritosi tale fase, al richiedente, che sarà sottoposto alla procedura ordinaria, andrà rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo.

Il richiedente asilo deve invece obbligatoriamente essere trattenuto quando abbia eluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera o subito dopo o, comunque, che si trovi in condizioni di soggiorno irregolare. Si tratta evidentemente di una fattispecie amplissima che lascia un immenso potere all’attività di controllo delle forze di polizia – ed un grande spazio alla buona sorte del clandestino – sia alla frontiera che immediatamente dopo l’ingresso dello straniero nel territorio italiano. Rimane da capire – ma l’interpretazione prevalente è nel senso della esclusione - se la fattispecie ricomprenda anche le

<sup>6</sup> Si deve ritenere, comunque anche sulla base dell’attuale normativa, che tale fattispecie non debba essere applicata a chi, *spontaneamente*, dichiara che i propri documenti siano falsi o per chi comunque non abbia documenti validi, a meno che non vi siano motivate ragioni di ritenere il contrario.

<sup>7</sup> In sintesi si tratta della valutazione delle cause ostative all’accesso delle procedure di riconoscimento dello status di rifugiato.

situazioni di chi, irregolare, *si rechi spontaneamente* presso un ufficio della P.S. a presentare domanda di asilo. E soprattutto se ricomprenda il caso dell'irregolare che, da tempo in Italia (quindi lontano dalla frontiera) venga fermato ad un controllo di polizia *e solo successivamente* presenti domanda di asilo. In questo caso il questore dispone il trattenimento presso il Centro di Identificazione.

Ma anche in questo caso non si può che prendere atto del fatto che chi fugge dal proprio paese necessariamente non entra in Italia in condizioni di regolarità e che difficilmente porta con sé documenti dell'autorità giudiziaria o amministrativa del proprio paese che ne attestino la persecuzione.

Altra ipotesi di trattenimento obbligatorio riguarda chi sia stato già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento alla frontiera ed abbia presentato successivamente domanda di riconoscimento dello status di rifugiato. In questo caso il questore dispone il trattenimento presso il Centro di Permanenza Temporaneo (CPT).

*La vicenda del trattenimento è questione che non può essere sottaciuta; il superamento delle disposizioni in materia costituisce un principio ineliminabile sul piano umanitario e della civiltà giuridica.*

*Chiediamo alle forze politiche chiarezza ed inequivocità su questo punto: occorre superare la barbarie che porta ad una di custodia cautelare amministrativa coloro che fuggono da orrori, persecuzioni e discriminazioni.*

La procedura applicata nei due casi è invece uniforme e cioè quella semplificata. In sintesi, nel giro di venti giorni, che coincide con il termine massimo di durata del trattenimento obbligatorio presso il Centro di identificazione (per coloro che vengono ristretti nei CPT tale termine è di 60 giorni), si arriva alla definizione della procedura, sostanzialmente stravolgendo quel principio generale per il quale *“il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata”*.

Sul punto ci sembra vada valorizzato quanto contenuto nel programma dell'Unione in ordine alla *“previsione di un'unica ed equa procedura di esame delle domande di asilo”*.

Gravi dubbi e perplessità, oltre che insormontabili problemi interpretativi, suscitano poi le disposizioni contenute nella Bossi/Fini in ordine al rigetto della domanda ed al successivo accompagnamento alla frontiera (con conseguente rischio di violare il principio del *non-refoulement*), come anche riguardo all'intimazione a lasciare l'Italia, oltre che quelle relative alla mancanza di effettività delle forme di tutela giurisdizionali rispetto alla decisione della Commissione di rigetto della domanda di asilo.

Infatti, nei casi in cui al richiedente asilo non è riconosciuto lo status di rifu-



giato, il questore provvede all'ordine di espulsione nonché all'accompagnamento coattivo alla frontiera dello straniero (nel caso questo sia trattenuto) o gli intima di lasciare l'Italia (nel caso lo straniero sia in possesso di permesso di soggiorno). Avverso tale decreto d'espulsione è ammesso ordinario ricorso, nei sessanta giorni successivi alla notifica, al Giudice di Pace competente.

Il richiedente asilo sottoposto alla procedura semplificata e trattenuto in un centro di identificazione (non dunque i soggetti trattenuti nei CPT) può inoltre proporre una richiesta di riesame avanti la commissione territoriale integrata. Il riesame deve essere richiesto entro 5 giorni dalla comunicazione della decisione della commissione

La norma contenuta nel regolamento applicativo della Bossi - Fini<sup>8</sup> prevede che la richiesta di riesame abbia ad oggetto elementi sopravvenuti, ovvero preesistenti, non adeguatamente valutati in prima istanza<sup>9</sup>. Il riesame viene deciso, entro dieci giorni, dalla Commissione territoriale integrata da un componente della Commissione nazionale. Si può seriamente dubitare dell'utilità di un tale ricorso interno, atteso che la decisione del riesame verrà presa, entro quindici giorni dalla prima decisione, da una commissione composta per quattro quinti dagli stessi commissari che hanno respinto la domanda di riconoscimento.

La norma regolamentare non lo prevede espressamente – si fa riferimento a elementi “*determinanti al fine del riconoscimento dello status di rifugiato*” -, ma deve ritenersi che in sede di riesame si debba prendere nuovamente in considerazione anche la possibilità di concedere l'asilo umanitario.

In attesa della decisione sull'istanza di riesame, l'interessato permane nel centro di identificazione.

Tutti coloro i quali abbiano visto la domanda di riconoscimento dello status esaminata con la procedura semplificata (ovvero la stragrande maggioranza dei richiedenti asilo) potranno proporre il ricorso giurisdizionale nel termine di quindici giorni, innanzi al tribunale ordinario in composizione monocratica. Si tratta di un termine talmente breve, in relazione alla complessità della materia (che concerne valutazioni sulla politica di interi territori), che ci

<sup>8</sup> DPR 303 del 2004.

<sup>9</sup> Si può ritenere che la richiesta di riesame possa essere presentata senza una precisa indicazione dei motivi, atteso che questi potranno essere esplicitati anche nel corso della nuova audizione che l'interessato può richiedere. A differenza di altre disposizioni la norma in esame non prevede infatti che la richiesta sia presentata per iscritto e motivata.

pone fuori dalla effettività della tutela costituzionale dei diritti sancita dall'art. 24 della Costituzione.

Per quanto riguarda il ricorso avverso le decisioni prese con procedura ordinaria, questo può essere proposto anche oltre il decorso dei quindici giorni dalla notifica (trattandosi peraltro di diritto imprescrittibile), non essendovi alcun riferimento al termine né alla composizione del tribunale.

In ogni caso, indipendentemente dal previo esperimento della procedura avanti la commissione territoriale, ed anche in presenza di una decisione negativa di tale commissione notificata da oltre quindici giorni, resta salva la possibilità di adire il Giudice Ordinario chiedendo il riconoscimento del diritto di asilo ai sensi dell'art. 10 della Costituzione<sup>10</sup>.

Comunque il Tribunale può, con provvedimento d'urgenza, autorizzare la permanenza in Italia del ricorrente, in assenza di autorizzazione del Prefetto.

Possiamo ritenere che la nuova, frammentaria, procedura per il riconoscimento, figlia di una legge comunque liberticida ed inefficace, non sia assolutamente in grado di assicurare il pieno diritto dei richiedenti lo status di rifugiato a vedere esaminata con obiettività, rigore ed umanità la propria domanda dal nostro paese. L'unica preoccupazione del legislatore è quella di limitare gli ingressi clandestini in Italia, con ciò comprimendo inevitabilmente il diritto di asilo.

Tutti abbiamo nei nostri occhi le immagini di quegli uomini e di quelle donne che, abbandonando tutto, lasciano i loro paesi dell'Africa e dell'Asia, per intraprendere viaggi assurdi in condizioni sub-umane, a piedi, su mezzi di fortuna, su vecchie imbarcazioni, magari per attraversare lo specchio di mare che separa la Tunisia dalla Sicilia. Ebbene: quante di queste persone sono potenziali richiedenti asilo? Quante potrebbero ottenere lo status di rifugiato in Italia? (o in Europa?). Quante di loro finiscono per sempre il loro viaggio, magari a poche miglia dalle nostre coste? Quante di loro sbarcano senza essere intercettate da qualche motovedetta e riescono ad entrare nel nostro territorio per vedere riconosciuto un loro inalienabile ed incoercibile diritto? Quante vengono sbrigativamente imbarcate su un aereo e riportati in Libia –veri casi di deportazioni collettive –, senza che nessuno abbia chiesto

<sup>10</sup> Il ricorso giurisdizionale, inoltre, potrà essere proposto anche durante la pendenza dei termini per la proposizione dell'istanza di riesame di cui all'art. 16 del D.P.R. 303/04, ovvero in attesa della decisione in merito a tale istanza.



loro alcunché?

La verità è che assicurare il pieno diritto dei richiesti asilo significa adottare una politica dell'accoglienza e che le politiche oggi adottate hanno un alto tasso di illegalità sia sotto il profilo costituzionale che dal punto di vista degli standard richiesti dal diritto internazionale umanitario.

Quanto più si sposteranno principi di chiusura ed e isolamento (come è avvenuto con l'adozione delle disposizioni in materia contenute nella legge Bossi-Fini), più forti saranno le violazioni dei diritti, di tutti e di tutte.

### **Le ipotesi di riforma. Conclusioni ed auspici.**

Se questa è la complessa normativa sull'asilo, sia pure tratteggiata per sommi capi, risulta evidente che vi sia necessità di una legge organica sul diritto di asilo che risponda ad un criterio uniforme di tutela, che sia rispondente alle convenzioni internazionali cui l'Italia ha aderito, oltre che al dettato costituzionale.

Dal luglio del 2005 pende presso la Camera dei Deputati un **disegno di legge** che recepisce ben sei proposte di legge in materia ed il cui testo unificato, a seguito di numerose riunioni in sede di Comitato ristretto, è all'esame dell'Assemblea.

Pur salutando con soddisfazione alcuni punti di questa proposta (per esempio il principio chiaro che è compito della Repubblica garantire il diritto d'asilo e della protezione umanitaria, oppure l'individuazione del diritto ad avvalersi della disciplina non solo in capo allo straniero od all'apolide che ha requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato in base alla Convenzione di Ginevra del 1951, ma anche a chi non intende avvalersi della protezione del paese di cui è cittadino, se straniero, o del paese in cui ha la residenza abituale, se apolide, a causa del fondato timore di essere ivi perseguitato, o nel caso in cui si trovi nell'effettiva necessità di salvare sé o i propri familiari dal pericolo di subire in quel paese danni alla propria vita o alla propria sicurezza o, ancora, nel caso gli sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana), bisogna però sottolineare che in altre parti, per esempio sul trattenimento, la proposta sembra a grandi linee ricalcare la normativa attuale.

Il programma dell'Unione, prevede, sul punto, alcune linee programmatiche senz'altro condivisibili, come fissare norme procedurali e meccanismi di controllo che assicurino l'effettivo accesso alla procedura di asilo, l'assistenza necessaria fin dal momento dell'ingresso in Italia ed il rispetto del principio

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

internazionale del non-respingimento, o la previsione di un'unica ed equa procedura di esame delle domande di asilo, con criteri certi ed approfonditi di valutazione delle domande, escludendo ogni discrezionalità amministrativa per dare la massima garanzia di imparzialità, o, ancora, la garanzia di effettività del diritto al ricorso contro la decisione amministrativa di rigetto della domanda di asilo, con divieto di allontanamento del ricorrente fino all'esito del giudizio.

Su tali basi riteniamo possibile lavorare per la nuova normativa organica sul diritto d'asilo, non dimenticando che tale compito passa attraverso un cambiamento radicale della politica sull'immigrazione fino ad oggi adottata. Ed infatti siamo convinti che non ci possa essere una giusta legge sul diritto d'asilo se non v'è una nuova e diversa legge sull'immigrazione in generale che modifichi sostanzialmente l'impostazione proibizionista degli ingressi nel nostro paese e la brutalità dell'approccio repressivo di cui sono emblema i CPT.

Il fallimento della politica attuale è sotto gli occhi di tutti: tra pochi giorni verranno autorizzati i datori di lavoro a richiedere gli ingressi in Italia dei lavoratori che vogliono assumere; a prescindere dall'esiguità dei posti rispetto alle domande, tutti sanno che i lavoratori sono già qui, già alle dipendenze dei datori di lavoro, in attesa semplicemente di essere regolarizzati. Abbiamo tutti il dovere di denunciare questa ipocrisia e sapere che è figlia del fallimento di un'intera politica che vuole il contingentamento degli ingressi ed il legame indissolubile straniero/lavoro, sin dal paese d'origine. Nella prossima legislatura crediamo che tale impostazione debba essere ribaltata e che si debba, quanto meno, riconoscere allo straniero che in Italia ha lavoro, un permesso di soggiorno.

Un approccio diverso quindi, e più razionale ed umano: un nuovo clima dentro il quale si abbandonino pregiudizi, ipocrisie e crudeli demagogie e dentro il quale un diritto fondamentale – in una visione moderna dello Stato e del diritto – quale il diritto di asilo possa trovare non solo tutela e garanzie ma la sua adeguata valorizzazione. Una mano tesa da parte del nostro paese a chi fugge perché diverso, perché si è opposto alle ingiustizie, perché ha rifiutato le guerre.



## INTERVENTI

**MAURIZIO MUSOLINO**, Responsabile Nazionale Immigrazione  
PDCI

Cercherò di non rubarvi molto tempo. Credo che incontri come questo, che chiedono anche alle forze politiche un confronto, impongano degli impegni. Si parlava prima della mancanza di una legge organica, sul tema del diritto d'asilo. Io credo che questo tema imponga che, se il centro sinistra vincerà le elezioni, ci dovrà essere un controllo, una vigilanza e uno stimolo fortissimo. Credo che quello che si è ripetuto nelle due ultime legislature, l'ultima con il centro destra, ma anche quella precedente nella quale al Governo c'era il centro sinistra, ovvero l'incapacità di dotare il paese di una legge, non possa continuare a ripetersi.

Nel programma dell'Unione c'è un passaggio preciso, ci sono impegni precisi, ma fin quando questi rimarranno scritti in programmi e non si tramuteranno in leggi, credo che tutti noi dovremmo darci ed assumerci l'impegno ad una pressione continua.

Su questo veramente dobbiamo darci i primi 3 mesi, dopo i quali, se non ci saranno dei risultati concreti, dovremmo subito iniziare con azioni di denuncia.

Accolgo con molta positività l'impianto che è stato dato negli interventi prima di me, di questa unione forte, di legame, fra i temi del diritto d'asilo e i temi di una politica dell'accoglienza, rispetto ai migranti, che oggi vede il nostro paese protagonista in senso negativo in Europa.

Credo che sia impossibile immaginare politiche sul diritto d'asilo finché permarrà un approccio al tema delle immigrazioni, che è un approccio legato alla sicurezza e quindi alla difensiva, ad arginare, come già qualcuno diceva prima di me, questi fenomeni.

Dall'altra parte, affiancato a questo approccio, che è tutto legato alla sicurezza, c'è l'approccio di consentire l'ingresso di cittadini nel nostro paese esclusivamente se legati a una richiesta di lavoro e quindi fare di questi dei moderni schiavi, che vengono nel nostro paese a prestare una manodopera magari a costi minori, a condizioni minori e quindi convenienti alla nostra economia. Se non si superano questi due approcci, qualsiasi discorso sull'accoglienza, sia

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

questa per cittadini migranti, che vengono qui per questioni di lavoro; sia per chi viene in Italia alla ricerca di quei diritti e di quella dignità che i loro paesi gli negano, sarà impossibile.

Dico questo perché l'utilissimo intervento che mi ha preceduto, che ha parlato di quella che è l'attuale condizione legislativa e delle norme nel nostro paese, viene poi rafforzato da quello che si può vedere quotidianamente andando nei luoghi dove queste norme devono essere applicate.

Ebbene, andando in molti Centri di identificazione, le differenze fra questi e i Centri di permanenza sono veramente difficili da cogliere.

Cito uno degli ultimi dove sono andato, a Caltanissetta, dove, francamente, distinguere all'interno di una struttura l'uno dall'altro non è cosa facile. Questo è un problema concreto e quei diritti, pochi, quasi nessuno, che si hanno, quanti dei cittadini migranti che arrivano nel nostro paese, magari proprio con quelle carrette di cui si parlava, e riescono, già fortunati, a raggiungere le nostre sponde, senza restare nel Mediterraneo, quanti di questi cittadini vengono messi nelle condizioni di sapere quando e in che tempi possono fare alcune richieste? Andando, visitando, ad esempio Lampedusa, ma non solo lì, la consapevolezza che questi pochi diritti, in realtà, poi, sono dei diritti sconosciuti, omessi, anche a livello di praticabilità, viene rafforzata da questa quotidianità, drammatica.

In questi giorni, abbiamo cercato, insieme a compagni anche di altri partiti, di andare a discutere gli elementi che riguardano le migrazioni, il diritto d'asilo, all'interno di assemblee, in quartieri a Roma e in altre città. Cercando di fare uno sforzo, non facile, cercando questa volta non di discutere con platee come quella che abbiamo oggi, in cui c'è una spinta a queste politiche di apertura, ma cercando di andarlo a discutere in quei quartieri dove invece c'è una chiusura, dove la gente dice No! Dove in questi anni, tante volte, il disagio di quei quartieri è stato strumentalizzato, indirizzando poi questo disagio reale dei quartieri, verso politiche contro i migranti e contro l'immigrazione. Rispetto all'asilo, vi dico una delle cose che tante persone, per esempio, intervenendo ci hanno detto "Mah!, una politica per i richiedenti asilo sarebbe giusta, ma quanti sono falsi? Quanti sono quelli che, sotto questa etichetta, cercano in realtà di entrare con un escamotage nel nostro paese?" È una cosa che riporta a quello che dicevo prima, alla possibilità di slegare le due questioni.

In quanto, è chiaro che finché si avrà una politica di chiusura verso le migrazioni, finché ci saranno politiche di non accoglimento dei migranti, se non con quelle condizioni che prima ricordavo: sicurezza da una parte, con tutti gli ostacoli possibili, oppure i nuovi schiavi col lavoro; finché ci saranno que-



ste politiche, è chiaro che saranno sempre di più le persone che cercheranno di utilizzare ogni possibilità. E, allora, bisogna iniziare a darsi delle nuove politiche, delle politiche che siano in grado di dare delle risposte, di riconoscere dei diritti.

E, sui diritti io voglio tornare, con un flash, a quando aprendo i lavori si ricordavano alcuni eventi del caso Öcalan. Io credo che quel riconoscimento, avvenuto quando lui ormai non stava più in Italia – quando lui era stato preso ed era stato incarcerato - è un fattore emblematico di una condizione, che si ripete quotidianamente, di quanti migranti riescano ad ottenere quei riconoscimenti una volta che però non possono più usufruirne.

E, allora, la certezza dei tempi, dei diritti per i cittadini migranti, ma che deve essere legata allo stesso diritto per i cittadini italiani, quindi senza la contrapposizione, la guerra, fra il diritto di uno contro il diritto dell'altro, ma riaffermando i diritti per tutti, perché sono tali se sono per tutti, altrimenti sono privilegi, per chiunque sia.

Ecco, io vi ringrazio, per questo appuntamento e credo che noi dobbiamo spiegare alla gente, in questi mesi, la necessità e il perché di questa battaglia. Ma dobbiamo, e lo dico da forza politica, chiedere a tutti quanti su questa battaglia e su questo tema sono impegnati di non abbassare la guardia e di non fare sconti a nessuno, nel caso che il centro sinistra riesca, come è auspicabile, a vincere queste elezioni, fare in modo che si possa arrivare in tempi brevissimi, non a una generica legge sul diritto d'asilo, perché non è quello che serve dopo tanto ritardo, ma ad una buona legge sul diritto d'asilo.

Grazie

## SENATORE SANDRO BATTISTI, La Margherita

Io vi ringrazio e ringrazio soprattutto i promotori di quest'iniziativa, che spero sia utile, come tante iniziative in questo periodo si prendono, in prospettiva del prossimo Parlamento.

Chiedo scusa se mi dovrò allontanare, ma siamo stati convocati al Senato per la questione dell'ex Ministro Calderoli, e dobbiamo essere presenti.

Io ho ascoltato con molta attenzione l'introduzione e l'ho anche letta prima di adesso. Volevo semplicemente trasmettervi alcune considerazioni, che nel corso di questi 5 anni di legislatura abbiamo messo insieme, pur non riuscen-

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

do che a reagire, ad opporci, a quello che è stato fatto.

Io credo che dovremmo prendere in considerazione, intanto, il problema complessivo dei diritti della migrazione. Che il fenomeno della migrazione non sia di adesso, che è un fenomeno certamente antico, è vero. Che però con l'aumentare della popolazione, di situazioni di crisi e sofferenza in molti paesi, della divaricazione tra paesi più ricchi e molto poveri, è un fenomeno di larga espansione è un dato certo, si calcola che fra non meno di 10 anni avremo 1 miliardo di persone che possano essere considerate rispondenti al fenomeno migratorio.

I motivi, le cause, le conosciamo tutti: la guerra, la povertà, la fame e via dicendo. È evidente che di fronte a questo o le politiche dei paesi prendono atto del fatto che c'è una grandissima parte della popolazione mondiale che si sposta da paese a paese, a volte da continente a continente, venendo e lasciandosi alle spalle situazioni che a volte sono drammatiche, e che conseguentemente servono politiche che regolino questi fenomeni; o altrimenti avremo soltanto delle cittadelle, delle roccaforti che ancora per un po' di tempo si difenderanno con una visione da guerriglia da questo fenomeno, senza però riuscire ad ottenere nulla.

Seconda questione, un pochino mi irrigidisco quando sento parlare di problemi umanitari e non mi irrigidisco per un fatto ideologico, ma perché credo che questo abbia scarsa incidenza. L'attenzione alla solidarietà e agli aspetti umanitari è storicamente o concessione del re o è affidata alla bontà dei singoli che la vogliono esprimere. Noi dobbiamo partire dalla concezione che serve l'accentuazione sui diritti delle persone, che prendiamo in considerazione in questo fenomeno. Terza considerazione, credo che non saremo in grado in 30 giorni, in tre mesi o nei primi 100 giorni di metter mano a questa materia, se lo si vuole fare con sufficiente consapevolezza, con esiti positivi.

Credo che dovremo rivisitare una serie di materie e vada fatto complessivamente e insieme.

Non si può esaminare il diritto d'asilo, che come è stato detto è costituzionalmente garantito ed è garantito dai Trattati Internazionali, ma che non è attuato ancora in Italia con una sua legge organica - questo è uno scandalo, dal punto di vista dei paesi del mondo occidentale - non si può trattare la materia del diritto d'asilo, se non la si tratta insieme alla materia dell'immigrazione, del rifugio politico, della cittadinanza, solo una visione complessiva di queste materie, che armonizzi i vari sistemi e le varie normative, può trovare uno sbocco reale.

E questo certamente non può essere fatto in 30 giorni, né 60. Va fatta una riflessione. Per questo iniziative come quella di oggi sono molto utili, perché



servono come sollecitazione di carattere culturale rispetto a quello che speriamo possa avvenire.

Altra questione, e anche qui serve un pochino di sforzo di natura culturale da parte della politica, distinguere i problemi migratori in genere, tra cui il diritto d'asilo, dai problemi della sicurezza e dell'ordine pubblico. Io sono tra quelli che ritengono che la sicurezza sia un diritto da garantire ai cittadini, vi sono anche tradizioni di paesi molto democratici per cui la sicurezza è addirittura un diritto costituzionalmente garantito, tra cui i paesi del Nord Europa.

Però, non v'è dubbio che è un non senso, perché è evidente che i cittadini, che commettono reati o c'è pericolo che commettano reati, italiani o non italiani, stranieri o non comunitari, vadano assicurati alla giustizia ed assicurare la sicurezza dei cittadini, ma questo non ha nulla a che vedere con i fenomeni migratori, che sono ben altra questione. D'altronde anche i dati sulla giustizia ci dicono che così non è. Il collega Buemi, credo che ne sappia molto più di me, il tasso di incidenza della criminalità non comunitaria ha numeri da prefisso telefonico, mentre purtroppo spesso quei fenomeni vengono strumentalizzati dagli italiani.

Quindi nel distinguere questo fenomeno si deve comprendere che ci sono delle grandi opportunità, già oggi. Se questo paese è passato dal 2004, per la prima volta, ad un tasso di natalità con un segno più, non lo dobbiamo al fatto che gli italiani hanno fatto più figli, ma a quei circa 200mila figli di immigrati che hanno elevato un fenomeno che ormai da 10 anni era ricorrente, cioè quello della natalità a tasso 0 od addirittura sotto il tasso 0. Se oggi, noi eliminassimo i contributi in forma previdenziale e di assistenza dei lavoratori stranieri, noi italiani per primi avremo un sistema previdenziale ed assistenziale ancora più in difficoltà di quello attuale.

Ci sono città che hanno sviluppo, come Roma, prima c'era il rappresentante del Comune di Roma, nelle quali ci sono migliaia di ditte a nome di lavoratori stranieri, che danno lavoro agli italiani, perché sono strettamente connesse a fenomeni di sviluppo economico che hanno trend di carattere positivo. D'altronde non dobbiamo avere una visione complessiva di questo fenomeno, è assolutamente impensabile ritenere che in un panorama così globalizzato nel quale avviene un fatto dall'altra parte del mondo e dopo pochi secondi i cittadini di tutto il mondo lo conoscano, nel quale basta fare un click sul computer per essere collegati con buona parte del mondo che ci circonda e pensare invece che sui fenomeni dell'immigrazione e della globalizzazione dobbiamo conservare nazionalità, frontiere ed elevare muri nei confronti dei fenomeni migratori.

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

La reazione a tutto questo, finora nel mondo, è stata negativa, di difesa di aumento dei fenomeni repressivi. È il caso dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT), non mi dilungo perché è stato già detto, per noi che ci occupiamo della materia, per me che faccio l'avvocato, ritenere che qualcuno possa essere privato della libertà personale senza aver commesso alcun reato è una aberrazione, che se l'avessi detta all'università probabilmente mi avrebbero cacciato e mi avrebbero consigliato di fare un'altra facoltà.

Però, oggi, questo lo digeriamo, nel clima di repressione che è in aumento in tutto il mondo occidentale. Oggi gli Stati Uniti hanno di larga misura superato il milione di detenuti, con strutture carcerarie che sono delle città, l'ultima costruita a Pelican Bay, in Pennsylvania, che è l'ala carceraria più moderna degli Stati Uniti. Non mi dilungo neanche su quello che accade dentro quel carcere, dico solo che ospita 250mila detenuti, generando fenomeni economicamente rilevanti, tutto l'indotto delle strutture economiche, che fanno funzionare una vera e propria città fondata su fenomeni repressivi.

Ci sono fenomeni di competenza, tutti conosciamo il caso di Abu Ghraib o di Guantanamo e via dicendo, dove per non soffrire le leggi nazionali ci si sposta altrove, in una sorta di far west legislativo. Attenzione perché in questi fenomeni vanno a cadere anche alcune proposte, del nostro Governo, per esempio spostare i CPT fuori dal territorio nazionale. Sono proposte da questo stesso punto di vista aberranti, perché è evidente che non rispondono più a leggi nazionali, ma alla confusione legislativa che abbiamo di fronte.

Dobbiamo essere consapevoli, e termino, che non sono sufficienti politiche nazionali, di fronte a fenomeni così complessi, è necessario attuare politiche che siano extranazionali, nel nostro caso certamente politiche europee, ci sono paesi come noi che sono frontalieri e che hanno un afflusso maggiore di immigrati; ci sono paesi in cui c'è maggiore aspirazione, come la Germania dove c'è più lavoro; altri paesi che hanno una tradizione più forte come l'Inghilterra e la Francia. Ci sono allocazioni anche di natura diversa da paese a paese e abbiamo purtroppo politiche nazionali in Europa che sono spesso divergenti l'una dall'altra. Io partecipo, ogni 4 mesi, alla riunione dei parlamentari della Commissione sicurezza del Parlamento europeo e nonostante ciò, devo dire, anche se non è della mia parte, gli sforzi del Commissario Frattini, di cercare di armonizzare un po' queste politiche. Ci sono politiche assolutamente divergenti oggi in Europa, chi segue un fenomeno e chi un altro.

Ultima questione, e qui davvero concludo, è necessario fare anche un esame di carattere finanziario. Perché le nozze coi fichi secchi non si fanno e politi-



che attente sull'immigrazione hanno anche bisogno di una spinta di carattere economico.

Qui io concludo. Vi ringrazio molto, spero che il contributo che voi date possa essere utile e spero che al di là dei programmi, al di là delle intenzioni, il prossimo Parlamento voglia aprire una discussione complessiva su questo importante fenomeno.

Grazie.

## DOTT. PAOLO DE FIORE, Corte di Appello di Roma

Io credo che voi aspettiate da me un intervento essenzialmente tecnico, so bene quanto sia noioso, però a me preme soprattutto mettere in evidenza quello che è il quadro costituzionale in cui si colloca il diritto d'asilo e forse ancora qualcosa di più, cercare di illustrare quali sono le scelte fondamentali in questo più ampio tema che ha a che fare con lo straniero nella Costituzione italiana.

E mi fa piacere che qui ci siano tanti giovani, perché voi sapete bene che c'è in atto un tentativo di riforma della Costituzione. È vero che si tratta della seconda parte della Costituzione, però non c'è dubbio che l'impianto costituzionale sia unico, e la prima parte vive in funzione della seconda.

È importante, secondo me, riaffermare questi valori costituzionali. È un obiettivo irrinunciabile. Il diritto d'asilo è previsto e regolato dall'Art.10, comma 3, della Costituzione ed "è subordinato al diritto d'asilo lo straniero, che nel paese d'origine non vede riconosciuti quei diritti fondamentali riconosciuti dalla nostra Costituzione". È stato detto ed è giusto, che è un diritto soggettivo perfetto, perché l'Amministrazione di fronte a una situazione di negazione dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, non ha alcun margine di apprezzamento discrezionale, deve riconoscere il diritto d'asilo. Del resto lo ha confermato testualmente adesso il Presidente Angelelli che ha citato l'Art. 16 del Regolamento delle procedure che attribuisce al giudice ordinario la competenza giurisdizionale a conoscere delle controversie sul diritto d'asilo, una volta negato il riconoscimento in sede amministrativa è il giudice ordinario, è il giudice dei diritti.

Non c'è dubbio che la norma costituzionale contenga una disciplina compiuta del diritto d'asilo, tanto è vero che la norma costituzionale dice che lo stra-

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

niero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo secondo le condizioni stabilite dalla legge, ma, sia chiaro, questa legge non potrà stabilire condizioni diverse e ulteriori o restrizioni rispetto a quella condizione fondamentale della negazione delle libertà fondamentali, potrà stabilire delle regole procedurali, le forme con cui si attua e si può ottenere questo diritto d'asilo. Mi pare già che questa legge attuativa delle procedure non abbia tutti i crismi di costituzionalità, perché queste forme non possono rendere eccessivamente difficile l'esercizio del diritto della richiesta d'asilo, quando sussista quella condizione fondamentale. Dunque, sono intervenute numerose leggi, che l'hanno disciplinato, hanno cercato di aggiungere qualche elemento alla condizione dell'asilante, ma mi pare che siamo molto lontani dall'aver creato ancora lo status di rifugiato, e che il cammino da percorrere sia molto lungo. Un cammino che, già da quanto è emerso fino adesso, è un cammino di scelte legislative, un cammino di destinazione, di risorse. In queste leggi però mi pare che tra l'altro si perda un po' di vista quella che è la differenza, che pure esiste, tra diritto d'asilo e status di rifugiato, perché sono due diritti che hanno due fonti diverse e presupposti diversi.

Il diritto d'asilo, l'abbiamo visto, è quello dell'Art. 10, comma 3, della Costituzione, il cui presupposto è la negazione delle libertà fondamentali nel paese d'origine garantite dalla Costituzione; diverso è il diritto ad ottenere lo status di rifugiato, che è quello previsto dalla Convenzione di Ginevra del '51, resa esecutiva in Italia nel '54, riconosciuto allo straniero che ritenga di essere perseguito per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. Insomma, sta di fatto, che lo straniero potrà, allo stato attuale della legislazione, ottenere il diritto d'asilo o lo status di rifugiato - che si riduce al diritto a non essere allontanato dallo Stato. Questo è per adesso e fino adesso il contenuto concreto del diritto d'asilo o dello status di rifugiato. E può dimostrare alternativamente la sussistenza del presupposto richiesto o dell'Art. 10 della Costituzione o dalla Convenzione di Ginevra.

E l'onere della prova incombe certamente sullo straniero. C'è stata una recente sentenza di Cassazione - Cassazione del 2/12/2005 - che ha sottolineato come, sia pure nella massima, ci sia una via di fuga, un tentativo di alleggerimento di questa affermazione, cioè si può valutare con minor rigore, data la situazione personale dello straniero che cerca l'asilo, che cerca lo status di rifugiato. Lo ha illustrato il presidente Angelelli, queste persone fuggono senza documenti, senza supporto di nessun genere, quindi procurarsi la prova rigorosa delle condizioni previste dall'Art. 10 della Costituzione o della



Convenzione di Ginevra non è facile. Nella specie, se vogliamo analizzare la sentenza, è stato ritenuto che non erano sufficienti, si trattava di un eritreo, un attestato del Fronte di Liberazione dell'Eritrea, né le dichiarazioni dell'interessato, né tanto meno le presunzioni che potevano esimersi dal fatto notorio che in Eritrea esisteva una situazione di negazione delle libertà fondamentali.

Comunque, l'organismo che è investito da una domanda di diritto d'asilo o da una richiesta per ottenere lo status di rifugiato, deve fare una valutazione politica circa la democraticità dell'ordinamento giuridico da cui lo straniero fugge. E questo, per esempio nel caso Öcalan, fu uno degli argomenti più suggestivi, che la difesa dell'Amministrazione sottoponeva al Giudice. Diceva la difesa dell'Amministrazione, un'ottima difesa per altro, *"attenzione il Giudice italiano non potrà mai pronunciare una sentenza, se non c'è una legge d'attuazione, perché così com'è la norma costituzionale richiede un giudizio politico, che sfugge al giudice"*. La replica è stata però abbastanza agevole perché, come ho detto in premessa, la legge ordinaria non potrà aggiungere nessuna condizione ulteriore e peggiorativa, diciamo così, rispetto a quella che è la condizione essenziale della negazione delle libertà fondamentali per quanto riguarda il diritto d'asilo. La seconda obiezione è che c'è una norma della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, l'Art. 14, che garantisce il diritto assoluto di ciascun individuo ad ottenere in altri paesi asilo dalle persecuzioni.

C'è una dichiarazione delle Nazioni Unite sull'asilo territoriale adottata dall'Assemblea Generale nel lontano '67, che soggiunge che la concessione del diritto d'asilo da parte di uno Stato è da considerarsi un atto pacifico ed umanitario, deve essere rispettato da tutti gli altri Stati, quindi in questo giudizio, questa valutazione esula ogni possibilità di conflitto fra Stati. Perciò si tratta di un giudizio che bisogna fare a norma della Costituzione, a norma delle Convenzioni Internazionali.

Un problema rilevante, grosso, è quello del riconoscimento del diritto d'asilo a colui che si è opposto alla Costituzione del proprio paese, anche con atti violenti. Perché, si dice, poiché tra le libertà fondamentali è riconosciuta dalla nostra Costituzione, che ad essa bisogna prestare obbedienza, fedeltà, allora si argomenta, che colui che si è opposto con atti ostili alla Costituzione del proprio paese non ha diritto all'asilo. È chiaro che nel caso Öcalan questo argomento in astratto aveva una grossissima efficacia, e suggestione. Però si può obiettare che in realtà l'Art. 10 non pone questa ulteriore condizione impeditiva, cioè non si riferisce, non menziona, non accenna che lo straniero non debba essersi opposto alla Costituzione del proprio

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

paese e anzi c'è l'ART.10, ultimo comma, nel punto sull'estradizione, che prevede una norma che integra e completa la previsione dell'Art. 10, comma 3, perché l'ultimo comma dice che non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Quindi lo straniero non può essere consegnato all'autorità del paese d'origine eventualmente richiedente, quando questi abbia commesso reati politici. Da qui si evince che il diritto di asilo deve essere riconosciuto anche a chi si sia opposto, pure in modo violento, commettendo eventualmente nel paese d'origine anche reati politici, a uno Stato che nel suo ordinamento d'origine non garantisce l'effettivo godimento delle libertà democratiche.

Questo si complica, è una questione aperta e un po' controversa, quando si tratta di valutare se la rilevanza del diritto politico a fini estradizionali debba essere contemperata con la necessità di tutelare i valori dei diritti umani universali, che possono essere compromessi dal reato politico; in altri termini, se colui, che chiede il diritto d'asilo, si sia opposto, abbia commesso nel paese d'origine un reato politico, che sia contrario ai valori umani universalmente riconosciuti. A questo punto si dovrebbe fare, secondo un certo orientamento dottrinale - c'è anche una giurisprudenza in materia di estradizione - il bilanciamento fra i valori umani compromessi e il diritto a non essere estradato. Il secondo dovrebbe essere sacrificato e dovrebbe essere concessa l'estradizione, anche se il reato è politico. Questo ho tentato di fare nella sentenza Öcalan, ma non so se, in questo caso, il bilanciamento dovrebbe tener conto anche del peso degli ideali, che hanno ispirato il reato politico e, forse, anche delle conseguenze a cui l'estradando va incontro, se riconsegnato al paese d'origine. Per tutti questi motivi è una valutazione complessa.

Voglio accennare, poi, alla fine, a un altro grosso problema, che anche qui è emerso abbastanza chiaramente, cioè il diritto d'asilo come fenomeno di massa.

Lo stiamo vivendo, stiamo cominciando a vederlo, c'è una vecchia interpretazione per cui la legge ordinaria, cui abbiamo detto che rinvia all'Art. 10, comma 3 (però con quei limiti per cui non può snaturare il presupposto fondamentale perché il diritto d'asilo sia esercitato) in questo caso potrebbe accertare e determinare in quali limiti sussistano le condizioni per l'attuazione. C'è un autore, D'Esposito, una teoria che risale agli anni 70, ma che è ancora attuale, questa è però un'interpretazione che rischia di contraddire gravemente l'impianto della nostra Costituzione. Fortunatamente malgrado tutto, malgrado la riforma, la competenza esclusiva in materia di legislazione dello straniero appartiene allo Stato. La materia di straniero e diritto d'asilo ancora appartiene allo Stato, quindi io mi auguro che superati di nuovo



gli egoismi individuali di chiusure razziste, localistiche, riemerge quello spirito di solidarietà che rappresenta anche la chiave ispiratrice dell'Art. 10 e quella solidarietà che è delineata dall'Art.2 della Costituzione. Solidarietà, e qua mi rivolgo soprattutto ai ragazzi, visto che magari gli adulti conoscono la distinzione, perché la Costituzione riconosce due tipi di solidarietà una è quella dell'Art. 2 che è importantissima e che dice "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale." Quindi la solidarietà così intesa è un afflato che deve ispirare tutto l'ordinamento, a differenza di quella dell'Art. 3, che è il secondo tipo di solidarietà, quella per cui lo Stato deve riequilibrare con meccanismi economici e sociali appropriati, le situazioni di disuguaglianza di fatto; dicevo questo primo tipo di solidarietà riguarda non solo i cittadini ma coinvolge e si rivolge a tutti. Non c'è qui, carità, si tratta di norme che dettano diritti e doveri anche se, e qui finisco, questa mia locazione presenta una singolare consonanza, e la voglio citare, con un passo della recente Enciclica del Papa "non uno Stato, che regoli e domini tutto è ciò che ci occorre, ma invece, uno Stato che generosamente riconosca e sostenga, sulla linea del principio di sussidiarietà, le iniziative che sorgono dalle diverse forze sociali e uniscono spontaneità e vicinanza agli uomini bisognosi di aiuto".

Grazie.

## ON. ENRICO BUEMI, Rosa nel Pugno

Grazie, buongiorno a tutti, grazie per l'invito. Devo dire che io sono alla prima legislatura e ho difficoltà a giustificare e comprendere il ritardo del legislatore, rispetto all'attuazione dell'Art.10, comma 3, della nostra Costituzione. Per la verità, molti altri punti della nostra Costituzione sono scritti in maniera esemplare, poi, nella pratica, un po' messi da parte. Questo è un punto che colpisce particolarmente, perché l'Italia e gli italiani sono stati protagonisti nel passato di una storia che in qualche misura si può richiamare all'attuazione di questo punto. Ma vi è, e questo penso che sia l'aspetto di fondo, una certa difficoltà nel paese a riconoscere nella pratica i diritti fondamentali. Il riconoscimento di questi diritti fondamentali comporta delle

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

curiosità. Sembra che ci sia una certa approssimazione, scrivere in maniera puntuale, non soltanto nella Costituzione, ma nella normativa applicativa, che certe cose devono andare *così* e *non così* è dura, tutta la questione del garantismo si regge intorno a questo *così*. Quando siamo noi dentro il problema, allora invochiamo istituzioni garantiste, atteggiamenti aperti, quando invece ci sono gli altri è evidente che la questione si fa più complicata e ci prepariamo ad arrangiarci, oppure a trovare mille giustificazioni.

Sostanzialmente il nostro, lo dico con profonda sofferenza, da italiano convinto, è un atteggiamento opportunistico. Com'è stato opportunistico l'atteggiamento delle nostre istituzioni e anche del legislatore rispetto al riconoscimento del diritto d'asilo. Negli anni si è fatto un uso politico ampio del diritto d'asilo. Pur nella sua esiguità dimensionale, il diritto d'asilo è stato comunque uno strumento sottoposto all'uso politico. Se guardiamo ai numeri, che sono stati offerti dalla relazione introduttiva, vediamo che il fenomeno in Italia è un fenomeno assolutamente marginale, rispetto alla dimensione francese, alla dimensione tedesca. Quando un fenomeno è contenuto al di sotto del 10% e mi riferisco alla situazione francese, e vicino all'1-2% mi riferisco alla situazione tedesca, è evidente che il fenomeno in quanto tale non è riconosciuto, e quindi il ritorno in questi termini è assolutamente ampio e deve essere recuperato in maniera rapida. Sapendo che noi abbiamo, questo lo dico in termini generali, ma secondo me il problema vale anche per quanto riguarda il diritto d'asilo, bisogno di nuovi apporti.

Il nostro paese, è un paese che ha una funzione strategica e interessantissima, però deve essere in grado di esercitare fino in fondo la sua posizione nella pratica. Nello stesso tempo noi, spesso, siamo incapaci di cogliere questo vantaggio. Questa incapacità deriva anche dalla nostra non conoscenza, della difficoltà a comprendere le situazioni degli altri, per questo abbiamo bisogno di tali apporti.

Qualcuno già diceva che la questione dell'immigrazione è un fatto positivo, non è un'opportunità. Sono convinto che l'immigrazione in generale sia un fenomeno rilevante, non soltanto per compensazioni demografiche, di statistica, ma perché un'economia ha bisogno di apporti sempre nuovi di nuove intelligenze, di altri punti di vista, di nuove domande, di disponibilità, di messa in discussione di situazioni consolidate. E l'apporto immigratorio in termini generali, è comunque un apporto che mette in discussione, al di là della criticità dell'operazione, questi equilibri.

Il nostro paese ha bisogno di questo, e invece, anche a sinistra, e lo devo dire con molta sincerità, c'è una sorta di contaminazione di questa pseudo-cultura leghista, che ormai permane in tutto, pervade tutta l'impostazione che il



nostro paese dà a questo fenomeno, dalla questione del diritto d'asilo alla questione della sicurezza, ai Centri. Lo dico con un atteggiamento non ideologico, devo dire molto pragmatico, ma allo stesso tempo, non possiamo continuare a difendere situazioni che sono indifendibili, dobbiamo trovare risposte nuove alla questione delle quote, che sono inaccettabili, alla questione della giusta esigenza di identificazione, che non può trasformarsi però in una detenzione di fatto, senza l'intervento della giurisdizione.

Credo che vi sia la necessità di correre rapidamente ai ripari e come si può fare per correre rapidamente ai ripari? Lo dico molto semplicemente, noi lo dobbiamo fare tra le prime iniziative della nuova legislatura, se saremo al governo, ma dovremmo farlo anche se saremo all'opposizione - e per quanto ci riguarda lo faremo, stiamo predisponendo anche gli atti - ovviamente, facendo riferimento al programma dell'Unione, ma non soltanto, perché questa Unione è un po' appesantita nella direzione dell'affermazione di questi diritti.

Voglio lanciare una semplice sollecitazione sulla questione delle unioni di fatto, che non è questione di carattere religioso, ma di carattere civile, verso la quale sappiamo qual è il dibattito politico. Ecco, io credo che vi sia anche una qualche diversità di valutazione pure sulla questione del riconoscimento del diritto d'asilo. È un principio da riconoscere, quando ovviamente ricorrono le fattispecie, sempre, al di là delle convenienze politiche, perché vi è una funzione educativa del diritto d'asilo. Il paese che è in grado di esercitare fino in fondo questo diritto, questa garanzia, promuove la democrazia e la libertà per il suo paese, perché c'è sempre bisogno di ampliare la frontiera, di allargare il perimetro, ma anche per il resto, per quello che c'è fuori. E consente anche di assumere iniziative che possono rappresentare elementi critici, come in qualche misura l'uso della forza, là dove necessaria, che appunto può essere giustificata, soltanto, nell'affermazione di questi diritti, quelli ed altri si intende.

Le cose che volevo dire erano semplicemente queste, non ce ne sono molte altre, se non aggiungere che c'è bisogno non soltanto delle leggi, ma anche del cambiamento di una cultura della burocrazia nel nostro paese.

Io ho presente due fatti, sono di Torino, e qualche anno fa, in fase di applicazione della legge Bossi-Fini, ricordate la questione della sanatoria, si faceva la coda, si andava al mattino presto non per ottenere il visto o la sanatoria, ma soltanto per prendere lo stampato per compilare la domanda di sanatoria. Ecco, questo è esemplare dell'atteggiamento della burocrazia del nostro paese, rispetto a questi problemi, anche rispetto agli italiani. E, la seconda, riguarda quello che accade, ancora oggi, nella fase del rinnovo dei visti. Code, code,

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

vessazioni, atteggiamenti inaccettabili per quello che si dice un paese civile. Vi ringrazio.

**ON. ANTONIO SODA, DS** - Primo firmatario della proposta di legge sull'asilo

Grazie, per avermi invitato a questa giornata di riflessione. In realtà da tre legislature, almeno per quel che mi riguarda, c'è stato il tentativo di far passare una legge organica sul diritto d'asilo. Tentativi ripetuti prima dal centro sinistra, poi dal centro destra, ma tutti falliti. Le forze politiche italiane si trovano di fronte al tentativo di operare un bilanciamento fra spinte ed esigenze cosiddette di sicurezza e principi costituzionali e internazionali da attuare anche nel nostro paese.

Il centro sinistra, quando aveva la possibilità di produrre questa legge organica, si intimorì di fronte a una campagna forsennata delle destre sul terreno dei pericoli che una legge di garanzia e di attuazione di questo diritto potesse aprire il varco ad un uso strumentale della domanda di asilo.

E, il centro destra, nel corso di questa legislazione, nel tentativo di operare questo bilanciamento e questo equilibrio ha spostato l'asse pressoché prevalentemente sugli aspetti di prevenzione e di repressione, vanificando quindi il dettato costituzionale e la stessa Convenzione di Ginevra.

Io penso che il prossimo Parlamento, mi auguro, con una aggregazione di forze il più ampia possibile, ma se questo non fosse realizzabile anche con le sole forze del centro sinistra, possa mettere a punto alcuni principi cardini sul diritto d'asilo.

Intanto io sono preoccupato, come sempre sono stato, nell'affrontare questo tema, quando pur non negando il collegamento tra questione migratoria e questione asilo, questo collegamento diventa un intreccio tale, per cui, la legge sul diritto d'asilo si carica di tutte le preoccupazioni che sono tipiche della legislazione del fenomeno migratorio. E, dunque, penso che dal punto di vista culturale, prima ancora che politico, la scelta del Parlamento per una legge organica sul diritto d'asilo (e quindi di staccare, separare la disciplina del diritto d'asilo da questo suo incardinamento all'interno di una legge sull'immigrazione) sia il primo passo da compiere. Una separazione netta, perché, altrimenti, inevitabilmente, sulla legge del diritto d'asilo graviteranno e



peseranno tutti i limiti propri di quelle esigenze di sicurezza che sono da considerare nella disciplina dell'emigrazione. Questa separazione significa che una legge organica deve necessariamente fare riferimento alla nozione di rifugiato della Convenzione Internazionale, ma deve tenere conto del nostro dettato costituzionale che è, e in questo parzialmente dissento dalla visione del relatore ascoltato questa mattina, è più ampio della categoria definita nella Convenzione di Ginevra.

Nel richiamare in una legge ordinaria il dettato costituzionale, come ci ha richiamato a fare il dottor De Fiore, è certo che non si possa porre dei limiti più stringenti all'affermazione netta della Costituzione e tuttavia esiste il problema di una domanda di asilo di massa.

Noi abbiamo centinaia di migliaia di cittadini della Repubblica popolare cinese in Italia, se pensassimo che a questi potremmo, in virtù dell'Art.10 della Costituzione, riconoscere la qualità di rifugiato politico, per il semplice fatto che, giustamente, diamo un giudizio politico di negazione dei diritti politici fondamentali nella Repubblica popolare cinese, delle libertà politiche e così via, penso che non faremmo una buona legge e, dunque, nella legge ordinaria il richiamo alla Costituzione deve essere tale che tenga conto della negazione per il soggetto specifico, per l'individuo specifico, della negazione dell'esercizio, del tentativo di esercizio delle libertà.

In sostanza la questione dell'attuazione dell'Art.10 della Costituzione, che è più ampio della "persecuzione" propria della definizione di rifugiato, deve tenere conto di uno stato soggettivo nel quale il cittadino appartenente ad uno Stato ad ordinamento giuridico illiberale abbia quanto meno tentato di esercitare le libertà politiche. Quindi al cittadino dello Stato ad ordinamento illiberale, consapevole della illiberalità del suo ordinamento, che in un qualche modo abbia manifestato consapevolmente la volontà di esercizio delle libertà, a questi va riconosciuto ai sensi della Costituzione, e a prescindere da una specifica persecuzione, il diritto all'asilo. In questi termini occorre a mio parere definire i soggetti titolari del diritto di asilo, che è più ampio rispetto al riconoscimento della qualità di rifugiato.

E questo avevamo tentato, avevo tentato di scrivere nell'Art.1 di quella proposta, di quel testo unificato. Perché, proprio di fronte all'obiezione di chi diceva *"noi non possiamo scrivere semplicemente che l'appartenenza ad uno stato illiberale dà diritto all'asilo, perché altrimenti dovremmo considerare la possibilità di avere in Italia, in Europa e negli Stati democratici, che hanno il diritto d'asilo, circa 3/5 dell'umanità"*. Infatti questo significherebbe non far funzionare il sistema; significherebbe affermare un diritto, in una misura talmente lata ed irrealistica, da renderlo, poi, impraticabile e inutile per chi effettivamente poi

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

deve vantarne il riconoscimento.

E l'altro ampliamento che deve fare la legge ordinaria è quello di estendere il diritto di asilo al coniuge, al convivente, ai figli, senza possibilità che questa protezione sia sostanzialmente affidata ai meccanismi lenti, faticosi e a volte contraddittori dei cosiddetti ricongiungimenti. Ma, inserire direttamente anche queste categorie, perché indubbiamente la persecuzione che si esercita sul soggetto, che ha dissentito, anche violentemente, e qui il tema della misura e del temperamento fra reato politico e reato che perde i suoi connotati politici, perché diventa un crimine contro persone inermi, contro i civili e così via, è una discriminante da considerare, anche nella legge ordinaria e quindi da definire. Affinché, dicevo, questi soggetti vicini al perseguitato, e vicini a chi è stato negato dell'esercizio delle libertà fondamentali, abbiano direttamente una tutela, diventino essi stessi portatori del diritto ad ottenere l'asilo. Questa è la definizione, quindi la legge ordinaria deve definire le categorie dei soggetti titolari del diritto.

La legge deve riaffermare il principio che la presentazione della domanda di asilo non può costituire mezzo, strumento per la privazione della libertà, né con provvedimenti giudiziari, né, peggio ancora, di stato di polizia, amministrativi (i Centri di identificazione, i Centri di cosiddetta accoglienza temporanea o permanente, e tuttavia anche su questo aspetto è necessario, con estrema franchezza e serenità, fare una riflessione aggiuntiva). Questo riconoscimento alla libertà di circolazione nel nostro paese per chi fa domanda di asilo, e quindi è in attesa del riconoscimento o del rigetto, deve essere un principio che non tollera temperamenti, o una qualche eccezione. Indubbiamente, non certamente le eccezioni previste nel regolamento della legge Bossi-Fini, che sono talmente ampie, che ricomprendono tutto il possibile scibile e tutte le categorie degli asilanti, dei richiedenti asilo, ma una qualche misura che discrimini. Anche in questo campo, secondo me ragionevolmente, il legislatore deve considerare non certamente quello della documentazione falsa, perché tutti i veri asilanti fuggono con documentazione falsa o senza documentazione, non sarà questo. Ma certamente la privazione della libertà del richiedente asilo non può essere rapportata all'ingresso, non alla frontiera, perché un richiedente asilo entra dove può, come può, coi mezzi che può, quindi anche quella è una categoria da escludere dal temperamento del principio di libertà di movimento dell'asilante in attesa del provvedimento. Il legislatore deve considerare senz'altro la categoria di quelli che sono stati più volte, già espulsi".

La questione dell'espulsione, che oggi avviene tipicamente con meccanismi di stato di polizia, va affrontata nella legge sull'immigrazione. Ma qui, chi per



esempio è stato espulso 5, 6, 7 volte e tenta l'ultima carta di dire " *adesso faccio la domanda di asilo*", insomma chi ha circolato nel nostro paese in maniera clandestina per anni per questi, anche a loro, una tutela, per questi una qualche forma, di prevenzione, quando fanno domanda di asilo io la vedrei. Perché, altrimenti, diventa una legge irragionevole, che non tiene neanche di fronte all'opinione pubblica. Perché noi abbiamo bisogno di fare una legge, che non sia una bandiera per noi, ma che sia una legge praticabile e che veicoli nella collettività dei valori, dei principi sui quali noi riusciamo ad ottenere il consenso.

Il terzo tema, e concludo, è quello delle garanzie del provvedimento. Garanzie significa assistenza immediata da parte dell'ACNUR, da parte delle associazioni, che curano questi temi; significa diritto all'interprete, diritto al difensore; significa tempo ragionevole, che vuol dire né procedure sommarie e frettolose, né procedure lunghe e defaticanti. Le une, e le altre, si risolvono in delegata giustizia, in delegato diritto.

Procedura unica, garanzie difensive, poiché nel nostro paese, si opera contrariamente al grande principio affermato dalla nostra Costituzione per il quale il diritto d'asilo, che, come è stato ricordato questa mattina, è un diritto soggettivo perfetto e come tutti i diritti soggettivi perfetti dovrebbero essere tutelati immediatamente ed esclusivamente dall'autorità giudiziaria ordinaria, che è un giudice terzo rispetto anche ai poteri costituiti, al potere del Ministro, al potere esecutivo.

Noi per una lunga tradizione, che ormai non riusciamo più a rimuovere, ma anche avendo verificato pure gli effetti positivi dell'articolazione sul territorio di una pluralità di commissioni, scegliamo in prima battuta la strada delle Commissioni amministrative. Dobbiamo rendere queste Commissioni il più possibile indipendenti dal Ministero, se hanno una funzione giustiziale in prima battuta, in primo livello, queste Commissioni non devono essere la *lunga manus* del Ministero dell'interno, del *ministro di polizia*, come penso io sia nel nostro paese. Ma, dobbiamo garantire esse stesse di autonomia e di indipendenza.

E, soprattutto, e concludo per davvero, di fronte ai provvedimenti di rigetto, di diniego, di inammissibilità di queste Commissioni, il ricorso all'autorità giudiziaria, deve essere un ricorso anch'esso presidiato dai principi costituzionali di cui all'Art. 111 del tempo ragionevole nel processo, del diritto al contraddittorio, alla difesa, alla produzione della prova davanti al giudice, dell'immediatezza e della validità del dibattito. Queste sono le garanzie di un processo giusto ed equo e, nello stesso tempo, questo ricorso deve avere una funzione sospensiva di qualsiasi provvedimento di espulsione.

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

Se sostanzialmente non ci sono queste 3 garanzie, penso che sia preferibile come ho sempre detto, non avere una legge ed avere questi provvedimenti, che si intersecano, si accavallano. Per costruire una legge di questo tipo penso che noi, non io personalmente, che il centro sinistra debba porlo con coraggio anche all'attenzione del paese, senza timore di subire dei contraccolpi di paura. Serve il coraggio di parlare con chiarezza dei propri principi, dei propri valori, delle scelte, verificato che queste siano ragionevoli, allora si può chiedere il consenso e si ha anche la forza in Parlamento per impostare e sciogliere i nodi che di un tema sono stati fatti presenti. Se non diventa, cioè, anche tema della campagna elettorale di fronte a chi propone l'isolazionismo, nei confronti di chi ripropone forme di razzismo, di chiusura, di egoismo, se non facciamo appello fino in fondo al sentimento profondo di solidarietà che è nel nostro popolo e lo motiviamo ragionevolmente sulle scelte che dobbiamo compiere, anche su questo terreno, io penso che il futuro Parlamento sarà destinato o a produrre una pessima legge o a non concludere nulla.

**IMMA BARBAROSSA**, Segreteria nazionale PRC

Grazie all'Associazione per l'invito. Grazie alla relazione del Presidente Angelelli, che ci ha dato elementi di riflessione e, soprattutto, di grande informazione. Io sono sostanzialmente d'accordo con molte cose dette dalle altre forze politiche, dai parlamentari che si sono occupati della questione più a lungo di me e quindi vorrei solo fare qualche considerazione.

La prima è che, il 6 luglio 2001, la prima proposta di legge sul diritto d'asilo aveva la firma di Giuliano Pisapia, questa proposta fu ripresentata il 3/4/2003 con una modifica molto importante, che era quella che il diritto d'asilo poteva essere esteso in modo particolare alle donne vittime di violenze sessuali, di molestie nei loro paesi.

Sono d'accordo sul fatto che bisogna stare molto attenti, lo diceva l'On. Soda prima, a che veramente il programma dell'Unione, su cui dirò qualche cosa subito dopo, per quanto riguarda questo aspetto venga rispettato. Perché, credo, che il caso Öcalan sia stato una vergogna del Governo di centro sinistra, non c'era una legge, ma c'erano gli elementi di carattere morale e politico perché quella cosa non avvenisse.



Ma, è stato già detto nella relazione di Angelelli che c'è un testo unificato, approvato in Commissione, con tutti i pareri di tutte le commissioni Giustizia, Interni, nel luglio del 2005, di cui non se n'è fatto nulla, perché non si è voluto, evidentemente.

D'altronde, che cosa possiamo aspettarci da un Governo in cui c'è un Ministro che ha fatto quello che ha fatto?<sup>11</sup> E, quindi, forse è meglio, diceva Soda prima di me, che non ci sia stata nessuna legge e che affidiamo la formulazione di un testo dignitoso e politicamente significativo alla nuova legislatura, che auspichiamo tutti e tutte, avrà nuove formulazioni e individui.

In quel testo, tuttavia, il testo unificato del 2005, mi pare di aver capito che ci fossero elementi critici ed elementi significativi. Tra gli elementi significativi, per esempio vi era la necessità della presenza dell'ACNUR ai posti di frontiera. Chi ha attraversato, per quanto mi riguarda, durante la Guerra di Bosnia, i posti di frontiera, sa benissimo che cosa essi siano, sia per i volontari che ci lavorano, che per chi attraversa la frontiera, gli aspiranti al rifugio e all'asilo politico.

E c'era anche un altro elemento, che l'allontanamento non era affidato automaticamente alle autorità, ad un provvedimento amministrativo, ma ad una sentenza del giudice.

Credo di aver capito, che c'era anche un richiamo, sia pure generico, alla necessità di un equilibrio tra sicurezza e accoglienza. Perché credo che questa sia una grande questione culturale.

La professoressa lo diceva, tra i rifugiati e gli immigrati c'è una differenza. E, tuttavia, sono accomunati da questa diffidenza di carattere culturale ai limiti del razzismo e, anche, dal terrore che le nostre cittadelle non vengano invase da alieni o da estranei, entrambi.

Io vivo anche se per poco, rispetto ai miei impegni nella segreteria di Rifondazione, in una regione di frontiera: la Puglia. Durante il venerdì di Pasqua di alcuni anni fa, ero in vacanza ad Otranto, nel Canale di Otranto, quando avvenne quello che avvenne con 82 morti. Certo, erano immigrati, non so se fossero anche aspiranti al diritto d'asilo, ma comunque la Motonave Sibilla fu speronata per ragioni di sicurezza. E anche nel Trattato costituzionale europeo su cui, e sulle cui votazioni, le forze politiche dell'Unione si sono divise, c'è l'idea in quel Trattato costituzionale di un'Europa cittadella,

<sup>11</sup> Il riferimento è al caso scatenato dal Ministro Calderoli che ha portato alle sue dimissioni.

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

e si parla addirittura di invasioni, testuale, almeno nella traduzione italiana, di “invasioni delle nostre coste da parte dei popoli terzi”.

Ci sono naturalmente, e sono state presentate in quel testo unificato, alcuni elementi di critica che io condivido, per averli letti nella relazione che precede il testo legislativo approvato dalle Commissioni e, cioè le critiche che sono state fatte anche nella relazione Angelelli. Non solo elementi di burocratizzazione e di incertezza, non solo che i dinieghi al diritto d’asilo sono tanti e sono veramente, a volte, immotivati, per quanto mi è parso di capire, ma poi la questione dell’Art. 7, sul trattenimento, la questione dell’Art.11, che prevede, come primo punto, la questione della sicurezza, intesa in quella maniera di *difesa da* e non di solidarietà e di accoglienza.

Il programma dell’Unione è stato anche riferito, non solo per merito delle forze politiche, e nemmeno per merito di Rifondazione, non voglio fare patriottismi di partito, ma direi per merito del felice passaggio comunicativo delle forze politiche e delle associazioni, che in questo campo hanno lavorato, opera sul terreno dell’elaborazione politica, teorica e culturale. E quindi si prevedono anche nel programma dell’Unione, diritto d’asilo e diritti. Intanto sono diritti, da esigere, non cessioni, concessioni, beneficenze, ma appunto diritti per motivi religiosi, di genere, e quindi le donne, per motivi di orientamento sessuale, pensate alle persecuzioni per l’orientamento sessuale. C’è il diritto al ricorso, contro la decisione amministrativa. E c’è anche la pianificazione di programmi adeguati, cito testualmente, “volti all’accoglienza, all’inserimento sociale”. Quindi, introduzione di forme di rimpatrio assistito, però praticabili, rispettose dei diritti umani in condizioni di dignità e di sicurezza al momento della cessazione della protezione.

Voglio dire che è molto importante il tema del diritto d’asilo e dell’immigrazione (sto volontariamente e schematicamente accostandoli) sia un elemento di contrasto alla dimensione securitaria, che vede nei rifugiati dei terroristi; e negli immigrati, gente che viene a togliere il lavoro agli italiani, per dirla in termini padani.

Allora, voglio dire semplicemente questo, per avviarmi a concludere. C’è bisogno non solo di un controllo diretto da parte delle forze politiche interessate e delle associazioni della società civile, perché la legge che l’Unione, il Governo auspicabile da parte di tutti, andrà a fare sia veramente una legge che rispetti questi principi e che non faccia pasticci e pastrocchi per accontentare questa o quella parte, ma che ci sia un felice connubio tra le istituzioni, penso agli enti locali. Abbiamo assistito all’intervento dell’Assessore di Roma e della Vice Presidente della Provincia, l’intervento, programmato e annunciato, di Nieri, ma non solo, la Puglia, la Toscana, e via dicendo. Un



felice connubio tra enti locali, istituzioni e società civile e che il diritto d'asilo debba prescindere dal lavoro, dall'occupazione e debba essere un diritto di tutela in sé della dignità delle persone.

Naturalmente, intanto un piano di inserimento, ma non legato al fatto che abbiano il lavoro come nelle leggi per gli immigrati. Insomma questa questione qui, presuppone che tutti voi, tutti noi, abbiamo conquistato un'idea di cittadinanza, universale, sociale, sessuata, per i due generi, per l'orientamento sessuale di altro tipo rispetto a quello tradizionalmente invocato come normale. Io voglio semplicemente ricordare a tutti noi che anche il Social Forum Europeo si sta cimentando su queste questioni. Il Forum Sociale di Atene dal 4 al 7 maggio ha in mente di approvare una carta dei diritti che si basi sulla cittadinanza di residenza. E, c'è a Francoforte in questi giorni un'altra riunione, ancora di preparazione, siamo tutti impegnati perché ad Atene ci sia questa Carta dei diritti, veramente su una nuova forma di cittadinanza.

Abbiamo tre scadenze elettorali in questi prossimi mesi, quella del 9 aprile, quella di maggio delle amministrative e dell'elezione siciliana, dove tutti noi siamo intorno a Rita Borsellino, abbiamo il Referendum importantissimo sulla Costituzione, contro la devolution. Sono molto grata al dott. De Fiore che ne ha parlato, anche solo per accenni. Le 830mila firme raccolte, diciamo con la disattenzione dei partiti, di tutti quanti i partiti, sono un esempio, ma non basta. Occorre fare vivere l'importanza della Costituzione non tra gli addetti ai lavori, ma occorre fra capire a tutti e a tutte a livello di massa, bisogna che gran parte del popolo italiano vada a votare la bocciatura della devolution, il NO alla devolution interessa anche un'altra idea di cittadinanza e di uguaglianza sociale.

Grazie

## CHRISTOFER HEIN, direttore CIR

Grazie per l'invito, grazie per queste parole, sono ottimista oggi che siamo in attesa realistica di una normativa italiana organica sul diritto d'asilo, sulla protezione umanitaria. Abbiamo visto che c'è un impegno formale da parte dell'Unione, che c'è una menzione molto chiara nel programma dell'Unione. C'è anche un impegno della Casa delle libertà, già nell'attuale programma del Governo Berlusconi è scritto "una legge organica sul diritto d'asilo", sembra che sia tra le poche cose che del programma Berlusconi non sono state realizzate e quindi anche nel caso di una vittoria della Casa delle libertà, si suppone che la questione dell'asilo sia una priorità altrettanto per un Governo di centro destra.

Abbiamo, però da parte di esponenti dell'Unione, come Livia Turco, una parola molto chiara e una iniziativa dei primi 100 giorni e quindi penso che, anche un'iniziativa come quella di questa mattina, con una partecipazione così vasta anche da parte di parlamentari attivi, candidati per il prossimo parlamento, è un'indicazione che questa volta si vuole fare sul serio.

Vorrei però dire che abbiamo quattro lacune in Italia, non soltanto la mancanza di una cultura dell'asilo e di tradizione, cosa ancorata innanzitutto nella mentalità di chi ha il potere, per esempio del poliziotto alla frontiera nel momento dell'ingresso di uno straniero che intende richiedere asilo. Questa cultura non può prescindere da nessuna legge e questo è un lavoro che penso che coinvolga tutti noi, è un lavoro molto paziente che inizia certamente nelle scuole, nelle università e che deve riferirsi anche a chi innanzitutto sta nelle divise e sta, volendo o no, nella situazione di poter decidere se uno straniero entra o no in qualità di richiedente asilo.

Un'altra lacuna sono le strutture, materiali, di accoglienza, la casa, l'alloggio, le situazioni che esplodono a Milano e a Roma, in tante altre parti dell'Italia, proprio in queste ultime settimane, non è una questione solo della legge, ma di strutture che mancano. (...) <sup>12</sup>

Infine, l'ultima lacuna e mi sembra che anche tra i politici e i parlamentari intervenuti qui questa mattina nessuno l'abbia menzionata esplicitamente, mentre ritengo sia una cosa fondamentale, è la mancanza di fondi. Se la legge, dall'inizio, non prevede lo stanziamento della copertura finanziaria alla legge

<sup>12</sup> A causa di un'interruzione del nastro è andata perduta una parte dell'intervento in cui si indicavano alcuni dati sulle richieste d'asilo e sull'applicazione della legge Bossi-Fini..



stessa, arriveremo come siamo arrivati nel '99, nel 2001 e nel 2003 alla Commissione bilancio che dice *"No, non ci sono i fondi"*, e quindi è inutile fare il lavoro che si fa per aiutare. Perciò, già dall'inizio ci deve essere la disponibilità politica che, onorare il dettato costituzionale relativamente all'asilo, ha un costo. Un costo non morale, un costo in denaro.

In questi giorni è uscita pure dal Parlamento europeo la statistica comparata tra gli Stati dell'UE per le spese sostenute per l'accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Abbiamo degli Stati piccoli come l'Olanda e la Svezia che hanno una spesa 15-25 volte più elevata della spesa complessiva di un paese grande come l'Italia. Adesso finalmente abbiamo le cifre, quindi se per quest'anno 2006, il costo complessivo per l'accoglienza dei richiedenti asilo, mettendo tutto dentro, arriva a 30milioni di euro nei confronti di un paese molto più piccolo e molto meno forte economicamente, come per esempio l'Olanda, è veramente una cosa che certamente non può andare avanti così e non è una questione adesso solamente giuridica della giusta interpretazione, della giusta applicazione dell'Art.10, comma 3, della Costituzione, ma è un impegno che i diritti umani hanno un costo e questo costo deve essere sostenuto dalla collettività, dalla società e deve essere previsto fin dall'inizio.

La settimana scorsa all'aeroporto di Fiumicino sono arrivati due cittadini latino-americani con l'intenzione di richiedere asilo, avevano un biglietto per Tel Aviv e nonostante la loro richiesta di asilo sono stati imbarcati lo stesso giorno dell'arrivo, qualche ora dopo, purtroppo, sull'aereo per Tel Aviv. A Tel Aviv non sono stati accettati, le autorità giudiziarie hanno messo un timbro sul passaporto e sono stati riportati con il volo successivo da Tel Aviv in Italia. Di nuovo hanno cercato di chiedere asilo, non sono nemmeno entrati nel terminal dell'aeroporto che sono stati scortati dall'aereo da Tel Aviv verso l'aereo per Caracas e, quindi, dopo tre giorni di odissea, si sono ritrovati nel punto di partenza dal quale erano fuggiti. Sapendo solo dopo di questo, siamo intervenuti e, stamattina prima di venire qua, ho ricevuto la risposta di un alto dirigente della Polizia di Frontiera / Ministero dell'Interno che dice: 1. non risulta agli atti di ufficio una richiesta di asilo; 2. il paese di transito, Venezuela, ha ratificato il Protocollo di New York e quindi dà garanzie, "perché le persone non hanno chiesto asilo là?"; 3. il paese di destinazione ha ratificato tanto la Convenzione di Ginevra, quanto il Protocollo di New York e quindi avrebbero potuto anche chiedere asilo in Israele. Questa è la risposta formale, tra l'altro facendo intendere che non era per niente gradito che il CIR intervenisse per questa vicenda. Questo è pane di ogni giorno, anche se non ogni giorno viene alla conoscenza degli operatori. In questo caso è venuto a conoscenza attraverso un familiare che stava all'aeroporto e che può testi-

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

moniare che la richiesta di asilo effettivamente sia stata fatta e che ci può anche raccontare i motivi dettagliati che hanno spinto queste persone a lasciare il loro paese d'origine latino americano, quindi il rifugiato.

Un caso così, lo dico perché mi è capitata questa lettera prima di venire a questo convegno, è, ripeto, di ogni giorno. In che modo si può cambiare? In che modo si può evitare un caso evidente di ciò che si chiama *refoulement*, questo è un *refoulement* che è vietato dalla Convenzione di Ginevra, che è vietato dall'Art. 18 del Testo Unico immigrazione, è vietato da tutto e che però succede, succede!

Succede, primo, perché, e questo è importante, ce n'è menzione nel programma dell'Unione, non c'è veramente un meccanismo che faccia sì, anche con un controllo, che uno straniero richiedente asilo, veramente lo possa fare, che venga preso in esame immediatamente, che non si possa negare il fatto di una richiesta di asilo e questa è una difficoltà gravissima e non so neanche come una legge la possa affrontare. Perché è una situazione di fatto, io nego semplicemente che la richiesta di asilo sia stata fatta e ti tratto come immigrato clandestino, applicando la legge quindi del respingimento, espulsione, tutte e due, e non applicando la materia d'asilo.

Secondo, l'ignoranza o la non cultura, non sapendo che in Italia non abbiamo un concetto di paese terzo sicuro, che in questo caso può contemplare Israele o il Venezuela, come paese terzo sicuro. Visto che né l'uno, né l'altro paese era più che solo transito. Anzi, in Israele c'era stato il respingimento immediato, *rejected*, messo sul passaporto.

Quindi, la migliore legge se non viene applicata, se non è conosciuta neanche dagli operatori istituzionali, non so come si può affrontare. È una questione di cultura, di non voler, e di chiudere gli occhi anche di fronte ad una esplicita richiesta di avere protezione in Italia.

Un'ultima menzione vorrei fare, perché mi sembra che non sia fatta. È la questione di come arriva un richiedente asilo nel territorio italiano per poter chiedere asilo. Mettiamo di nuovo il nostro caso dei due latino-americani, come sono arrivati qua? Loro hanno bisogno del visto di ingresso, se non hanno il visto la compagnia aerea neanche li fa entrare nell'aereo, perché pagano le sanzioni previste da Schengen. In questo caso hanno il biglietto per Israele, e non so per quale motivo da questo paese Israele non richiede il visto d'ingresso, e quindi hanno un biglietto per Malpensa o Fiumicino, come sia, e un altro direttamente per Tel Aviv, è l'unico modo per potersi imbarcare, ma sono costretti a questi casini. E, ancora, sono quelli che arrivano in modo relativamente comodo, in aereo. Parliamo invece delle 15mila persone che arrivano attraverso il Mediterraneo senza documenti a rischio della vita,



pagando milioni di vecchie lire o migliaia di dollari o di euro ai trafficanti, perché non riescono ad arrivare in modo legale, normale e protetto a una frontiera italiana o a un'altra frontiera dell'UE? Io ritengo che una legge organica sul diritto d'asilo deve contemplare anche le modalità di arrivo fisico della persona e non può cominciare solamente preoccupandosi delle garanzie dal momento che la persona sta a Lampedusa o a Ragusa, senza contemplare come è arrivata, quindi ci devono essere meccanismi a questo riguardo, in Italia come innanzitutto anche nell'UE. Ci deve essere finalmente un meccanismo, o dei meccanismi, che permettono alle persone di arrivare in un posto sicuro, in un paese dove possono e vogliono chiedere protezione e asilo in modo diverso di quello della stragrande maggioranza attuale e quindi attraverso questi viaggi infernali e a rischio di vita. Ci deve essere un meccanismo e penso su questo nelle prossime settimane dobbiamo riflettere, su molte cose interessantissime che sono state dette in questa mattinata, ma anche in che modo applicare completamente il dettato costituzionale e apprezzo molto ciò che è stato detto su questo tema prima. La legge deve essere applicabile, deve essere funzionale, altrimenti chi è veramente un rifugiato non ne avrà alcun beneficio. Però, dobbiamo anche riflettere sulle modalità che una persona possa arrivare qui già con un visto di protezione, altrimenti avremo, anche con una bella nuova legge organica sul diritto d'asilo, di nuovo ogni anno, in particolare durante i mesi dell'estate, le tragedie del mare.

Voglio solamente dire che ho appena sentito che purtroppo Antonio Soda, che ritengo uno dei più grandi intenditori della materia in Italia, uno che veramente ha fatto una lotta in Parlamento durante tanto la legislatura del centro sinistra, come quella del centro destra, non si ricandiderà per il prossimo Parlamento e quindi purtroppo lo perderemo come persona così importante, ma lo terremo certamente come esperto e come amico anche nel futuro, personalmente mi dispiace molto, e spero che nel prossimo Parlamento troveremo delle persone, dei Parlamentari così coraggiosi e dei grandi intellettuali come Antonio Soda.

## ANGELA ORITI, Medici senza Frontiere

Grazie per l'invito.

Cercherò di dare una testimonianza estremamente operativa, di non entrare tanto nell'ambito tecnico, che è stato già abbastanza sviscerato, ma di tracciare il percorso che queste persone compiono una volta arrivate in Italia, attraverso gli ostacoli che incontrano per vedere riconosciuto il loro diritto d'asilo.

E questo attraverso i progetti che, come Medici Senza Frontiere, realizziamo in Italia. Svolgiamo attività di assistenza medica sanitaria agli sbarchi nella zona di Pozzallo, quindi nel ragusano, a Lampedusa e ad Agrigento. E abbiamo dei servizi di assistenza medica, ma anche di consulenza legale a Roma, a Caserta e a Napoli. Questo ci consente di avere un'idea del cammino, del nuovo viaggio, dopo quello dal paese di provenienza, che i richiedenti asilo compiono una volta arrivati in Italia.

Un primo problema è quello che riguarda l'inizio, l'ingresso e quindi, è stato già accennato, il problema del respingimento alla frontiera. È un fatto, che è stato portato all'attenzione dell'opinione pubblica e sottolineato da alcuni interventi anche nel Parlamento Europeo. La realtà appunto dei respingimenti alla frontiera di Lampedusa verso la Libia, verso paesi, quindi, che non aderiscono alla Convenzione di Ginevra.

È opportuno ricordare ancora una volta, anche se è stato già sottolineato in questa sede, che il diritto d'asilo, è appunto un diritto soggettivo perfetto e che, quindi non può essere limitato in base alla nazionalità di provenienza del richiedente asilo. Al contrario, e questi sono dati del Ministero reperibili sul sito del Ministero, in due mesi da giugno al 20 luglio circa, sono state rimpatriate 523 persone verso al Libia e verso la Nigeria. Sappiamo che in questi giorni in Nigeria ci sono dei conflitti in atto, che riguardano appunto motivi di carattere religioso, tra musulmani e cristiani e, ripeto, indipendentemente da questo, non è possibile, non è prevista tra le cause ostative, quella della nazionalità di provenienza, rispetto alla presentazione della domanda di asilo.

Un secondo problema è quello dell'informazione. Viene attualmente predisposto dalla Commissione, e distribuito, secondo quello che prevede la legge, dalle Questure e dai Centri di identificazione, un opuscolo informativo per i richiedenti asilo, che spiega appunto le modalità di presentazione della domanda. L'aspetto assolutamente negativo, e discutibile, è che non viene distribuito successivamente all'ingresso, e quindi le persone che arrivano a Lampedusa o a Pozzallo non vengono informate della possibilità di presenta-



re domanda d'asilo. Come ci è stato detto dalle forze di Polizia, questo configurerebbe un favoreggiamento.

Al contrario non si capisce, come sia possibile "smistare" le persone in Centri di identificazione o in Centri di permanenza temporanea se prima, queste persone non sono state informate della possibilità e, delle modalità, per presentare la domanda d'asilo.

E, un ulteriore punto critico è quello che riguarda i minori. Noi abbiamo verificato in Sicilia a Pozzallo, che mancano, totalmente, dei centri per l'accoglienza dei minori, dei luoghi dove, oltre a poter essere eventualmente avviate le richieste del permesso per minor età, come previsto dalla legge - ricordo che in Italia i minori non possono essere espulsi, in base a quanto prevede l'Art. 19 del Testo Unico - possano anche venire informati sulle modalità per presentare la domanda di asilo.

Quindi, l'unico risultato che si ottiene in questi casi è che i minori si disperdono nel territorio dopo una breve accoglienza nei centri religiosi - che è appunto un'accoglienza approntata sempre secondo il criterio dell'emergenza - prendono un treno per Roma o per Milano e quindi non vengono assolutamente espletate le procedure previste dalla legge: la segnalazione al Comitato per i minori stranieri, al Tribunale dei minori, l'avvio di percorsi di integrazione all'interno di appositi centri.

E, problemi, ancora, in fase di presentazione della domanda. Noi, in questo momento, stiamo cercando di mettere insieme un rapporto, nel tentativo che sia abbastanza completo, sull'applicazione appunto delle procedure relative al diritto d'asilo. E, quindi, analizzare tutte le fasi della procedura, entrata in vigore il 21 aprile, dalla presentazione della domanda all'esame, fino all'esito delle domande d'asilo.

Posso intanto accennare alcune criticità che abbiamo già riscontrato.

Nella fase di presentazione della domanda, a causa dell'attivazione di un numero esiguo di Centri di identificazione - ufficialmente solo a Trapani, a Crotone e a Borgo Mezzanone (nel foggiano) - le persone vengono inviate da una parte all'altra dell'Italia. Quindi, se presentano la domanda a Roma o a Gorizia, possono essere mandati a Foggia a svolgere appunto la loro procedura. Vi sono stati inviati, anche quando avevano, per esempio, dei documenti di identità, cosa che non dovrebbe essere possibile, in presenza di passaporto o di altro documento di identità del paese di provenienza, la persona non dovrebbe essere inviata al Centro di identificazione, al contrario abbiamo verificato che questo succede.

E, poi, lo status dei Centri, che veramente è la grave anomalia. I Centri di identificazione, come si è detto, riguardano appunto i richiedenti asilo, ma

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

questi Centri dovrebbero essere configurati con modalità particolari. Al contrario ci sono alcuni Centri, come Borgo Mezzanone, che sono dei Centri aperti, quindi le persone hanno modo di entrare e di uscire dal Centro, anche per informarsi sulle modalità di presentazione della domanda di asilo, e altri centri, come Crotone, dove succede di tutto, dove le persone non possono uscire, non possono entrare in contatto con un avvocato, quindi c'è una sostanziale discriminazione tra persone che sono legalmente titolari degli stessi diritti.

Il richiedente di asilo che arriva a Crotone riceve un'assistenza, che per chissà quale motivo, viene inviato a Borgo Mezzanone, riceve un'assistenza diversa. Oltre tutto, ci sono quelli che noi definiamo, nel rapporto sui Centri di permanenza temporanea, i Centri ibridi, cioè delle strutture che non hanno uno status giuridico definito, non sono CPT, non sono ufficialmente Centri di identificazione, parlo del caso di Cassabile e di Bari Palese, ma dove di fatto vengono trattenuti i richiedenti asilo. Anche qui, quindi, persone che vengono trattenute senza una convalida da parte di un giudice, non si capisce che tipo di procedura seguono: formalmente seguono la procedura ordinaria, di fatto, non possono uscire da queste strutture, quindi, vi è una limitazione della libertà personale senza alcun controllo giurisdizionale e senza alcuna base giuridica.

Per quanto riguarda l'esame delle domande, il decentramento delle Commissioni territoriali ha portato degli aspetti positivi. Un esame che è probabilmente più accurato rispetto al passato, ma rimane il fatto che, come dicevo, nel momento in cui ci sono dei centri che non garantiscono la stessa tutela per l'accesso alla procedura, questo necessariamente può rispecchiarsi anche nella fase dell'esame della domanda. Per cui, guarda caso, le Commissioni che esaminano le domande, la Commissione di Foggia rispetto alla Commissione di Gorizia, impartisce un numero di dinieghi molto superiore.

E poi, appunto, rispetto all'esito. Molti dinieghi di recente, sono stati comminati nei confronti di cittadini per esempio etiopi o sudanesi. Il Ministero spesso, anzi generalmente, non fornisce informazioni dettagliate sui paesi di provenienza. Le Commissioni posseggono alcune volte i dati, in alcuni casi dell'ACNUR o delle organizzazioni indipendenti come Amnesty International, ma non hanno una documentazione significativa sui paesi di provenienza. E questo comporta appunto un tale numero di dinieghi, che è abbastanza allarmante, lo stiamo già vedendo in questi primi mesi.

E poi, si è già accennato, il mancato effetto sospensivo del ricorso, la difficoltà di presentare ricorso nel termine restrittivo dei 15 giorni. Anche se come



abbiamo visto è possibile eventualmente presentarlo fuori dai termini, in alcuni casi, ma, rimane il fatto che la procedura, così come è configurata, presenta notevoli aspetti critici.

E, poi, in ultimo si parlava del problema dell'accoglienza. Hein ha appunto accennato al fatto, anzi lo ha detto molto chiaramente, che i posti attualmente disponibili sono 2350 a fronte di 15mila domande di asilo annue, più o meno, e delle domande ancora pendenti presso la Commissione nazionale, cosiddetta sezione stralcio. Ecco, il problema è anche però quello della procedura, che è entrata in vigore a seguito del recepimento della Direttiva europea, per inviare le persone nei centri di accoglienza. Una procedura che è assolutamente verticale, che toglie autonomia agli enti locali e in base alla quale, per inviare un richiedente asilo nel Centro di accoglienza, bisogna verificare che non abbia sufficienti mezzi economici. Ora, chi lavora con i richiedenti asilo sa che queste persone non arrivano proprio con le valige d'oro! Chi non ha mezzi economici e chi ha presentato domanda entro 8 giorni può accedervi. Di fatto il meccanismo burocratico è talmente complesso che difficilmente si potrà trovare un posto in accoglienza nel termine che si prevede, molto più probabilmente sarà difficilmente applicabile e, appunto, i richiedenti non ricevono alcuna forma di accoglienza.

Per il 2005, il Ministero in una circolare ha detto esplicitamente, che nella generalità dei casi, l'accoglienza avverrà, preferibilmente, nei Centri d'identificazione. Anche qui, ci sono dei presupposti giuridici per il trattenimento nei Centri, invece con una circolare si dice che visto che siamo, comunque e sempre, in emergenza l'accoglienza verrà fatta nei Centri.

Nello scorso anno abbiamo svolto un'indagine sulle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori stranieri stagionali, visitando più di 700 persone nelle regioni del sud Italia. Dico questo perché abbiamo trovato, che nel 25% dei casi questi stranieri che abbiamo visitato erano richiedenti asilo, che lavoravano nelle nostre campagne e che, nel 9% dei casi erano già stati riconosciuti rifugiati, e nessuno di quelli intervistati aveva il permesso di soggiorno e il contratto di lavoro previsto dalla legge per gli stagionali impiegati in agricoltura. Questo fa molto riflettere, sia sui meccanismi che la legge prevede per l'ingresso degli stranieri, quindi il decreto flussi, cui si accennava, sia sul funzionamento del sistema dell'accoglienza. Quindi, persone che dovrebbero essere titolari del diritto ad una casa, ad un'accoglienza, ad un luogo, almeno fino all'esame delle domande, invece si trovano a vagare per l'Italia in cerca di alloggio, di mezzi di sostentamento e costretti a lavorare a 25 euro a giornata nelle campagne.

La condizione in cui noi abbiamo trovato queste persone è veramente allar-

*Sessione I. Una legge sul diritto di asilo: prospettive e contenuti*

---

mante. Noi abbiamo visto che nella metà dei casi gli stranieri non dispongono di acqua, di servizi igienici minimi e vivono in condizioni di sovraffollamento. Ancora, nella maggioranza dei casi, a causa chiaramente delle condizioni di marginalità in cui vivono, sono oggetto di abusi e maltrattamenti, e molto spesso l'aggressore è un cittadino italiano.

Anche qui, rovesciando la rappresentazione comune secondo cui gli immigrati, appunto, portano criminalità e sono dei criminali, al contrario subiscono molto spesso abusi per le condizioni in cui sono costretti. E i richiedenti asilo avrebbero accesso al sistema sanitario nazionale, alle cure urgenti, essenziali e continuative. Nell'80% dei casi non avevano nessun contatto con il servizio pubblico. Questo per dire quanto, appunto, la legge, le intenzioni siano veramente lontane dalla realtà che noi abbiamo incontrato.

Se però questa è la realtà dell'accoglienza, dall'altra parte troviamo la realtà della deterrenza e cioè quella dei CPT. L'indagine svolta da MSF sui CPT è del 2003. Quello che abbiamo trovato, che è noto, è il fatto che questi Centri non soltanto presentano delle violazioni rispetto, per esempio, all'assistenza sanitaria, per cui spesso abbiamo visto che l'assistenza era inadeguata, vengono somministrati in maniera massiccia psicofarmaci, come anche alcune inchieste della Magistratura hanno fatto presente. Ma, non abbiamo rilevato soltanto problemi dell'ente gestore, c'è un'ingerenza da parte delle forze dell'ordine. Le forze dell'ordine potrebbero entrare nell'area di trattenimento soltanto per gravi problemi di ordine pubblico.

Problemi rispetto alla procedura d'asilo. Quando abbiamo svolto l'indagine, i richiedenti asilo non potevano essere trattenuti nei Centri, al contrario ne abbiamo trovati in molti casi. Però, al di là delle singole violazioni, quello che era assolutamente evidente era uno stravolgimento dell'istituto del trattenimento in un senso punitivo. Le persone non vengono identificate ai fini del rimpatrio, ma vengono trattenute più volte, perché non sono previsti dalla legge, dei meccanismi per uscire da questo circuito di irregolarità. Sostanzialmente nei Centri noi incontriamo stranieri che erano stati trattenuti per 7-8 volte o, stranieri che dopo essere stati all'interno del carcere venivano trasferiti nel CPT, quindi, anche qui un sistema che complessivamente si può definire fallimentare.

Per concludere, l'idea che più facilmente viene fuori è che, veramente, è necessario un capovolgimento di tutti questi meccanismi, uno spostamento dal sistema della deterrenza a quello dell'accoglienza e dell'integrazione.

Questo anche in termini economici. Sappiamo quanto costano i Centri, mediamente arrivano a costare 50-60 euro al giorno per persona e quanto poco dall'altra parte si spende per le misure dell'accoglienza. E, oltretutto è



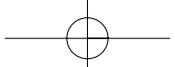
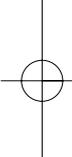
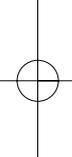
un problema di rappresentazione del fenomeno migratorio, che non deve essere più basato sui termini ricorrenti dell'emergenza, l'invasione, già più volte richiamati, ma è necessario veramente riportare al centro i diritti: il diritto d'asilo, il diritto alla salute e ricordare che i diritti non possono essere in alcun modo limitati per ragioni di opportunità politica.

Grazie

## SESSIONE II

# QUALE ASILO IN QUALE EUROPA: PERCORSI E PROSPETTIVE, IL CASO ÖCALAN

Presiede: Hevi Dilara  
(Ass. Progetto Diritti - Ass. Europa Levante)



## HEVI DILARA

Introducendo la sessione pomeridiana del convegno di oggi, vorrei dire alcune cose alla luce di quanto già detto nella discussione precedente. Sappiamo tutti che le persone che fuggono, scappano da realtà difficili, dalla guerra, dalla miseria, dai regimi dittatoriali, dalle persecuzioni dovute alle loro opinioni o alla loro appartenenza etnica. Le persone che scappano da tutte queste realtà, non fuggono per opportunismo ma a causa della speranza che hanno dentro di sé, di poter sopravvivere e vivere poi una vita migliore. C'è stato un relatore in mattinata che ha citato una parola importante, inferno, dicendo che queste persone fanno dei viaggi d'inferno per trovare una speranza, una libertà, sia d'opinione, sia di vita. Occorre chiedersi, in Europa e anche in Italia: le leggi corrispondono o no a questa realtà? Un esempio? Vi sono esempi che vediamo e viviamo ogni giorno, come quelli della Germania e dell'Italia. Dopo le guerre in Irak e in Afghanistan e quella non riconosciuta in corso in Kurdistan, per loro questi Paesi sono avviati sulla strada della democrazia e le persone fuggite da questi Paesi possono ritornare in quei Paesi e vivere nuovamente benissimo, lì. Secondo voi, Germania, Italia e altri stati, che espellono le persone verso quei Paesi, applicano la vera democrazia? La tutela dei diritti umani, anche per un rifugiato, non è forse uno dei criteri della democrazia? Anche per un rifugiato non dovrebbe esservi la possibilità di vivere nel Paese di rifugio? Secondo me, questi stessi Paesi in un certo senso stanno violando i diritti umani e il senso profondo della democrazia.

Dopo le guerre mondiali che hanno vissuto i Paesi europei, profughi e rifugiati erano ben accolti ovunque, perché vi erano Paesi distrutti e da ricostruire. Invece ora questi profughi e migranti e rifugiati non vanno bene; anzi, danno fastidio, a causa dell'egoismo e dell'opportunismo che, purtroppo, colpisce, oggi, gli Europei.

Qui si possono fornire esempi di kurdi rimpatriati in Turchia, dalla Germania



e dall'Italia, con la motivazione secondo la quale la Turchia è ormai un Paese democratico. Ebbene, di molte di queste persone rimpatriate non si sa che fine abbiano fatto; solo di pochi si sa qualcosa con certezza: sono stati arrestati!

Io stessa sono una rifugiata politica, ci sono diverse persone tra di noi, qui, che sono rifugiate politiche: tra i kurdi, i bengalesi, le altre etnie e gli altri popoli, è un tema molto importante, che riguarda anche loro. Conosco bene il dolore e la gioia di essere rifugiata. So che è un paradosso parlare di dolore e gioia nell'essere rifugiato. Il dolore è perché ho vissuto torture e mi sono dovuta allontanare dalla mia terra; da anni non posso vedere le persone care e toccare la mia terra, salutare la mia gente, guardare la bellezza dell'antica Mesopotamia. Il lato gioioso e bello è che mi sono salvata dalla morte e dalla prigionia e nel mio piccolo cerco ora di essere la voce di migliaia di persone come me, che non hanno però avuto la possibilità di uscire dalla situazione in cui vivono; c'è infatti anche chi si sacrifica, ed è disposto ad affrontare anche la morte e la prigionia, per ottenere la libertà propria e del suo popolo.

C'è un altro tema che voglio richiamare: il caso Öcalan e la Questione Kurda. È un tema importante per noi, che abbiamo organizzato questo convegno; è un tema che proprio in questi giorni è al centro della discussione a livello internazionale e a livello nazionale, in Turchia, nel Kurdistan. Mi ricordo di quando è venuto qui il Presidente Öcalan: c'erano delle vignette, c'erano giornalisti che scrivevano "è una patata bollente"; e non si sapeva dove mandarla. Questa patata bollente in Turchia, ancor oggi, fa bollire. Sul caso Öcalan occorre dire qualcosa: Öcalan aveva chiesto asilo politico qui in Italia, in base alle norme della Convenzione di Ginevra. Alla sua richiesta, mentre ancora la preparava, fu data una risposta negativa. Bisogna ricordare alle persone incaricate di riconoscere l'asilo politico ai richiedenti, in base all'articolo 1 della Convenzione, che sono stati riconosciuti come rifugiati politici, tantissime persone di etnia kurda, perché con le loro opinioni e la loro lotta erano parte della lotta per la libertà dell'intero popolo kurdo. Öcalan era uno di loro!! Öcalan ha lottato per il popolo kurdo, mettendo a disposizione la sua vita; non ha mai personalmente usato le armi, il che vuol dire che in Turchia, il Paese da cui scappava, il suo era unicamente un reato d'opinione. Con rapidità i suoi avvocati italiani hanno fatto richiesta d'asilo politico, in base all'articolo 10 della Costituzione nazionale. L'Avvocatura dello Stato si è opposta. Secondo voi, perché? Secondo me non vi erano motivi legali, ma piuttosto erano in gioco solo gli interessi del Paese, e così avveniva che l'Avvocatura dello Stato italiano con la sua posizione si poneva in contrasto con la demo-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

crazia del Paese e il diritto d'asilo costituzionalmente garantito. Ovviamente in maniera tardiva, purtroppo, ha vinto il principio contenuto nella costituzione, fondato sulla democrazia e sulla giusta tutela dei diritti umani. Ora rimane da chiedersi: questa articolo 10 della costituzione quanto pesa sulla sorte di un rifugiato riconosciuto, che si trova nella condizione attuale di Öcalan? Qui dobbiamo fare domande alle persone esperte nell'interpretare le norme costituzionali allo stato, al governo italiano. Ora non abbiamo di fronte chi ci deve e ci può rispondere, viviamo con la speranza che in breve tempo ci sarà una risposta anche a questa domanda. Anche perché Öcalan è il leader del popolo kurdo, il rappresentante legittimamente riconosciuto dalla popolazione di etnia kurda. E non bisogna dimenticare il giorno in cui è arrivato in Italia e ha fatto l'appello all'Italia e a tutti i Paesi europei, dicendo: "Cerchiamo insieme una soluzione politica alla Questione Kurda. Non lasciate che questa guerra ingiusta e non riconosciuta contro il popolo kurdo prosegua".

Purtroppo la situazione di Öcalan si è aggravata ulteriormente nell'ultimo periodo. Ce ne parlerà probabilmente meglio, a seguire, l'Avvocato Hatice Korkut.

Abbiamo degli ospiti molto prestigiosi e importanti, anche internazionali, in questa sessione, perciò non vorrei dilungarmi troppo, perché i nostri ospiti spiegheranno e diranno la loro opinione. Sia sull'asilo politico, sia su "Quale Europa e quale asilo, - percorsi e prospettive". Perciò lascio ora la parola agli altri ospiti. Grazie!

FEDERICA SORGE, Ass.ne Progetto diritti - Onlus

### **Normativa e giurisprudenza europea**

Ricostruire l'ampio dibattito internazionale in materia di asilo è compito che potrebbe impegnarci per mesi pur tuttavia, avendo a disposizione solo il limitato spazio di questo intervento, potremo dar conto solo del quadro generale cercando, per quanto possibile, di ricostruire le linee essenziali dell'evoluzione politica e legislativa europea sul tema che ci occupa.



Certamente il dibattito sulla necessità di una disciplina comune tra gli Stati europei in materia di asilo, stimolato, in principal modo, da quegli Stati di frontiera che maggiormente avvertivano l'esigenza di meccanismi giuridici di solidarietà comunitaria ebbe il suo punto di svolta nel 1999, anno in cui si verificarono due importanti avvenimenti: l'entrata in vigore, il primo maggio del Trattato di Amsterdam, sottoscritto il 2 ottobre 1997, e la convocazione per il 15 e 16 ottobre a Tampere in Finlandia, di un Consiglio europeo straordinario sul tema dell'immigrazione e dell'asilo. L'Unione Europea si apriva così al tema dell'accoglienza di chi fugge la persecuzione e la miseria. Prima del Trattato di Amsterdam, le materie dell'immigrazione e dell'asilo erano di stretta pertinenza intergovernativa. Le iniziative derivavano, quindi, non dalla Comunità europea (come allora si chiamava), bensì dalla volontà comune dei Paesi che ne facevano parte. Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam le competenze in materia di asilo sono passate alla Comunità. Per celebrare questo impegno di apertura a migranti e richiedenti asilo, il 15 e il 16 ottobre 1999, a Tampere, i capi di Stato e di Governo dell'Unione europea dedicarono un Consiglio europeo straordinario alla costruzione di "uno spazio di libertà e giustizia" e fissarono un programma politico chiaro, per lo sviluppo di una politica europea fondata sulla creazione di un regime comune di asilo. In tale ottica si prevede un approccio bifasico: la prima fase consistente nell'elaborazione dei "quattro mattoni legislativi" relativi alla determinazione dello Stato membro responsabile per la domanda d'asilo, all'elaborazione delle norme minime riguardanti le procedure d'asilo, le condizioni per l'accoglienza dei richiedenti asilo e la qualifica e il contenuto dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria. Nella seconda fase del processo di armonizzazione, invece, si doveva giungere ad elaborare una procedura comune d'asilo e uno status di beneficiario di protezione internazionale uniforme e valido in tutta l'Unione. Le misure in materia d'asilo avrebbero dovuto essere adottate entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam.

Molti avvenimenti, crisi internazionali, tensioni per il nuovo terrorismo, recessioni economiche sembrano aver arrestato quello che autorevole dottrina ha definito "il vento di Tampere". La risposta degli Stati membri alle proposte della Commissione europea che cercavano di attuare quanto disposto dal trattato e dal Consiglio Europeo di Tampere è stata infatti priva di grandi entusiasmi. Le proposte della Commissione, evidenziate in direttive e regolamenti, risultano improntate a due principi cardine: l'armonizzazione delle normative nazionali e – ricorrendo determinate condizioni – la proposizione in capo ai migranti, ai rifugiati e ai richiedenti asilo di veri e propri diritti soggettivi. Nell'ambito dei negoziati sui provvedimenti proposti dalla Commissione gli

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

Stati hanno tenuto una duplice linea politica tesa da un lato a salvaguardare la normativa nazionale, dall'altro a sostituire il principio del diritto in capo allo straniero con quello della concessione del beneficio richiesto.

In questo modo si è passati da testi molto aperti intesi alla progressiva equiparazione dei migranti e dei rifugiati ai cittadini sono state approvate Direttive che riconoscono benefici solo ricorrendo particolari e difficili condizioni, perlopiù soggette alle diverse normative nazionali. A tal fine sono state introdotte tecniche normative particolari che salvaguardano l'enunciazione del principio, riservandone, però, l'applicazione concreta a quanto già previsto nel singolo stato membro. Sono fiorite così le cosiddette *may provision* ossia la trasformazione di un obbligo "gli Stati devono" in una facoltà "gli Stati possono"; oppure il frequente ricorso alla cosiddette clausole di *stand still*, vere e proprie deroghe all'armonizzazione che cristallizzano la possibilità di mantenere una norma contraria allo spirito della direttiva per quegli Stati membri i cui ordinamenti prevedono tale norma al momento dell'approvazione della direttiva, ma impediscono agli altri Stati membri di introdurla successivamente. Questo fiorire di clausole opzionali ha fatto sì che molte Direttive si siano ridotte, nel testo finale, al minimo comun denominatore delle rispettive normative nazionali in materia.

Il processo di comunitarizzazione del diritto d'asilo si è poi avvalso dell'avvio del processo di Costituzionalizzazione dell'Unione Europea trovando accoglienza nella Carta di Nizza, in quelli che sono oggi gli artt. II-18 e II 19 del trattato costituzionale: nel primo viene riconosciuto il diritto d'asilo nel rispetto delle norme stabilite dalla Convenzione di Ginevra e dal protocollo del 31-1-1967 ma viene anche, richiamata sul punto, la norma del trattato che comunitarizza tale diritto; nel secondo vengono vietati l'allontanamento, l'espulsione o l'estradizione verso uno Stato in cui esista un rischio serio di essere sottoposto alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti, dando copertura, per così dire, costituzionale alle misure di protezione diverse dal riconoscimento dello status di rifugiato (c.d. protezione sussidiaria).

Il diritto comunitario derivato, tuttavia, oltre e forse più che alla dimensione ginevrina del diritto di asilo, guarda alle altre misure di protezione internazionale rese necessario dalle tante emergenze umanitarie. Non a caso, dunque, la prima normativa comunitaria a vedere la luce è stata la direttiva 2001/55/CE del 20-7-2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi. Sono poi seguiti la direttiva



2003/9/CE, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; il regolamento 343/2003CE, noto anche come Dublino II, che stabilisce i criteri ed i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo; e la direttiva 2004/83/CE recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi ed apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione. Il legislatore comunitario è invece in serissime difficoltà nella predisposizione della direttiva del Consiglio recante norme minime comuni per la procedura applicate dagli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato al punto che il termine di cinque anni fissato dal Trattato di Amsterdam per la creazione di un regime europeo comune in materia d'asilo, non è stato rispettato per la mancata adozione formale di questa direttiva che ha visto la luce solo nel dicembre 2005 (direttiva 2005/85/CE) destando numerose perplessità e preoccupazioni per la presenza di alcune norme che consentono agli Stati europei di designare paesi "terzi sicuri" fuori dell'Unione Europea. La direttiva, inoltre manca di specificare in maniera esplicita che i richiedenti asilo non possono essere rinviiati nel proprio Paese di origine mentre sono ancora in attesa dell'esito di un eventuale appello, vanificando di fatto, il principio, ormai costituzionalizzato dall'Unione Europea, dell'effettività del ricorso in materia di diritti fondamentali, di cui all'art. 47 della Carta di Nizza e dell'art. 234 del Trattato di Amsterdam.

È evidente, comunque, che tutto il diritto comunitario in materia di asilo e immigrazione ha mantenuto, sino ad ora, un basso profilo, limitandosi a porre alcune "norme minime", frutto di aspra contrattazione con gli Stati membri e molte possibilità di deroga sia in meglio che in peggio.

Le uniche prospettive di una qualche apertura nell'azione comunitaria relativa al diritto di asilo sono forse rintracciabili in una più ampia riformulazione dei criteri di riconoscimento dello status di rifugiato, secondo una logica di "aggiornamento" della Convenzione di Ginevra, rintracciabile nella direttiva 2003/9/CE del 27-1-2003, che, in una logica di aggiornamento della Convenzione di Ginevra, all'art. 17 include anche la violenza sessuale e le altre forme di violenza connesse all'appartenenza ad uno dei due sessi (e qui, in realtà, sarebbe stato da aspettarsi un riferimento anche all'orientamento sessuale, in modo da ricomprendervi esplicitamente le ipotesi di violenza esercitata sugli omosessuali).

Sebbene ancora in via di definizione, il quadro normativo comunitario sembra ormai avere delineato il nuovo sistema di protezione umanitaria, affian-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

cando allo status di rifugiato una diversa misura di protezione internazionale per i profughi o sfollati che si presentino in massa alle frontiere dell'Unione europea, come avvenne nella primavera del 1999 in occasione della crisi del Kosovo.

Una terza situazione è, infine, quella che da luogo a forme di protezione complementari o sussidiarie nei confronti di singoli individui e non di sfollati in massa, cui corrisponde, tra l'altro, il duplice disposto di cui all'art. 19 della Carta di Nizza, oggi nella Parte II del Trattato per la Costituzione europea. La direttiva sull'attribuzione dello status di rifugiato delinea i requisiti specifici della protezione sussidiaria che sono, perlopiù, frutto dell'analisi della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo. Il primo requisito richiesto è il fondato timore di poter subire una condanna a morte o all'esecuzione, il secondo concerne i casi che fuoriescono dalla Convenzione di Ginevra, ma che comunque ricadono all'interno della tutela garantita dall'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo che vieta di sottoporre la persona a tortura o a trattamenti inumani o degradanti; infine l'ipotesi di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale. Questa ipotesi è quella suscettibile di maggiore applicazione, perché capace di ricomprendere le fattispecie in cui la persecuzione individuale non può che essere presunta.

Le tre ipotesi di protezione internazionale ora delineate non corrispondono, tuttavia, a posizioni soggettive tra loro esattamente differenziate; ed in particolare la protezione temporanea, essendo motivata da situazioni di emergenza umanitaria, non dà propriamente luogo ad una forma di protezione alternativa rispetto al riconoscimento dello status di rifugiato e all'applicazione di misure di protezione sussidiaria. Si tratta, infatti, di un dispositivo eccezionale volto semplicemente, almeno nelle intenzioni del legislatore, a garantire una tutela immediata e transitoria.

Appare quindi evidente che le scelte operate dal legislatore comunitario lasciano alla discrezionalità degli Stati membri il destino dell'armonizzazione del settore dell'asilo e costituiscono una ingiusta disparità di trattamento nei confronti di soggetti che invece si trovano in situazioni sostanzialmente identiche.

Una speranza di miglioramento giunge dalla comunicazione sul rafforzamento della cooperazione pratica, approvata il 17 febbraio 2006 dalla Commissione, nella quale, in risposta alla richiesta del Consiglio europeo di una maggiore cooperazione pratica degli Stati membri dell'U.E. in materia d'asilo, si precisa un programma di lavoro per la cooperazione operativa tra



gli Stati che dovrebbe migliorare l'efficienza e la qualità dei regimi degli Stati membri in materia d'asilo con l'obiettivo di realizzare un sistema comune interamente armonizzato entro il 2010 che sviluppi le migliori prassi europee e aumenti in generale la qualità del processo decisionale in materia d'asilo attraverso la cooperazione e la solidarietà tenendo presenti tre obiettivi fissati dal programma dell'Aja: l'introduzione di una procedura unica per le domande di protezione internazionale, un approccio comune per quanto riguarda le informazioni sui paesi d'origine, la definizione delle modalità con cui affrontare particolari pressioni sui regimi d'asilo e le capacità di accoglienza derivanti ad esempio dalla posizione geografica di alcuni Stati membri. Senza dubbio l'obiettivo di realizzare un sistema comune interamente armonizzato entro il 2010 che assicuri a coloro che necessitano di protezione un accesso il più rapido possibile alla protezione che meglio risponda ai loro bisogni costituisce la reale sfida dei prossimi cinque anni, una sfida che potrà dirsi veramente vinta solo e soltanto se l'Unione Europea, emancipata dalla "Tirannia del nazionale", avrà la forza di non accontentarsi della predisposizione di norme minime e di rivolgersi ad una visione più ampia del diritto d'asilo, inteso anche, come diritto del singolo di ottenerlo e non più solo come diritto dello Stato di concederlo più o meno discrezionalmente.

## BIBLIOGRAFIA

DE LUCAS, *Migrazioni, diritti, cittadinanza nell'Unione Europea. Sulle condizioni di legittimità della politica d'immigrazione*, in *Diritto immigrazione, cittadinanza*, n°2/2004, p. 13 e ss.

FERRAILOLO, *Immigrazione, asilo, accoglienza: gli effetti pratici del vento di Tampere*, in *Diritto e Giustizia*, n°20/2004, p. 54 e ss.

MORANDI, *La normativa comunitaria sul diritto d'asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n°1/2005, p. 51 e ss.

MOROZZO DELLA ROCCA – COGNINI, *Immigrazione: profilinormativi e orientamenti giurisprudenziali*, Cedam, 2005, p. 211 e ss.

NASCIMBENE – MAFROLLA, *Recenti sviluppi della politica comunitaria in materia di immigrazione e asilo*, in *Diritto, immigrazione e Cittadinanza* n°1/2002, p. 12 e ss.

## INTERVENTI

**AVV. ANDREA SACCUCCI**, Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo

Grazie, buon pomeriggio a tutti.

Io mi scuso anzitutto per questa variazione di programma. Il mio intervento sarà molto sintetico perché purtroppo devo lasciarvi per un viaggio in Russia, che mi è stato affidato dal Consiglio d'Europa e che mi costringe a partire. Porto i saluti, del Presidente dell'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo, l'Avv. Maiorana.

Con l'Unione forense per la tutela dei diritti dell'uomo abbiamo condotto in passato, e stiamo conducendo tuttora, molte battaglie in generale per quanto riguarda la tutela dei diritti umani, ma soprattutto, in quest'ultimo periodo, per quanto riguarda la tutela di richiedenti asilo e più in generale per gli stranieri sia a livello nazionale, sia a livello europeo ed internazionale.

Del caso Öcalan, di cui io personalmente e anche l'Unione forense ci siamo occupati in passato, partecipando tra l'altro anche al giudizio civile qui in Italia, che poi ha visto riconoscere purtroppo tardivamente il diritto d'asilo ad Öcalan, non tratterò. Vorrei piuttosto integrare con alcuni spunti di riflessione, che poi potranno essere anche oggetto di discussione tra voi, la già completa relazione della dottoressa Sorge, prendendo in particolare spunto da un riferimento che lei ha fatto alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tutti voi probabilmente conoscete questo organo giurisdizionale, che ha sede a Strasburgo, che è stato istituito da una Convenzione europea. Io ne vorrei parlare soprattutto per un motivo e cioè per il fatto che, in realtà, la tutela dei richiedenti asilo, che è stata sviluppata dalla giurisprudenza di questa Corte, è una tutela innanzitutto molto più ampia di quella offerta sia a livello comunitario e sia, soprattutto, della Convenzione di Ginevra del 1951, ma soprattutto è una tutela molto più efficace sul piano pratico. (...) <sup>13</sup> Penso agli sbarchi di Lampedusa. Questa questione ha coinvolto migliaia di profughi prove-

<sup>13</sup> A causa di un'interruzione del nastro è andata perduta una parte dell'intervento.



nienti dalla Libia e poi rispediti in massa in quel paese, sulla base di un presunto accordo segreto concluso con l'Italia, un accordo di riammissione. Quel caso è stato portato davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Perché la tutela offerta dalla Corte si rivela particolarmente efficace, incisiva? Perché, grazie a uno strumento procedurale, che la Corte si è sostanzialmente inventata (dato che non è previsto dalla Convenzione) e cioè attraverso l'adozione di misure cautelari sospensive, essa riesce in qualche modo a prevenire l'evento che poi può rivelarsi irreversibile, produttivo di danni irreversibili per lo straniero.

Mi riferisco naturalmente all'espulsione del soggetto dal territorio dello Stato. La Corte europea più volte è intervenuta per sospendere provvedimenti di espulsione di richiedenti asilo o di migranti, che non avevano chiesto l'asilo, ma che comunque erano stati vittime o destinatari di un provvedimento *prima facie*, come contrario ai diritti tutelati dalla Convenzione europea. Ciò è accaduto nel caso di Lampedusa, purtroppo siamo riusciti per motivi di tempo, ad ottenere una sospensiva soltanto per 11 degli oltre 200 ricorrenti davanti alla Corte. Questo a mio avviso è un aspetto interessante, perchè mi sembra che dimostra come la Corte europea, con, ovviamente, la disponibilità da parte degli Stati, a dare seguito alle sue indicazioni cautelari, riesca a garantire una tutela effettiva del diritto a richiedere l'asilo e a un esame effettivo della richiesta da parte delle autorità nazionali. Ci sono tanti altri casi in cui ciò è avvenuto, cioè in cui la Corte ha adottato misure cautelari.

Dicevo però anche che la tutela offerta dalla Corte è più ampia, più ampia di quella della Convenzione di Ginevra. Perché è più ampia? Perché essenzialmente il rischio, cui faceva riferimento la dottoressa Sorge, che la Corte valuta, non è soltanto quello di subire persecuzioni vere e proprie nel paese di destinazione e quindi azioni persecutorie poste in essere dalle autorità statali del paese di destinazione, ma anche altri pericoli, in generale l'incolumità psicofisica della persona, che possono essere anche dovuti ad azioni di soggetti privati nel paese di destinazione, nonché a situazioni oggettive che non sono imputabili né allo Stato di destinazione, né alla condotta di determinati soggetti anche privati. In quest'ultimo caso mi riferisco soprattutto a una sentenza della Corte europea, che, ad esempio, ha ritenuto contraria al diritto di espulsione dello straniero in paesi in cui rischiano di subire trattamenti disumani o degradanti, l'espulsione di un malato terminale di AIDS nell'isola *St Kitts (Caraibi)* dove costui non avrebbe potuto usufruire di adeguate cure mediche nella fase terminale della sua malattia. Ecco, in questo caso quindi il rischio per l'incolumità psicofisica della persona discende addirittura da oggettive carenze nel sistema sanitario del paese di destinazione, che potreb-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

bero non essere dovute, appunto, a una condotta delle autorità statali volutamente tesa a ledere i diritti fondamentali della persona.

A questo proposito però, fin qua ho detto il positivo, mi tocca anche segnalare una nota negativa. E cioè che, come tutti voi ben sapete, con il recente riemergere delle esigenze di sicurezza nazionale, di lotta al terrorismo internazionale, la protezione dei richiedenti asilo sta purtroppo subendo tutta una serie di arretramenti anche sul piano internazionale.

Per quanto riguarda il piano interno, mi basti qui citare la Legge 155 del 2005, il famoso decreto Pisanu, poi convertito, dove si prevede una procedura di espulsione amministrativa di persone sospettate, non si sa poi sulla base di quali elementi, di essere coinvolte, anche indirettamente in attività, *lato sensu*, terroristiche. Provvedimento, che viene adottato unilateralmente dal Ministro dell'Interno, o dai Prefetti da lui delegati, e che, pur essendo suscettibile di impegnativa davanti al TAR, non è per espressa previsione legislativa, suscettibile di sospensione. Quindi, intanto il provvedimento viene eseguito e, dopo di che, eventualmente, il giudice si pronuncerà sulla legittimità o meno di quell'espulsione.

Una disposizione del genere si pone, a mio avviso, ma penso di avere buoni argomenti per affermarlo, in palese contrasto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Nella misura in cui la Corte europea più volte ha statuito, che si deve comunque poter ottenere al livello interno la sospensione di un atto che si censura, in quanto potenzialmente produttivo di danni irreversibili, di pregiudizio irreversibile e, di conseguenza, negare allo straniero la possibilità di impugnare l'atto.

Badate bene che è un atto che potrebbe essere prodotto anche nei confronti di un soggetto cui è stato riconosciuto lo status di rifugiato, nel senso che nessuno impedisce al Ministro di adottare un provvedimento, che poi sarebbe illegittimo, ma si tratterà eventualmente e successivamente di impugnare il provvedimento davanti all'autorità giudiziaria. Nel frattempo la persona è stata già rinvia nel paese di destinazione, e quindi potrebbe essere stata uccisa, perseguitata o torturata. Quindi questo provvedimento manifesta già una tendenza purtroppo preoccupante verso una riduzione delle garanzie per quanto riguarda gli stranieri.

Al livello internazionale, al livello europeo, segnalo inoltre un caso che, attualmente, pende davanti alla Corte di Strasburgo, contro i Paesi Bassi, un caso che riguarda l'espulsione di uno straniero sospettato di partecipare ad attività terroristiche, che però ha attirato l'attenzione di molti altri Stati europei, i quali sono intervenuti nella procedura, davanti alla Corte per sostenere una tesi.



Qual'è la tesi? La tesi è che nel momento in cui si tratti di un terrorista, un presunto terrorista, una persona che le autorità statali ritengono particolarmente pericolosa per l'ordine pubblico, il carattere assoluto del diritto di tortura o di trattamenti disumani o degradanti in realtà dovrebbe essere soppesato, bilanciato, appunto con le esigenze di tutela dell'ordine pubblico. Si tende, da parte di questi Governi, ad introdurre un principio di bilanciamento che fino a questo momento la Corte ha sempre escluso, facendo leva appunto sul carattere assoluto del divieto di tortura. Mai e poi mai si può torturare o sottoporre una persona a trattamenti disumani e degradanti. Mai e poi mai si dovrebbe espellere un soggetto in un paese in cui rischia di subire questi trattamenti disumani o degradanti.

Ecco, su questo secondo aspetto si è manifestata purtroppo, e vedremo quale sarà la posizione della Corte, una tendenza a far passare un giudizio di proporzionalità di bilanciamento, che a mio avviso dovrebbe invece essere respinto. Posso chiudere qui, mi sarebbe piaciuto parlare di molte altre cose e in particolare di casi concreti che riguardano la Turchia, cittadini kurdi espulsi in Turchia, per i quali la Corte europea è intervenuta a loro tutela, sospendendo l'espulsione. Cittadini espulsi in Iraq, subito dopo la dichiarata fine delle ostilità, e che lamentavano appunto il rischio di essere uccise o comunque di subire conseguenze negative, data la situazione di caos che si era venuta a creare in quel paese. Espulsioni verso la Siria. Ma, mi rendo conto che il tempo a mia disposizione è purtroppo finito e io stesso sono costretto ad abbandonarvi immediatamente.

Auguro a tutti un proficuo dibattito successivo e vi ringrazio ancora per essermi stati ad ascoltare.

*Hevi Dilara:*

abbiamo sentito di questa Corte che dovrebbe tutelare i diritti dell'uomo a livello ampio. Ultimamente però, sono notizie di due settimane fa, ha respinto delle cause provenienti dal Kurdistan, di casi di villaggi distrutti, di persone torturate, dicendo che questi casi vengono rimandati in Turchia perché la Turchia ormai è un paese democratico, che si tratta di affari interni. Questi sono segnali un po' preoccupanti. Perciò, è molto importante tenere d'occhio quello che succede nella stessa Europa.

*Avv. Andrea Saccucci:*

posso replicare brevemente a questa giusta osservazione. Considerate che la Corte in passato, negli ultimi dieci anni almeno, ha reso un numero enorme di sentenze contro la Turchia per violazione del diritto alla vita, divieto di tortura

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

ai danni di soggetti kurdi, appartenenti all'etnia kurda. Ed, evidentemente, adesso anche la Corte si trova di fronte a un problema di gestione del contenzioso. Un contenzioso, che non riguarda solo la Turchia, ma che riguarda, ormai, anche la Russia, da dove stanno arrivando fiumi di ricorsi. Probabilmente poi queste soluzioni decise di rinviare all'interno dello Stato un ricorso, affinché però venga esaminato e venga eventualmente accordata la sua riparazione a livello interno, possano essere discutibili, ma si spiegano anche con le considerazioni del peso di lavoro che vengono a gravare, oggi, su questa povera Corte europea. Povera, nel senso di poveri noi, viste le tante violazioni dei diritti umani!

**MAURO PALMA**, Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa

Innanzitutto vi ringrazio e mi scuso per avervi costretto al cambiamento dell'ordine degli interventi perché ho un altro impegno. Volevo sostanzialmente provare a fare con voi una sorta di elenco dei problemi più che delle possibili soluzioni.

Innanzitutto, parto da una questione positiva, poco fa è stato evocato il rischio del bilanciamento tra l'assolutezza del divieto di tortura e le necessità di sicurezza interna, questo discorso è stato avviato dal Ministro degli Interni inglese, Clark. È una questione su cui ha detto di avere anche l'appoggio di altri paesi dell'Unione e, ahimé, ha citato l'Italia. È però ben lontano dall'essere accettato. Per ora la tenuta sul fatto che i divieti assoluti non siano bilanciabili, è una tenuta che nessuno sta mettendo in discussione. È però, naturalmente, problematico il fatto stesso che se ne parli. È culturalmente problematico, perché, poi in qualche modo, e scusate se vado su tutta un'altra linea del discorso iniziale, questo dibattito che si è aperto negli Stati Uniti, e si è aperto da parte di giuristi di area democratica, questo dibattito sulla necessità di prevedere qualche forma di attenuazione all'assolutezza di quei divieti, che secondo coloro che propugnano queste tesi sono stati enunciati dopo il

<sup>14</sup> A seguito dell'approvazione della Direttiva europea, secondo cui per i richiedenti asilo, la privazione della libertà al limite non può mai superare un anno - perché, dopo un anno devono essere messi in condizione di accedere al mercato del lavoro.



secondo conflitto mondiale e, quindi, in un contesto storico diverso da quello attuale segnato dal terrorismo internazionale, ecco, questo dibattito comincia via, via a svilupparsi e comincia via, via a diventare, quanto meno, oggetto di proposta, poi rifiutato però sui terreni istituzionali. Mai, come in questo periodo, esiste una distanza tra l'enunciazione teorica dei diritti fondamentali e l'attuazione pratica delle maggiori violazioni, che dal secondo dopoguerra in poi si sono realizzate.

Ritorno al nostro tema, evidenziando alcune aree che vedo problematiche. Voi sapete che il Comitato, dove io sono attualmente, come componente per l'Italia, è il Comitato che può occuparsi soltanto di persone private della libertà, e questo apre un primo problema relativo ai richiedenti asilo. Per cui alcuni Stati, che prevedono l'accoglienza e la dislocazione dei richiedenti asilo in strutture aperte o semi-aperte, dichiarano la nostra non competenza ad intervenire sul tema dell'asilo, e la nostra competenza soltanto ad intervenire sul tema dei flussi immigratori, quindi dell'immigrazione clandestina e delle persone che stanno nei centri di detenzione. Questo è il primo problema da tener presente, perché, parallelamente, esistono Stati europei che, invece, stanno adottando delle politiche di sistematica privazione di fatto della libertà, anche se sono in strutture formalmente chiamate in altro modo, dove vengono tenuti tutti coloro che richiedono l'asilo con funzione deterrente. Per esempio, Malta, tanto per non citare sempre gli Stati evocativi di situazioni negative, la democratica isola che detiene sistematicamente tutte le persone richiedenti asilo, che deteneva, fino al 2003, a tempo indeterminato. Dopo che nel 2003<sup>14</sup> ha limitato la detenzione ad un anno, se poi a quel punto la richiesta d'asilo viene rifiutata, può continuare con la detenzione di queste persone. Quindi, abbiamo persone per cui quella tendenza, che si diceva stamattina, a tenere separato il problema della detenzione degli immigrati irregolari sparisce, visto che i soggetti sono gli stessi, i quali passano da uno status all'altro, ferma restando la loro situazione complessiva di detenzione.

Particolarmente grave è che, queste politiche, sono esplicitamente, o più o meno esplicitamente, adottate dai diversi paesi europei, in particolare in quelli di recente accesso, che hanno marcato il nuovo confine orientale e sud dell'Unione stessa, con una specificità di deterrenza. Quindi, la prima area problematica che io vedo è questa area dai contorni sfumati in cui, rispetto al

<sup>14</sup> A seguito dell'approvazione della Direttiva europea, secondo cui per i richiedenti asilo, la privazione della libertà al limite non può mai superare un anno - perché, dopo un anno devono essere messi in condizione di accedere al mercato del lavoro.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

tentativo di tener separato il problema dell'immigrazione irregolare, con riguardo agli strumenti della privazione della libertà, dal problema dei richiedenti asilo, viene completamente e sistematicamente confuso attraverso una sorta di transizione dall'uno all'altro.

La seconda area che vedo problematica, è quella dei molti luoghi dove le persone sono private della libertà e, qui, in particolare, l'attenzione nostra, e l'attenzione che dovrebbero avere anche le autorità nazionali, si deve focalizzare sui luoghi impropri di privazione della libertà, per esempio su tutti i luoghi di respingimento alla frontiera. Sentivo prima, in uno degli interventi che mi ha preceduto, citare i respingimenti italiani a seguito dell'arrivo dalla Libia, nell'ottobre dello scorso anno. Bene, quei respingimenti sono stati tutti quanti fatti, siccome sono respingimenti e non espulsioni, senza la verifica dell'autorità giudiziale, e sostengono le autorità italiane, sono stati tutti fatti rispetto a soggetti che erano stati identificati e, quindi, a cui era stata data anche la possibilità di chiedere asilo, e quindi non c'era un problema di tenerli in un Centro e sono stati rimandati in Libia per essere trasferiti in Egitto, via Libia. Io mi domando, dal 29/9 al 7/10, sono stati organizzati 11 voli charter per un totale di 1153 persone, in otto giorni e mezzo - quando poi per altre persone, sembra che a causa dei problemi di identificazione non gli bastano 60 giorni, in altre situazioni si propone l'allungamento ecc.. - come sia stata possibile quel tipo di rapida identificazione. Ovviamente non ho elementi per andare più in là della supposizione, però mi chiedo, anche, se durante quei 6-7 giorni, quelle persone non fossero state, di fatto, private della libertà. E quindi, stanti le Convenzioni Internazionali, dovevano avere la possibilità di accesso, comunque, all'avvocato, a una difesa legale, una possibilità di accesso alla visita medica (in questo caso sembra che, per alcuni il sostegno medico ci sia stato) e comunque essendo una privazione della libertà, seppure temporanea, seppure in funzione del respingimento, quel periodo come lo definiamo legalmente? Perché, un conto è il respingimento che avviene immediatamente e un conto è il respingimento, che avviene però dopo un processo di identificazione che dura 6-7- giorni, e che in talune altre situazioni - ho visto per esempio che anche in alcuni lussuosi e dignitosi aeroporti dei nostri paesi, dura anche, è un caso che ho visto recentemente, 43 giorni, e durante 43 giorni del respingimento, la persona non ha mai avuto la sua privazione della libertà verificata da un Magistrato, perché comunque non era un'espulsione, ma era semplicemente un respingimento. Allora, questa seconda area che volevo individuare è la varietà dei luoghi che portano con sé una varietà di regole, che vengono applicate, all'interno dei quali molto spesso sfuggono quelle garan-



zie, che pure noi avevamo da tempo disegnato a tutela delle persone private della libertà.

Fioriscono anche i casi di non procedure, non procedure che intendo dire, vedo sempre con sospetto quando, visitando i Centri di detenzione o di accoglienza, mi accorgo che ci sono delle persone che volontariamente sono ritornate al proprio paese. I ritorni, volontari finché sono individuali, sono abbastanza normali, ma mi chiedo come mai a Melilla, ad esempio, siano volontariamente rientrati in Camerun, il 7 ottobre, 103 persone, che pur avevamo impiegato 3 anni e mezzo, 4 anni per raggiungere Melilla. Cosa gli è accaduto? Hanno trovato che non era gradevole il clima? E poi sono tornati indietro? Su tutti questi meccanismi su tutte queste aree grigie bisogna, secondo me, tenere i fari bene accesi.

Gli ultimi due punti e non vi annoio più. Un punto riguarda il meccanismo delle garanzie procedurali. Il problema delle garanzie procedurali è strettamente connesso al problema della sensazione del maltrattamento, che le persone subiscono e non subiscono. Perché quanto tu ti trovi in un altro paese e non conosci, poi, di fatto la procedura e vedi che le tue possibilità di ricorso per esempio, rispetto ad una decisione, sono di fatto nulle o i ricorsi sono sistematicamente fatti con una frase, in una riga, identici, dando la sensazione che il tuo caso non è stato preso in considerazione, questi elementi hanno anche un doppio effetto sullo status psichico della persona che sta attendendo la decisione.

Mi sono accorto che alcuni elementi di garanzia, me ne sono accorto favorevolmente nel documento relativo al programma dell'Unione, che veniva diffuso stamattina, alcuni elementi come per esempio quello del ricorso rispetto alla decisione, sono stati introdotti e quindi mi sembra che un passo avanti ci sia stato. Certo, poi rimane come tutti questi elementi, e qui anche le organizzazioni non governative hanno il loro ruolo, come tutti questi elementi vengono in qualche modo trasmessi, veicolati, fatti capire, intendere e quindi fatti vivere a chi magari non ha gli strumenti di comprensione, neppure di dove si trova. Perché, in alcune isole, per esempio del Mediterraneo, ci si arriva per puro accidente. Spiegare alle persone che vengono dal Centro Africa che si erano ritrovate a Cipro, è stato abbastanza complicato.

E arrivo all'ultimo punto, che è quello dei tempi e del far sì, che i diritti enunciati non siano semplicemente diritti affermati per salvare la nostra anima, poi, di fatto, bi-passati. All'interno di questa nostra giornata aleggia, ne discuterete dopo, la questione del Caso di Abdullah Öcalan. Un caso di asilo dato dopo che la persona era stata restituita alle autorità, rispetto alle quali si voleva, si doveva, con quell'asilo, proteggere.

Qui, l'effettività o il formalismo, di ciò che si enuncia, vengono fuori con il

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

loro stridore. Vengono fuori con il loro stridore e credo che vengano fuori, attualmente, anche con una drammaticità maggiore. Perché, ciò che tra la fine del 1999 e i primissimi anni 2000, era vissuto e visto come un *unicum*, perché è un *unicum*, la detenzione di una persona in un'isola, in un unico stabilimento penitenziario, dove c'è solo quella persona, è un *unicum*. Bene, ciò che era visto come un *unicum* e quindi le condizioni di isolamento<sup>15</sup>, possiamo un pochino discutere su come definirlo, però quelle condizioni che erano visute come *unicum* in quegli anni, dopo purtroppo una nostra rivoluzione di attitudine, che è stata indotta dagli eventi dell'11 settembre del 2001 e quelli successivi, in cui sempre più abbiamo visto che casi addirittura di privazione della libertà senza nessuna formalizzazione dell'imputazione, il cosiddetto *Anti-crime, terrorism, and security act* nel Regno Unito, ci siamo abituati a forme di privazione della libertà, provenienti da oltreoceano di totali condizioni che superavano le fantasie. Ecco, le drammaticità di queste situazioni uniche tendono ad attenuarsi, si tende ad essere assuefatti rispetto a certe situazioni, c'è una tendenza a superare le eccezionalità, non perché le eccezionalità vengano superate in quanto tali, ma perché il nostro pensiero rischia di ricondurle a normalità. E, non c'è niente di peggio, che inglobare una cultura dell'eccezione all'interno della cultura di ciò che ci appare normale. Grazie.

PROF. HÉCTOR C. SILVEIRA GORSKI, Università di Lleida

### **I problemi di Asilo nella frontiera sud della Spagna**

Il diritto d'Asilo non gode di buona salute in Spagna. La riforma della legge d'Asilo del 1994 è il punto di partenza di una politica che, insieme ad una inefficiente gestione amministrativa e la mancanza di risorse, ha ridotto i diritti, la libertà e le garanzie per i rifugiati e per i richiedenti d'Asilo. A questo ha contribuito la carenza di una vera politica d'immigrazione europea, la scarsa volontà politica dei governi europei ad affrontare i nuovi flussi d'im-

<sup>15</sup> Potremmo poi discutere anche con la stessa Corte se è un *isolation* o un *solitary confinement*



migrazione economica e la pretesa di fare dell'Europa una fortezza.

La Spagna ha il tasso più basso di domande e di concessioni d'Asilo di tutta l'Europa: nel 1990 ci furono 8647 richieste e vennero concessi 490 status di rifugiati (il 5,7%) e 127 status di altro tipo di protezione (il 1,5%); nel 2000 ci furono 7926 domande e furono concessi 381 status di rifugiati (il 4,8%) e 388 status di altro tipo (il 4,9%); nel 2003 su 5947 domande presentate furono ritenute ammissibili soltanto 1718 (28,9%) contro le 4229 respinte (il 71,1%) e furono concessi 227 status di rifugiati (il 3,81%) e 142 status di altro tipo di protezione (il 2,38%); nel 2004 su 5401 domande presentate furono ritenute ammissibili 1370 e furono concessi 177 status di rifugiati (il 3,27%).

Una parte importante dell'immigrazione economica ha un luogo d'entrata dal sud della frontiera delle città Sovrane Spagnole ubicate nel territorio marocchino, Las islas Canarias e la Costa de Almeria e Càdice. Nella città di Ceuta, per esempio, nel 2000, furono intercettati 47005 migranti, nel 2001 42102, nel 2002 37661 e nel 2003 25536. Una parte importante di questi migranti richiedono Asilo. Ceuta occupa il secondo posto dopo Madrid per il numero di richiedenti. Nel 2003 ha ricevuto il 25,4% delle domande, e nel 2004 il 34,8%. Questo provoca importanti problemi di accoglienza e a sua volta corrompe e debilita l'istituzione stessa del diritto di asilo. Si sa che molti richiedenti asilo sono in realtà immigrati economici e non rifugiati.

Secondo l'ACNUR dietro a queste percentuali molto alte, ci sono tre cause: I migranti si sentono più sicuri solo se fanno la domanda d'Asilo, per timore di deportazioni irregolari e clandestine.

La mancanza di informazioni a proposito delle alternative alle richieste d'Asilo.

La domanda d'Asilo facilita comunque l'accesso a un'assistenza umanitaria essenziale. Se la domanda d'Asilo risulterà inammissibile i richiedenti vengono comunque indirizzati nella penisola se l'espulsione si appalesa impossibile.

In questo marchio delle politiche di espulsione e di deportazione bisogna ubicare le politiche d'Asilo che segue il Governo spagnolo, politiche che presentano vari problemi, alcuni dei quali molto gravi. Questi vengono denunciati già da tanti anni dagli organizzazioni che difendono i diritti umani come AI, ACNUR, CIMADE, MSF, HRW. A queste denunce bisogna sommare anche, le raccomandazioni che, oramai da anni, realizza il "Defensor del Pueblo". Senza contare le raccomandazioni del Commissario europeo per i diritti umani dopo la sua visita in Spagna, avvenuta dal 10 al 19 marzo del 2005 - CommDH (2005)8.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

Alcuni di questi gravi problemi che l'applicazione del diritto d'Asilo registra in generale, trovano particolare intensità nella frontiera del sud della Spagna, specialmente di Ceuta,. Le questioni che la maggiore parte di queste organizzazioni denunciano riguardano:

1) in primo luogo, il mancato adempimento da parte delle autorità del principio di non refoulement (obbligo di non respingimento)

1.a) La Spagna non ha adempiuto a questo principio di forma specifica, quando nel settembre 2005, espulse collettivamente in Marocco più di 70 persone provenienti da Ceuta e di Melilla, che avevano oltrepassato il muro della frontiera. Secondo l'ACNUR in questo gruppo c'erano varie persone che avevano presentato la richiesta d'Asilo. La Vicepresidente del Governo davanti alle denunce e alle critiche delle organizzazioni di difesa dei diritti umani, ha detto che era stata una decisione eccezionale dettata dall'emergenza. Tale questione ha infranto, come è noto, il protocollo numero 4 del CEDH e le linee direttive relative ai rimpatri forzati emanate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, le quali proibiscono gli ordini d'espulsione collettiva, e obbligano da un'analisi individuale di ogni singolo caso e l'adozione di decisioni di respingimento motivate individualmente.

1.b) D'altra parte le autorità spagnole violano il principio di non respingimento quando dopo avere rigettato le domande d'Asilo procedono all'espulsione degli immigrati. Come già si sa dopo il rigetto delle domande d'Asilo lo straniero deve lasciare il territorio, nel caso in cui non lo fa, l'autorità notificherà all'immigrato un mandato di espulsione. E così che durante la materializzazione di questo procedimento di espulsione, l'amministrazione non rispetta l'obbligo (art. 17.3 legge d'Asilo) di non inviare lo straniero a un terzo Stato il quale non avvia la protezione effettiva contro il respingimento nel paese dell'immigrato. Questo accade a Ceuta in base alle denunce di AI e ACNUR, dove le autorità emettono i mandati di espulsione ai richiedenti d'Asilo non ammessi senza assicurarsi che queste persone non subiranno dei danni ai loro diritti fondamentali nei loro paesi d'origine, oppure in un terzo paese. Questo è preoccupante se teniamo in conto i dati riferiti dalla ONG francese CIMADE secondo i quali degli immigrati "sudsaharianos" in transito in Marocco e nascosti nel bosco che circonda Ceuta, il 58% degli stessi dichiara di aver abbandonato il proprio paese a causa di persecuzione politica o di guerra, mentre il resto dichiarava di avere abbandonato il proprio paese per motivi economici.



Da Ceuta, la Spagna nel 2002 ha espulso e riportato in Marocco 5893 stranieri, nel 2003 3316, e nel 2004 2804 stranieri. Molte di queste persone, inoltre, sono state respinte senza nemmeno aver ricevuto un formale ordine di espulsione e senza avere ricevuto assistenza di un avvocato, né tanto meno di un interprete, nonostante la legge riconosca tali diritti nei confronti degli stranieri sottoposti a un procedimento di respingimento (art.157.3 REx). E ciò in applicazione dell'art. 157.1 del REx, secondo il quale nelle Comunità Autonome Uni Provinciali non è necessaria l'adozione di un formale mandato di espulsione per procedere al respingimento degli stranieri che pretendano di entrare illegalmente nel territorio.

La Spagna senz'altro non può ignorare che ha l'obbligo morale e giuridico di proteggere la vita e l'integrità fisica delle persone straniere, inclusi gli illegali, che si trovino sotto la sua Giurisdizione. Tale esigenza di salvaguardare tali diritti come sappiamo, si deve applicare anche nel caso di espulsione o di respingimento forzato degli immigranti illegali.

2) in relazione alle espulsioni da Ceuta bisogna mettere sopra il tavolo il secondo problema, la situazione amministrativa nella quale rimangono migliaia di stranieri senza documenti, perché dopo essere stata respinta la richiesta di Asilo non possono essere espulsi dalle autorità spagnole perché non vengono riconosciuti dal loro paese d'origine. Per questo motivo tanti stranieri si trovano nel territorio spagnolo praticamente in una situazione di illegalità perché la legge impedisce che gli stranieri nei confronti dei quali venga avviato un procedimento di espulsione, o che addirittura abbiano già l'ordine di espulsione giudiziale o amministrativa, non possono più regolarizzare la loro situazione amministrativa. (vedi quarta disposizione addizionale della LO 4/2000 del 11 gennaio, a proposito di diritti e libertà degli stranieri e la loro integrazione sociale). Questo impedimento legale lascia gli immigrati in una situazione di irregolarità amministrativa, e li rende ancora di più esposti a possibili abusi e discriminazioni.

La esclusione legale-amministrativa trasforma lo straniero, come dice Agamben, alla "nuda vita" (2003, 112). In questa situazione si trovano nella penisola spagnola migliaia di stranieri originari da Paesi Sudsaharianos.

Sono veramente pochi i richiedenti di Asilo, che dopo essere stata respinta la loro domanda, conseguono un permesso di soggiorno per ragioni eccezionali (art. 31.3 LEx); ciò avviene perlopiù a vantaggio dei gruppi molto vulnerabili, come famiglie con figli in tenera età, persone malate, persone con familiari nel territorio spagnolo, etc. -In questi casi agli stranieri vengono rila-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

sciati documenti identificativi e sono trasferiti nella penisola dove ricevono ospitalità da parte delle organizzazioni sociali per un periodo di 3 mesi, e dove hanno accesso ai programmi di orientamento lavorativo, ai servizi sociali e anche ad altre prestazioni.

3) Il terzo problema che lede il nucleo essenziale del diritto di Asilo è rappresentato dall'uso abusivo posto in essere dalle autorità spagnole nell'emanazione di provvedimenti di inammissibilità delle domande.

Dopo la Riforma della legge di Asilo nel 1994 il procedimento relativo al riconoscimento del diritto di asilo spagnolo si suddivise in due fasi: la prima riguarda l'ammissibilità della domanda, la seconda relativa al merito, allo "studio a fondo della richiesta" sia per le domande presentate alle frontiere sia per quelle presentate al interno del territorio. (art. 5 e 6 della legge di Asilo) Molte domande non sono vagliate nel merito per il solo motivo di essere "manifestante infondate" a causa della loro incoerenza e vaghezza, o per mancanza di prove che avvalorino la storia o l'identità dell'interessato. Però, in tante altre occasioni come denunciano le organizzazioni a tutela dei diritti umani, la non ammissibilità non si limita ai casi eccezionali previsti legalmente (art. 5.6 lettera b,d legge di Asilo). Questo dissolve la caratteristica eccezionale della fase d'ammissione e svuota il contenuto della seconda fase, lo studio a fondo della domanda. Questa intromissione, nel merito della decisione, porta quindi ad arretrare l'analisi nel merito della domanda al momento del formale giudizio dell'ammissibilità della stessa, senza che siano apprestate garanzie difensive a vantaggio dell'interessato.

Ed infatti solo nella seconda fase il richiedente ha più garanzie (e tempo) per poter concretamente esibire prove e allegati.

E' evidente che tale stato dell'arte genera un grande disagio ai richiedenti di Asilo, specialmente agli stranieri che hanno presentato la domanda nelle città di frontiera e di passo obbligato verso la penisola come Ceuta e Melilla. L'amministrazione non può non riconoscere che molte delle domande di Asilo richieste a Ceuta, vengono presentate da stranieri originari da Paesi nei quali si commettono gravi violazioni dei diritti umani. E' così che in questi casi dovrebbero essere dichiarate inammissibili esclusivamente le domande nelle quali non si specificano i motivi della persecuzione oppure quelle dove la storia risulti essere inverosimile. Nei restanti casi, invece, come sostengono le organizzazioni a tutela dei Diritti Umani, dovrebbero essere ritenute ammissibili ed esaminate a fondo. Invece la maggioranza delle decisioni prese dalle autorità di Ceuta, così come ha potuto riscontrare il Defensor del Pueblo nelle visite in questa città, si caratterizzano per avere la stessa forma e



per non essere motivate adeguatamente.

Quando accade questo l'amministrazione viola i principi fondamentali dello stato di diritto. La Legislazione e la Giurisprudenza esigono che ogni decisione di inammissibilità deve essere motivata sufficientemente e singolarmente, senza l'uso di termini generici ed imprecisi, che portino alla impossibilità per il richiedente d'Asilo di poter organizzare la propria difesa (art. 17 e 20c Legge di Asilo) – in questo senso vedi *Defensor del Pueblo*, Informe 2005, 324-325.

Il Defensor del Pueblo ha potuto riscontrare, inoltre, che le autorità di Ceuta non prendevano sistematicamente in considerazione nei decreti di inammissibilità della domanda della possibile applicazione delle misure

Previste dall'art. 17 della Legge di asilo (la permanenza in Spagna per ragioni umanitarie o di interesse pubblico; oppure le altre ipotesi di divieto di respingimento)

4) Il quarto problema è rappresentato dalle 'dilazioni' illegali che si sono verificate specialmente nelle città, come Ceuta, dove si ha un'affluenza di massa d'immigrati.

Ad esempio, a Ceuta nel 2003, le autorità a causa dell'incremento del numero di stranieri che richiedevano Asilo e la mancanza di mezzi per procedere alla formalizzazione immediata delle domande, stabilirono la pratica di distinguere tra l'intenzione di presentare una domanda di Asilo e un secondo momento, nel quale si formalizzava per iscritto la domanda.

Questo secondo momento si poteva concretizzare alcune settimane dopo che fosse stata presentata la manifestazione di volontà.

Seguendo questa peculiare procedura le autorità considerano che i tempi stabiliti nella Legislazione di Asilo iniziava a decorrere dal momento della formalizzazione, e per tanto fino allora non veniva rilasciata la documentazione identificativa stabilita nell'art. 13.1 del regolamento di Asilo.

Tutto ciò per aggirare la previsione di cui all'art. 17.2 del regolamento di Asilo, che stabilisce che è considerata ammessa la domanda se l'amministrazione non risponde entro il termine di 60 giorni.

5) In quinto luogo bisogna sottolineare la perdita dei diritti e delle garanzie degli immigrati potenziali richiedenti Asilo per le carenze e il cattivo funzionamento dell'amministrazione e/o la mancanza di informazione e la carenza di una buona tutela giuridica.

Il procedimento di Asilo che si realizza in Ceuta si caratterizza per il funzio-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

namento poco efficiente della prima intervista. Questo cattivo funzionamento, viene provocato per il fatto che l'amministrazione, davanti alla grande affluenza di domande, spesso rimanda la realizzazione dell'intervista.

Un altro problema è che durante l'intervista i funzionari adottano un'attitudine passiva: la maggiore parte delle volte si dedicano a riempire un formulario omettendo di compiere altri atti previsti dalla normativa. Questo contribuisce al fatto che, l'ufficio di aiuto al Rifugiato che deve valutare le domande, non possa ritenere fondate molte delle domande provenienti da Ceuta, perché con allegati generici, imprecisi, contraddittori e poco credibili.

A questo si somma in secondo luogo la cattiva e scarsa assistenza giuridica. In molte occasioni l'avvocato e anche il funzionario sono presenti solo formalmente nel procedimento. Dall'altra parte, bisogna tener presente il fatto che il Collegio di avvocati di Ceuta può contare solo con due avvocati di turno di ufficio. Nel 2003 gli avvocati d'ufficio hanno assistito a 121 domande di Asilo, e nel primo quadrimestre del 2004 a 298. Si può dire pertanto, se teniamo presente il numero di domande di Asilo che si presentano a Ceuta ogni anno, che nella maggior parte delle interviste fatte dall'amministrazione non è presente l'avvocato. Rispetto a questo bisogna dire che l'amministrazione Spagnola considera non necessaria la presenza dell'avvocato nell'atto iniziale del procedimento. Questa interpretazione invece contraddice l'articolo 8,4 del Regolamento di Asilo, che stabilisce che i richiedenti di Asilo hanno diritto all'assistenza di un avvocato per la formulazione della domanda e durante tutta la procedura, e il momento della formulazione della domanda non può essere altro che quello della realizzazione dell'intervista della domanda di Asilo. (2005, 354).

Davanti a queste carenze e non efficienti pratiche amministrative l'amministrazione deve stabilire i meccanismi e gli strumenti che permettano di offrire un'adeguata assistenza di un avvocato ed un interprete ai richiedenti Asilo e agli immigrati, specialmente nel sud della frontiera. Deve garantire l'assistenza di un avvocato ai richiedenti Asilo e agli immigrati e tale assistenza deve essere reale ed operativa.

Al contrario, l'ACNUR ha denunciato che in certi punti di ingresso d'immigrati come Fuerteventura, Lanzarote, Tanfa o Algeciras, dove gli stranieri vengono rinchiusi per aspettare la espulsione, mancano assistenti sociali e gli avvocati non possono accedere ai centri se non vengono richiesti dalla autorità. In queste condizioni si ha il dubbio che queste persone possano ottenere l'informazione vitale e richiedere protezione. La mancanza di informazio-



ni non danneggia solo gli immigrati ma anche gli avvocati che in tantissime occasioni non sono neanche informati a proposito della fine dello straniero sottomesso a un processo di espulsione

A ciò si aggiunga il fatto gravissimo che la legge di Asilo non ammette la sospensione dell'espulsione nel momento in cui l'interessato interponga ricorso avverso il provvedimento di non ammissione della domanda (art. 21.2 legge di Asilo).

Possiamo dire, a mò di conclusione, che nel sud della frontiera spagnola si può solo garantire formalmente il diritto di chiedere Asilo, però esistono molteplici ostacoli di varia natura che ci portano a considerare tali diritti come di carta, ovvero non effettivi.

## DOTT. JURGEN HUMBURG, UNHCR

Grazie, mi dispiace che il mio collega, Paolo Artini, per un impegno veramente impreveduto non è potuto venire. Il fatto che la dott.ssa Sorge ha descritto facendo una panoramica sotto il profilo normativo della situazione dell'asilo in Europa, mi permette di fare qualche riflessione più in generale sul processo cosiddetto dell'armonizzazione in materia d'asilo e penso, anche, che sia utile per guardare in avanti proprio sulle prospettive dell'asilo in Europa, fare qualche passo indietro.

Vorrei fare innanzitutto un grande passo indietro, proprio alle origini, al '57 con il Trattato di Roma. La parola asilo, i rifugiati, tutta questa problematica è totalmente assente e lo rimane sull'agenda dell'UE fino alla metà degli anni '80, quando per la prima volta il Parlamento approva una risoluzione, dove si parla di visti, visti uniformi, e per la prima volta si parla delle politiche di armonizzazione delle politiche sull'immigrazione e l'asilo.

Ricordiamo anche che, poi, nel 1985, c'è stato questo primo grande passo d'avanguardia all'interno della Comunità europea di allora da parte di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo ed Olanda con l'accordo di Schengen, fatto non come azione comunitaria, ma appunto come cooperazione intergovernativa, che voleva facilitare la libertà di movimento, abolire le famose frontiere interne, però anche lì questi 5 paesi ci hanno messo altri 5 anni per arrivare a un accordo sull'applicazione del concetto di Schengen e, poi, per l'Italia ci vorranno altri 5-6-7 anni, non ricordo bene, prima dell'effettiva applicazione.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

Questo secondo me dà un po' un'indicazione di quanto è stato difficile e faticoso, e per certi versi lento, questo processo di armonizzazione. È già stato menzionato che il vero passo in avanti è stato fatto poi con il Trattato di Amsterdam, parliamo già della fine degli anni Novanta con la comunitarizzazione del settore dell'asilo. Però, visto che su questi aspetti più tecnici si è già parlato, vorrei sottoporvi, per capire, lo spirito, o il cambiamento di spirito, che ha caratterizzato, e sta forse caratterizzando ancora, questo aspetto dell'armonizzazione della materia dell'asilo. Vorrei fare un riferimento al vertice di Tampere, che è già stato menzionato. Tampere '99 è stato un vertice straordinario, capi di Stato e di Governo, che aveva come obiettivo discutere politiche e strategie in materia di immigrazione e di asilo, non di emanare, di approvare direttive e quant'altro, ma, di dare un input programmatico. Lì, nell'ottobre 1999, i capi di Governo e di Stato hanno stabilito in materia d'asilo l'obiettivo a lungo termine: la creazione di un sistema di asilo comune, da un lato, che poi deve essere fatto nel pieno e assoluto rispetto del diritto di chiedere asilo e nella piena applicazione della Convenzione di Ginevra; quindi, un risultato, un approccio sì generico, ma senz'altro positivo. Passano 4 anni, Bruxelles, altro vertice non straordinario, ma di routine, peraltro sotto la Presidenza italiana, conferma sì la priorità, l'immigrazione importante, accenna a politiche comuni per i rimpatri e poi, e qui voglio citare, non abbiamo più il pieno rispetto della Convenzione e del diritto di chiedere asilo ma "un approccio equilibrato tra mettere fine all'immigrazione clandestina e l'accoglienza e l'integrazione degli immigrati legali" in più "si esorta il Consiglio Giustizia e Affari Interni a completare urgentemente i lavori sulle proposte e direttive in materia asilo al fine di consentire all'Unione di affrontare gli abusi e le inefficienze in materia d'asilo, pur nel pieno rispetto della Convenzione di Ginevra e delle sue tradizioni umanitarie". Quindi se prendiamo questi 4 anni di armonizzazione, passiamo dal pieno e assoluto rispetto del diritto d'asilo, alla priorità di affrontare l'abuso e l'inefficienza del sistema dell'asilo, con la Convenzione di Ginevra, che viene messa un po' da parte, pur nel rispetto, e che quindi perde un po' questa sua centralità.

Vorrei fare anche un piccolo excursus, riferendomi a quello che hanno detto l'avv. Saccucci e Mauro Palma, sull'equilibrare i due aspetti, l'esecuzione alle regole, perché penso che questo approccio sia molto pericoloso. È già stato menzionato delle ultime iniziative inglesi in materia e vorrei riferirmi a un'altra iniziativa inglese, il cosiddetto Blair-Blanket, una proposta di esternalizzare i Centri per la determinazione dello status fuori dall'UE. Un documento, cosiddetto *non-paper*, ma che è ufficiale, e che, giustamente, ha provocato un coro di proteste, da parte della comunità del volontariato, degli organismi



non governativi, anche da parte nostra. Inoltre, lì a parte questo aspetto dei centri fuori UE, con minori garanzie ecc, c'era anche un passaggio dove, nell'analisi di chi ha fatto questo documento, si analizzava la situazione in Inghilterra e si diceva "sì, potremmo fare più espulsioni ecc, però poi abbiamo il problema della Corte di Strasburgo". Il problema della Corte di Strasburgo! Chiaramente essendo questa obbligata ad applicare e sorvegliare il rispetto dell'Art. 3 della Convenzione europea "divieto assoluto di tortura", anche nel contesto di espulsioni, respingimenti ecc, crea problemi perché appunto se anche le Corti nazionali magari concedono l'espulsione, arriva Strasburgo e blocca, e quindi chiedono se ci sono modi per introdurre, anche a questo livello, una eccezione che penso sia un concetto chiaramente molto, molto pericoloso.

Abbiamo detto, nel '99, Amsterdam, che fa passare la materia dell'asilo sotto il primo pilastro, con l'UE che comincia a legiferare sulle materie che sono state già elencate, quindi non voglio adesso entrare nel dettaglio delle singole direttive. Vorrei fare una piccola conclusione su quello che ho tentato di illustrare: 1. Il processo è stato molto più lento del previsto; 2. È stato molto meno sostanziale di quello previsto. Appunto, anche la dott.ssa Sorge ha sottolineato gli "*stand still clauses*" nelle direttive che permettono di mantenere certi standard sotto quelli considerati minimi. Quindi abbiamo, appunto, un processo molto meno sostanziale di quanto previsto e il nostro giudizio su tutto questo pacchetto, che è stato approvato, è che spesso, proprio durante le trattative di Bruxelles, ha subito una diminuzione degli standard (le bozze iniziali, spesso avevano molte più garanzie di quelle che alla fine sono uscite, come versione definitiva). Quindi proprio alla fine di questo processo, diciamo di Amsterdam, ci siamo trovati a dover fare un comunicato stampa dove, da un lato abbiamo constatato che gli standard nelle direttive sono spesso troppo bassi, troppo sotto i livelli da noi considerati minimi. e quindi da lì il nostro appello, che chiaramente vale quel che vale, ai singoli Governi ad andare oltre questi standard nell'applicare alcune direttive.

Ultima considerazione proprio sul futuro. Nel novembre 2004, abbiamo avuto il programma, cosiddetto programma de L'Aia, dove si stabiliva, con dei punti programmatici, qualcosa circa la materia di immigrazione e asilo, e credo che lì effettivamente abbiamo ritrovato degli aspetti positivi. Di nuovo, si parlava del pieno rispetto della Convenzione del 1951, nuovamente piena e inclusiva applicazione della stessa Convenzione, da concretizzare poi all'interno della dimensione esterna, il legame dell'asilo con l'immigrazione organizzata, i rimpatri volontari, contribuire a un più accessibile ed efficace sistema di protezione internazionale. Chiaramente questi sono intenti program-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

matici, quindi molto astratti, però io credo che c'è spazio per riempire questi aspetti programmatici con dei contenuti positivi e concreti.

E vorrei, un'altra volta, effettivamente, ricordare Tampere 99. Non so chi si ricorda, ma era un clima non esattamente positivo per l'asilo, un po', come è stato detto per la situazione attuale, l'asilo non godeva di buona salute. Ma, anche nel '99, per certi versi, era appena uscito un altro di questi *non papers*, ai tempi della Presidenza austriaca, che metteva in discussione il valore stesso della Convenzione di Ginevra, suggerendo di ritornare, un po' come ai tempi del feudalesimo, considerando l'asilo una gentile concessione dello Stato e non più un diritto basato su una Convenzione internazionale. Questo era il clima di allora, c'era questa tendenza forte, anche allora, di sminuire lo stesso valore giuridico della Convenzione. Eppure lì, credo proprio grazie a un intervento, a una lobby molto forte a livello di Bruxelles, ma anche nazionale di tutti i paesi dell'allora Comunità europea, da parte appunto degli organismi non governativi, direi anche da parte nostra, si è effettivamente riusciti in qualche modo a contribuire a far sì che queste conclusioni di Tampere fossero molto più positive di quanto si temeva, perché si temeva il peggio.

Vorrei quindi suggerire di prendere questo esempio, di non farci scoraggiare, dire "non gode di buona salute" va bene come diagnosi, ma contribuiamo con una terapia per migliorare lo stato di salute del sistema di asilo. Grazie.

## AVV. LORENZO TRUCCO, ASGI

Ringrazio dell'invito che mi è stato fatto, cercherò di stare nei tempi, ma per gli avvocati è difficile!

Farò solo due piccole considerazioni, perché tante cose sono state già dette. È sicuro, ne sono convinto, che l'unica vera ricchezza che ha l'Europa è la cultura dei diritti umani. Voi lo sapete meglio di me, molti degli amici che sono qui presenti, molti sono europei. I diritti umani non sono qualcosa di astratto, che è stato scritto da dei giuristi su di un pezzo di carta, sono il frutto del sangue, del dolore, del dramma delle persone, quindi sono qualcosa che dobbiamo assolutamente preservare e in questo momento, invece, sono sotto un attacco devastante.

Mi sembra che questo sia chiaro e, la vicenda di Öcalan, di cui ho avuto l'onore di partecipare al processo con l'Associazione in cui siamo costituiti, è



esemplare in senso negativo. Perché, è evidente che nel tema dell'asilo siamo di fronte ad un clamoroso paradosso. Abbiamo, da un lato, tutta una serie di Convenzioni, su cui poi magari possiamo discutere, ma che rappresentano delle pietre miliari, dei punti alti della storia del pensiero e della civiltà giuridica, e dall'altro abbiamo una serie di procedure, che sembrano fatte esattamente apposta per non rendere operativi quei principi.

Nel caso di Öcalan, noi abbiamo una persona che è in una situazione che tutti sappiamo, che da un coraggioso Tribunale italiano, abbiamo qui avuto anche una presenza questa mattina, ha avuto riconosciuto che "tu hai l'asilo secondo la Costituzione italiana, quindi sei una persona che non solo deve essere protetta, deve essere tutelata e non deve esser toccata", e poi sappiamo dov'è, quindi dobbiamo chiederci veramente in maniera lacerante dove stiamo andando.

Ecco, dobbiamo continuare a discutere di questi diritti umani, in questo senso, della Corte europea dei diritti umani, che, va benissimo, sono d'accordo, e con il suo tramite è possibile accedere a delle risposte, anche se certo poi non è che siano dei fulmini di guerra e quando intervengono, ovviamente, intervengono su dei minimi casi.

Quindi, attenzione! Attenzione, perché credo che sia il momento da questo punto di vista e le indicazioni dette da Mauro Palma, come al solito puntualissime, credo che siano indicative.

Vorrei fare due annotazioni particolari sul problema del livellamento verso il basso di queste direttive europee, di cui si è già parlato. Ci sono alcuni punti critici evidentissimi nella procedura.

Il primo è proprio il primo, cioè l'accesso alla procedura. Incomincio la procedura o non incomincio, il caso di cui ha parlato questa mattina Hein è anche in questo senso un caso esemplare. "No, tu sei un migrante economico e io ti respingo" e la storia finisce lì. Non accede alla procedura e su questo punto le direttive, al di là di alcune annotazioni di carattere generale sull'informazione, non introducono sicuramente nessun elemento positivo. Mi riferisco in particolar modo all'ultima Direttiva, che potrebbe essere, anzi è una delle più importanti, Direttiva che è stata pubblicata nel dicembre 2005, l'ultima del pacchetto dei 4 mattoni, di cui diceva il bellissimo intervento che è stato fatto dalla rappresentante di Progetto Diritti, con cui mi scuso perché non ricordo il nome. I giuristi sub-alpini amano dire la procedura è la sorella gemella della libertà. Vero, è così! Perché se io stabilisco un diritto, ma se non riesco ad accedervi e ad ottenerlo, è come se non ci fosse, oppure posso essere contento dal punto di vista astratto, ma praticamente non lo sono.

Questa Direttiva sulle procedure ha due punti che sono, a mio avviso, parti-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

colarmente inquietanti, oltre ad un altro assetto. C'è il problema delle procedure accelerate, anche qui è una sorta di ipocrisia, di finzione giuridica. La procedura accelerata, non parlo della situazione italiana di cui stiamo vivendo direttamente, è proprio veramente un pregiudizio, un giudizio anticipato, "io so, ritengo che la tua domanda è infondata e quindi ti metto in un canale per una procedura accelerata". La direttiva all'Art. 23 usa dei termini che sono veramente inquietanti. Faccio riferimento diretto all'Art. 23, comma 4, lettera B, "procedura accelerata è riservata a colui, il richiedente, che chiaramente non può essere considerato rifugiato". Io mi chiedo dal punto di vista giuridico che cosa vuol dire che "chiaramente non può essere considerato rifugiato"? Oppure, "colui che è probabile che in malafede abbia distrutto o comunque fatto sparire il documento di identità o di viaggio che poteva renderne accertabile l'identità" o "il richiedente che abbia rilasciato dichiarazioni incoerenti, contraddittorie, improbabili o insufficienti". Non è che dobbiamo essere proprio dei maestri del diritto, ma mi domando come sia possibile introdurre il concetto di "improbabilità", quando tutte le storie dei richiedenti asilo sono quanto meno improbabili, rispetto alle cose terrificanti che hanno subito e che non riusciamo nemmeno ad immaginare. Quindi attenzione su questi concetti e attenzione doppiamente quando una domanda ha queste caratteristiche e quindi entra nella procedura accelerata, e per altri versi può essere addirittura considerata preventivamente infondata, perché vuol dire che non è più necessaria l'audizione del ricorrente, quindi il colloquio, quindi il sentire la persona, colui che richiede l'asilo può non essere più necessario.

Arriviamo al secondo punto dolente, che poi, sulla situazione italiana è particolarmente lacerante, e il caso di Öcalan ne è l'ennesima prova.

*Domanda di Hevi Dilara: a questo proposito io vorrei fare una domanda, che tutti abbiamo in mente, ma che non è ancora stata proposta. Visto che ad Öcalan è stato riconosciuto l'asilo secondo l'Art. 10 della Costituzione italiana, visto che si trova ora rinchiuso su un'isola, ad Imrali, in una condizione proprio pietosa a livello di diritti umani, l'Italia che cosa può fare?*

Se avessi una risposta pronta la darei, ma non ce l'ho. Io credo che noi giuristi qualche cosa possiamo tentare di fare, anche perché altrimenti veramente dobbiamo stendere un velo di silenzio su quello che giuridicamente è successo. È così, è stato un accadimento giuridico e lì rimane. Io credo che forse qualche cosa si può tentare di fare. Riuscire a farlo è poi un altro discorso. Quindi, l'altro punto centrale è: se io costituisco un organismo, per quanto



imperfetto, che deve decidere se mi dà, oppure non mi dà l'asilo; se non ho la possibilità di ricorrere, o meglio se la possibilità ce l'ho, ma non stando sul territorio, essendo stato espulso, vedi Öcalan che è andato a finire lì, ma vedo anche altri casi, migliaia di altri casi, ma a cosa mi serve quel rimedio giuridico? È un'ipocrisia. Allora, se nella procedura, nella direttiva si prevede "se del caso a determinare se il rimedio – giurisdizionale – produce l'effetto di consentire a rimanere sul territorio" - quindi se sospendo il provvedimento di allontanamento – oppure se non lo prevedo - bisogna prevedere una possibilità, in termini più semplici, di rivolgersi al giudice e di chiedere di rimanere sul territorio italiano. Si è veramente ad uno standard, assolutamente, sotto il minimo. A parte il fatto, e consentitemi una divagazione sulla situazione italiana, noi non abbiamo nemmeno questo. Perché, secondo la legislazione attuale io la possibilità di rimanere sul territorio nazionale, pendente un ricorso contro una decisione negativa, non la chiedo neanche al Giudice, la chiedo al Prefetto, cioè, all'autorità che sostanzialmente è quella che mi ha mandato via.

Allora, per chiudere, qui dobbiamo davvero tirarci su le maniche e tentare di fare un'altra cosa. Qui veramente ci giochiamo dei concetti fondamentali, io credo, come giurista, come avvocato, come cittadino, tutti quanti siamo stanchi di sentirci e di essere presi in giro. Qui stiamo discutendo di provvedimenti *de libertate*, che riguardano la libertà della persona, inutile che ce lo nascondiamo, quindi bisogna trovare delle forme procedurali che assicurino questo bene fondamentale che è la libertà della persona in tutte le sue forme. Se noi questo non lo facciamo ci prendiamo in giro. Poi possiamo cercare con un *escamotage* di tornare indietro. Ma, siccome è vero quello che ha detto Jurgen, anche se io ritengo che sia ancora più grave, che il problema futuro sarà proprio quello della esternalizzazione dei controlli delle frontiere. Di Lampedusa, io ho una lettura, per carità la mia vale meno di zero, che non è avvenuta tanto per caso. Nel senso che è una forma sperimentale che l'Italia ha effettivamente praticato. Il fatto che io non ti giudico, tu non sei neanche arrivato sul territorio, io ti rimando via, ti rimando in Libia – su cui è inutile spendere anche mezza parola, andatevi solo a leggere il rapporto della Commissione europea, che certo non è un organismo sovversivo e che dice cose di cui poi tutti fanno. In Ucraina, ci sono tutta una serie di Centri dove, in effetti, si sta già sperimentando. Sappiamo che prima si sperimenta e poi o per assuefazione, giustamente quello di cui parlava Palma, o per altre ragioni politiche, contingenti, di sicurezza nazionale, la cosa si cristallizza. Io credo che, non avendo nessuna ricetta, forse la stranezza in senso positivo del fatto di essere qui assieme e di quello che stiamo facendo è che interagiamo

---

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

mo con soggetti molto diversi, qui ci sono giuristi, ci sono associazioni, ci sono medici, ci sono giudici, ci sono anche rappresentanti delle autorità di polizia, è un misto, io credo che veramente se riusciamo ad interagire forse possiamo fare un piccolo passo in avanti sulla cultura dei diritti umani, che, ripeto, è preziosissima e dobbiamo tenercela ben stretta, perché altrimenti tutti quanti ne pagheremmo un caro prezzo.

**MEHMET YÜKSEL**, Ufficio d'Informazione del Kurdistan in Italia  
(UIKI-Onlus)

### **Il caso Öcalan e la Questione kurda**

La Questione kurda si presenta all'Europa con centinaia di migliaia di rifugiati e milioni di profughi interni la cui istanza di libertà e di pace pone seri problemi politici che non possono più essere taciuti o ignorati.

Per troppo tempo l'intera Comunità internazionale ha negato ogni riconoscimento alla ricerca di identità e diritti di 40 milioni di Kurdi condannati dal silenzio delle istituzioni internazionali ad essere il più grande popolo cui viene negata la garanzia dei diritti più elementari.

Abdullah Öcalan è stato la voce della stragrande maggioranza del popolo kurdo, della sua volontà di cercare una soluzione pacifica e democratica della questione kurda attraverso la dichiarazione di numerosi cessate il fuoco unilaterali, sempre ignorati dalla Turchia, e diversi tentativi di ricerca di un dialogo e di una apertura nei confronti del Governo turco sempre avverso ad ogni tentativo di pacificazione.

E' evidente che per risolvere una questione così complessa e delicata è necessario l'impegno di uomini politici illuminati e coraggiosi, ed è ancora più evidente che, considerare la questione kurda un problema locale da risolvere esclusivamente attraverso dinamiche politiche solo nazionali, è un grave errore di valutazione che pone su di una strada sbagliata che allontana dalla soluzione del problema.

L'approccio più corretto alla situazione del Kurdistan è quello che ha presente le complesse relazioni internazionali che coinvolgono la questione a diversi livelli e che evidenziano l'urgente necessità di affrontare il problema kurdo



sul piano internazionale.

Tale necessità era ben chiara al Presidente Öcalan, che giunse in Italia nel 1998 con l'intento di portare alla ribalta internazionale la Questione kurda per troppo tempo taciuta e dimenticata. L'obiettivo era quello di trovare appoggio e sostegno a livello europeo per la ricerca di una soluzione pacifica e democratica del conflitto kurdo-turco sotto l'egida della Comunità internazionale.

Tutti gli sforzi operati in tal senso si sono risolti in una bolla di sapone a causa del comportamento irresponsabile di diversi Paesi europei che hanno preferito chiudere gli occhi sul dramma di un popolo che soffre, allontanandone lo spettro, in ossequio alla ragion di Stato, piuttosto che confrontarsi seriamente con il problema dei diritti negati al popolo kurdo. Il risultato ultimo di tale atteggiamento è stato l'ulteriore inasprimento di una questione che era già al limite.

Öcalan è nella coscienza del popolo kurdo la ricerca di visibilità, esistenza e soluzione della questione kurda per troppo tempo tenuta sotto silenzio. L'isolamento cui Öcalan è sottoposto da anni è il tentativo di soffocare per sempre la voce della questione kurda. Per questo motivo l'isolamento del presidente Öcalan non è solo l'ingiusta e disumana detenzione di un carcerato, ma è il tentativo di ridurre in ceppi la questione kurda condannandola all'oblio.

Il 15 febbraio scorso migliaia di persone sono state arrestate perché protestavano contro questo isolamento di tutto un popolo, a decine sono stati uccisi non solo in Turchia, ma in tutto il Kurdistan.

Il valore simbolico del presidente Öcalan è ben chiaro anche al Governo turco, le cui riforme legislative, sono state un fine esempio di astuzia politica: da un lato si è abrogata la pena di morte, da l'altro si è cercato di lasciar morire Öcalan e il problema kurdo nel chiuso di un carcere, senza possibilità alcuna di rivedere un processo che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato illegittimo.

Tutte le riforme sbandierate all'opinione pubblica internazionale dallo Stato turco, sono poco più che un tentativo di maquillage che camuffa l'immagine della Turchia al solo scopo di renderla affascinante per l'Unione Europea.

Nessuna libertà è riconosciuta in Turchia al popolo kurdo, la cui voce viene continuamente soffocata con ogni mezzo: fallito il tentativo di far chiudere la sede danese di Roj TV facendo pressione sul Governo della Danimarca, lo Stato turco ha approvato ieri un decreto legge già trasmesso a tutte le 81 Prefetture di Turchia, in base al quale chiunque partecipi anche solo telefonicamente ad una delle trasmissioni televisive dell'emittente kurda sarà passibi-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

le di denuncia per terrorismo. L'Europa dei diritti è ancora molto lontana, come pure la democrazia.

È dunque necessario rivalutare, oggi, il passo fatto sette anni fa da Abdullah Öcalan per la ricerca di una soluzione pacifica della questione kurda a livello internazionale attraverso il riconoscimento di quei diritti che ancora oggi la Turchia si ostina a negare.

Sette anni fa si perse una grande occasione a causa di interessi economici ritenuti preminenti sul dramma di un popolo che soffre la noncuranza del mondo, oggi è assolutamente necessario che le coscienze degli Stati europei e della Comunità internazionale si rivolgano alla questione kurda con uno sguardo consapevole del fatto che una nuova esplosione del conflitto potrebbe arrecare seri danni ai loro interessi economici in Turchia e in tutto il medio-oriente, la questione kurda è oggi più che mai una questione internazionale che deve essere risolta al di fuori della politica degli Stati nazionali sullo scacchiere del mondo.

AVV. HATICE KORKUT, Collegio difensivo di Abdullah Öcalan

### **Informazioni sul nostro assistito Abdullah Öcalan**

Nel 1999 il nostro assistito Abdullah Öcalan fu deportato in Turchia in violazione di tutti gli accordi e le consuetudini internazionali. Da quel momento in poi, egli si trova sull'isola-prigione di Imrali in qualità di unico detenuto.

La direzione dell'isola-prigione di Imrali è stata affidata, da quel momento in poi, ad un'unità di crisi della presidenza del Consiglio dei Ministri. Un'unità di crisi del genere può essere istituita in Turchia per un determinato territorio e a termine, solo in situazioni eccezionali quali catastrofi naturali, stato di guerra e terremoti; tuttavia in questo caso essa è ancora in piedi. Questa norma specifica dello stato d'emergenza, che conferisce ampi poteri all'unità di crisi contraddice il diritto vigente. Non ci si attiene né ad una durata stabilita, né si motiva sufficientemente una sua proroga. Il controllo parlamentare viene esautorato. A questo punto ci troviamo di fronte ad una norma, fatta su misura per un individuo, di cui le forze politiche sono responsabili e che non tiene conto del diritto vigente. Dunque, il signor



Öcalan viene privato di tutti i diritti che gli spettano secondo il diritto nazionale ed internazionale.

Da un punto di vista formale il penitenziario di Imrali è alle dirette dipendenze del Ministero della Giustizia. In base allo stato d'emergenza, proclamato nel 1999, Imrali è stata dichiarata zona militare interdetta per un raggio di cinque miglia. Qualsiasi accesso è sottoposto ad un severissimo controllo militare. La posta del nostro assistito è sottoposta alla censura militare. Solo una minima parte dei documenti e delle pratiche gli sono fatti pervenire. Anche le istanze scritte, che egli indirizza alla Corte sono sottoposte a questo controllo. Di tanto in tanto, l'inoltro delle istanze avviene in ritardo o addirittura non avviene affatto, senza alcuna motivazione da un punto di vista giuridico.

### **Status della prigione di Imrali e condizioni di detenzione del nostro assistito**

Il nostro assistito è detenuto dal 1999 in una cella di 13 mq. Per l'ora di aria è a disposizione uno spazio di 40mq, delimitato da lastre metalliche il cui margine superiore è ricoperto dal filo spinato.

La cella dispone di una piccola finestra che si affaccia su un cortile. Negli altri settori della prigione funziona il riscaldamento centralizzato, mentre la sua cella è riscaldata da un condizionatore. Nella cella non vi è altra mobilia ad eccezione del letto, del tavolo e della sedia. Già da tempo non può avere più di tre libri contemporaneamente. L'unica fonte d'informazione è una radio a pile che capta una sola frequenza, il canale ufficiale dello Stato TRT, in onde UKW. La cella viene controllata completamente con una telecamera e da uno spioncino, con la luce accesa 24 ore su 24.

Egli non riceve pubblicazioni d'attualità, quali ad esempio i quotidiani. Il materiale di stampa gli viene consegnato esclusivamente dal personale militare durante le visite dei suoi avvocati o dei familiari. I giornali turchi a diffusione nazionale spesso gli vengono consegnati censurati.

Non vi è nessuna reale possibilità di comunicazione con il mondo esterno. Lettere a lui indirizzate gli vengono consegnate fortemente censurate o solo casualmente. Solo lettere che contengono minacce ed offese gli vengono consegnate senza censura. Viene privato del diritto ad una telefonata a settimana che spetta ad ogni detenuto nelle carceri turche.

Lo spazio adibito all'ora d'aria è adatto solo parzialmente al suo scopo. Il terreno di questo spazio è ricoperto da ciottoli, che pertanto non rendono praticabile un'attività sportiva. Prima, gli venivano concesse due ore al giorno, dal 2004, solamente un'ora.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

Le condizioni di detenzione del nostro assistito non sono previste da nessuna norma legale. Nessuno dei diritti che gli spettano sono garantiti. Tutte le proteste contro questa permanente violazione del diritto non hanno avuto ascolto. Due decisioni della Corte che accoglievano alcuni nostri reclami, non sono state tradotte in realtà ad Imrali.

L'unico diretto contatto col mondo esterno sono le visite dei familiari e degli avvocati. Dal processo ad Imrali, questo contatto consta di visite settimanali della durata di un'ora che generalmente si svolgono il mercoledì. Da quando sono entrate in vigore le nuove norme, dal 1/6/2005, le visite si svolgono ogni due settimane.

Nell'entrare e nel lasciare l'isola gli avvocati e la famiglia vengono controllati scrupolosamente. Materiale di stampa e libri, che il nostro assistito può avere solo grazie alla sua famiglia e ai suoi avvocati, come pure la documentazione inerente alla difesa, vengono controllati dai militari che li prendono in consegna.

I settori della prigione dove si muovono gli avvocati e la famiglia vengono controllati da un sistema di telecamere. Nell'entrare e nel lasciare la prigione si esegue un controllo sulle mani per accertare tracce di polvere da sparo o di esplosivo. Si entra e si esce passando attraverso delle speciali chiuse che si aprono solo dopo la lettura ottica dei palmi delle mani.

Le perquisizioni ed i controlli vengono viste, particolarmente dai familiari, come strumenti di intimidazione e di repressione. Gli interventi del personale di controllo, così umilianti per i familiari, vanno ad intaccare i diritti della persona.

La situazione geografica di luogo sperduto, l'isola situata nel Mar di Marmara, favorisce indubbiamente il senso di isolamento. Il traghettamento sull'isola si effettua con una piccola imbarcazione, che reca la scritta "Imrali 9". Già in presenza di un lieve moto ondoso è impossibile immaginare il traghettamento con quella imbarcazione. L'unica imbarcazione veramente adatta al traghettamento è riservata al personale militare ed a quello addetto alla sorveglianza. Spesso a noi avvocati viene negato il trasferimento sull'isola. Ci vengono sistematicamente addotte come motivazioni le brutte condizioni climatiche, nonostante che alle nostre latitudini il Mar di Marmara è una delle zone, dal punto di vista meteorologico, più stabili. Si deve a questo arbitrio il fatto che incontriamo raramente il nostro assistito, nonostante che gli spetti una visita settimanale da parte dei suoi avvocati. Dal giugno del 2005 abbiamo potuto incontrare il nostro assistito solo tre volte.

Ufficialmente la responsabilità è del Ministero della Giustizia. Nonostante la reiterata richiesta di una possibilità alternativa di traghettamento e l'invito del



CPT (Comitato di prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa) a riguardo, il Ministero della Giustizia non è andato oltre l'annuncio di voler mettere a disposizione un'imbarcazione alternativa. Inoltre il Comitato di prevenzione della tortura invoca delle misure che possano rendere possibile l'attività fisica del detenuto. Il CPT nel suo dossier d'indagine del 2 marzo 1999 ha constatato che le straordinarie misure di sicurezza attuate ad Imrali sono tali da influenzare negativamente lo stato psichico di Abdullah Öcalan. Pertanto, il CPT raccomanda che vi sia un uso illimitato della radio e della TV, come pure ci si attivi per un contatto regolare con gli avvocati difensori. Nel dossier del settembre 2001, il CPT definisce la condizione detentiva del nostro assistito "un isolamento sociale e sensoriale" fatto che è stato oggetto del procedimento di ricorso Öcalan *versus* Turchia davanti alla Corte Europea per i Diritti Umani. Un isolamento non dovrebbe superare una certa misura. Il nostro assistito è esposto da anni ad una condizione detentiva di totale isolamento.

Le esortazioni del CPT vengono tuttavia ignorate. Esse sono diventate ancora più pressanti. Questo ha fatto sì che il CPT sia andato diverse volte ad Imrali. Nei relativi dossier si critica l'arbitrario impedimento delle visite dei familiari e degli avvocati. Non è tollerabile che Öcalan sia privato per lunghi mesi del diritto di vedere i suoi avvocati. Un isolamento totale a lungo termine non è più accettabile. L'esortazione del CPT di alleggerire le condizioni di detenzioni di Abdullah Öcalan, è rimasta tuttora inascoltata.

Sebbene la Turchia, sia vincolata alla Convenzione Europea sui Diritti Umani, consapevolmente la viola secondo i propri interessi politici. Il motivo di tutto questo è il perseverare di un rigido atteggiamento in relazione alla questione kurda, invece di cercare di trovare delle risoluzioni costruttive. Facendo così appare sotto un'altra luce l'inasprimento delle condizioni di detenzione, che minacciano notevolmente lo stato di salute del nostro assistito. L'approvazione di molte leggi speciali, che esplicitamente mirano alla limitazione del diritto alla difesa, parlano da sole.

### **La legislazione speciale dell'1/6/2005 e l'impedimento del diritto alla difesa**

Nell'ambito del processo di avvicinamento della Turchia alla UE è stato approvato un annunciato pacchetto di leggi, definito riforma, la quale contiene un cambiamento del diritto penale e dei regolamenti carcerari. Questo cambiamento significa, per i detenuti politici, un taglio ulteriore dei diritti, di cui già vengono privati. Questi ulteriori tagli sono particolarmente evidenti nella limitazione al diritto alla difesa. Forte è la critica di molti giuristi, che

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

sono dell'opinione che la nuova legislazione lede la dignità della persona dei detenuti. Anche noi, siamo dell'opinione, che parti del nuovo diritto penale e dei regolamenti carcerari favoriscono delle aberrazioni. Nel caso di Öcalan appare tutto molto palese.

Col cambiamento della legge, in riferimento alle norme inerenti agli istituti di pena, la durata della visita da parte dei familiari è di trenta minuti. Da subito si attua la norma che prevede una visita ogni due settimane. L'ora d'aria è ridotta ufficialmente solamente a 60 minuti, misura che d'altronde veniva già applicata. I criteri di applicazione di misure disciplinari, come, ad esempio, l'assoluto divieto di corrispondenza epistolare o l'isolamento nella cella bunker sono stati inaspriti. È stata abrogata la norma che prevedeva riservatezza dei colloqui tra l'avvocato ed il proprio assistito. Tutti i colloqui tra l'avvocato ed il proprio assistito vengono da subito registrati su di un supporto magnetico da un funzionario presente al colloquio. Non è possibile adire le vie legali contro queste decisioni. Tutta la documentazione e anche singoli appunti vengono sequestrati, andando dunque a minare pesantemente il diritto alla difesa.

Nell'ambito della legge anti-terrorismo è stata resa più facile la possibilità di revocare il mandato agli avvocati. Basta semplicemente asserire che essi sostengono le intenzioni dell'assistito. In questo modo la Procura della Repubblica può pesantemente ledere il diritto a scegliere liberamente il proprio avvocato. La revoca del mandato non si limita al singolo procedimento, bensì si estende a tutti gli ulteriori procedimenti pendenti dell'assistito, anche a quelli futuri che potranno esservi. In queste circostanze non è più ipotizzabile un'adeguata difesa. Sinora, tutte queste nuove misure sono state applicate solo nei confronti del nostro assistito.

Dal 1999 sono state avviate delle indagini preliminari contro 21 avvocati che assistono il nostro cliente per presunte violazioni di diversi paragrafi della legge anti-terrorismo. A 12 avvocati è stato revocato il mandato. Solo in un caso vi è stata assoluzione con la revoca del provvedimento.

Dal 1999 ci dobbiamo confrontare con una serie di impedimenti in riferimento alla nostra attività di avvocati. Ad esempio nel processo di Imrali. Solamente poco prima dell'inizio del processo l'assistito ha potuto prendere parzialmente visione degli atti processuali, e, pertanto, non vi è stato tempo sufficiente per preparare una reale difesa. Sino a quel momento vi era a disposizione solo l'atto d'accusa. E, questo non è stato un caso isolato. L'assistito si è trovato di fronte a questo problema sia in occasione del procedimento, nel frattempo concluso davanti alla Corte Europea, sia nei procedimenti ancora pendenti. Motivo di tutto ciò è il fatto che tutta la documentazione, tutti gli



atti devono essere controllati sia dal Pubblico Ministero che dal personale militare, che ad Imrali ha voce in capitolo. In tutti i casi viene violato il diritto ad una preparazione del processo non sorvegliata. In riferimento alle numerose dichiarazioni del Ministero della Giustizia, che colpiscono l'integrità politica e della persona del nostro assistito, siamo del parere che il nostro assistito sia destinatario di una vera e propria campagna persecutoria, la cui influenza rende difficile l'attuazione di un processo indipendente.

### **Status giuridico**

Con l'abolizione della pena di morte, la pena è stata tramutata in una pesante pena all'ergastolo, escludendo allo stesso tempo ogni possibilità di amnistia o di scarcerazione anticipata. In tutte le discussioni dell'Assemblea nazionale sulla legge d'amnistia, il nostro assistito era un problema. L'unica preoccupazione è stata come poter escludere il nostro assistito da un'eventuale legge d'amnistia.

Lo stesso vale per la discussione sull'introduzione del diritto ad un nuovo processo, in relazione alla sentenza della Corte Europea per i Diritti Umani. In base alla sentenza, il processo di Imrali non è stato un giusto processo e, pertanto, va rifatto. In Turchia, però, non vi erano le premesse giuridiche per una ripetizione dello stesso. Si è stabilito di trovare una norma d'eccezione che in linea di massima la renda possibile, ma che allo stesso tempo escluda da questa possibilità il nostro assistito. Oltre al nostro assistito, altre 90 persone sono interessate a queste misure. Nonostante la sentenza della Corte Europea per i Diritti Umani, non è possibile la ripetizione del processo. Il Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa, che sorveglia l'attuazione delle sentenze della Corte Europea, non ha ancora intrapreso alcuna iniziativa a riguardo.

Altri tre procedimenti di ricorso sono pendenti davanti alla Corte Europea. Gli elementi principali del ricorso sono: a) "la detenzione a vita in condizioni pesanti", definibile come una lenta esecuzione; b) la detenzione in isolamento che viola il diritto nazionale ed internazionale; c) le violazioni della legge, che scaturiscono dai cambiamenti legislativi del 1/6/2005.

### **Attuali condizioni di detenzione e problemi di salute del nostro assistito**

Da sette anni il nostro assistito viene tenuto prigioniero nella sua cella per più di 23 ore al giorno. Lo spazio per l'ora d'aria, a causa degli alti muri si addi-

---

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

ce solo parzialmente al suo scopo. L'aerazione ed il riscaldamento della cella avviene tramite un condizionatore. Per via delle avverse condizioni climatiche sull'isola, della debole aerazione della cella e degli effetti della detenzione in isolamento, i disturbi respiratori del nostro assistito si sono ulteriormente aggravati, tanto da aver assunto una dimensione tale da far temere per la vita del nostro assistito. L'assistenza medica si limita a controlli di routine, quali la misurazione della pressione del sangue e dei battiti cardiaci. Ulteriori indagini, quali possono essere degli esami radiografici o del sangue e delle urine non vengono eseguiti. La mancanza di attrezzature viene motivata con le eccezionali misure di sicurezza. Svariate richieste di trasferimento in un altro istituto di pena non hanno avuto sinora alcun successo.

Nelle cartelle cliniche che giacciono sul tavolo del Corte Europea, si può dedurre che le visite mediche sono effettuate da medici generici. Esse durano dai 10 ai 15 minuti. È chiaramente impossibile poter eseguire in così poco tempo un'accurata analisi di controllo. La visita di un medico di fiducia non è possibile, considerato che la scelta dei medici è affidata alla Procura della Repubblica e i medici devono attenersi alle decisioni della stessa Procura. Ciò solleva il dubbio sull'indipendenza del giudizio del medico. In queste circostanze, si può definire l'assistenza medica assolutamente insufficiente. Nessuna delle relazioni dei medici è stata consegnata né a noi, né al nostro assistito. Abbiamo esclusivamente quelle che il Governo turco ha trasmesso alla Corte Europea.

In qualità di rappresentanti legali, ci siamo continuamente battuti affinché venissero messe in atto le raccomandazioni del CPT per un miglioramento delle condizioni di detenzione. Abbiamo posto sempre l'accento sul preoccupante peggioramento dello stato di salute del nostro assistito e non abbiamo tralasciato nessuna via legale. Nonostante diversi colloqui con le competenti istituzioni non è cambiato nulla. Il motivo di tutto questo è da ricercare nella politica.

### **Conclusioni**

Le misure attuate ad Imrali sono di natura politica. Le confermano diverse dichiarazioni rilasciate all'opinione pubblica da parte dei politici al Governo. Il concetto di detenzione che si attua ad Imrali, che di fatto è sottratto ad ogni controllo civile, equivale ad una lenta esecuzione. Tutto lascia intendere che si vuole distruggere l'identità politica del nostro assistito.



## ON. GRAZIELLA MASCIA, PRC

Grazie, penso che noi siamo grati, non solo a voi che avete indetto questa iniziativa, ma siamo stati grati, anni fa, al Presidente Öcalan, quando è venuto in Italia. Perché ha portato alla ribalta anche in Italia, non solo sul contesto internazionale, la storia dei kurdi, di cui molti giovani italiani non sapevano nulla. E, fu una storia veramente straordinaria quella che noi vivemmo in quei giorni. Ma siamo anche grati per le altre cose, che poi sono state dette stamattina rispetto alla sentenza che ha concesso il diritto d'asilo ad Öcalan, per quello che gli avvocati hanno scelto di fare. Scegliendo di fare appello alla Magistratura noi abbiamo avuto un'affermazione, una conferma, rispetto al portato della nostra Costituzione, contenuto precettivo immediatamente generativo, si è detto, di un diritto soggettivo perfetto che "sorge in capo dello straniero, allorché venga accertato l'impedimento nel paese d'origine di un effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione". Io penso che questo sia un principio fondamentale, e per molto tempo, ho ritenuto, per esempio, che piuttosto che avere una cattiva legge sul diritto d'asilo fosse meglio non avere nulla, proprio in virtù dell'Art. 10 della Costituzione, che noi avevamo.

Oggi naturalmente le condizioni sono cambiate e siamo obbligati anche ad intervenire velocemente con una legge organica sul diritto d'asilo, rimuovendo le schifezze che stanno tuttora nella legislazione italiana. Ma, e rispetto all'impegno dell'Unione che è già stato detto stamattina, gli elementi positivi che sono contenuti in questo programma, sono il risultato delle critiche che noi abbiamo mosso in questa legislatura a un testo che, mentre introduceva le possibilità di ricorso giurisdizionale, cosa attualmente assente, allo stesso tempo lasciava aperti una serie di problemi in particolare relativamente alla definizione degli aventi diritto, le condizioni del richiedente in esame della domanda, le garanzie nel corso del procedimento, la tutela giurisdizionale verso il provvedimento di rigetto e la questione dei paesi terzi considerati sicuri.

Ma io penso che, in quella vicenda di Öcalan, quando si è scelto di ricorrere alla Magistratura, noi abbiamo verificato un'altra cosa, che ci dovrà rimanere in mente, e cioè il fatto che queste Commissioni, cosiddette indipendenti, che devono valutare la congruità, l'avente diritto, in realtà bisogna verificare effettivamente che possano essere considerate indipendenti. Perché, in quella vicenda, la Commissione nazionale che doveva valutare aveva traccheggiato, non aveva espresso una valutazione e oggi siamo con le Commissioni territoriali in una situazione ancora peggiore. Voglio però dire che questi sono que-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

gli aspetti delicati che riguardano le procedure, che appunto possono annullare esattamente il principio.

Io penso che, sul diritto d'asilo, noi abbiamo due problemi. Intanto il diritto d'asilo sta dentro anche a una politica che riguarda complessivamente la questione dell'immigrazione. Qui oggi si è fatto spesso riferimento a Lampedusa, ai molti casi, io ricordo il caso dei pakistani, che erano chiaramente in una condizione d'asilo, ma ormai c'è la logica secondo cui bisogna respingere tutti, perché c'è la strumentalità, perché uno chiede asilo ma in realtà viene a chiedere lavoro, penso alle domande tranello che vengono poste dalla Commissione. Questo non riguarda in Europa solo le destre, ma riguarda spesso anche le politiche dei centri sinistra, e questo è un punto.

E l'altra questione è il contesto in cui ci troviamo, che riguarda questa idea del primato della sicurezza. Lo dico anche perché, recentemente, siamo stati a Londra, come Commissione affari costituzionali e con il Governo abbiamo incontrato il Ministero dell'Interno, il quale vantava il fatto che finalmente oggi l'Inghilterra respinge, su dieci richieste d'asilo al massimo ne concede una, se proprio va male tre, come se questo fosse un successo di quelle politiche.

Allora, penso che ci sia molto da fare e penso che si debba avere presente, almeno in una sede come questa, seppure i soggetti sono tanti, che in questa Europa in nome della lotta al terrorismo già molto si è sacrificato dal punto di vista delle garanzie fondamentali e dei diritti individuali. Mauro Palma parlava delle condizioni di isolamento che una volta erano considerate, adesso i casi si sono estesi.

Ma io voglio fare una domanda e una piccola proposta.

Chiedo, se avvenisse oggi la vicenda del Presidente Öcalan in Italia, avremmo lo stesso risultato in una sentenza della Magistratura?

Io penso di no! Penso di no, almeno per due ragioni. La prima, è che nel frattempo è intervenuto in Europa il mandato di arresto europeo. Allora il Presidente Öcalan aveva una richiesta di estradizione in Germania. E in una richiesta di estradizione contano anche i governi, che le possono revocare. Adesso le partite sono altre, lo dico perché noi ci siamo opposti a questo mandato di arresto in Europa. In Italia, anche con una condivisione trasversale, si è divenuti ad un provvedimento italiano, una legge di recepimento non perfetta, ma che almeno mette alcuni paletti rispetto ai diritti fondamentali previsti dalla nostra Costituzione. Eppure, da questo punto di vista ci sono venute critiche, e ci vengono in questo momento dalla Magistratura italiana, ci sono delle censure che vengono dall'Europa, rispetto a questo testo che è stato varato dal Parlamento italiano. Io non pretendo naturalmente in questa



sede che siate d'accordo con me, chiedo di riflettere perché su queste vicende europee e su questi provvedimenti in nome dell'Europa, troppo spesso, si eccede e poi le conseguenze dal punto di vista dei diritti vorrei che venissero esaminate.

La seconda questione, qui veniva richiamato il Decreto Pisanu, relativamente alla possibilità di espulsione. Ma in quel Decreto si è anche cambiata la nozione di terrorismo, con una nozione che perde il rigore previsto anche dalla Convenzioni internazionali e in ogni caso al di là di questo, oggi, il PKK sta nell'elenco europeo delle organizzazioni considerate terroriste.

Allora, appunto, la domanda è: se questo fatto fosse avvenuto oggi, quale sarebbe la condizione? Sarebbe molto, ma molto più complicata. Che cosa fare? L'Avv. Lorenzo Trucco ha detto, giustamente, è difficile poter rispondere a questa domanda, sicuramente è difficile sul piano giuridico, lo è anche sul piano politico. Ma io penso che in una fase in cui tutti speriamo che possano cambiare anche le maggioranze parlamentari e i governi in questo paese, credo che dal punto di vista simbolico della pressione, dell'iniziativa che un nuovo Governo potrebbe fare, ci sarebbero molte cose, se non altro in riferimento alle condizioni fisiche, sanitarie, legali, le cose che diceva adesso l'avvocata in relazione alle condizioni del Presidente Öcalan.

Credo che ci sia un altro piano che è quello più politico, relativamente all'ingresso della Turchia in Europa. Noi, come PRC, non ci siamo opposti in termini di principio, perché si è detto che la trattativa può dare anche un esito negativo. Noi pensiamo che le questioni però da proporre e da porre, che noi con modestia abbiamo posto, dal nostro punto di vista, sono due.

La prima è appunto il riconoscimento naturalmente delle minoranze kurde, ricordiamo che la Costituzione turca lo impedisce e non prevede, nonostante i tentativi che sono anche stati fatti, di riaprire la discussione su quella Costituzione. E, seconda, è la questione, naturalmente, del riconoscimento del conflitto e la soluzione politica, l'amnistia ecc.

Sono questioni certamente pesanti che, io credo, devono, possono e devono tornare sicuramente in una discussione che riguarda l'Unione e i rapporti fra le forze politiche in Italia, ma certamente un eventuale Governo dell'Unione in questo paese dovrebbe, quanto meno, proporle sul piano europeo. Penso che se queste fossero le cose giuste, sarebbe bene e sarebbe utile, che un'iniziativa come questa possa avere un seguito e possa dare un'ulteriore forza a queste proposte. Grazie.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

**AVV. RAINER AHUES**, Difensore di Abdullah Öcalan presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Stimatissimo Signor Presidente, stimatissimo Signor Vicepresidente, stimatissimi/e signori e signore Professori/esse, mie care signore e miei cari signori,

Sono contento di poter riferire oggi a Voi sulla situazione detentiva del mio assistito e voglio ringraziare gli organizzatori per la scelta dell'argomento e per avermi dato la possibilità di intervenire.

Quando parliamo di asilo, allora devo dire che il mio assistito si trova di fatto in un tipo molto speciale di rifugio, alloggio, ricovero o luogo.

Naturalmente, si aggiunge alla già attuale situazione estremamente delicata dal punto di vista psicologico e fisico un'ulteriore difficoltà; proprio adesso una dozzina di avvocati che lo assistono da anni vengono esclusi dal suo procedimento. La collega signora Korkut ne ha già fatto riferimento.

I.

Io stesso, lo scorso anno, verso la fine dell'anno, ho tentato per due volte di andare a trovare il mio cliente che assisto per un procedimento di ricorso contro il suo stato di isolamento sull'isola-prigione, dove si trova come unico detenuto.

Entrambe le volte ho atteso invano al molo del porto di Gemlik sul mar di Marmara e non ho potuto raggiungere l'isola ed incontrare il mio assistito a causa delle imbarcazioni che sono lì attraccate e messe a disposizione per chi si reca sull'isola, le quali tuttavia non sono attrezzate in caso di brutto tempo atmosferico.

Mi sono adoperato presso la procura della repubblica di Bursa per i diritti del mio assistito affinché egli possa esercitare liberamente i suoi diritti, e i suoi avvocati esperire liberamente la sua difesa. La procura della repubblica di Bursa sostiene di non poter controbattere alle argomentazioni di diniego del posto di polizia di Gemlik, competente per l'eventuale traghettamento sull'isola.

Quali argomentazioni venivano addotte?

Non vale la pena stare qui ad esporre dettagliatamente le argomentazioni addotte dal posto di polizia. Ci priverebbe solo di tempo prezioso.

Tutte le argomentazioni, con le quali la gendarmeria cerca di mascherare l'arbitrio del diniego cercando di dare ad esse un tocco di oggettività hanno a che fare con il vento troppo intenso per la navigazione e con il moto ondoso che sarebbe troppo forte o potrebbe diventarlo.



Assenza di vento e mare piatto è un fatto raro nella navigazione che nel mar Mediterraneo non è diversa dal mare di Marmara.

L'argomentazione speciosa del "vento e delle onde" non può nascondere la reale intenzione, ossia il voler impedire qualsiasi assistenza legale e con questo ostacolare l'attuazione di diritti che spettano ad ogni detenuto in base ai ben noti accordi internazionali sui diritti umani.

E da anni, con convinzione viene sistematicamente presentata l'argomentazione del mare mosso e del vento.

Tuttavia è lo Stato turco che ha condotto il mio assistito in una prigione su di un'isola. E naturalmente è lo Stato turco che deve garantire con regolarità le possibilità di contatto del mio assistito con la sua famiglia ed i suoi avvocati difensori.

Giungo alla mia prima conclusione:

*Da anni, concretamente, facendo un uso estensivo dell'argomentazione "vento e forte moto ondoso" è stato istituito uno spazio extralegale sull'isola prigione di Imrali. Sotto questo aspetto la situazione del mio assistito corrisponde del tutto a quella priva di diritto di un "security detainees" o "enemy combatants", i quali da altre parti vengono tenuti in stato di detenzione in luoghi extralegali anche lì sulle isole.*

Ritengo sia mio compito liberare il mio assistito da questo luogo senza diritto e fuori dalla legge, dove- se vogliamo usare un termine meteorologico- siamo in presenza di un forte abbassamento della temperatura tale da farci precipitare in una condizione senza diritto, predemocratica.

II.

Il secondo aspetto che pure va menzionato è quello del totale isolamento nel quale è costretto a vivere, più o meno, il mio assistito sin dal suo arresto. Già il fatto che il mio assistito sia l'unico detenuto sull'isola è alquanto fuori dalla norma.

La sua famiglia e i suoi avvocati difensori sono le uniche persone con le quali a partire dal suo arresto, sette anni fa, egli può avere sporadicamente dei contatti e con le quali parlare. Le disposizioni inerenti alle visite al detenuto non prevedono nessun contatto fisico, nemmeno una stretta di mano.

Le richieste avanzate dal Consiglio d'Europa e dal suo comitato contro la tortura e il trattamento disumano e lesivo della dignità umana nei confronti dei detenuti non vengono affatto prese in considerazione dal governo turco.

Tutti noi sappiamo che le circostanze di un totale isolamento possono sfociare in una vera e propria tortura.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

Anche se la situazione ad Imrali non dovesse corrispondere all'idea di tortura come si evince dall'art. 16 della convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e altri trattamenti feroci, disumani e lesivi della dignità della persona, tutti gli Stati hanno l'obbligo di non praticare un trattamento ed una pena detentiva disumana, feroce e lesiva della dignità della persona.

In questo contesto voglio anche menzionare la decisione della Corte Europea dei Diritti Umani sul caso Ahmed Selmouni intrapresa contro la Francia il 28. luglio del 1999. La corte ha illustrato la decisione nel modo seguente:

“la convenzione europea per i Diritti Umani è uno strumento attivo. Uno strumento che deve essere interpretato alla luce degli attuali sviluppi. Determinate azioni, che in passato potevano essere definite quali “trattamenti disumani e lesivi della dignità della persona” in contrapposizione con il concetto di tortura, possono in futuro essere valutate assolutamente in modo diverso. Il sempre più crescente standard che è necessario nell'ambito della difesa dei diritti umani e delle libertà fondamentali, necessita adeguatamente ed inevitabilmente di una maggiore fermezza nel valutare le infrazioni contro i valori costitutivi delle società democratiche.”

A questo si riallaccia la mia seconda conclusione:

*“La situazione di prigioniero unico sull'isola-prigione di Imrali, secondo la mia opinione ha raggiunto un livello tale che in base alla sopraccitata convenzione, può essere definita tortura. Pertanto, per quanto mi riguarda, ne scaturisce la necessaria deduzione che il mio assistito deve essere trasferito in altra prigione. Una prigione sulla terraferma in modo che si possa garantire sia il controllo legale delle condizioni di detenzione, sia l'esercizio dei diritti da parte del detenuto e dei suoi difensori. E ciò per non dare definitivamente la possibilità alle autorità, preposte alla sicurezza, di usare argomentazioni quali “il vento e il mare mosso”. Vi ringrazio per l'attenzione.*

SENATORE A. FORLANI, UDC

Ringrazio di questo invito e mi congratulo per questa iniziativa, che arriva anche in un momento opportuno e particolarmente emblematico, nell'atmosfera che stiamo vivendo in questi giorni di grandi contrasti, di grandi proteste in giro per il mondo, questa sfida del fondamentalismo islamico, queste



diverse interpretazioni del modo di rispondere, del modo di affrontare il problema, di un tendenziale conflitto di civiltà, di cui parlano in molti. E poi, la vittoria di Hamas in Palestina, il Presidente iraniano, sono tutte questioni che in qualche modo si legano anche alla problematica che stiamo affrontando. Perché? Perché in questa vicenda della persecuzione legale subita dal Presidente Öcalan e dei diritti che devono essere assicurati alla minoranza kurda in Turchia, minoranza, ma non tanto, il tema dominante diventa proprio quello dell'integrazione della Repubblica turca nell'UE. In fondo noi oggi, con l'inizio dei negoziati con la Turchia per l'adesione all'UE, e con la collocazione di questo problema al centro dell'agenda politica dell'Europa, abbiamo un'occasione, direi irripetibile, per portare anche il problema dei diritti del popolo kurdo di Turchia, all'attenzione della comunità internazionale.

Io sono stato più volte chiamato ad affrontare il problema della Turchia, in varie sedi e devo dire che in tutti i contesti, in cui mi trovo a partecipare, se ne parla e si registrano tante opinioni diverse, un serrato confronto di opinioni. Come sapete è una questione che divide, che crea preoccupazione, ma è una questione rispetto alla quale c'è una grande spinta, una grande pressione, in particolare dall'attuale Governo turco, che ha avviato una politica di riforme, che ha avviato una capillare politica di relazioni diplomatiche per accelerare questo processo.

Sapete che ci vorranno 14 anni, quindi è un processo lungo, consente tutti gli esami, tutti i test, tutti i monitoraggi possibili, in questo contesto, io credo che si debba intervenire con decisione, perché tra i parametri determinanti ai fini dell'accettazione della richiesta della Turchia si possa collocare quello che è il problema che a voi sta a cuore e che è un problema essenziale di diritti umani. È un problema essenziale di rispetto della dignità di un'etnia, di una popolazione, è un problema di tolleranza, di cultura e costumi diversi.

Rispetto a questo, noi dobbiamo tener conto proprio per quello che è il quadro internazionale che dicevo prima, fatto di tante esigenze di segno diverso, da un lato c'è l'esigenza di non scoraggiare assolutamente la volontà della Turchia ad entrare in Europa, perché voi capite, in questo momento di tensione nei confronti della parte più radicale e più estremista della cultura islamica, quanto sia importante ampliare quello spazio di libertà, di democrazia, di tolleranza, di rispetto dei diritti, costituito dall'Europa e portarlo alle soglie del Medioriente. Come sarebbe importante avere una Turchia democratica in un'Europa democratica, che rappresenterebbe anche un grande modello di convivenza, tra cultura cristiana e cultura islamica, altre culture rispetto ad altre nazioni, che ancora a questa dimensione di convivenza paritaria e di reciproco rispetto, non sono arrivati.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

Voi immaginate, tra l'altro, se ci fosse una battuta d'arresto del processo di adesione, che cosa potrebbe accadere in Turchia. Anche quei diritti umani, sia pure in forma limitata, che vengono riconosciuti e tutelati; anche quei progressi che sono stati fatti sul piano penale e giurisdizionale, le riforme, che sono state fatte per quanto riguarda le minoranze etniche; tutto ciò che è stato fatto per adeguare in qualche modo la Repubblica Turca ai nostri paesi dell'Europa occidentale, rischierebbero di essere vanificati, si rischierebbe una battuta d'arresto e una regressione.

Potremmo lasciare la Turchia in preda a spinte regressive, in preda a una nuova influenza dominante dei militari, esposta al rischio di una più forte affermazione dei gruppi del radicalismo islamico, esposte a derive fondamentaliste. Per questo, che è importante non arrestare il processo e non scoraggiare l'attuale Governo Turco. Perché, la situazione potrebbe peggiorare sul fronte dei diritti umani, potrebbe peggiorare sul fronte della democrazia. Perché, le spinte del radicalismo islamico ci sono, come sapete, anche in Turchia, rispetto a questo, il partito di Erdogan ha fatto passi notevoli.

Quindi, il processo va incoraggiato, soprattutto, non devono essere utilizzati pretesti o ritardarlo eccessivamente con motivazioni artificiali. D'altra parte, questa è l'altra faccia della medaglia, non vanno fatti assolutamente sconti alla Turchia, soprattutto sotto il profilo essenziale dei diritti umani, sotto il profilo della tolleranza, della tutela delle minoranze.

Voi, non immaginate, anzi lo immaginate, in quante occasioni e in quante diverse situazioni ci si trovi a parlare di questi problemi. Io proprio ieri ero a una riunione con un gruppo di Commissioni congiunte dell'Assemblea parlamentare della Nato di cui faccio parte. Era presente la delegazione Turca, che ha parlato durante il dibattito, cui partecipava il Commissario all'allargamento della Commissione europea, Olli Rehn. Durante questo dibattito gli ho posto io stesso una domanda sulla Turchia, ma sono arrivate anche altre sollecitazioni di questo profilo; io ho menzionato esplicitamente la questione kurda, e senza menzionarla espressamente lui ha detto che, in questi anni di negoziati, ci sarà un fortissimo monitoraggio sul rispetto dei diritti umani sulla base di un progetto di raccolta di informazioni con l'aiuto del comitato per la tortura, con l'aiuto delle organizzazioni umanitarie per acquisire più dati possibile e verificare realmente lo standard di rispetto dei diritti umani che si può registrare oggi in Turchia. È intervenuto un rappresentante Turco del Parlamento Turco, che facendo riferimento alla mia domanda sulla questione kurda ha detto propinando la solita tesi, che di solito emerge dagli ambienti governativi, che i kurdi non sono un popolo a se stante, i kurdi sono turchi, i kurdi sono integrati nella Turchia, non sono, come dicevo, una



minoranza, ma sono quasi una maggioranza, perché sono tanti, i kurdi hanno ministri, hanno parlamentari e quindi in qualche modo la questione non è così grave. Le minoranze etniche sono tutelate dal Trattato di Losanna, oggi sono accordate libertà di trasmissione televisive per i kurdi, libertà linguistica, la possibilità di parlare la lingua, insomma in qualche modo ha ridimensionato la drammaticità della questione. Questo per dire, come il dibattito sia aperto, come la questione in ogni caso, qualunque sia la il punto di vista, non sia dimenticata e sia al centro dell'attenzione.

Noi dobbiamo batterci come forze politiche, come Parlamenti nazionali, come Parlamento europeo, perché, per tutta la fase del negoziato, la questione resti al centro dell'attenzione e perché sia considerata una condizione dirimente per l'ingresso della Turchia nell'UE e quindi libertà d'espressione, libertà nell'uso della lingua, libertà di manifestazione dei costumi e delle tradizioni, libertà di avere proprie emittenti di comunicazione, libertà di promuovere libere scuole da parte del popolo kurdo, libertà di rientro e di riallestimento dei villaggi abbandonati. E, soprattutto, il tema che oggi trattavate, che riguarda il Presidente Öcalan, ma che non riguarda soltanto lui, riguarda le norme speciali in deroga alle riforme giudiziarie, che sono state attuate, l'esigenza di adeguare ogni normativa in materia giudiziaria e in materia di regolamenti di polizia a quelli che sono gli standard della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, alle sentenze della Corte europea di Strasburgo e quindi che ci siano veramente parametri analoghi a quelli in vigore oggi negli altri paesi dell'UE e come diritto alla difesa; la retroattività della legge penale per quanto riguarda i benefici degli imputati e in favore dei condannati; la possibilità di un trattamento umano nelle carceri, nei luoghi di detenzione; una risposta in positivo a quelle che sono state le tematiche giustamente poste prima dagli amici che ci hanno preceduto.

Io credo che questo debba essere un nostro impegno essenziale che deve in qualche modo superare e bi-passare tutte quelle che possono essere le convenienze politiche, le convenienze di natura diplomatica, le preoccupazioni in ordine ai possibili conflitti di civiltà.

È importante, io credo, questa prospettiva di integrazione della Turchia. Perché la Turchia, Repubblica parlamentare, con un parlamento elettivo, con il multipartitismo, con un certo pluralismo interno, con una tradizione soprattutto di laicità dell'azione politica, rispetto a visioni teocratiche, che pure esistono nell'islam. La Turchia appartenente alla Nato, quindi impegnata nella lotta al terrorismo, impegnata in un sistema di difesa comune con il mondo occidentale, insomma, è un paese che ha già molti requisiti, anche sul piano dell'ordina-

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

mento, sul piano istituzionale, per potersi considerare un paese europeo, che ha anche molti interscambi commerciali, un forte turismo europeo.

La Turchia deve rimuovere questa sorta di prevenzione ad affrontare il problema, questa sorta di riserva, che si è creata rispetto a tale questione, legata a una cultura nazionalistica, sulla quale nacque inizialmente la Repubblica di Ataturk. Un nazionalismo, come sottolineavate nel vostro dibattito, nei documenti che avete prodotto, un nazionalismo che tende a volte a riemergere, che è diffuso nella popolazione; occorre uno sforzo in più per riconoscere un diritto che non significa disgregare lo Stato o negare l'unicità della Repubblica Turca, è un problema di acquisizione del principio di tutela delle minoranze etniche. Anche noi qui abbiamo, in Italia, un problema di minoranze etniche, che oggi non arrecano più problemi particolari allo Stato. Ma c'è stato anche il terrorismo altoatesino, molti anni fa, anche in Italia. Ora l'abbiamo dimenticato, perché la questione fu risolta, e fu risolta con uno sforzo dello Stato centrale di riconoscere i diritti di alcune specificità e peculiarità, che riguardavano quei territori, che riguardavano quelle popolazioni. Perché i diritti della minoranza sono uno degli elementi fondanti di uno spirito democratico e tollerante moderno, soprattutto di uno spirito multietnico e di dialogo tra le etnie e le culture, con il quale l'Europa dovrà necessariamente confrontarsi sempre di più.

Si prevede che ci siano, adesso, quando si fanno tutti questi discorsi su radici cristiane, paletti, reciprocità, bisogna tener conto che noi avremo in Europa, esclusa la Turchia, in pochi anni, 20 milioni di cittadini di fede islamica, che poi diventeranno 40 milioni, i paletti, le restrizioni, le condizioni reggeranno fino a un certo punto. Ci dovremo confrontare con una coabitazione, con una convivenza, con una cooperazione, con la capacità di lavorare insieme, di mandare i nostri figli a scuola insieme. Perché questo è l'avvenire dell'Europa, sono processi che non si fermeranno, bisogna regolarli, disciplinarli. E si disciplinano con uno sforzo comune di reciproca accettazione, la Turchia su questa vicenda, infondo si pone al livello più alto per il quale dovrà passare l'Europa e che va risolta nei singoli processi, prima ancora che al livello di Europa, in quanto nuova entità politica. Per questo non faremo sconti alla Turchia, rispetto a questa questione, affinché i diritti al popolo kurdo siano pienamente garantiti, pretendiamo allo stesso modo dai kurdi che cessi ogni forma di lotta armata, di ribellione, di violenza, perché lo sforzo deve essere bilaterale. Ma per quel che riguarda la pressione pacifica, per una più forte integrazione, per un più forte rispetto dei diritti umani, per una tutela della dignità di questa popolazione, voi ci troverete vicini e in prima linea, durante tutta questa fase di negoziato per l'integrazione della Turchia. Grazie.



## JOHN TOBISCH-HAUPT, Rappresentante di “Iniziativa per la libertà di Abdullah Öcalan, Pace in Kurdistan” - Germania

Stimatissimi/e signori e signore,

Perché diamo vita ad una iniziativa internazionale di pace per la libertà di Abdullah Öcalan?

Per un uomo, la cui figura, sebbene si trovi nella “Guantanamo” Turca, suscita spaccature e divergenze. Cosa induce una cerchia illustre di premi Nobel e di persone che si battono per la difesa dei diritti umani, come i qui presenti, a dar voce ad una questione che in Europa è ritenuta già ampiamente chiusa? Voglio ribadire dei punti su questa questione

Sicuramente sul nome Öcalan le opinioni divergono. Una gran parte dei Curdi lo adora come la personalità guida; nel mondo occidentale al massimo si nutre per lui della simpatia, ma perlopiù egli viene consapevolmente evitato.

Non fuma ne la pipa ne scrive poesie come il leader dei zapatisti Marcos, né lo circonda l’aura di un “Gesù col fucile”, come gli Europei vedevano Ernesto Che Guevara, né gli viene attribuita un’immagine benevola come per Nelson Mandela. E né può servirsi di stravaganti logotipi nell’abbigliamento come quello della “kufiya” del defunto presidente palestinese Jassir Arafat; tuttavia ha qualcosa in comune con tutti questi personaggi. E’ un prodotto della sua epoca, prodotto di un irrisolto conflitto sociale.

I conflitti sociali, certo vanno risolti per via politica, laddove la politica può essere messa in atto sulla base delle realtà presenti. E questo vale per tutti i conflitti, e pertanto anche per il conflitto turco-curdo. Deve valere come premessa la comune volontà nel trovare una soluzione. Allo stato attuale pare che questa volontà sia presente solo in modo limitato e parziale in Turchia e nella comunità degli Stati europei. Per molti politici europei è fuori discussione il fatto che ai Curdi vanno concessi diritti politici, culturali e linguistici. Questo dovrebbe di fatto avvenire nell’ambito del processo di avvicinamento-ingresso della Turchia nella UE. Si pensa, quindi, che passo dopo passo, verranno meno le ragioni del conflitto anche senza che i Curdi facciano qualcosa. Essi dovrebbero solo avere un po’ più di pazienza. Pensandola in questo modo si disconosce la complessità del conflitto che nel frattempo si è di nuovo acuito e ha dato di nuovo voce alle armi. Chiaramente, sarebbe una follia voler risolvere un conflitto senza la partecipazione di una parte in conflitto, come pare che avvenga con la politica di isolamento nei confronti del PKK/KONGRA-GEL.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

Il PKK e il leader curdo Öcalan sono tuttavia una realtà. Una politica di soluzione non può esimersi dal riconoscere questa realtà. L'offerta di Öcalan, di risolvere la questione curda nell'ambito di una generale democratizzazione dello Stato, sul cui territorio tradizionalmente sono stabilmente insediate popolazioni curde, ci pare essere un'offerta molto promettente e anche realistica. Vi può essere una soluzione, tuttavia, senza la partecipazione dei Curdi? Il tentativo spasmodico da parte della politica europea di ricercare un leader curdo gradito, alternativo ad Öcalan, fatto che ha provocato l'isolamento nei confronti di Öcalan e del PKK, finora non ha portato da nessuna parte. E pare che non vi siano dei mutamenti. Determinante a questo punto è il fatto che i Curdi non pensano in alcun modo di prendere le distanze dal loro leader politico, e bisogna considerare, oltretutto, che un tale proposito ha sapore di protervia e non corrisponde affatto ad un sano senso della realtà.

Non a caso, dai terribili avvenimenti dell'11 settembre 2001, appare evidente che trascurare i molteplici campi conflittuali sul nostro pianeta può avere delle dolorose conseguenze. Povertà, disfunzioni sociali e discriminazioni possono essere terreno di coltura di numerosi conflitti. Un'azione preventiva sui meccanismi politici internazionali, il porsi come obiettivo l'appianamento dei conflitti e un preventivo dialogo sono irrinunciabili, se si vuole garantire in modo duraturo una prospettiva di stabilità e sicurezza.

I Curdi hanno fatto capire chiaramente che sono pronti a questo dialogo. Abdullah Öcalan, quale loro prestigioso rappresentante ha mostrato negli ultimi anni d'aver svolto una importante funzione di spinta iniziale per la ricerca verso una soluzione pacifica. Si è prodigato per un profondo mutamento ideologico e politico nel movimento nazionale curdo, prevenendo anche una possibile radicalizzazione che si stava delineando dopo il suo trasferimento forzato, contrario ad ogni norma di diritto internazionale, avvenuto il 15 febbraio del 1999. E in questo modo si è potuto evitare una etnicizzazione del conflitto. L'ampio sostegno che nutre la sua politica di pace tra i Curdi pare dargli ragione. Le sue proposte per una soluzione pacifica nell'ambito di una trasformazione democratica della Turchia vengono nel frattempo discusse anche se indirettamente pure negli ambienti turchi.

Pertanto non è assurdo parlare della sua azione come fattore mirante a sanare i contrasti. Va sostenuto questo suo ruolo di paciere invece di continuare a perseverare con la sua marginalizzazione. Siamo convinti che la Turchia ha bisogno in fin dei conti di Öcalan. Troppo prezioso è il suo contributo per una soluzione pacifica del conflitto. Per questo ci battiamo, per questo facciamo sentire la nostra voce.



C'è bisogno di un diverso modo di pensare, se in Turchia o in Europa si vuole mirare ad una reale soluzione. La vecchia zavorra ideologica e i pregiudizi preesistenti, quando si ha a che fare con Abdullah Öcalan e con il movimento curdo appaiono essere solamente elementi di disturbo.

Pare, al momento, esser poco realistica la richiesta del rilascio di Abdullah Öcalan; eppure esaudire una richiesta del genere, ad ogni modo, è assolutamente da prendere in considerazione quando si parla della soluzione della questione curda in Turchia. Un sano senso politico della realtà ci fa capire che bisogna continuare a sostenere questa richiesta.

Grazie per la Vostra attenzione.

## IACOPO VENIER, Responsabile Esteri PDCI

È davvero difficile intervenire alla fine di una giornata così lunga e importante di lavoro, per la responsabilità che si sente nei tempi e anche nei confronti di chi ha ancora da intervenire in questa situazione, quindi dirò solo alcune cose essenziali.

La prima è che, se sono stato invitato a prendere la parola; la seconda è che di fronte a questi argomenti è importante che la politica prenda impegni chiari ed indichi delle possibili soluzioni. Noi, non siamo qui per assistere ad un problema giuridico, abbiamo il dovere di indicare la strada per intervenire nella questione. Il contesto in cui lavoriamo è il cono d'ombra che segue l'11 settembre e che in tutto il mondo, con la scelta della guerra preventiva di Bush e quindi della cosiddetta guerra al terrorismo, ha aperto le condizioni per la creazione di uno spazio di diritto speciale, e cioè la fine dell'universalità di riferimento dei diritti umani.

Questo avviene, diciamo, sulla questione della migrazione per bisogno, i CPT, e non vado ad approfondire i temi. Avviene per la questione della lotta al terrorismo. Il nostro paese è stato il luogo in cui si è agito con operazioni extra-giudiziarie, pensiamo ai rapimenti operati dalla CIA in tutta Europa, che avvengono fuori da uno spazio giuridico, e nei confronti dei quali il nostro paese non ha reagito in nessun modo concreto rispetto alle operazioni che sono state eseguite, questo avviene, ma non ho il tempo qui di approfondire.

Secondo me, questo è gravissimo, è la stessa cosa che succede ad Abu Ghraib,

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

a Guantanamo, tutta una teoria della lotta al terrorismo che viola direttamente i diritti umani e infine avviene nella delegittimazione, perché Öcalan non è solo un richiedente asilo. Noi non possiamo mettere solo la questione di Öcalan dentro un problema giuridico dell'affermazione di un diritto all'asilo politico. Questo è un problema del popolo kurdo, dei kurdi che fuggono, chiedendo asilo. Öcalan è il leader politico di un popolo. È avvenuto un processo di delegittimazione, di costruzione di un diritto speciale per i leader, di popoli che si battono per la propria autodeterminazione. È successo ad Öcalan, ma è successo a Yaser Arafat, è successo a Marwan Barghouti, che è nelle carceri israeliane in questo momento detenuto in modo illegale, con processi politici che mirano alla loro separazione dal proprio popolo, per cosa? Per la scelta dell'interlocuzione. Allora, la politica deve, secondo me, dare prima di tutto un messaggio. Non decideremo noi chi è l'interlocutore che si auto-determina il popolo kurdo. Il problema kurdo ha in Öcalan un punto di riferimento fondamentale, se noi vogliamo intervenire positivamente nella soluzione della questione kurda in Turchia, dobbiamo riconoscere che Öcalan non è solo un detenuto speciale, è il leader, di un movimento di liberazione e come tale va tutelato a livello internazionale.

Allora, l'Italia non ha solo il problema che avendo concesso il diritto d'asilo adesso non sa come fare. Il problema è che le relazioni del nostro paese con la Turchia non possono essere normali, dato il fatto che il nostro paese ha riconosciuto il diritto d'asilo al leader di un movimento di liberazione nazionale, pur nelle caratteristiche che ha il movimento oggi; un movimento di liberazione nazionale, è detenuto in quelle condizioni. Quindi bisogna prendere un impegno, per il prossimo contesto politico, per far sì che questo sia un elemento di disturbo delle relazioni bilaterali italo-turche. Perché, se non facciamo questo come facciamo ad intervenire sui processi che riguardano la questione kurda?

E, poi, c'è la questione del ristabilimento dei diritti internazionali a partire dalla questione della lista di proscrizione internazionale del terrorismo. Noi dobbiamo prenderci l'impegno a dire che il PKK e le sue conseguenti trasformazioni politiche devono essere messe fuori, devono uscire dalla lista delle organizzazioni terroristiche, perché questa è la premessa affinché si possa affrontare politicamente la questione kurda in Turchia e perché si possa avviare a soluzione il problema.

E, sulla questione dell'ingresso in Europa della Turchia, io ritengo che il problema non è tanto che la Turchia si sta adeguando all'Europa, ma che l'Europa si sta adeguando alla Turchia sui temi del rispetto dei diritti umani, sul tema delle funzioni delle strutture militari dentro le dinamiche politiche



e sul tema, più in generale, del rispetto delle clausole democratiche. Perché la Turchia ha meccanismi che espellono dal processo democratico, pensiamo solo alla legge elettorale e a cosa succede in termini di rappresentanza. E, allora, perché si è detto sì all'apertura del processo di adesione senza porre una questione fondamentale, cioè porre al centro del processo di adesione la questione del riconoscimento dei diritti alla nazione kurda, come premessa di un ingresso?

Infine, e concludo, non vorrei che anche tra noi, che ci candidiamo al governo di questo paese, ci sia un atteggiamento di richiesta agli altri di cose che noi non garantiamo. Gli interlocutori li scelgono i soggetti che stanno in campo, non li scegliamo noi. Le forme di lotta sono autodeterminate. Il PKK, il Kongra-Gel hanno dichiarato una tregua lunghissima, le conseguenze quali sono state? Perché non hanno trovato una corrispondenza nell'azione politica internazionale a sostegno del processo di integrazione? E infine, la vicenda dei confini. La vicenda dei confini, è stata chiarita da Öcalan, cioè sul problema di dove si sviluppa la lotta per il riconoscimento dell'identità nazionale. Non siamo noi a dover scegliere la piattaforma dell'interlocuzione. Infine, e davvero concludo, quelle cose che denunciava Mehmet<sup>16</sup>, cioè la questione che c'è un processo che tende a portare dentro la politica italiana nello scontro elettorale, questioni esterne con una strumentalizzazione, una deformazione della realtà. Questo processo ha colpito anche il Presidente Öcalan, che viene descritto come terrorista, come terroristi vennero descritti Nelson Mandela, Yaser Arafat, tutti coloro che si sono battuti contro un ordine stabilito. Beh, questo noi dobbiamo prendere come impegno, quello di contrastare, denunciare in ogni forma questo atteggiamento della destra italiana a creare continuamente nuovi pericoli per il nostro paese e, nello stesso tempo, di portare la questione kurda all'interno di questa campagna elettorale. Se la portano come esempio del terrorismo, noi la dobbiamo portare come problema politico; che Europa stiamo costruendo e di che paese stiamo costruendo e dobbiamo avere il coraggio affinché alcune questioni stiano nella campagna elettorale. Il Kurdistan, la Palestina, l'Iraq, devono stare nella campagna elettorale, bisogna avere il coraggio di porle con la nettezza necessaria, perché altrimenti quello di cui stiamo discutendo non è un nuovo

<sup>16</sup> Mehmet Yüksel, il rappresentante dell'Ufficio d'Informazione del Kurdistan in Italia, introducendo il proprio intervento, ha fatto riferimento alla strumentalizzazione del Caso Ocalan fatta dalle destre all'interno della propaganda elettorale.

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

---

paese, ma è semplicemente una finzione di ben pensanti, che non vedono quali sono i problemi veri del mondo intorno a noi e dentro di noi.  
Grazie.

## SERGIO GIOVAGNOLI, ARCI Lazio

Molto, brevemente, mi sembra che la giornata sia stata lunga e piena di interventi importanti e approfonditi. Io voglio soltanto portare la testimonianza e l'impegno della mia Associazione, dell'ARCI, che sabato scorso ha approvato un ordine del giorno al Congresso Regionale in favore, a sostegno, della causa kurda, di un impegno per rivedere sia il processo nei confronti di Öcalan, sia un ragionamento attento su tutta la vicenda dell'ingresso della Turchia in Europa, così come è stato richiamato dagli ultimi interventi, sul rispetto dei diritti umani. Questo ordine del giorno verrà portato da domani al Congresso nazionale dell'ARCI e siamo sicuri che diventerà oggetto di una campagna e di un impegno ancora più forte dell'Associazione.

Io volevo salutarvi richiamando un titolo che è stato un po' al centro di tutta la discussione. Partendo dalla concretezza della vicenda di Öcalan e dei diritti umani in Turchia. Il titolo è quello che riguarda l'espiazione delle pene, dei sistemi carcerari nei paesi democratici. Io mi limito a dire che questa vicenda, la vicenda che spesso viene catalogata sotto il tema della lotta al terrorismo, è qualcosa che noi abbiamo già visto e conosciuto nel nostro paese. Ci sono molte assonanze, molte culture e pratiche che ritornano ed è un tema sul quale non bisogna mai abbassare la guardia. Perché noi abbiamo vissuto quella storia, quella fase che chiamavamo dell'emergenza, ma abbiamo uno strascico che non è stato ancora risolto nelle nostre carceri e nel nostro sistema generale, anche di controllo. Io mi ricordo, tanti anni fa, un articolo di Massimo Bavarino, un sociologo, uno studioso, che allora lanciava l'allarme sulla diffusione la nascita delle comunità terapeutiche per i tossicodipendenti, lanciava questo allarme dicendo che si stavano costruendo dei luoghi di extraterritorialità, dove non vigevano delle norme garantite, scritte, e poi scoppiò il caso di San Patrignano e tutto il resto. Pensate quello che sarà oggi con la nuova legge Fini sulle droghe, che cosa sono, già oggi, le nostre carceri con la presenza di tanti immigrati, con i CPT, dove appunto c'è una forma di detenzione senza aver commesso reato. Questo per dire semplicemente che



c'è uno specifico sul quale bisogna tenere duro che riguarda il caso Öcalan, la vicenda Turca come si diceva una volta, quando con i vecchi slogan lottavamo per la libertà del Vietnam, e dicevamo che "lottando per loro lottiamo pure per noi". Non era una frase fatta e retorica, ma è un dato di realtà. La libertà e il rispetto dei diritti umani in Turchia e la libertà di Öcalan, e di chi si batte per il riconoscimento dei diritti del popolo kurdo. È veramente un contributo alla libertà di tutti noi europei, perché non è pensabile un'Europa dove ancora possano esistere queste condizioni di mancanza di rispetto dei diritti umani e dei diritti elementari delle minoranze. Non è immaginabile pensare all'integrazione dei migranti in un'Europa dove ci sono, poi, queste condizioni. Detto questo, rinnoviamo l'impegno a sostenere, con tutte le nostre forze, con quello che facciamo in giro per l'Italia, i temi che sono stati qui richiamati.

Grazie.

## FABIO MARCELLI, Giuristi Democratici

Io innanzitutto vorrei ringraziare Europa Levante e Progetto Diritti per avermi invitato a parlare in questa conferenza, perché penso che la questione di cui qui si parla sia una questione molto importante.

È una questione anche molto dolorosa e penosa per il nostro paese e per la sinistra italiana in particolare. Ecco su questo mi sarei aspettato, rispetto a quello che ho sentito, un riconoscimento dell'occasione che si è persa con l'arrivo di Abdullah Öcalan. Quindi, dobbiamo fare anche, come si faceva una volta, un minimo di autocritica su questa faccenda, perché ci siamo comportati, in particolare come sinistra italiana, in modo del tutto inadeguato rispetto a questa questione.

E quindi, fatta questa autocritica, che non deve essere formale, ma sostanziale, dobbiamo pensare agli insegnamenti da trarre da questa vicenda che, a mio parere, sono due questioni collegate.

Prima, la cultura dei diritti umani e del diritto d'asilo che, sappiamo, come ci ha spiegato precedentemente molto bene Lorenzo, è in fase di svuotamento a livello internazionale. C'è uno svuotamento di questo diritto, il diritto d'asilo non viene più concesso. Ma, l'altra faccia di questo discorso è il fatto, che il protagonismo politico internazionale, in particolare dei paesi europei,

*Sessione II. Quale asilo in quale Europa: percorsi e prospettive, il caso Öcalan*

sia come singoli paesi, che come Unione europea, è in fase di crisi verticale. È un'Europa che si configura, sempre più, come un'appendice degli Stati Uniti d'America, anche gli ultimi cambiamenti a livello interno con l'ingresso al Governo della Merkel in Germania; con la crisi delle vignette in Danimarca, che è un paese tradizionalmente con un'espressione dei diritti umani di stampo nordico abbastanza prestigioso. Questi accadimenti ci dimostrano che in realtà il protagonismo politico viene meno e quindi le due cose vanno viste, secondo me, nel loro complesso, cioè cultura dei diritti umani e protagonismo politico internazionale per la soluzione dei conflitti. Quindi, la concessione dell'asilo non può prescindere da un impegno anche del paese che concede l'asilo a risolvere il conflitto per preconstituire le condizioni per un ritorno della persona nel paese. Sono due aspetti di un'unica politica, che vanno visti, dobbiamo riuscire a vederli, nel loro effetto reciproco. E, proprio la vicenda Öcalan ci insegna, come siamo stati da questo punto di vista inadeguati, perché è mancato l'impegno a risolvere il conflitto e perché alla fine la sentenza, anche se arrivata tardivamente, di per sé è importante e ha affermato principi giuridici che continuiamo ad invocare nei giudizi per l'asilo che riguardano i kurdi, ma anche le persone di altra origine.

A questo punto, però, dobbiamo trarre, secondo me, come giuristi, una conseguenza da questa sentenza, e quindi voglio cercare di rispondere, in qualche modo, alla domanda che poneva prima Hevi: che effetti ha questa sentenza? Secondo me questa sentenza impone al Governo italiano di adoperarsi per garantire i diritti umani del detenuto Abdullah Öcalan e, in prospettiva, per garantirne anche il recupero di una dimensione politica, che oggi senza dubbio è necessaria per la situazione Turca più in generale.

Mi riaggancio alle cose che diceva l'amico tedesco intervenuto prima, dell'Iniziativa per la libertà di Öcalan, va chiesto al Governo italiano attualmente in carica, almeno per poco, e a quello che verrà, che ci auguriamo sarà meglio di questo nella misura maggiore possibile, di impegnarsi affinché questa sentenza abbia un riscontro politico. Perché, come dicevo, ci deve essere un legame fra una dimensione giuridica interna, dei pronunciamenti della Magistratura e la dimensione politica esterna dell'iniziativa sul piano internazionale del paese. Non sono due momenti che possono essere visti fra di loro sganciati o non collegati. Sono due momenti che costituiscono due aspetti di un unico discorso, volto appunto, all'affermazione dei diritti e alla soluzione dei conflitti, e quindi anche alla tutela della pace. Come giuristi, abbiamo da questo punto di vista, e concludo, due grossi riferimenti.



Il primo è il principio di autodeterminazione dei popoli, che è un principio fondamentale, sul quale qui non entro perché il discorso sarebbe lungo e i tempi non lo consentono: il secondo, grosso riferimento è l'Europa che vogliamo costruire, che è un'Europa dei popoli, all'interno della quale i popoli abbiano un loro spazio e che si configuri effettivamente in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia per tutti quanti i suoi cittadini e ne garantisca i diritti sia individuali che collettivi, compresi i diritti all'identità linguistica, culturale ed etnica.

## SEN. FRANCESCO MARTONE, Verdi

Solo due considerazioni. Qualche ora fa abbiamo avuto occasione di discutere con il Ministro Fini e il Ministro Pisanu della crisi Libica e uno degli elementi che purtroppo continua ad essere reiterato è questa equazione che un richiedente asilo è un potenziale terrorista.

Si parlava della Libia, delle politiche di riammissione, di collaborazione per la prevenzione dell'immigrazione clandestina. Io penso che uno dei primi insegnamenti che dobbiamo trarre dal caso Öcalan è che il richiedente asilo è una persona che soffre delle violazioni inaccettabili dei diritti umani, non è un potenziale terrorista. E questo, secondo me è un elemento fondamentale. Per superare questo approccio securitario al diritto dell'asilo e al tema dell'immigrazione, e ci tengo a dirlo, sono due questioni distinte l'una dall'altra: Un richiedente asilo non è un immigrato, non è un migrante.

Il secondo punto riguarda, invece, la necessità di riconoscere che oggi in Turchia esiste un conflitto, ed è un conflitto che rappresenta anche uno dei fallimenti dell'approccio che l'UE ha nei confronti del Mediterraneo, del partenariato Euro-mediterraneo.

A novembre, sono passati 10 anni dal processo di Barcellona, gli unici conflitti di cui si parla, come appunto nodi irrisolti, sono quello di Cipro, quello del Sahara occidentale e quello israelo-palestinese. Tutti conflitti esistenti, evidenti, ma non si parla del conflitto kurdo. Secondo me, è una questione molto importante visto che c'è tutto un piano di lavoro che l'UE si sta dando. Una Conferenza euro-mediterranea sui diritti umani, il rilancio, a mio parere, piuttosto preoccupante, di un'area di libero scambio euro-mediterranea. Sono occasioni nelle quali oggi si può riconfermare e ribadire che esiste un

problema kurdo, che esiste un problema che non riguarda soltanto il vostro Presidente, ma tutto il vostro popolo.

E chiudo, io ho avuto occasione di conoscere la situazione kurda di striscio, quando non facevo il parlamentare, perché mi sono occupato del tentativo di bloccare il finanziamento di una diga, la diga di Ilisu e lì ho conosciuto la storia di Hasankeyf, la storia del vostro popolo e di come il Kurdistan non è soltanto il luogo dove vive un popolo fiero, che ha tutti i suoi diritti, ma è anche un luogo strategico per l'acqua e per la gestione del patrimonio idrico di tutta la regione.

E, quindi, penso che sia importante, anche tenere a mente che ogni approccio, ogni strategia politica che voglia mettere al centro soltanto gli interessi geopolitici, geo-strategici delle grandi nazioni rischia, poi, di schiacciare le giuste rivendicazioni di un popolo, che ha tutto il diritto di esistere con tutta la dignità che gli compete.

Grazie

## CONCLUSIONI

### AVV. ARTURO SALERNI

Dopo questa lunga giornata è un po' complicato concludere sia sulla vicenda che abbiamo affrontato nella prima sessione, che con riferimento a quello che abbiamo discusso stasera.

Abbiamo sentito le forze politiche dell'Unione stamattina, c'è un impegno che nasce dal Programma, presentato da Prodi al Teatro Eliseo, un impegno che è stato ribadito, specificato, anche grazie alla relazione di Angelelli. Abbiamo evidenziato alcuni punti critici che lì dentro erano presenti. Noi pensiamo che la questione non debba e non possa essere lasciata soltanto ad un clima elettorale. Dal 10 aprile cominciamo a preparare quella che possiamo definire una Conferenza post-elettorale sull'asilo, c'è Lorenzo Trucco, stiamo costituendo la sezione romana dell'ASGI, lo vorremmo fare con Progetto Diritti, insieme all'ASGI, una riflessione che è la continuazione di questa, intorno al 10-15 giugno, richiamando le forze politiche e sollecitando a fare concretamente, ad andare avanti su questo testo. Serve una legge migliore della mancanza di una legge, questo è il punto, una legge buona, una legge sull'asilo, che recepisca le considerazioni che abbiamo fatto.

Sulla vicenda dell'Europa e di Öcalan, anche qui noi pensiamo, lo diceva Marcelli adesso, ce lo chiedeva Hevi prima, lo riprendeva Lorenzo e tutti ne abbiamo parlato, crediamo che il nuovo Governo debba esercitare delle pressioni forti perché la vicenda Öcalan, la pronunzia del nostro ordinamento statale, della Magistratura, sulla vicenda Öcalan non resti lettera morta. Perché oggi, quel tipo di violazioni dei diritti umani, nei confronti di un soggetto, rispetto al quale l'Italia ha riconosciuto l'asilo, non può essere lasciata come una questione che non ci riguarda.

Noi avevamo cominciato un'iniziativa sulla vicenda Öcalan, qualche anno fa, vedo che in Europa continua, in Germania, abbiamo avuto oggi la partecipazione di un rappresentante dell'Iniziativa per la libertà di Abdullah Öcalan – Pace in Kurdistan, e pensiamo che vada ripresa. Io ricordo che a quella prima



riunione c'era Tom Benetollo, che oggi purtroppo non c'è più, con lui avevamo cominciato a lavorare su questa ipotesi, sul radicamento tra Öcalan e la pace, perché la questione Öcalan non è solo la questione dell'asilo, ma è la questione della Turchia, del Kurdistan, delle nuove frontiere dell'Europa, di una nuova Europa che vogliamo costruire.

Noi da subito, e questo grazie al lavoro, che assieme a Hevi faremo, vogliamo rimettere in piedi questa iniziativa, vogliamo che si arrivi a una ripresa dell'attenzione a cui questo convegno è servito, perché ci ha parlato di che cosa è oggi la condizione detentiva di Öcalan. Pensiamo che si possa riaprire un dibattito con l'opinione pubblica, pensiamo che se ne possa investire il Governo, che uscirà dalle prossime elezioni. Quindi, chiudiamo questa giornata di lavoro, promettendo nuovo lavoro a tutti.

# APPENDICE

## 1. NORMATIVA ESSENZIALE\*

### CONVENZIONI INTERNAZIONALI

- Convenzione di Ginevra sullo Status di Rifugiato del 1951 e Protocollo addizionale di New York (1967)
- Dichiarazione ONU sull'asilo territoriale (1967)

### CONVENZIONI EUROPEE

- Art. 3 Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950) e Protocolli addizionali n° 4 e 7
- Accordo Europeo relativo alla soppressione dei visti dei rifugiati (1959)
- Accordo Europeo sul trasferimento delle responsabilità verso i rifugiati (1986)
- Atto Unico Europeo (1986)
- Accordi di Schengen (1985) e Convenzione di attuazione (1990)
- Convenzione di Dublino (1990)
- Trattato di Maastricht (1992) Titolo VI
- Trattato di Amsterdam (1997) Titolo IV e VI e 2 Protocolli aggiuntivi

### DIRETTIVE E REGOLAMENTI

- Decisione del Consiglio che istituisce il Fondo Europeo per i Rifugiati (2000/596/CE del 28 settembre 2000)
- Regolamento CE "Eurodac" (2725/2000 dell'11 dicembre 2000)
- Regolamento CE "Dublino II" (343/2003 del 18 febbraio 2003)
- Direttiva sulle norme minime in caso di afflusso massiccio per la concessione della Protezione Temporanea (2001/55/CE del 20 luglio 2001)
- Direttiva sul Ricongiungimento Familiare (del 22 settembre 2002)
- Direttiva sulle norme minime di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (2003/9/CE del 27 gennaio 2003)
- Direttiva sulla qualifica di Rifugiato (2004/83/CE del 29 aprile 2004)



## NORMATIVA ITALIANA

- Art.10, co.3 Cost.it.
- Legge 39/1990
- D.P.R. 5 maggio 1990, n. 136
- Legge 189/2002
- D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303
- Decreto legislativo n. 140/05

*\*I testi normativi menzionati sono scaricabili sul sito [www.progettodiritti.it](http://www.progettodiritti.it)*

## L'ASILO COSTITUZIONALE

Secondo l'art. 10, terzo comma, 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*”. Tale definizione non è però mai stata regolata da una legge specifica e pertanto è rimasta norma inapplicata sino alla pronuncia delle Sezioni Unite della Suprema Corte del 1997

(Cass. SS.UU. 4674/97). Con questa storica sentenza, la Suprema Corte ha riconosciuto la piena operatività del diritto soggettivo di asilo costituzionalmente previsto: “*l'art. 10, terzo comma Cost., attribuisce direttamente allo straniero il quale si trovi nella situazione descritta da tale norma un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo, anche in mancanza di una legge che, del diritto stesso, specifichi le condizioni di esercizio e le modalità di godimento*”. Nella medesima pronuncia si ribadisce altresì che trattandosi di diritto soggettivo, le controversie che riguardano il riconoscimento di tale diritto rientrano nella giurisdizione della autorità giudiziaria ordinaria.

Dopo la prima concreta applicazione avvenuta con la sentenza del Tribunale di Roma nel caso Ocalan (difensore avv.A.Salerni; **Tribunale di Roma 1.10.99** in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* n. 3/99 p. 101) sono intervenute altre sentenze di merito da parte di diversi Tribunali. Al Tribunale compete pertanto l'accertamento dell'esistenza dei presupposti dell'art. 10, terzo comma, Cost. ed in caso di accoglimento, allo straniero dovrà essere riconosciuto un diritto di soggiorno derivante direttamente da tale norma e conseguentemente, non potrà essere allontanato dal territorio dello Stato.

## LO STATUS DI RIFUGIATO

Secondo la Convenzione di Ginevra è rifugiato colui che fugge dal proprio Paese o che non vuole rientrarvi in quanto teme “**a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche**”. Occorre pertanto un timore fondato di subire una persecuzione e non è necessario che la persecuzione sia già avvenuta.

La ratifica della **Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951** è stata autorizzata in Italia con la **legge 24 luglio 1954, n. 722**. La stessa Convenzione è stata attuata nel nostro ordinamento con l'**art. 1 della legge 39/1990**, c.d. legge Martelli, tutt'ora vigente, e con il relativo regolamento di attuazione (**D.P.R. 5 maggio 1990, n. 136**) contenente la procedura per l'esame delle istanze. L'art. 1 della legge 39/1990 è stato recentemente modificato dagli **artt. 31 e 32 della legge 189/2002**, che, in forza dell'art. 34, co. 3 della stessa legge, si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento introdotto con il **D.P.R. 16 settembre 2004, n. 303**, ovvero dal 21 Aprile 2005.

La Corte di Cassazione nella sentenza del 1997 sopra richiamata, ha affermato che la **l. 39/1990 non può essere considerata legge di attuazione dell'art. 10, terzo comma, Cost.**: nel caso del diritto di asilo, infatti, è sufficiente accertare che il soggetto richiedente non goda nel proprio Paese dell'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione, indipendentemente dal motivo della limitazione; ai sensi della Convenzione di Ginevra dovrà essere accertata invece la persecuzione o il timore della persecuzione per uno dei motivi ivi indicati.

Nella decisiva sentenza della Cassazione a Sezioni Unite del 1999 (**Cass. SS.UU. 8.10.1999 n.7224 in Dir. Imm. Citt.1/2000 p.98**), la Corte ha affermato che anche in relazione al rifugio politico ai sensi della Convenzione di Ginevra si verte in tema di diritti soggettivi, e pertanto le relative controversie che ne riguardano il riconoscimento rientrano nella giurisdizione dell'autorità ordinaria. In conseguenza di tale principio la decisione di rigetto dell'Autorità amministrativa può essere impugnata con ricorso di fronte al tribunale ordinario civile secondo la ordinaria procedura di contenzioso.



## 2. PROGRAMMA DELL'UNIONE

### DIRITTO DI ASILO

*La Costituzione italiana e gli accordi internazionali, liberamente sottoscritti dal nostro Paese, garantiscono protezione ai rifugiati e ai richiedenti asilo. Queste norme sono però ancora largamente inapplicate, quando non apertamente violate. Ogni nazione democratica e civile ha il dovere di accogliere chi fugge da guerre, pulizie etniche, persecuzioni per motivi religiosi, politici, di genere o di orientamento sessuale.*

*In Italia il diritto di asilo è indebolito dall'assenza di un quadro legislativo adeguato, e lascia spazio per il ricorso a pratiche illegali (come i respingimenti collettivi attuati dall'attuale governo) che hanno attirato su di noi fondate critiche e discredito da parte dell'Europa.*

Approveremo senza ulteriori ritardi una legge organica di attuazione dell'articolo 10 della Costituzione che permetta di dare reale protezione ai rifugiati e di rispettare interamente i diritti dei richiedenti asilo.

Tale legge deve strutturarsi intorno ad alcuni punti fondamentali:

- l'introduzione di meccanismi che consentano una reale capacità di identificare il richiedente e di distinguere tra richiedenti asilo e migranti per motivi economici;
- la fissazione di norme procedurali rigorose e di meccanismi di controllo che assicurino l'effettivo accesso alla procedura d'asilo, l'assistenza necessaria fin dal momento dell'ingresso in Italia e il rispetto del principio internazionale di non respingimento;
- la previsione di un'unica ed equa procedura di esame delle domande di asilo, con criteri certi e approfonditi di valutazione delle domande, escludendo ogni discrezionalità amministrativa per dare la massima garanzia di imparzialità.

Le commissioni che vagliano il diritto d'asilo devono essere indipendenti dall'esecutivo.

L'esame delle domande deve essere più rapido:

- la garanzia di effettività del diritto al ricorso contro la decisione amministrativa di rigetto della domanda di asilo.  
Ciò comporta l'accesso al patrocinio gratuito e il divieto di allontanamento del ricorrente fino ad esito del giudizio;
- la definizione, in linea con la normativa comunitaria, dello status giuridico del titolare di protezione umanitaria, introducendo regole certe e prevedendo esplicitamente la possibilità di conversione del titolo di soggiorno in

- lavoro o studio in presenza dei requisiti di legge;
- la pianificazione di programmi adeguati volti all'accoglienza e all'inserimento sociale degli stranieri ai quali è stato riconosciuto il diritto all'asilo, con il coinvolgimento del volontariato;
  - introduzione di forme di rimpatrio assistito praticabili e rispettose dei diritti umani, in condizioni di dignità e sicurezza, al momento della cessazione della protezione.

### 3. SITI WEB

- [www.amnesty.it](http://www.amnesty.it)
- [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)
- [www.asgi.it](http://www.asgi.it)
- [www.associazioneantigone.it](http://www.associazioneantigone.it)
- [www.awritalia.org](http://www.awritalia.org)
- [www.caritasitaliana.it](http://www.caritasitaliana.it)
- [www.centroastalli.it](http://www.centroastalli.it)
- [www.cestim.org/](http://www.cestim.org/)
- [www.cir-onlus.org](http://www.cir-onlus.org)
- [www.dirittisociali.org](http://www.dirittisociali.org)
- [www.dirittoasilo.it](http://www.dirittoasilo.it)
- [www.dossierimmigrazione.it](http://www.dossierimmigrazione.it)
- [www.ecre.org](http://www.ecre.org)
- [www.esteri.it](http://www.esteri.it)
- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- [www.icsitalia.it/](http://www.icsitalia.it/)
- [www.interno.it](http://www.interno.it)
- [www.iom.int](http://www.iom.int)
- [www.magistraturademocratica.it](http://www.magistraturademocratica.it)
- [www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)
- [www.msf.it](http://www.msf.it)
- [www.migrantes.it](http://www.migrantes.it)
- [www.movimondo.org](http://www.movimondo.org)
- [www.politichecomunitarie.it](http://www.politichecomunitarie.it)
- [www.redattoresociale.it/](http://www.redattoresociale.it/)



- [www.relint.org/rifugiati](http://www.relint.org/rifugiati)
- <http://www.stranieriinitalia.it/>
- [www.studiperlapace.it](http://www.studiperlapace.it)
- [www.unhcr.it](http://www.unhcr.it)
- [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)
- [www.unimondo.org](http://www.unimondo.org)
- [www.volint.it](http://www.volint.it)
- <http://dex1.tsd.unifi.it/altrodir/>