

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA  
FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE

*Corso di laurea Specialistica in*  
Istituzioni e Politiche dei Diritti Umani e della Pace



LE DONNE RIFUGIATE  
L'ESPERIENZA DEL PROGETTO FONTEGO  
DEL COMUNE DI VENEZIA E  
L'ATTIVITÀ DELLE OPERE RIUNITE BUON PASTORE

*Relatore:* Prof.ssa PAOLA DEGANI

*Laureanda:* PAMELA PASIAN

A.A. 2007/2008

## S O M M A R I O

INTRODUZIONE.....	5
-------------------	---

### **Capitolo 1**

I RIFUGIATI NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE ED EUROPEA.....	9
--	---

1.1. I Rifugiati all'interno del sistema Nazioni Unite.....	9
---	---

1.1.1. L'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite .....	9
---	---

1.1.2. La Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati.....	10
---	----

1.1.3. Diritto internazionale dei diritti umani e Convenzione sullo status dei rifugiati.....	16
---	----

1.2. I rifugiati all'interno del sistema Unione Europea .....	19
---	----

1.2.1. Gli inizi della cooperazione sul diritto d'asilo .....	19
---	----

1.2.2. La Convenzione di Schengen .....	20
---	----

1.2.3. La Convenzione di Dublino.....	21
---------------------------------------	----

1.2.4. Il Trattato di Maastricht.....	22
---------------------------------------	----

1.2.5. Il Trattato di Amsterdam.....	23
--------------------------------------	----

1.2.6. Il Consiglio europeo di Tampere .....	25
--	----

1.2.7. La prima fase del processo di armonizzazione.....	26
--	----

1.2.8. La seconda fase del processo di armonizzazione.....	38
--	----

1.2.9. Il Trattato di Lisbona .....	41
-------------------------------------	----

### **Capitolo 2**

LE DONNE RIFUGIATE.....	43
-------------------------	----

2.1. Approccio di genere al diritto internazionale dei rifugiati .....	43
--	----

2.1.1. Le Linee Guida sulla protezione delle donne rifugiate.....	49
---	----

2.2. Analisi di genere degli elementi costitutivi della definizione di rifugiato.....	57
---	----

2.3. Il significato di persecuzione .....	58
---	----

2.3.1. Serious harm.....	58
--------------------------	----

*“L’asilo è uno spazio, il rifugiato una persona”*

*Denis Alland*

2.3.2. La mancanza di protezione dello Stato .....	61
2.4. Le cinque ragioni su cui può fondarsi il timore di persecuzione.....	64
2.4.1. Razza .....	65
2.4.2. Religione .....	65
2.4.3. Nazionalità.....	67
2.4.4. Appartenenza ad un determinato gruppo sociale .....	67
2.4.5. Opinioni politiche .....	69

### **Capitolo 3**

I RIFUGIATI NELLA NORMATIVA ITALIANA.....	71
3.1. Il diritto di asilo nella Costituzione.....	71
3.2. Le disposizioni normative sul diritto di asilo e il riconoscimento dello status di rifugiato. ....	74
3.3. La procedura di asilo in Italia .....	80
3.3.1. La “vecchia” procedura di asilo.....	80
3.3.2. La nuova procedura di asilo in Italia in seguito al recepimento della Direttiva 2004/83/CE e della Direttiva 2005/85/CE .....	83
3.4. Il modello italiano di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati .....	89
3.4.1. Dal progetto Azione Comune al Programma Nazionale Asilo.....	89
3.4.2. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.....	92
3.4.3. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e la questione di genere.....	95

### **Capitolo 4**

L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI VENEZIA .....	99
4.1. I primi passi dell'accoglienza .....	99
4.1.1. Dal Progetto Benessere Donna Sraniera al Servizio Multiculturale delle Donne.....	101
4.2. Il Progetto Fontego .....	104
4.2.1. Il Centro Boa .....	109
4.2.2. Il Centro Darsena .....	110

4.2.3. Le attività dei centri di accoglienza.....	111
4.2.4. Lo Sportello per richiedenti asilo e rifugiati .....	114
4.2.5. Le donne accolte nel Progetto Fontego.....	115
4.3. Le Opere Riunite Buon Pastore .....	122
4.3.1. L'accoglienza delle donne rifugiate e richiedenti asilo.....	123
4.3.2. Intervista a Noemi Galleani. Psicoterapeuta delle Opere Riunite Buon Pastore.....	126
4.4. Interviste a donne rifugiate.....	131
4.4.1. La scelta dell'intervista come strumento.....	132
4.4.2. Intervista a F. ....	133
4.4.3. Intervista a S. ....	136
4.4.4. Intervista a E. ....	138
4.4.5. Intervista a A. ....	139
4.4.6. Intervista a Sh. ....	140
4.4.7. Intervista a Ru. ....	141
4.4.8. Intervista a Re. ....	142
4.4.9. Intervista a Sa. ....	144
4.4.10. Intervista a M. ....	145
4.4.11. Intervista a C. ....	146
4.5. Analisi delle interviste alle donne rifugiate .....	147
 CONCLUSIONI .....	 153
 ALLEGATI	
1. Traccia seguita per l'intervista realizzata alla Dott.sa Noemi Galleani .....	159
2. Traccia seguita per le interviste realizzate alle donne richiedenti asilo e rifugiate accolte nel Progetto Fontego. ....	161
 BIBLIOGRAFIA .....	 163
 <i>Ringraziamenti</i> .....	 173

## **Tabelle**

1. Beneficiari accolti per genere. Anno 2006. ....	96
2. Beneficiarie accolte per fasce d'età. Anno 2006. ....	97
3. Beneficiari accolti per genere. Progetto Fontego 2001-2007 categorie ordinarie. ....	116
4. Aree di provenienza delle beneficiarie accolte dal Progetto Fontego 2001-2007. ....	116
5. Paesi di provenienza beneficiarie. Progetto Fontego 2001-2007 categorie ordinarie. ....	118
6. Beneficiarie accolte per fasce d'età. Progetto Fontego 2001-2007 categorie ordinarie. ....	119
7. Beneficiari accolti per genere. Progetto Fontego 2006-2007 categorie vulnerabili. ....	120
8. Paesi di provenienza beneficiarie. Progetto Fontego 2006-2007 categorie vulnerabili. ....	120
9. Beneficiarie accolte per fasce d'età. Progetto Fontego 2006-2007 categorie vulnerabili. ....	121

## **Grafici**

1. Principali Paesi di provenienza delle beneficiarie. Anno 2006. ....	97
--	----

## Introduzione

La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 ed il relativo Protocollo del 1967 costituiscono la fonte primaria del diritto internazionale dei rifugiati.

La definizione di rifugiato sancita nella Convenzione afferma che deve ritenersi rifugiato qualsiasi persona che:

“temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese.....”

Come si può facilmente evincere la definizione non considera il genere come una delle ragioni su cui fondare il timore di persecuzione. Questo fatto non desta particolare stupore se si considera che essa venne redatta in un'epoca storica in cui non era ancora avvenuto il riconoscimento e non era maturata la consapevolezza delle specifiche forme di persecuzione sofferte dalle donne.

Questa assenza è stata parzialmente colmata, nel corso degli anni, dalla pubblicazione, da parte dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, di Linee Guida volte a chiarire e definire le specifiche peculiarità e difficoltà che caratterizzano l'esperienza delle donne in fuga.

La condizione di vulnerabilità che caratterizza le donne le espone ad essere vittime di persecuzione oltre, che per le ragioni considerate nella definizione di rifugiato, per motivi strettamente connessi alle tradizioni e alle consuetudini dei paesi di provenienza. Il fatto di non conformarsi agli standard morali ed etici imposti dalla comunità di origine o il fatto di essere mogli, figlie o madri di uomini considerati “scomodi” dalle autorità governative o da agenti non statali, può risultare sufficiente per diventare vittime di persecuzione. La persecuzione assume inoltre, frequentemente, particolari declinazioni proprio in relazione all'appartenenza di genere, si può manifestare, infatti, attraverso lo stupro, le mutilazioni genitali femminili, la violenza

legata alla dote, la violenza domestica e la tratta.

L'obiettivo delle Linee Guida emanate dall'UNHCR è quindi quello di dotare la comunità internazionale di adeguati parametri di riferimento da tenere in considerazione durante la valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato presentate da donne.

Sfortunatamente, questi documenti predisposti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati sono stati introdotti nell'ordinamento di un numero ridotto di paesi. L'Italia non compare tra questi.

Nel tentativo di sottolineare la necessità dell'introduzione, anche nel nostro paese, di parametri di riferimento che consentano una valutazione appropriata delle forme di persecuzione a cui sono soggette le donne e di un più generale approccio di genere all'intera materia dell'asilo, si è proceduto alla realizzazione del presente lavoro.

Si è inoltre voluto prendere in esame l'esperienza maturata dal Comune di Venezia nell'ambito del Progetto Fontego, progetto leader in Italia per quel che concerne l'accoglienza e l'integrazione di rifugiati e richiedenti asilo, e delle Opere Riunite Buon Pastore, ente gestore del Centro Darsena che all'interno del Progetto Fontego si occupa dell'accoglienza di famiglie e di donne sole o con figli.

Nel primo capitolo si analizza la normativa internazionale ed europea che disciplina il diritto dei rifugiati. Si cerca perciò di prestare particolare attenzione all'evoluzione che le disposizioni normative in materia hanno subito nel corso degli anni e allo stesso tempo di sottolineare le carenze che queste presentano.

Nel secondo capitolo la tesi si addentra nella materia secondo una prospettiva di genere. Si ripercorrono le principali tappe che hanno visto nel corso dei decenni maturare l'attenzione a riguardo della questione femminile e si analizzano inoltre le Linee Guida emanate dall'UNHCR volte a fornire parametri di riferimento appropriati per un'interpretazione di genere del diritto internazionale dei rifugiati e per la protezione delle donne in fuga. Di seguito si cerca di indagare che cosa si debba intendere per persecuzione e come debbano essere interpretate le cinque ragioni su cui essa può fondarsi il timore di questa secondo un'ottica di genere.

Nel terzo capitolo si prende in considerazione la normativa italiana in materia di asilo e di riconoscimento dello status di rifugiato, prestando particolare attenzione al recepimento nel nostro ordinamento delle più recenti Direttive europee in materia. Si considera inoltre il modello italiano di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati e l'evoluzione che questo ha avuto dalla nascita ai giorni nostri.

Infine nell'ultimo capitolo si descrive il Progetto Fontego del Comune di Venezia e l'attività delle Opere Riunite Buon Pastore, anche attraverso la realizzazione di dieci interviste a donne accolte nell'ambito del Progetto stesso. Da ultimo si analizzano le esperienze delle donne intervistate cercando di far emergere gli aspetti che evidenziano le peculiarità e le difficoltà che caratterizzano le vite delle donne in fuga.

L'analisi complessiva è volta a dimostrare la necessità di implementare anche nel nostro paese delle Linee Guida che prendano adeguatamente in considerazione le forme di persecuzione di cui sono vittime le donne.



# Capitolo 1

## I Rifugiati nella normativa internazionale ed europea

### 1.1. I Rifugiati all'interno del sistema Nazioni Unite

#### 1.1.1. L'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite

La fine della seconda guerra mondiale e i massicci spostamenti di popolazione che caratterizzarono quegli anni fecero emergere la necessità della creazione di un organismo internazionale che si occupasse dei rifugiati<sup>1</sup>.

Le tensioni ideologiche che avrebbero dominato le relazioni internazionali sino agli anni novanta caratterizzarono anche la nascita di questo nuovo organismo. L'Unione Sovietica boicottò gran parte delle trattative, gli Stati Uniti fecero pressione per la creazione di un'agenzia temporanea, dal mandato definito ed in particolare rifiutavano al nuovo organismo una propria funzione nelle operazioni di soccorso d'emergenza, gli Stati dell'Europa occidentale richiedevano invece un'istituzione forte, permanente e multifunzionale<sup>2</sup>.

Il risultato fu un compromesso. Nel dicembre 1949 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite decise l'istituzione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati<sup>3</sup> e il 14 dicembre dell'anno successivo ne venne approvato lo Statuto. Il nuovo organismo sarebbe dovuto essere un organo sussidiario dell'Assemblea Generale, come previsto dall'articolo 22 della Carta ONU<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Va precisato che già nel 1943, ancor prima della creazione delle Nazioni Unite, gli alleati (compresa l'Unione Sovietica) avevano creato l'Amministrazione delle Nazioni Unite per i soccorsi e la ricostruzione (Unrra). Essa fu dotata di ampio mandato: assisteva rifugiati, sfollati e finita la guerra concentrò la sua attività sul rimpatrio, tuttavia la sua attività fu costantemente frustata dalla propria subordinazione alle forze alleate e nel 1947 gli Stati Uniti, che fornivano il 70% del bilancio decisero di chiuderne i battenti, facendo però pressione per la creazione di una nuova organizzazione per i rifugiati. Nel luglio del 1947 fu istituita l'Iro (l'Organizzazione Internazionale per i Rifugiati) come agenzia specializzata non permanente delle Nazioni Unite. Sebbene le sue attività fossero limitate all'assistenza ai rifugiati europei, l'Iro fu la prima organizzazione internazionale a occuparsi in modo completo di tutti gli aspetti del fenomeno dei rifugiati. Tuttavia essa non fu in grado di dare una soluzione al problema dei rifugiati e nel febbraio 1952 terminò la sua attività.

<sup>2</sup> UNHCR, *I rifugiati nel mondo: cinquant'anni di azione umanitaria*, Oxford, 2000, pag. 19.

<sup>3</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'Onu n°31 9 del 3 dicembre 1949. L'Alto Commissariato venne istituito con un mandato iniziale limitato a tre anni, successivamente esteso a cinque ed oggi soggetto a rinnovo quinquennale.

<sup>4</sup> L'articolo 22 della carta delle Nazioni Unite stabilisce che "l'Assemblea Generale può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni".

Le funzioni preminenti dell'Unhcr erano di duplice ordine: da un lato forniva ai rifugiati una protezione internazionale, dall'altro cercava soluzioni permanenti alle loro problematiche, assistendo i governi nei rimpatri volontari o nell'integrazione all' comunità nazionali<sup>5</sup>.

Si può affermare che le funzioni dell'Unhcr sono rimaste invariate nel corso degli anni, ciò che invece è mutato è il contesto operativo e il tipo di attività svolte.

In primo luogo sono mutate le dimensioni delle operazioni assistite e le dimensioni geografiche, se inizialmente l'organizzazione si concentrò sulla ricerca di soluzioni per circa quattrocentomila profughi concentrati per lo più in Europa, oggi si occupa di circa venti milioni di persone in tutto il mondo<sup>6</sup>.

In secondo luogo l'organizzazione ha ampliato la gamma dei suoi interventi, mentre nei primi tempi lavorava principalmente per facilitare il reinsediamento dei rifugiati, a mano a mano che è intervenuta in altre parti del mondo è stata coinvolta in attività quali la fornitura di materiali o l'assistenza medica ed inoltre ha dato vita a programmi specifici in favore di categorie di persone particolarmente vulnerabili, come ad esempio donne, bambini e disabili.

In terzo luogo sono aumentate le categorie di persone che beneficiano dell'attività dell'Unhcr, non più solamente rifugiati, ma anche sfollati, rimpatriati, richiedenti asilo, apolidi e popolazioni vittime di conflitti armati<sup>7</sup>.

Infine va rilevato l'aumento degli enti e organizzazioni non governative che partecipano ai programmi dell'Unhcr volti a proteggere ed assistere i rifugiati e gli altri esuli in tutte le aree del mondo anche in regioni instabili o dove vi sono conflitti bellici in corso<sup>8</sup>.

### **1.1.2. La Convenzione delle Nazioni Unite sullo status dei rifugiati**

Il primo documento internazionale a sancire una definizione di rifugiato è la Convenzione sullo status dei rifugiati<sup>9</sup>, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite

---

<sup>5</sup> UNHCR, *I rifugiati nel mondo*, cit., pag. 22.

<sup>6</sup> UNHCR, *The state of the world's refugees 2006: Human displacement in the new millennium*, Oxford, 2006, pag. 10.

<sup>7</sup> UNHCR, *I rifugiati nel mondo*, cit., pag. 3.

<sup>8</sup> UNHCR, *I rifugiati nel mondo*, cit., pag. 3.

<sup>9</sup> È doveroso precisare che già nel 1933 fu redatta ad opera della Società delle Nazioni una prima Convenzione sullo status dei rifugiati, questa per la prima volta nella storia affermava il principio di non respingimento alla frontiera.

svoltasi a Ginevra dal 2 al 25 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954<sup>10</sup>.

L'accordo introduceva limiti geografici e limiti temporali, la protezione era infatti concessa per le conseguenze degli avvenimenti avvenuti in Europa tra il 1° agosto 1914 e il 1° gennaio 1951. Tuttavia l'aumento degli spostamenti di popolazione a livello mondiale fece emergere la necessità di eliminare questi due limiti.

Il Protocollo addizionale firmato a New York il 31 gennaio 1967 ed entrato in vigore il 4 ottobre dello stesso anno ovviò a questo problema sopprimendo la limitazione temporale prevista dalla Convenzione, per quanto concerneva la limitazione geografica veniva declinata agli Stati la decisione di mantenerla o meno<sup>11</sup>.

Sebbene la Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo proclamasse il diritto dell'individuo di chiedere e ottenere asilo<sup>12</sup>, l'importanza per gli stati di preservare il proprio diritto sovrano di consentire l'ingresso nel loro territorio determinò il mancato inserimento nella Convenzione sullo status dei rifugiati di un diritto incondizionato all'asilo, essa infatti non contiene alcun riferimento al diritto d'asilo. Tuttavia una delle sue disposizioni essenziali prevede il divieto di respingimento alla frontiera, noto con l'espressione francese di non refoulement<sup>13</sup>.

La Convenzione assieme al Protocollo del 1967 costituisce a tutt'oggi il più importante strumento di diritto internazionale e l'unico di portata universale in materia<sup>14</sup>.

A differenza di altre Convenzioni sui diritti umani, la Convenzione sullo status dei rifugiati e il relativo Protocollo non dispongono di un Comitato che verifichi il rispetto di quanto previsto dagli stessi, a questa mancanza supplisce l'Alto Commissariato per i rifugiati come previsto dall'art. 35 della Convenzione.

Ad ogni modo va segnalata l'attività del Comitato esecutivo, il quale, oltre a svolgere mansioni di carattere esecutivo volte ad assistere i programmi dell'UNHCR,

---

Successivamente nel 1938 venne creata una nuova Convenzione sullo status dei rifugiati provenienti dalla Germania, questa tuttavia ebbe poca influenza poiché lo scoppio della seconda guerra mondiale ne vanificò gli effetti.

<sup>10</sup> La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge n. 722 del 1954.

<sup>11</sup> L'Italia ha ratificato il Protocollo con legge n. 95 del 1970, tuttavia ha conservato fino al 1990 la riserva geografica, riconoscendo quindi lo status di rifugiato solo a persone provenienti dall'Europa.

<sup>12</sup> Art. 14 Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

<sup>13</sup> Art. 33 Convenzione sullo status dei rifugiati; M. Pedrazzi, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento internazionale agli albori del terzo millennio*, in L. Zagato (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Padova, 2006, pag. 19.

<sup>14</sup> UNHCR, *I rifugiati*, cit., pag. 23; ICS, *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, Milano, 2005, pag. 25.

ricopre anche funzioni di carattere consultivo in materie concernenti la protezione<sup>15</sup>

La Convenzione del 1951 definisce i requisiti per la concessione dello status di rifugiato all'articolo 1. Questa definizione è costituita da tre parti, denominate rispettivamente clausole di "inclusione", di "cessazione" e di "esclusione".

Le clausole di "inclusione" si riferiscono ai criteri che una persona deve soddisfare per poter essere riconosciuta come rifugiato.

Le clausole di "cessazione" ed "esclusione" hanno una connotazione negativa, le prime indicano quelle circostanze in cui un rifugiato cessa di essere tale, le seconde invece elencano le situazioni nelle quali una persona è esclusa dall'applicazione della Convenzione<sup>16</sup>.

In questa sede ci soffermeremo solamente sulle clausole di inclusione poiché la loro comprensione risulta fondamentale ai fini della nostra trattazione.

L'articolo 1 A(2) della Convenzione stabilisce che deve ritenersi rifugiato qualsiasi persona che:

"a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951<sup>17</sup>, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova fuori del Paese, di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese: oppure che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra....."

Uno degli elementi di maggior rilievo e di criticità in questa definizione fa riferimento al timore della persona di essere perseguitata<sup>18</sup>. Il concetto di timore rimanda ad uno stato soggettivo dell'individuo; a questo è accompagnato uno stato oggettivo: la fondatezza del timore. Una valutazione dell'elemento soggettivo richiede

---

<sup>15</sup> G. Jaeger, *Opening keynote address: the refugee Convention at fifty*, in J. Van Selm, K. Kamanga, J. Morrison, A. Nadig, S. Špoljar-Vržina, L. Van Willigen (eds), *The Refugee Convention at fifty: a view from Forced Migration Studies*, Lanham, 2003, pagg. 19-20.

<sup>16</sup> UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, Geneva, 1992, parr. 30-31.

<sup>17</sup> Come descritto precedentemente questo limite temporale è stato rimosso con l'entrata in vigore del Protocollo del 1967.

<sup>18</sup> Questa definizione si discosta nettamente dai precedenti approcci alla definizione di rifugiato, poiché essi erano strettamente connessi ad una categoria, legata spesso alla provenienza.

un'analisi della personalità dell'individuo e delle vicende che hanno segnato la vita di questo; per quanto concerne l'elemento oggettivo è indispensabile invece una valutazione della situazione nel Paese di origine della persona. Alla fusione di questi due elementi va in ogni caso anteposta la storia personale dell'individuo, la concessione dello status di rifugiato va infatti valutata individualmente<sup>19</sup>.

Tuttavia vi possono essere delle eccezioni a quanto precedentemente affermato in quei casi in cui gli appartenenti ad un intero gruppo sono costretti alla fuga. In queste situazioni la necessità di offrire aiuto è talmente urgente che potrebbe non risultare possibile per ragioni tecniche individuare una specificità individuale nel riconoscimento dello status di rifugiato per ogni membro del gruppo, in questi casi viene concesso lo status giustificando la motivazione come "determinazione di gruppo", in modo tale che ogni membro del gruppo è considerato *prima facie* come rifugiato<sup>20</sup>.

Altro elemento di notevole rilevanza presente nell'articolo 1 A(2) della Convenzione è costituito dall'utilizzo del termine persecuzione. La Convenzione non definisce esplicitamente cosa si debba intendere per persecuzione<sup>21</sup>, tuttavia dagli articoli 31 e 33 si deduce che qualsiasi minaccia alla vita e alla libertà per ragioni di razza, di religione, di nazionalità, di appartenenza ad un determinato gruppo sociale o politiche costituisce sempre oggetto di persecuzione<sup>22</sup>.

La Convenzione non chiarisce neppure quale debba essere l'origine della persecuzione. Se da un lato risulta abbastanza comune che essa sia perpetrata dalle autorità statali, dall'altro lato emergono sempre più come agenti di persecuzione attori non statali. Questi soggetti vanno ritenuti veri e propri agenti di persecuzione in tutti quei casi in cui essi siano tollerati dalle autorità statali o in quei casi in cui queste si rifiutino o siano incapaci di offrire effettiva protezione<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., parr. 37-38.

<sup>20</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 44.

<sup>21</sup> Va segnalato che in nessun documento internazionale viene data una definizione del termine persecuzione. Nello Statuto della Corte Penale Internazionale si definisce persecuzione, ma negli intenti di dare una definizione ai crimini efferati di competenza della Corte.

<sup>22</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 51; G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee in International law*, Oxford, 2007, pag. 90; M. Pedrazzi, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento internazionale*, cit., pag. 16.

<sup>23</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 65; G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pagg. 98-99; V. Türk, F. Nicholson, *Refugee protection in international law: an overall perspective*, in E. Feller, V. Türk, F. Nicholson, *Refugee protection in international law: UNHCR's consultation on International Protection*, Cambridge, 2003, pag. 38.

Le ragioni di persecuzione definite dalla Convenzione sono cinque: razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale e opinioni politiche.

Il concetto di razza deve essere analizzato nel più ampio senso possibile, in modo tale da includere qualsiasi tipo di gruppo etnico. La semplice appartenenza ad un determinato gruppo razziale normalmente non costituisce elemento sufficiente per la determinazione dello status di rifugiato, ma vi possono essere particolari circostanze in cui la sola appartenenza ad un determinato gruppo razziale comporta violazioni dei diritti umani tali da costringere gli appartenenti a quel gruppo alla fuga<sup>24</sup>. La discriminazione per motivi razziali viene oggi ritenuta a livello mondiale una delle più forti violazioni dei diritti umani<sup>25</sup>.

La persecuzione per motivi religiosi è una delle più antiche forme di persecuzione<sup>26</sup>. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici affermano il diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione, alla libertà di cambiare religione ed infine alla libertà di manifestare sia in pubblico che in privato il proprio credo.

Ad indicare gli interessi da tutelare e le violazioni che potrebbero costituire la base di future persecuzioni ci ha pensato la Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1981<sup>27</sup>.

La persecuzione per motivi religiosi può assumere varie forme: dal divieto di appartenenza ad una determinata comunità religiosa al divieto di venerazione in luogo pubblico o privato, dalla proibizione di seguire determinati dettami religiosi all'adozione di misure discriminatorie basate semplicemente sulla differente appartenenza religiosa<sup>28</sup>; è sufficiente che una di queste circostanze si presenti perché sussista il fondamento al riconoscimento dello status di rifugiato.

---

<sup>24</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., parr. 68-70; G.S., Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pag. 70.

<sup>25</sup> Si rimanda alla *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale* adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 21 dicembre 1965.

<sup>26</sup> Si può citare la fuga degli Ugonotti nel 1685 dalla Francia verso Inghilterra e Prussia, o più recentemente la fuga degli Armeni cristiani dalla Turchia ottomana o infine la fuga di milioni di Ebrei dalla Germania nazista.

<sup>27</sup> G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pagg. 71-72.

<sup>28</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., parr. 71-72.

Per quanto concerne il termine nazionalità, va precisato che esso non deve essere inteso solamente nel senso di cittadinanza, ma può riferirsi anche ad un determinato gruppo etnico o linguistico e per questo in alcuni casi sovrapporsi al concetto di “razza”. Persecuzione per motivi di nazionalità può consistere ad esempio in disposizioni sfavorevoli rivolte ad una determinata minoranza, queste circostanze accadono più frequentemente in quei Paesi nei quali coesistono due o più gruppi etnici<sup>29</sup>. Potrebbe risultare non facile distinguere la persecuzione per motivi di nazionalità dalla persecuzione per motivi politici in tutti quei casi in cui un conflitto tra gruppi nazionali si combini con movimenti politici<sup>30</sup>.

Un particolare gruppo sociale fa riferimento ad un gruppo che condivide un passato, delle abitudini o uno status sociale. Il timore di persecuzione per appartenenza ad un determinato gruppo sociale si intreccia quasi sempre ad uno degli altri motivi di persecuzione<sup>31</sup>.

La Convenzione del 1951 non è l'unica a prendere in considerazione il fattore “sociale”, già la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo all'art. 2 affermava che la stessa doveva essere applicata senza nessuna distinzione basata sull'origine sociale dell'individuo<sup>32</sup>. L'inserimento tra le cause di persecuzione dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale si è avuto grazie all'intervento, durante i lavori preparatori alla realizzazione della Convenzione, del delegato svedese, egli sosteneva semplicemente che i gruppi sociali esistevano e per questo dovevano essere contemplati nella Convenzione<sup>33</sup>. Molto probabilmente i redattori accettarono l'inserimento di questa ragione come fondamento di persecuzione poiché avevano già in mente particolari situazioni in cui determinati gruppi sociali avrebbero potuto incorrere in pericolo<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 74; G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pag. 73.

<sup>30</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 75.

<sup>31</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 77; G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pag. 73.

<sup>32</sup> G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pag. 74; Questa disposizione è stata successivamente ripresa all'articolo 2 del Patto Internazionale sui Diritti Civile e Politici e sempre all'articolo 2 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.

<sup>33</sup> UN docs. A/CONF.2/SR.3, pag. 14, Mr. Petren (Sweden): "experience had shown that certain refugees had been persecuted because they belonged to particular social groups. The draft Convention make no provision for such cases, and one designed to cover them should accordingly be included".

<sup>34</sup> G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pag. 74. Si ritiene i redattori avessero a mente la ristrutturazione della società negli stati comunisti e quindi la particolare situazione in cui potevano venirsi trovare le classi sociali dei proprietari terrieri e della media borghesia.

Oggi per determinato gruppo sociale si intendono svariate categorie di individui, tra questi le donne, approfondiremo in seguito il tema.

L'ultima ragione per la determinazione dello status di rifugiato si riferisce al timore di persecuzione a causa delle proprie opinioni politiche. La libertà di espressione e opinione era già stata sancita dall'articolo 19 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>35</sup>, tuttavia va rilevato che opinione politica nel senso della Convenzione del 1951 fa riferimento ad una vasta gamma di attori e comportamenti<sup>36</sup>. Il tipico rifugiato politico è colui che è perseguitato dalle autorità statali o da altre entità a causa delle proprie opinioni politiche, le quali sono considerate come una minaccia all'autorità statale o all'agenda politica e alle aspirazioni dell'entità in questione<sup>37</sup>.

È necessario operare una distinzione tra persecuzione a causa di determinate opinioni politiche o a causa di determinate azioni politiche. Se la persecuzione è volta a punire azioni commesse indipendentemente dal fatto che siano compiute a causa di motivi politici e se la punizione è conforme alla legge del Paese in oggetto, il timore di persecuzione non può essere sufficiente per la concessione dello status di rifugiato<sup>38</sup>.

### **1.1.3. Diritto internazionale dei diritti umani e Convenzione sullo status dei rifugiati**

Dalla Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 ad oggi vi è stata solo una modesta evoluzione della normativa concernente i rifugiati, ciò contrasta nettamente con il notevole sviluppo che ha caratterizzato il più ampio settore del diritto internazionale dei diritti umani.

Al momento della sua redazione la Convenzione del 1951 era solamente la seconda rilevante Convenzione sui diritti umani elaborata dalle Nazioni Unite<sup>39</sup>. Prima dell'adozione di queste due Convenzioni era stata elaborata solamente la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, documento privo di forza vincolante o

---

<sup>35</sup> Successivamente ripreso all'art. 19 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici.

<sup>36</sup> G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pag. 87.

<sup>37</sup> G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, *The refugee*, cit., pag. 87.

<sup>38</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 84.

<sup>39</sup> La Convenzione sullo status dei rifugiati fu preceduta dalla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1948.

comunque tale all'epoca.

Successivamente, invece, con la creazione dei due Patti Internazionali del 1966 e con l'elaborazione di accordi regionali in Europa, Africa e America, il diritto internazionale dei diritti umani è diventato vincolante a tutti gli effetti e ha subito un processo di progressiva moltiplicazione e specificazione della materia e dei diritti.

Come è stato evidenziato dal Comitato Esecutivo il dovere di protezione va oltre il semplice rispetto delle norme di diritto dei rifugiati, ma include l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie, affinché essi godano di reale protezione. Questo si deve perciò verificare includendo nelle legislazioni nazionali le disposizioni di diritto internazionale dei diritti umani e dando loro concreta effettività<sup>40</sup>.

Si può affermare che il diritto internazionale dei diritti umani ha colmato negli ultimi cinquant'anni il vuoto normativo che ha caratterizzato invece il diritto dei rifugiati. Sicuramente notevole importanza è stata rivestita dal Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici che estende la sua protezione a tutti gli individui che si trovano nel territorio di uno Stato parte. Il Comitato sui diritti umani ha esplicitamente affermato che ciascun diritto enunciato nel Patto deve essere garantito ai cittadini e agli stranieri senza discriminazione alcuna<sup>41</sup>. Più recentemente il Comitato si è spinto oltre ed ha affermato che i diritti devono potere essere esercitati da tutti gli individui indipendentemente dalla nazionalità o dall'assenza di cittadinanza, come i richiedenti asilo e i rifugiati<sup>42</sup>.

Come si è visto il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici estende la sua protezione anche ai rifugiati, tuttavia per determinate categorie di diritti esso risulta alquanto superficiale. Il Patto ad esempio garantisce l'imparzialità nei processi giudiziari, ma non fa alcun riferimento a come si può accedere al sistema giudiziario<sup>43</sup>. È facile intuire le difficoltà in cui devono imbattersi rifugiati o altri stranieri che necessitano di assistenza legale.

L'importanza del diritto dei rifugiati è ancora più evidente se si prende in

---

<sup>40</sup> UNHCR Executive Committee Conclusion no. 81, *General Conclusion on International protection*, 1997.

<sup>41</sup> UN Human Rights Committee, General Comment no. 15: The position of aliens under the Covenant, 1986.

<sup>42</sup> UN Human Rights Committee, General Comment no. 31: The nature of the general legal obligations of states parties to the Covenant, 2004.

<sup>43</sup> J. C. Hathaway, *The rights of refugees under international law*, Cambridge, 2005, pag. 121.

considerazione il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.

Nonostante il principio di non discriminazione sia statuito alla pari che nel Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, l'art. 2.3 stabilisce che "i paesi in via di sviluppo possono determinare in quale misura essi garantiranno a individui non aventi la loro cittadinanza i diritti economici riconosciuti nel Patto". Poiché la maggior parte dei rifugiati a livello mondiale si trova in paesi in via di sviluppo, si può ritenere che a questo significativo segmento di rifugiati mondiali potrebbe essere negata la possibilità di trovare un'occupazione o potrebbero essere negati i sussidi per il sostentamento. La Convenzione sullo status dei rifugiati, al contrario statuisce come fondamentali anche i diritti economici.

Come accade nel Patto sui Diritti Civili e Politici, anche nel Patto sui Diritti Economici, Sociali e Culturali troviamo la definizione di un diritto, ma poi non vi è una reale specificazione di come questo deve essere implementato per assicurare una reale protezione dei rifugiati. Il Patto ad esempio stabilisce il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato, ma non fa nessun riferimento a sistemi di razionamento, tema di notevole rilevanza in quei contesti in cui centinaia di individui sono costretti alla fuga a causa di conflitti bellici<sup>44</sup>.

Infine si può accennare come il Patto concepisca i diritti economici, sociali e culturali come diritti che gli Stati parte devono implementare progressivamente utilizzando il massimo delle risorse di cui dispongono<sup>45</sup>. La Convenzione sullo status dei rifugiati non parla di progressiva introduzione dei diritti, sancisce invece la totale equiparazione tra diritti civili e politici e diritti economici e sociali. Essi devono quindi essere implementati indipendentemente dalle risorse di cui dispone il Paese ospitante<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> J. C. Hathaway, *The rights of refugees*, cit., pagg. 122-123.

<sup>45</sup> Articolo 2.1 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali.

<sup>46</sup> J. C. Hathaway, *The rights of refugees*, cit., pag. 123.

## 1.2. I rifugiati all'interno del sistema Unione Europea

### 1.2.1. Gli inizi della cooperazione sul diritto d'asilo

I primi passi del processo d'integrazione europea furono principalmente caratterizzati da una cooperazione di tipo economico ed infatti nel Trattato di Roma che istituisce la Comunità economica europea<sup>47</sup> non vi è alcun riferimento allo status dei rifugiati e dei richiedenti asilo<sup>48</sup>.

I primi accenni al diritto d'asilo nel contesto comunitario si trovano nel Libro Bianco della Commissione al Consiglio Europeo del 1985<sup>49</sup>. La Commissione s'impegnava entro il 1988 a proporre una Direttiva che disciplinasse il diritto d'asilo e lo status di rifugiato, inoltre essa si proponeva di emanare una Direttiva relativa al coordinamento delle politiche nazionali in materia di visti.

Gli Stati membri della Comunità europea si sono impegnati con la firma dell'Atto Unico Europeo nel 1986<sup>50</sup> alla creazione di un mercato interno unico da realizzarsi entro il 1992 ed è proprio in questa circostanza che emerge l'esigenza di una cooperazione per promuovere non solo la circolazione di merci, ma anche la libera circolazione delle persone. Questa volontà è riscontrabile sia nel Preambolo del documento dove si afferma l'impegno per una politica comunitaria dei diritti umani in grado di avvalersi congiuntamente degli strumenti nazionali ed internazionali<sup>51</sup>, sia tra le Dichiarazioni allegate nella "*Dichiarazione politica dei governi degli Stati membri relativa alla libera circolazione delle persone*" si afferma infatti che "per promuovere la libera circolazione delle persone gli Stati cooperano senza pregiudizio delle competenze della Comunità in particolare per quanto riguarda l'ingresso, la circolazione ed il soggiorno dei cittadini dei Paesi terzi".

Ulteriori passi avanti in questa direzione sono stati compiuti dal Consiglio

---

<sup>47</sup> Il Trattato di Roma è stato firmato a Roma il 25 marzo 1957 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 1958.

<sup>48</sup> A. Beghè Loreti, *Rifugiati e richiedenti asilo nell'area della Comunità Europea*, Padova, 1990, pag. 71; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo dopo i Trattati di Amsterdam e di Nizza, e nella prospettiva del Trattato su una Costituzione per l'Europa*, in L. Zagato (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Padova, 2006, pag. 134.

<sup>49</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Libro Bianco sul completamento del Mercato Interno*, Bruxelles, 1985, COM (85) 310 final.

<sup>50</sup> L'Atto Unico Europeo è stato firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e a L'Aja il 28 febbraio 1986 ed è entrato in vigore il 1° luglio 1987.

<sup>51</sup> Considerando 5 del Preambolo.

europeo di Londra del dicembre 1986, in questa sede si è sottolineata l'esigenza di salvaguardare il diritto d'asilo, purché di questo non vi fosse abuso e sempre che venisse concesso conformemente alle legislazioni nazionali<sup>52</sup>. Proprio per raggiungere questi obiettivi si decise di dar vita ad un gruppo intergovernativo ad hoc con il compito di studiare i problemi legati all'immigrazione e all'asilo, questo andava ad affiancare altri gruppi di lavoro già esistenti<sup>53</sup>. Nota dolente del lavoro di questi gruppi fu rappresentata dal fatto che ciascuno lavorava in modo isolato rispetto agli altri; nel tentativo di ovviare ciò intervenne nel 1989 il *Palm Document*, rapporto approvato dal Consiglio europeo di Madrid, che raccomandava di affrontare in modo più coordinato i vari aspetti della cooperazione in materia di giustizia e affari interni. In questo contesto vengono inoltre fissati i tempi per la realizzazione dell'armonizzazione delle legislazioni nazionali, il primo obiettivo consiste nel determinare qual è il Paese competente ad esaminare la domanda d'asilo.

### **1.2.2. La Convenzione di Schengen**

L'accordo di Schengen nacque nel 1985 per volontà di cinque Paesi comunitari: Francia, Rep. Federale Tedesca, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi; questo prevedeva la soppressione graduale dei controlli lungo le frontiere interne, assicurando la libera circolazione delle merci e delle persone nell'area comune<sup>54</sup>. L'accordo nel 1990 venne tradotto in Convenzione e ad esso aderirono nel corso degli anni: Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia<sup>55</sup>.

Le disposizioni di maggior importanza ai fini della trattazione che qui interessa sono contenute nel capitolo VII della Convenzione, artt. 28-38; dove viene determinato qual è lo Stato competente e responsabile nell'esame della richiesta d'asilo. Queste previsioni sono volte ad arginare il fenomeno dei "richiedenti asilo in orbita", ovvero il

---

<sup>52</sup> Consiglio Europeo di Londra, Conclusioni della Presidenza, 5-6.12.1986, in Boll. CEE, n. 12/1986.

<sup>53</sup> Gruppo TREVI (si occupava di terrorismo, radicalismo, estremismo, violenza internazionale), CELAD (comitato europeo per la lotta contro la droga), GAM (gruppo di mutua assistenza).

<sup>54</sup> M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*, Roma, 2004, pag. 44; A. Beghè Loreti, *Rifugiati e richiedenti asilo*, cit., pag. 83.

<sup>55</sup> Accordi di adesione in GUCE n. L. 239 del 22/09/2000. Lo spazio Schengen non comprende Gran Bretagna e Irlanda.

rinvio da un Paese all'altro della competenza dell'esame delle domande d'asilo e il fenomeno del "forum shopping" ovvero la possibilità per il richiedente asilo di presentare domanda in più Paesi<sup>56</sup>. La nuova disciplina stabilisce quindi che lo Stato responsabile è quello attraverso il quale il richiedente si è introdotto nel territorio comunitario<sup>57</sup> ed, al fine di avere un quadro dettagliato della presenza dei richiedenti asilo nello spazio Schengen viene creato il Sistema di informazione Schengen (Sis), un sistema informatico di trasmissione dei dati tra le parti contraenti.

### 1.2.3. La Convenzione di Dublino

Nel 1990 con l'adozione della Convenzione di Dublino<sup>58</sup> si volle creare uno strumento specifico ai fini dell'individuazione dello stato competente ad esaminare la domanda d'asilo.

L'obiettivo prioritario della Convenzione, entrata in vigore il 1° settembre 1997, fu quello di assicurare l'unicità d'esame di ogni domanda d'asilo. I criteri per la determinazione del Paese competente sono elencati dall'art. 4 all'art. 8, essi stabiliscono che uno Stato sarà responsabile qualora: un familiare del richiedente risieda ed abbia ottenuto lo status di rifugiato presso quello stato<sup>59</sup>, il richiedente possieda un permesso di soggiorno rilasciato da tale stato e il richiedente sia entrato nel territorio comunitario in modo irregolare da una della frontiera di quello stato. Si dispone inoltre che "tra più stati rispetto ai quali il richiedente asilo è esentato dall'obbligo di visto, è competente l'ultimo ove la domanda è stata presentata" ed infine se nessuno dei precedenti criteri risulta applicabile, sarà competente lo stato a cui viene per la prima volta presentata la domanda.

Per risolvere i problemi di coordinamento tra la Convenzione di Schengen e quella di Dublino, il Comitato esecutivo Schengen adottò una risoluzione, trasformatasi

---

<sup>56</sup> A. Beghè Loreti, *Rifugiati e richiedenti asilo*, cit., pag. 85-86; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag. 140; M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo*, cit., pag. 45.

<sup>57</sup> L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.140.

<sup>58</sup> Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, Dublino 15.6.1990, in GUCE n. L 131 del 19.8.1997.

<sup>59</sup> Articolo 4. Si definisce inoltre che per familiare bisogna intendere il coniuge, figli minori di 18 anni non sposati e i genitori se il richiedente è minore e non sposato.

poi in Protocollo, la quale venne ratificata da tutti gli Stati membri a Bonn il 26 aprile 1996, questo stabiliva che le disposizioni della Convenzione di Schengen avrebbero cessato di essere applicabili a vantaggio di quelle contenute nella Convenzione di Dublino all'entrata in vigore di quest'ultima<sup>60</sup>.

#### 1.2.4. Il Trattato di Maastricht

Il Trattato di Maastricht<sup>61</sup> entrato in vigore il 1° novembre 1993 segna una tappa necessaria per la cooperazione intergovernativa nelle politiche migratorie e di asilo<sup>62</sup>.

Il Trattato inserendo la cooperazione in materia d'asilo nel Terzo Pilastro ha voluto rappresentare il riconoscimento della necessità di un approccio comune in questo campo.

L'articolo K.1 pone la politica d'asilo al primo posto tra le questioni di interesse comune, questa viene volutamente inserita tra quei settori in cui gli stati membri potevano prendere posizioni comuni e dar vita ad azioni comuni<sup>63</sup>.

Carattere innovativo presenta l'articolo K.2 ove si afferma che la politica d'asilo deve essere trattata nel rispetto di quanto previsto nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e nella Convenzione di Ginevra.

Risulta interessante quanto previsto dall'articolo K.9, *disposizione passerella*, il quale afferma "il Consiglio deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, può decidere di rendere applicabile l'articolo 100 C del Trattato che istituisce la Comunità europea"; questa disposizione consentirà successivamente di trasferire la politica d'asilo dal Terzo al Primo Pilastro.

Il Trattato annetteva inoltre in allegato la *Dichiarazione sull' asilo* n. 31, la quale affermava la priorità della politica di asilo e impegnava gli Stati membri all'adozione di

---

<sup>60</sup> G. Cellamare, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, Torino, 2006, pagg. 22-23; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.141.

<sup>61</sup> Trattato sull'Unione europea, GUCE n. C 191 del 29 luglio 1992.

<sup>62</sup> D. Dubolino, *L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo regolamento*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2004, pag. 815; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.141.

<sup>63</sup> Articolo K. 3 ad e K. 3 b.

un'azione comune entro i primi del 1993 per giungere così ad un'armonizzazione della materia. Nella stessa dichiarazione vi è già un riferimento esplicito alla possibilità da parte del Consiglio di esaminare la fattibilità di applicazione dell'articolo K.9 a dette materie.

Nonostante il passo in avanti compiuto con il Trattato di Maastricht è stato evidenziato da autorevoli autori come in realtà esso non abbia conseguito risultati apprezzabili, gli interventi hanno per lo più riguardato aspetti tecnici e ben circoscritti e sono stati direttamente condizionati dalle scelte politiche degli Stati membri<sup>64</sup>.

### 1.2.5. Il Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam<sup>65</sup> rappresenta una svolta nel modo di affrontare le materie legate all'immigrazione e all'asilo dell'Unione europea.

Firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, il Trattato pone di fatto le basi per una comunitarizzazione della materia d'asilo, esso infatti trasferisce detta materia dal Terzo al Primo pilastro permettendo in questo modo che essa non sia più oggetto della cooperazione intergovernativa, ma diventi di competenza comunitaria "sovranaazionale"<sup>66</sup>. Tuttavia risulta doveroso evidenziare come la volontà di conservare a titolo provvisorio, un ruolo decisivo per gli Stati membri ha fatto sì che il criterio dell'unanimità fosse mantenuto per i primi cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato<sup>67</sup>.

La materia inerente l'asilo è inserita all'interno del Titolo IV, incluso direttamente nel Trattato CE e intitolato: *Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*.

Il primo articolo del Titolo IV, l'articolo 61 stabilisce un periodo di cinque anni entro il quale il Consiglio avrebbe dovuto adottare misure volte ad assicurare la libera

---

<sup>64</sup> G. Cellamare, *La disciplina*, cit., pag.26; D. Dubolino, *L'identificazione dello Stato competente*, cit., pagg. 816-817; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag. 141.

<sup>65</sup> Trattato di Amstrdam, GUCE n. C 340 del 10 novembre 1997.

<sup>66</sup> UNHCR, *Towards a common european asylum system*, in C. D. Urbano De Sousa, P. De Bruycker, *The emergence of a european asylum policy*, Bruxelles, 2004, pag. 229; M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo*, cit., pag. 53; ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 27.

<sup>67</sup> Articolo 67 TCE, D. Dubolino, *L'identificazione dello Stato competente*, cit., pag. 816; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.145.

circolazione delle persone insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, asilo e immigrazione<sup>68</sup>.

L'articolo 63 al paragrafo 1 prevede l'adozione da parte del Consiglio, entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e a norma della Convenzione di Ginevra e degli altri trattati pertinenti, di misure di asilo aventi ad oggetto: criteri e meccanismi per determinare lo Stato membro responsabile per l'esame della domanda di asilo (lettera a); norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (lettera b); norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di Paesi terzi (lettera c); norme minime sulle procedure applicabili dagli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato (lettera d).

Il paragrafo 2 dell'articolo 63 prevede l'adozione di norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di Paesi terzi che non possono tornare nel Paese d'origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale (lettera a); prevede inoltre un bilanciamento degli sforzi tra Stati che ricevono rifugiati e sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi (lettera b).

Il paragrafo 3 infine è dedicato alla disciplina dei visti a lungo termine e di permessi di soggiorno compresi quelli per il ricongiungimento familiare.

Nonostante i notevoli passi in avanti compiuti da queste disposizioni, l'articolo successivo<sup>69</sup> evidenzia la reticenza degli Stati membri a lasciare totalmente la loro sovranità in questa materia e prevede che ciascuno Stato membro mantenga la competenza a prendere le misure necessarie al mantenimento dell'ordine pubblico ed alla salvaguardia della sicurezza interna<sup>70</sup>.

Infine l'attenzione deve essere rivolta al Protocollo, annesso al Trattato, relativo alla concessione dell'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea<sup>71</sup>. Questo dispone che gli Stati membri "dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si considerano reciprocamente paesi d'origine sicuri".

---

<sup>68</sup> Articolo 61 TCE.

<sup>69</sup> Articolo 64 Trattato di Amsterdam.

<sup>70</sup> L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.151.

<sup>71</sup> Protocollo (n. 29) sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, del 1997.

Ciò ad eccezione dei casi in cui uno Stato membro si avvalga delle disposizioni dell'art.15 CEDU per l'adozione di misure in deroga<sup>72</sup> o sia stata avviata la procedura di cui all'articolo 7 par.1 TUE<sup>73</sup>, o ancora quando il Consiglio, ai sensi dello stesso articolo, abbia constatato una violazione grave e persistente dei principi di cui all'articolo 6 par. 1 TUE<sup>74</sup> da parte dello Stato membro di cui il richiedente è cittadino. Infine è previsto che rimane la possibilità allo Stato membro di decidere unilateralmente di esaminare la domanda, ciò però comporta l'obbligo di informare il Consiglio e di trattare la domanda sulla base di una presunzione di infondatezza.

Quanto disposto in quest'ultimo articolo ha fatto sorgere alcuni dubbi in dottrina per quanto concerne la presunzione di rispetto di tutti i diritti umani in ogni occasione in tutti gli Stati membri implicita nel Protocollo<sup>75</sup>.

Infine va citato l'annessione al Trattato del Protocollo (n. 2) riguardante l'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea; in questo modo veniva disciplinato all'interno di un unico livello legislativo l'intera materia della libera circolazione delle persone<sup>76</sup>.

### **1.2.6. Il Consiglio europeo di Tampere**

I Capi di governo degli Stati membri dell'Unione indettero nell'ottobre 1999 un Consiglio straordinario a Tampere in Finlandia, per fronteggiare le difficoltà di attuazione delle misure stabilite dal Trattato di Amsterdam ed inoltre per offrire risposte rapide ed efficaci alle situazioni d'emergenza provocate dall'arrivo in massa di profughi

---

<sup>72</sup> Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950. L'articolo 15 della Convenzione prevede che "in caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte Contraente può prendere misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in contraddizione con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale".

<sup>73</sup> Inserito a Nizza. Il Consiglio su proposta di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commission, e deliberando con la maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri, previo parere conforme del Parlamento europeo, "può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei principi di cui all'articolo 6 par. 1 TUE". In quel caso il Consiglio può rivolgere raccomandazioni a tale Stato e può anche incaricare personalità indipendenti di presentare un rapporto sulla situazione dello Stato membro in questione.

<sup>74</sup> Articolo 6 par. 1 TUE: "L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri".

<sup>75</sup> UNHCR, *Towards a common european*, cit., pagg. 231.232; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.152.

<sup>76</sup> L'*acquis* di Schengen comprende la Convenzione di Schengen, la Convenzione di Dublino e i relativi Protocolli e Accordi di adesione.

provenienti dal Kosovo<sup>77</sup>.

Nell'agenda un posto prioritario ebbero l'asilo, l'immigrazione, le politiche che riguardavano la circolazione delle persone nell'ambito dello "spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia" all'interno dell'Unione.

La conclusione numero 4 stabilisce l'impegno per la creazione di un'Europa sicura, aperta e rispettosa di quanto sancito nella Convenzione di Ginevra e negli altri importanti strumenti internazionali che tutelano i diritti dell'uomo<sup>78</sup>.

Nella conclusione numero 13 il Consiglio sottolinea "l'importanza che l'Unione e gli Stati membri riconoscono al rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo", questa affermazione di notevole rilevanza è seguita dall'impegno per l'istituzione di un regime europeo comune in materia d'asilo, basato su quanto stabilito nella Convenzione di Ginevra, "garantendo così che nessuno sia esposto nuovamente alla persecuzione e dunque mantenendo il principio di non-refoulement"<sup>79</sup>.

Nonostante le conclusioni del vertice abbiano un carattere meramente descrittivo e non prescrittivo<sup>80</sup>, alcune disposizioni contenevano un mandato da esercitarsi entro scadenze precise: nel breve termine si sarebbe dovuto attuare quanto stabilito ad Amsterdam, mentre nel lungo periodo le norme comunitarie avrebbero dovuto indirizzarsi verso l'implementazione di una procedura comune in materia d'asilo e della creazione di uno status uniforme in tutta l'Unione per coloro che hanno ottenuto l'asilo<sup>81</sup>.

### **1.2.7. La prima fase del processo di armonizzazione**

I primi passi verso l'armonizzazione comunitaria della materia dell'asilo sono caratterizzati dall'approvazione di direttive, regolamenti e decisioni. Ripercorreremo in senso cronologico le disposizioni principali.

Il primo strumento in materia fu la Decisione 2000/596/CE, con la quale il

---

<sup>77</sup> M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo*, cit., pag. 68; ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 27.

<sup>78</sup> Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, Conclusione della Presidenza n. 4.

<sup>79</sup> Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, Conclusione della Presidenza n. 13.

<sup>80</sup> ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 27.

<sup>81</sup> UNHCR, *Towards a common european*, cit., pag. 233.

Consiglio istituiva il Fondo Europeo per i Rifugiati (FER)<sup>82</sup> per il periodo 2001-2004. L'obiettivo era quello di creare un sistema di ripartizione delle risorse tra gli Stati membri al fine di equilibrare gli oneri sostenuti per l'accoglienza dei rifugiati e dei richiedenti asilo. Con questa Decisione il Consiglio sottolineava l'importanza di ovviare alle disuguaglianze tra i dispositivi di accoglienza presenti nei vari Paesi membri, poiché questi provocavano squilibri all'interno dell'Unione e facevano preferire ai richiedenti asilo alcune destinazioni piuttosto che altre. Il sostegno finanziario comunitario costituiva altresì un invito per gli Stati membri a migliorare il loro sistema di accoglienza. I destinatari del fondo sono le persone alle quali è già stato riconosciuto lo status di rifugiato o qualsiasi altra forma di protezione internazionale o di protezione temporanea ed i richiedenti asilo<sup>83</sup>.

Il secondo passo significativo compiuto dall'Unione fu l'adozione del Regolamento 2725/2000 che istituisce l'*Eurodac*<sup>84</sup>. Questo prevede la costituzione di un sistema informatizzato, con un'unità centrale dotata di una banca dati in cui vengono raccolte le impronte digitali dei richiedenti asilo trasmesse dagli Stati membri e gestita dalla Commissione per conto degli Stati, che rimangono gli unici competenti alla rilevazione delle impronte stesse<sup>85</sup>. Lo scopo del sistema *Eurodac* consiste nella determinazione dello Stato membro competente, ai sensi della Convenzione di Dublino, per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro<sup>86</sup>. Le categorie di persone di cui devono essere rilevante le impronte sono: i richiedenti asilo al momento della domanda<sup>87</sup>, per i quali il periodo di conservazione dei dati è di dieci anni, salvo cancellazione nel caso di acquisto della cittadinanza di uno Stato membro<sup>88</sup> e congelamento nel caso di riconoscimento dello status di rifugiati<sup>89</sup>; gli stranieri fermati in occasione dell'attraversamento irregolare di una frontiera esterna<sup>90</sup>, in questo caso i

---

<sup>82</sup> Decisione 2000/596 del 28 settembre 2000 che istituisce un Fondo europeo per i rifugiati, in GUCE n. L 252 del 6 ottobre 2000.

<sup>83</sup> Articolo 3, Decisione 2000/596/CE.

<sup>84</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino, in GUCE n. L 316 del 15 dicembre 2000.

<sup>85</sup> L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.165.

<sup>86</sup> Articolo 1.1, Regolamento 2725/2000.

<sup>87</sup> Articolo 4, Regolamento 2725/2000.

<sup>88</sup> Articoli 6 e 7, Regolamento 2725/2000.

<sup>89</sup> Articolo 12, Regolamento 2725/2000.

<sup>90</sup> Articoli 8-9, Regolamento 2725/2000.

dati vengono trattenuti per due anni<sup>91</sup>; infine per i cittadini di Paesi terzi presenti illegalmente sul territorio di uno Stato membro il rilevamento delle impronte può essere effettuato solamente al fine di un confronto con quelle contenute nella banca dati centrale, per verificare in questo modo che l'interessato non abbia presentato una domanda d'asilo in un altro Stato membro, queste in ogni caso non vengono né registrate, né mantenute nel sistema<sup>92</sup>. Risulta doveroso precisare che la rilevazione delle impronte digitali viene prevista per coloro che abbiano già 14 anni d'età<sup>93</sup>, questo in conformità delle salvaguardie previste nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Vi sono poi una serie di misure volte a garantire la legalità del trattamento<sup>94</sup>. Gli Stati membri sono responsabili sia per la correttezza del rilevamento, del trattamento e della trasmissione dei dati, sia per la legalità dell'uso dei dati ricevuti dal sistema centrale; la Commissione dovrà invece prendere tutte le misure atte ad assicurare la corretta applicazione delle proprie mansioni da parte degli addetti all'unità centrale e la salvaguardia dei dati<sup>95</sup>.

Nel luglio del 2001 veniva adottata la prima Direttiva di questa prima fase del processo di armonizzazione, la Direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati<sup>96</sup>. Per protezione temporanea la Direttiva intende quel tipo di protezione di carattere eccezionale che garantisce nel caso di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi, una tutela immediata e temporanea, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione<sup>97</sup>. Attraverso questa disposizione l'Unione vuole dotarsi di uno strumento che si estenda oltre quanto disposto dalla Convenzione di Ginevra,

---

<sup>91</sup> Articolo 11, Regolamento 2725/2000.

<sup>92</sup> Articolo 11, Regolamento 2725/2000.

<sup>93</sup> Considerando numero 6 e articolo 4, Regolamento 2725/2000.

<sup>94</sup> L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.166.

<sup>95</sup> Articolo 13, Regolamento 2725/2000.

<sup>96</sup> Direttiva 2001/55/CE del 20 luglio 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, in GUCE n. L 212 del 7 agosto 2001.

<sup>97</sup> Articolo 2, Direttiva 2001/55/CE.

rivolgendosi non solo a chi fugge da un fondato timore di persecuzione, ma anche a chi fugge da violazioni dei diritti umani e da conflitti armati; inoltre essa viene concessa per un periodo di tempo determinato trascorso il quale si suppone che la ragione della fuga venga meno ed il fuggiasco possa rimpatriare<sup>98</sup>. La Direttiva stabilisce infatti che la durata massima del periodo di protezione temporanea sia pari ad un anno e può essere prorogata automaticamente di sei mesi in sei mesi, per la durata massima di un anno. Il Consiglio può in ogni caso prorogarla per un ulteriore anno qualora persistano le ragioni che la hanno avviata, giungendo così ad un massimo totale di tre anni<sup>99</sup>. La protezione temporanea cessa al raggiungimento della durata massima o in qualsiasi momento per effetto di una decisione del Consiglio, il quale deve prima accertare che la situazione nel Paese d'origine consenta un rimpatrio sicuro e stabile alle persone a cui è stata concessa la protezione<sup>100</sup>. Infine la Direttiva prevede che quanto da essa disposto non precluda la possibilità per gli individui di presentare in qualsiasi momento domanda d'asilo, e che, nel caso in cui l'esame di dette domande non sia completato al termine del periodo di protezione temporanea, esso venga comunque portato a termine in seguito a questo<sup>101</sup>. Sebbene questa disposizione abbia un carattere incoraggiante, poche righe dopo la Direttiva prevede che gli Stati membri possano ritirare la protezione temporanea nel caso in cui l'individuo presenti domanda d'asilo<sup>102</sup>, con questa previsione si palesa un evidente disincentivo a presentare una domanda d'asilo anche da parte di chi ne avrebbe pienamente diritto<sup>103</sup>.

Pochi mesi prima dell'adozione della Direttiva sulla protezione temporanea veniva firmato il Trattato di Nizza, entrato in vigore il 1° febbraio 2003<sup>104</sup>. Per ciò che

---

<sup>98</sup> ECRE, *Position on temporary protection in the context of the Need for a Supplementary Refugee Definition*, Position Paper, 1997. Disponibile al seguente indirizzo:

[http://www.ecre.org/files/Temporary\\_Protection.pdf](http://www.ecre.org/files/Temporary_Protection.pdf)

<sup>99</sup> Articolo 4, Direttiva 2001/55/CE.

<sup>100</sup> Articolo 6, Direttiva 2001/55/CE.

<sup>101</sup> Articolo 17, Direttiva 2001/55/CE.

<sup>102</sup> Articolo 19, Direttiva 2001/55/CE.

<sup>103</sup> ECRE, *Information Note on the Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, 2001. Disponibile al seguente indirizzo:

<http://www.ecre.org/files/tpsumm.doc>

<sup>104</sup> Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione europea, i Trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, sottoscritto il 26 febbraio 2001 ed entrato in vigore il 1° marzo 2003, in GUCE n. L 80 del 10 marzo 2003.

concerne la materia in esame il Trattato di Nizza ha introdotto, con il nuovo articolo 67 par. 5, la possibilità di applicare la procedura di codecisione nelle materie di cui all'articolo 63 par.1 e par.2 lettera a) senza limiti temporali, a condizione che il Consiglio abbia preliminarmente adottato, ai sensi della procedura di cui all'articolo 67 par.1, "una normativa comunitaria che definisca le norme comuni e i principi essenziali che disciplinano le materie"<sup>105</sup>. Al Trattato sono inoltre allegati un Protocollo e una Dichiarazione<sup>106</sup>. Il Protocollo stabilisce che dal 1 maggio 2004 le misure di cui all'articolo 66 vengono prese dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo. Nella Dichiarazione gli Stati membri esprimono il loro accordo affinché il Consiglio, a partire dal 1° maggio 2004 deliberi secondo la procedura di cui all' articolo 251 per adottare le misure previste all'articolo 62.3 e all'articolo 63.3 lettera b) ed inoltre gli Stati membri convengono sull'opportunità che il Consiglio si adoperi per rendere applicabile entro il 1 maggio 2004 o al più presto dopo tale data, la procedura di cui all'articolo 251 agli altri settori previsti dal Titolo IV.

Nell'ambito del Consiglio europeo di Nizza è stata inoltre proclamata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>107</sup>. La Carta ribadisce il diritto di asilo, quale è garantito dalla Convenzione di Ginevra, dal relativo Protocollo e a norma del Trattato istitutivo Ce<sup>108</sup>, ed inoltre prevede il divieto di espulsioni collettive o individuali verso uno Stato nel quale la persona rischi di essere sottoposta alla pena di morte, alla tortura o ad altre pene o trattamenti inumani o degradanti<sup>109</sup>.

Nel febbraio del 2003 veniva adottato il Regolamento 343/2003 detto anche "Dublino II"<sup>110</sup>, il quale sostituisce la Convenzione di Dublino<sup>111</sup>. Come per la

---

<sup>105</sup> L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.147.

<sup>106</sup> Protocollo relativo all'articolo 67 del Trattato che istituisce la Comunità europea e Dichiarazione relativa all'articolo 67 del Trattato che istituisce la comunità europea.

<sup>107</sup> Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata il 7 dicembre 2000, in GUCE C 364 del 18 dicembre 2000.

<sup>108</sup> Articolo 18, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>109</sup> Articolo 19, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>110</sup> Regolamento CE n. 343/2003 del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, in GUCE n. L 050 del 25 febbraio 2003.

<sup>111</sup> A. Nicol QC, *From Dublin Convention to Dublin Regulation: a Progressive Move*, in A. Baldacchini, E. Guild, H. Toner (a cura di), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Portland, 2007, pag. 265.

Convenzione, la funzione di tale regolamento è duplice: da un lato si vuole garantire al richiedente asilo che la propria domanda venga esaminata da un Paese membro, dall'altro si vuole impedire la proposizione da parte dello stesso soggetto di molteplici domande di asilo in diversi Paesi membri<sup>112</sup>. La soluzione a questi due fenomeni viene individuata nella cosiddetta *one chance rule*, nella regola cioè in base alla quale, ogni individuo all'interno del territorio dell'Unione, ha diritto ad un'unica possibilità di esame della propria domanda di riconoscimento dello status<sup>113</sup>. Quale sia lo Stato competente all'esame di una domanda d'asilo è individuato da una gerarchia di criteri che rimangono pressoché invariati rispetto a quanto disposto dalla Convenzione di Dublino. Il primo di essi resta quello dell'unità familiare: Stato competente ad esaminare la domanda di asilo sarà quello in cui si trova legalmente un familiare del minore non accompagnato<sup>114</sup>, o in cui un familiare del richiedente gode dello status di rifugiato<sup>115</sup>, o abbia richiesto asilo<sup>116</sup>. Quando non soccorra il criterio dell'unità familiare, entra in gioco il secondo criterio: si va a verificare se il richiedente sia in possesso di un visto o di un permesso di soggiorno in corso di validità o scaduto; in questo caso sarà responsabile ad esaminare la domanda lo Stato che ha rilasciato tale documento, se il richiedente è in possesso di più visti o più permessi di soggiorno, la competenza è dello Stato che ha rilasciato il documento della validità più lunga<sup>117</sup>. Viene mantenuto senza variazioni anche il criterio della responsabilità per l'ingresso irregolare: sarà responsabile lo Stato membro la cui frontiera sia stata attraversata per prima entrando illegalmente da un paese terzo<sup>118</sup>. Infine resta invariata la norma residuale, in base alla quale, qualora nessuno dei precedenti criteri sia applicabile, è competente all'esame lo Stato membro a cui la domanda è stata presentata<sup>119</sup>. Come rilevato da più parti il

---

<sup>112</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Milano, 2004, pag.1224; D. Dubolino, *L'identificazione dello Stato competente*, cit., pag. 833; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pagg.159-160; U. Brandl, *Distribution of Asylum Seekers in Europe? Dublin II Regulation Determining the Responsibility for Examining an Asylum Application*, in C. D. Urbano De Sousa, P. De Bruycker, *The emergence of a european asylum policy*, Bruxelles, 2004, pag. 33.

<sup>113</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag.1224; U. Brandl, *Distribution of Asylum Seekers*, cit., pag. 35.

<sup>114</sup> Articolo 6, Regolamento 343/2003.

<sup>115</sup> Articolo 7, Regolamento 343/2003.

<sup>116</sup> Articolo 8, Regolamento 343/2003.

<sup>117</sup> Articolo 9, Regolamento 343/2003.

<sup>118</sup> Articolo 10, Regolamento 343/2003.

<sup>119</sup> Articolo 13, regolamento 343/2003.

Regolamento riproduce gli aspetti deficitari della Convenzione di Dublino<sup>120</sup>, ed anzi per alcuni versi sembra introdurre delle misure restrittive ai danni dei richiedenti asilo<sup>121</sup>. Spicca tra tutte la cosiddetta *sovereignty clause*<sup>122</sup>, la quale prevede che uno Stato membro, diverso da quello a cui spetterebbe l'esame della domanda d'asilo secondo i criteri previsti nel Regolamento, può decidere di esaminare la richiesta, contrariamente a quanto stabilito nell'articolo 3.4 della Convenzione di Dublino, senza previo consenso dell'interessato.

L'unica riformulazione effettuata dal Regolamento più garantista nei confronti dei richiedenti asilo<sup>123</sup>, seppur minimalmente, si può rinvenire nella cosiddetta *clausola umanitaria*<sup>124</sup>, la quale prevede che uno Stato membro possa richiedere ad un altro Stato membro di esaminare una domanda d'asilo, allo scopo di riunificare membri della stessa famiglia o altri parenti a carico, in particolare nel caso di individui che siano dipendenti dall'assistenza di un'altra persona, o minori; se il secondo Stato membro acconsente alla richiesta prima che avvenga il trasferimento, i richiedenti devono dare il loro consenso.

Infine va rilevato che il Regolamento richiama più volte la necessità di garantire la coerenza tra le disposizioni in esso contenute ed il Regolamento 2725/2000, a tal fine prevede la fissazione di norme relative all'istituzione di linee di comunicazione elettroniche sicure tra le autorità responsabili in ogni Stato membro degli obblighi posti dal Regolamento stesso<sup>125</sup>.

Nel gennaio del 2003 l'Unione decideva di dotarsi della Direttiva 2003/9 contenente le regole minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo<sup>126</sup>. La Direttiva stabilisce importanti obblighi per gli Stati membri in materia di accoglienza, informazione, assistenza sanitaria, libera circolazione, lavoro, istruzione e formazione

---

<sup>120</sup> L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag.161.

<sup>121</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag.1228; D. Dubolino, *L'identificazione dello Stato competente*, cit., pagg. 835-836; L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag. 162.

<sup>122</sup> Articolo 3.3, Regolamento 343/2003.

<sup>123</sup> U. Brandl, *Distribution of Asylum Seekers*, cit., pag. 55.

<sup>124</sup> Articolo 15, Regolamento 343/2003.

<sup>125</sup> Articolo 22, Regolamento 343/2003.

<sup>126</sup> Direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in GUCE n. L 31 del 6 febbraio 2003.

professionale dei richiedenti asilo<sup>127</sup>. In essa si stabilisce ad esempio che è obbligo dello Stato fornire al richiedente, entro quindici giorni dalla presentazione della domanda, le informazioni relative ai benefici di cui il soggetto può godere e agli obblighi cui è tenuto a rispettare, inoltre il richiedente va anche informato di quali organizzazioni o gruppi possano fornirgli assistenza legale, tutto ciò deve essere fatto in una lingua comprensibile dal soggetto<sup>128</sup>. Per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale è previsto che sia consentito l'accesso dei minori al sistema scolastico, e che tale concessione non sia revocata al raggiungimento della maggiore età tuttavia viene anche previsto che l'istruzione possa essere impartita nei centri di accoglienza<sup>129</sup>. Questa disposizione seppure in parte giustificata dalle difficoltà che possono sorgere nell'inserimento scolastico di un minore che non conosce la lingua del Paese in cui si trova, fanno emergere qualche perplessità sul rischio che tale prassi possa dar vita a situazioni di ghettizzazione<sup>130</sup>. Per quanto concerne il lavoro è compito degli Stati stabilire un periodo di tempo, decorso il quale i soggetti vi abbiano accesso, questo comunque non può superare un anno dalla presentazione della domanda, inoltre si specifica che l'accesso al mercato del lavoro non può essere revocato durante i procedimenti di ricorso<sup>131</sup>. Per quanto riguarda le condizioni materiali dell'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, queste sono disciplinate in modo tale da garantire ai soggetti una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento dei richiedenti<sup>132</sup>. Successivamente sono stabilite le modalità relative alle condizioni materiali dell'accoglienza riguardanti principalmente l'alloggio: gli stati sono tenuti ad alloggiare i richiedenti in luoghi consoni, siano essi case private, hotel, centri d'accoglienza o stanze adibite all'alloggio dei richiedenti alla frontiera, dove sia comunque tutelata la vita familiare, dove sia possibile comunicare con i parenti e dove l'UNHCR o altre

---

<sup>127</sup> J. Handoll, *Directive 2003/9 on Reception Conditions of Asylum Seekers: Ensuring "Mere Subsistence" or a "dignified Standard of Living"*, in A. Baldacchini, E. Guild, H. Toner (a cura di), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Portland, 2007, pagg. 206-207.

<sup>128</sup> Articolo 5, Direttiva 2003/9/CE.

<sup>129</sup> Articolo 10, Direttiva 2003/9/CE.

<sup>130</sup> L. Zagato, *Le competenze della UE in materia di asilo*, cit., pag. 182; ECRE, *Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, 2003. Disponibile al seguente indirizzo:

<http://www.ecre.org/files/infonote.pdf>

<sup>131</sup> Articolo 11, Direttiva 2003/9/CE.

<sup>132</sup> Articolo 13, Direttiva 2003/9/CE.

organizzazioni che si occupano di rifugiati abbiano pieno accesso<sup>133</sup>. L'articolo successivo afferma che l'assistenza sanitaria deve comprendere quanto meno le prestazioni di pronto soccorso e il trattamento essenziale delle malattie<sup>134</sup>. Infine un aspetto molto rilevante riguarda la speciale tutela concessa a categorie di persone particolarmente vulnerabili: minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture o violenze; per ognuna di queste categorie gli Stati sono tenuti a considerare la particolare situazione individuale e ad intervenire con servizi di assistenza sanitaria e psichica<sup>135</sup>.

Nonostante la volontà di creare degli standard minimi relativi all'accoglienza, è stato sottolineato come la Direttiva eluda questi buoni propositi. Molte previsioni lasciano ampio margine di discrezionalità agli Stati membri e questo oltre che a far permanere consistenti differenze tra i vari Paesi, renderà possibile che ogni stato opti per soluzioni più vicine agli interessi nazionali e questo potrebbe malauguratamente comportare una progressiva erosione dei livelli di protezione offerta<sup>136</sup>.

Un brevissimo accenno va fatto alla Direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare<sup>137</sup>, questa trova applicazione, ai fini del nostro elaborato, nel caso in cui ad un membro della famiglia sia stato riconosciuto lo status di rifugiato. Secondo quanto stabilito dalla norma gli Stati membri devono autorizzare il ricongiungimento per il coniuge sposato e per i figli minorenni. Gli altri componenti del nucleo familiare: figli maggiorenni a carico, ascendenti o affini potranno raggiungere il familiare detentore dello status solamente se l'ordinamento dello Stato membro lo consenta; infine il ricongiungimento con il convivente sarà disciplinato dagli Stati, in ogni caso la relazione deve essere stabile duratura e debitamente comprovata<sup>138</sup>. Vi è comunque la possibilità per gli Stati membri di concedere il ricongiungimento di altri familiari a carico

---

<sup>133</sup> Articolo 14, Direttiva 2003/9/CE.

<sup>134</sup> Articolo 15, Direttiva 2003/9/CE.

<sup>135</sup> Articolo 17, Direttiva 2003/9/CE.

<sup>136</sup> ECRE, *Broken Promises-Forgotten Principles. An ECRE evaluation of the Development of EU minimum standards for Refugee protection Tampere 1999-Brussels 2004*, 2004. Disponibile al seguente indirizzo: [http://www.ecre.org/files/Tampere\\_June04.pdf](http://www.ecre.org/files/Tampere_June04.pdf)

<sup>137</sup> Direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003 relativa al diritto di ricongiungimento familiare, in GUCE n. L 251 del 3 ottobre 2003.

<sup>138</sup> Articolo 4, Direttiva 2003/86/CE.

del rifugiato<sup>139</sup>. Ed inoltre la Direttiva afferma che non c'è bisogno che il rifugiato, prima di farsi raggiungere dai suoi familiari, abbia soggiornato sul territorio per un certo periodo di tempo<sup>140</sup>. Sebbene quest'ultima previsione possa considerarsi positiva, non si può affermare lo stesso per quel che riguarda il concetto di nucleo familiare. Demandare agli ordinamenti degli Stati membri il compito di consentire o meno il ricongiungimento di figli maggiorenni o ascendenti risulta limitante e fonte di differenziazione tra i vari Stati membri<sup>141</sup>.

A qualche mese di distanza dalla Direttiva sul ricongiungimento familiare, il Consiglio approvava la Direttiva sulla "qualifica" di rifugiato: la numero 2004/83/CE<sup>142</sup>. La Direttiva stabilisce i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, nonché per l'accesso alla protezione sussidiaria. È proprio questa la novità di maggior rilievo introdotta dalla Direttiva<sup>143</sup>, essa consiste nello stabilire uno status di protezione sussidiaria per quei cittadini di paesi terzi o apolidi che, pur non possedendo i requisiti per essere riconosciuti rifugiati, hanno fondate ragioni per ritenere che, una volta ritornati nel paese d'origine, sarebbero esposti al rischio di subire un grave danno<sup>144</sup>. Tale danno fa riferimento alla condanna a morte o all'esecuzione, alla tortura o a qualsiasi altra forma di trattamento inumano o degradante o alla minaccia alla vita a causa di violenza indiscriminata derivante da conflitti armati<sup>145</sup>.

La Direttiva ha inoltre introdotto due elementi molto importanti per ciò che concerne il diritto d'asilo. In primo luogo, estremamente rilevante ai fini della nostra trattazione, risulta l'inserimento tra gli atti di persecuzione di quelle azioni

---

<sup>139</sup> Articolo 10, Direttiva 2003/86/CE.

<sup>140</sup> Articolo 12, Direttiva 2003/86/CE.

<sup>141</sup> ECRE, *Information Note on the Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, 2003. Disponibile al seguente indirizzo:

<http://www.ecre.org/files/frdirective.pdf>

<sup>142</sup> Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in GUCE n. L 304 del 30 settembre 2004.

<sup>143</sup> J. McAdam, *Complementary protection in International Refugee Law*, Oxford, 2007, pagg. 53-59; J. McAdam, *The European Union qualification Directive: the creation of a subsidiary protection regime*, in *International Journal of refugee law*, 2005, pagg. 461-516.

<sup>144</sup> Articolo 2, Direttiva 2004/83/CE; M. T. Gil-Bazo, *Refugee Status and the Right to Asylum*, in A. Baldacchini, E. Guild, H. Toner (a cura di), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Portland, 2007, pag. 241.

<sup>145</sup> Articolo 15, Direttiva 2004/83/CE.

specificatamente dirette contro un sesso<sup>146</sup>. Inoltre l'articolo successivo specificando quali siano i motivi di persecuzione chiarisce cosa si debba intendere per appartenenza ad un particolare gruppo sociale, la Direttiva afferma che possa considerarsi tale un gruppo fondato sulla caratteristica comune dell'orientamento sessuale e che anche considerazioni di genere possano valere; nonostante venga subito precisato che le considerazioni di genere non costituiscono di per sé stesse una presunzione di applicabilità dell'articolo<sup>147</sup>, si può affermare che quest'apertura da parte dell'Unione getti le premesse per un'applicazione estensiva della Convenzione di Ginevra nei confronti di richiedenti asilo donne<sup>148</sup>. In secondo luogo la Direttiva ha individuato come agenti di persecuzione anche gli attori non statali, specificando che questi possono essere partiti o organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio o soggetti non statali qualora si dimostri che, i soggetti su cui incombe l'obbligo, non siano in grado o non vogliano offrire protezione contro la persecuzione e i danni gravi<sup>149</sup>.

Sebbene questi aspetti possano ritenersi incoraggianti va rilevato come altri non risultino soddisfacenti a garantire un livello di protezione adeguata, ad esempio solleva perplessità la possibilità di revocare o non rinnovare lo status di rifugiato precedentemente accordato o di non accordarlo a priori, per motivi di sicurezza nazionale: questo estende le clausole di esclusione previste dalla Convenzione di Ginevra, che sono di per sé sufficienti a questo scopo<sup>150</sup>. Non soddisfacente risulta inoltre il livello di protezione accordata ai beneficiari di protezione sussidiaria, nonostante, già nel 2003 l'Unhcr si fosse espresso sull'importanza di garantire gli stessi diritti ai rifugiati e ai beneficiari di protezione sussidiaria<sup>151</sup>. La Direttiva opera

---

<sup>146</sup> Articolo 9, Direttiva 2004/83/CE.

<sup>147</sup> Articolo 10, Direttiva 2004/83/CE.

<sup>148</sup> ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 29; UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted*, 2005; ECRE, *Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted*, 2004. Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.ecre.org/files/qualpro.pdf>

<sup>149</sup> Articolo 6, Direttiva 2004/83/CE.

<sup>150</sup> Articolo 14, Direttiva 2004/83/CE; ECRE, *Broken Promises-Forgotten Principles*, cit.; ECRE, *Information Note*, cit..

<sup>151</sup> UNHCR, *Aide Memoire. Directive on Minimum Standards on Procedures for Granting and Withdrawing Refugee Status*, Geneva, 2003. Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/43661fd62.pdf>

infatti una sistematica distinzione tra i due status, attribuendo ai beneficiari di protezione sussidiaria un livello inferiore di diritti rispetto a quelli garantiti ai rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra<sup>152</sup>. Ad esempio per quanto riguarda l'accesso al mondo del lavoro: la norma dispone che i rifugiati ne abbiano libero accesso, sia come lavoratori subordinati che come lavoratori dipendenti, per i beneficiari di protezione sussidiaria invece questa possibilità può subire delle deroghe a seconda delle regole di priorità stabilite dalle leggi nazionali per il mercato del lavoro<sup>153</sup>. Questa disposizione pregiudica indubbiamente la possibilità di integrazione delle persone, anche perché le rende dipendenti dall'assistenza sociale<sup>154</sup>. Sempre per quanto riguarda l'integrazione si trova un'altra notevole differenza tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria: se per i primi lo Stato ha l'obbligo di organizzare programmi volti a facilitarne l'integrazione, per i secondi tali percorsi vengono attivati solamente qualora lo Stato lo ritenga necessario<sup>155</sup>.

Risulta evidente come queste disposizioni siano inadeguate, sia i rifugiati che i beneficiari di protezione sussidiaria hanno un fondato timore per fuggire e conseguentemente a entrambe le categorie devono essere garantiti gli stessi standard di protezione e integrazione<sup>156</sup>. Appare quindi chiaro come nonostante l'introduzione di significative novità, la Direttiva non abbia raggiunto appieno l'obiettivo che si era posta.

Con la precedente disposizione può ritenersi conclusa la prima parte del processo di armonizzazione europeo in materia d'asilo. Sicuramente l'Unione<sup>157</sup> ha compiuto dei passi in avanti e ha definito degli standard comuni, non si è però ancora giunti all'accordo di uno dei più importanti strumenti in materia, ovvero l'adozione di una Direttiva relativa agli standard minimi sulle procedure. Questo mancato raggiungimento può essere attribuito alla scarsa volontà politica da parte degli Stati membri di tradurre gli impegni assunti a Tampere in disposizioni vincolanti, si ritiene

---

<sup>152</sup> ECRE, *Broken Promises-Forgotten Principles*, cit.; Amnesty International, *The european Union. Now more free, secure and just? Amnesty International's human rights assessment of the Tampere agenda*, Brussels, 2004.

<sup>153</sup> Articolo 26, Direttiva 2004/83/CE.

<sup>154</sup> ECRE, *Broken Promises-Forgotten Principles*, cit..

<sup>155</sup> Articolo 33, Direttiva 2004/83/CE.

<sup>156</sup> ECRE, *Broken Promises-Forgotten Principles*, cit..

<sup>157</sup> Risulta doveroso segnalare che il 1° maggio 2004 si era compiuto l'allargamento dell'Unione ad altri dieci Stati europei.

piuttosto che gli Stati abbiano cercato di definire un minimo comun denominatore che lasciasse allo stesso tempo ampia discrezione ad ogni Paese circa le disposizioni da attuare<sup>158</sup>.

### 1.2.8. La seconda fase del processo di armonizzazione

La seconda fase del processo di armonizzazione si apre alla fine del 2004 con il Consiglio europeo di Bruxelles<sup>159</sup>. Durante quest'incontro i capi di Stato e di Governo dell'Unione approvano un documento programmatico per gli anni futuri: il Programma dell'Aja, volto al rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea<sup>160</sup>. Il Programma si pone come obiettivo il superamento della prassi della ricerca del minimo comun denominatore e conseguentemente l'implementazione di un Sistema Unico Europeo di Asilo, ovvero la creazione di un insieme di regole comuni per tutti gli Stati membri entro il 2010, regole che inglobino sia uno status uniforme di chi gode del diritto d'asilo o di protezione sussidiaria, sia di una procedura comune per il riconoscimento dello stesso<sup>161</sup>.

Il primo passo in questo senso è stato compiuto con il rinnovo del FER, attraverso la Decisione 2004/94/CE<sup>162</sup> per il periodo 2005-2010, questa è stata successivamente abrogata dalla Decisione 573/2007/CE<sup>163</sup>, la quale fissa l'entità da destinarsi al Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013. Si può ritenere positiva la volontà di incrementare la quantità di fondi da destinarsi ai rifugiati, supponendo che attraverso una maggiore disponibilità economica gli Stati membri possano implementare misure più adeguate per la protezione e l'integrazione dei rifugiati.

---

<sup>158</sup> ECRE, *Broken Promise-Forgotten Principles*, cit..

<sup>159</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, 4 e 5 novembre 2004.

<sup>160</sup> Programma dell'Aja. Rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, in allegato alle Conclusioni della Presidenza, 4 e 5 novembre 2004.

<sup>161</sup> A. Baldacchini, H. Toner, *From Amsterdam and Tampere to The Hague: an Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law*, in A. Baldacchini, E. Guild, H. Toner (a cura di), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Portland, 2007, pag. 18.

<sup>162</sup> Decisione 2004/094/CE del 2 dicembre 2004 che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2005-2010, in GUCE n. L 381 del 28 dicembre 2004.

<sup>163</sup> Decisione 573/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati per il periodo 2008-2013, nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori" che abroga la decisione 2004/904/CE del Consiglio, in GUCE n. L 144 del 6 giugno 2007.

Il passo successivo e sicuramente il più importante di questa seconda fase è costituito dall'adozione della Direttiva sulle procedure, la numero 2005/85/CE<sup>164</sup>. Questa disposizione nei 46 articoli che la compongono prevede tre gruppi di norme: principi e garanzie fondamentali connessi alla procedura dell'asilo, procedure di primo grado da applicarsi nella fase decisionale ed infine procedure di ricorso.

Per quanto concerne le garanzie procedurali la Direttiva stabilisce che la decisione sulla domanda d'asilo venga presa in modo individuale, obiettivo ed imparziale<sup>165</sup>, che sia comunicata per iscritto all'interessato<sup>166</sup>, che in caso di respingimento sia accompagnata da motivazioni de jure e de facto ed inoltre che la notificazione della decisione debba avvenire in tempi ragionevoli e con modalità appropriate richiedendo anche la presenza di un interprete se necessario<sup>167</sup>. Per quanto concerne l'assistenza giuridica la disposizione prevede che il richiedente possa consultare un legale<sup>168</sup>, tuttavia l'assistenza sarà garantita gratuitamente solamente qualora al richiedente non sia stato riconosciuto lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria. Sempre in questo gruppo di norme emerge l'inadeguatezza delle disposizioni sul trattenimento<sup>169</sup>, la Direttiva infatti non chiarisce cosa si debba intendere per trattenimento, né stabilisce i criteri in base ai quali si possa procedere alla restrizione della libertà del richiedente in particolare facendo riferimento alla sua durata. Un altro profilo che suscita perplessità è quanto disposto successivamente riguardo la designazione di Paesi terzi considerati sicuri<sup>170</sup>. Gli Stati Membri possono dichiarare inammissibile una domanda d'asilo di un richiedente che abbia la cittadinanza o se apolide abbia risieduto in uno Stato che l'Unione considera Paese terzo sicuro. La problematicità di quanto disposto consiste nel fatto che un Paese può essere considerato sicuro anche nell'ipotesi in cui, pur avendo ratificato la

---

<sup>164</sup> Direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in GUCE n. L 326 del 13 dicembre 2005.

<sup>165</sup> Articolo 7, Direttiva 2005/85/CE.

<sup>166</sup> Articolo 8, Direttiva 2005/85/CE.

<sup>167</sup> Articolo 9, Direttiva 2005/85/CE.

<sup>168</sup> Articolo 15 Direttiva 2005/85/CE; ECRE, *Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*, 2006. Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.ecre.org/files/Infnotprocdir.pdf>.

<sup>169</sup> Articolo 18 Direttiva 2005/85/CE; ECRE, *Information Note on the Council Directive 2005/85/EC*, cit..

<sup>170</sup> Articolo 27, Direttiva 2005/85/CE.

Convenzione di Ginevra, non abbia però dato attuazione ad una procedura di asilo, può addirittura essere considerato Paese terzo sicuro uno Stato che non ha ratificato la Convenzione del '51. L'uso del concetto di Paese terzo sicuro può essere fonte di discriminazione tra rifugiati a seconda della nazionalità, contrariamente a quanto disposto dalla Convenzione di Ginevra. L'incongruenza è evidente, un Paese non può essere considerato astrattamente sicuro per tutti gli individui, deve essere compito dello Stato Membro accertare la reale sicurezza di un Paese attraverso un esame accurato della domanda<sup>171</sup>.

La conclusione generale evidenzia come questa Direttiva non raggiunga l'obiettivo che si era prefissata, offrendo una serie di norme procedurali piuttosto che una procedura standard, essa rivela palesemente come gli Stati Membri continuino ad essere reticenti nell'implementare un sistema comune in materia d'asilo e più attenti ai confini nazionali piuttosto che a quelli dell'Unione<sup>172</sup>.

La Commissione Europea nel giugno del 2007 ha presentato il Libro Verde sul futuro regime europeo in materia d'asilo<sup>173</sup>. La Commissione si prefigge come obiettivo la creazione di un regime comune europeo in materia d'asilo quale parte integrante di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per fare dell'Unione Europea uno spazio di protezione unico basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra. Attraverso questo documento la Commissione vuole avviare un ampio processo di consultazione che porti all'individuazione degli scopi da raggiungere in questa seconda fase di creazione del regime comune europeo. Se nella prima fase l'obiettivo era quello di armonizzare gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, in questa seconda gli sforzi dell'Unione saranno volti al conseguimento di un livello di protezione più elevata e più uniforme, oltre a garantire una maggiore solidarietà tra i vari Stati membri. Il Libro prosegue con una disamina degli strumenti sino a qui adottati dall'Unione, rilevando

---

<sup>171</sup> UNHCR, *Provisional Comments on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for granting and Withdrawing Refugee Status*, 2005; ECRE, *Information Note on the Council Directive 2005/85/EC*, cit..

<sup>172</sup> C. Costello, *The Asylum Procedures Directive in Legal Context: Equivocal Standards Meet General Principles*, in *From Amsterdam and Tampere to The Hague: an Overview of Five Years of EC Immigration and Asylum Law*, in A. Baldacchini, E. Guild, H. Toner (a cura di), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Portland, 2007, pagg. 192-193.

<sup>173</sup> COM (2007) 301, *Libro verde sul futuro comune regime europeo in materia d'asilo*, 6 giugno 2007, Bruxelles.

per ciascuno di questi gli aspetti positivi, ma anche evidenziando gli aspetti lacunosi e bisognosi di essere integrati con nuove disposizioni. Il rapporto si conclude invitando l'Unione Europea a concordare una politica comune in materia d'asilo, alla luce del fatto che: "l'UE viene invitata sempre più frequentemente a presentare sulla scena internazionale una visione comune delle questioni attinenti alla politica in materia di rifugiati e ad elaborare posizioni comuni da difendere presso le organizzazioni internazionali".

Si può ritenere indubbiamente che la creazione di un regime comune europeo in materia d'asilo costituisca un obiettivo ambizioso, ma d'altro canto l'Unione Europea poiché portatrice di valori democratici e di salvaguardia delle libertà fondamentali non può esimersi dal conseguire quest'obiettivo.

#### **1.2.9. Il Trattato di Lisbona**

Il Trattato di Lisbona<sup>174</sup>, firmato il 13 dicembre 2007 entrerà in vigore il 1° gennaio 2009. L'obiettivo del Trattato denominato Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che modifica senza sostituirli il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, è quello di rafforzare la capacità dell'Unione aumentando l'efficienza e l'efficacia delle istituzioni e delle procedure decisionali.

La materia dell'asilo viene disciplinata nel nuovo Titolo IV della parte terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Specificatamente è il Capo 2 del suddetto titolo, dedicato alle "Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione" a fissare le nuove regole. Il nuovo articolo 78 statuisce che "il Parlamento europeo e il Consiglio deliberando secondo la procedura ordinaria, adottano le misure" riguardanti "un sistema europeo comune di asilo" con particolare riferimento allo status uniforme sia in materia di asilo che di protezione sussidiaria<sup>175</sup>; nonché alle relative procedure comuni per la concessione e la revoca<sup>176</sup>; al sistema

---

<sup>174</sup> Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, in GUCE n. C306 del 17 dicembre 2007

<sup>175</sup> Articolo 78.2 lettera a) e b) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

<sup>176</sup> Articolo 78.2 lettera d) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

comune di protezione degli sfollati<sup>177</sup>; ai criteri e meccanismi per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda<sup>178</sup>; alle norme riguardanti l'accoglienza<sup>179</sup> e al partenariato e cooperazione con gli Stati terzi al fine di gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea<sup>180</sup>. Il paragrafo 3 dell'articolo 78 prevede la possibilità di adottare misure temporanee a beneficio degli Stati che "debbono affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi".

Infine risulta doveroso rilevare quanto previsto dall'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, il quale stabilisce che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea diviene legalmente vincolante, assumendo quindi lo stesso valore giuridico degli altri Trattati. Il Trattato fornisce inoltre una nuova base giuridica per l'adesione dell'Unione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

---

<sup>177</sup> Articolo 78.2 lettera c).

<sup>178</sup> Articolo 78.2 lettera e).

<sup>179</sup> Articolo 78.2 lettera f).

<sup>180</sup> Articolo 78.2 lettera g).

## Capitolo 2

### Le donne rifugiate

#### 2.1. Approccio di genere al diritto internazionale dei rifugiati

Le esperienze vissute dalle donne in fuga, le persecuzioni da esse subite e le difficoltà che incontrano durante la procedura di riconoscimento dello status di rifugiate conferiscono alla loro situazione una decisa specificità.

Quando i padri fondatori della Convenzione sullo status dei rifugiati del 1951 diedero vita a quella che sarebbe poi diventata la Magna Charta del diritto internazionale dei rifugiati, decisero che per poter considerare un individuo rifugiato, questo doveva dimostrare un fondato timore di persecuzione basato sulla razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche. Essi non omisero deliberatamente la persecuzione basata sul genere, semplicemente non la considerarono<sup>1</sup>.

Le delegazioni governative, a composizione esclusivamente maschile, che presero parte alla redazione della Convenzione prestarono principalmente attenzione a dar vita ad un trattato che risolvesse la situazione di migliaia di rifugiati europei in seguito alle tragiche vicende della seconda guerra mondiale.

In quegli anni la priorità era dunque rappresentata dalla risoluzione del problema degli esuli europei, non si aveva ancora avuto modo di maturare sufficiente sensibilità per le questioni riguardanti le tematiche di genere, ed in particolare non era avvenuto il riconoscimento e non vi era la consapevolezza delle specifiche forme di persecuzione sofferte dalle donne e dalle complessità legate alla loro fuga<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Kumin, *Gender: Persecution in the spotlight*, in *Refugees*, 2001, pag. 12. Così come chiarito dal Consiglio d'Europa nel 1998, per genere si deve intendere la definizione socialmente costruita di donne e uomini. È l'immagine sociale della diversità di sesso biologica, determinata dalla concezione dei compiti, delle funzioni e dei ruoli attribuiti a donne e uomini nella società e nella sfera pubblica e privata. È una definizione di femminilità e mascolinità culturalmente specifica, che come tale varia molto nello spazio e nel tempo. Genere non è solo una definizione socialmente costruita di donne e uomini, è anche una definizione culturalmente costruita della relazione tra i sessi.

<sup>2</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender. Law and Process*, Bristol, 2001, pag. 6; T. Spijkerboer, *Gender and Refugee Status*, Aldershot, 2000, pag. 1; S. Forbes Martin, *Refugee women*, Lanham, 2004, pag. 26; G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere della definizione di rifugiato*, in *Genesis*, 2004, pag. 68; R. Haines QC, *Gender-related*

Solamente nel corso degli anni settanta le peculiarità di cui sono portatrici le donne iniziarono ad assumere rilievo.

Nel 1975, Anno Internazionale della donna<sup>3</sup>, si tenne a Città del Messico la prima Conferenza mondiale sulle donne<sup>4</sup>, in quell'occasione, unitamente alla Dichiarazione di Città del Messico sull'eguaglianza di uomini e donne e il loro contributo allo sviluppo e alla pace, e, ad un numero considerevole di Risoluzioni su temi diversi come l'educazione, la salute, i diritti dei popoli; la Conferenza adottò un Piano d'Azione mondiale per la realizzazione degli obiettivi dell'Anno Internazionale della donna e contestualmente venne proposto che il decennio 1975-1985 fosse proclamato Decennio delle Nazioni Unite per la donna<sup>5</sup>. Questa crescente sensibilità nei confronti delle tematiche connesse alle donne portò, nel 1979, all'adozione della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne<sup>6</sup>.

La Convenzione rappresenta il riconoscimento ed il primo sforzo significativo di dar vita ad un corpus di diritto internazionale dei diritti umani che avesse come oggetto di riferimento le donne.

La successiva conferenza mondiale delle donne si svolse a Copenhagen nel 1980: in quella sede venne adottato il Programma d'azione per la seconda metà del decennio e si incominciò a mettere a fuoco la questione della violenza nei confronti della donna, in particolare quella esercitata nel contesto familiare<sup>7</sup>.

A distanza di cinque anni si tenne a Nairobi la terza conferenza mondiale della donna<sup>8</sup>. Questa si concluse con l'adozione delle Strategie future d'azione per il

---

*persecution*, in E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, pag. 323; A. Bloch, T. Galvin, B. Harrell-Bond, *Refugee Women in Europe: Some Aspects of the Legal and Policy Dimension*, in *International Migration*, 2000, pag. 171; N. Kelley, *The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: A Decade's Progress*, in *International Journal of refugee law*, 2002, pag. 561; UNFPA, *Lo stato della popolazione nel mondo*, Roma, 2006, pag. 58.

<sup>3</sup> L'Anno Internazionale della Donna è stato proclamato dall'Assemblea Generale con Risoluzione 3010 (XXVII) dell'11 novembre 1972.

<sup>4</sup> La prima Conferenza mondiale sulla donna si svolse a Città del Messico dal 19 giugno al 2 luglio 1975.

<sup>5</sup> La proclamazione del Decennio internazionale della donna è del Piano d'Azione è avvenuta con la Risoluzione 3520 (XXX) dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite; P. Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Padova, 2000, pagg. 16-17; P. Degani, *Politiche di genere e Nazioni Unite. Il sistema internazionale di promozione e protezione dei diritti umani delle donne*, Padova, 2005, pagg. 72-73.

<sup>6</sup> La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne è stata adottata con Risoluzione 34/180 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979, ed è entrata in vigore il 3 settembre 1981.

<sup>7</sup> La Conferenza di Copenhagen si svolse dal 14 al 31 luglio 1980.

<sup>8</sup> La Conferenza di Nairobi, incaricata di valutare i risultati del Decennio delle Nazioni Unite per la donna, si svolse dal 15 al 26 luglio 1985.

progresso delle donne e misure concrete per superare gli ostacoli alla realizzazione entro l'anno 2000, degli scopi e degli obiettivi del Decennio. Questo documento, che chiude il decennio delle Nazioni Unite per le donne, pose l'attenzione su due questioni fondamentali: da un lato ribadiva il concetto che il progresso della condizione femminile conduce allo sviluppo complessivo della società, dall'altro lato sottolineava la necessità del riconoscimento della centralità del ruolo femminile in relazione ai processi riproduttivi<sup>9</sup>.

L'attenzione crescente nei confronti delle tematiche legate alle donne portò anche il Parlamento Europeo, nel 1984, a stabilire che le donne soggette a trattamenti inumani e crudeli derivanti da costumi e pratiche consuetudinarie avrebbero dovuto essere considerate come un gruppo sociale particolare ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione sullo status dei rifugiati<sup>10</sup>.

Questo parere ha trovato poco dopo riscontro positivo nel Comitato Esecutivo dell'Unhcr con l'emanazione della Conclusione n. 39<sup>11</sup>. Questa Conclusione riveste un ruolo determinante, poiché per la prima volta viene affermato che le donne, le quali costituiscono oltre l'ottanta per cento della popolazione rifugiata mondiale, sono sistematicamente esposte a specifiche situazioni di vulnerabilità; per questo il Comitato Esecutivo esortava i Paesi della comunità internazionale ad adottare specifiche misure affinché le donne possano godere di un'adeguata protezione. Le Conclusioni si spingono oltre affermando che gli Stati, nell'esercizio della loro sovranità, possono considerare le richiedenti asilo donne, le quali sono state vittime di un trattamento crudele o inumano a seguito della trasgressione alle norme sociali della società in cui vivono, come appartenenti ad un determinato gruppo sociale, il quale costituisce uno dei motivi previsti nella Convenzione del 1951, per ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato.

A distanza di due anni, il Comitato Esecutivo fece seguire alla Conclusioni n. 39

---

<sup>9</sup> P. Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., pag. 32; P. Degani, *Politiche di genere e Nazioni Unite*, cit., pag. 81.

<sup>10</sup> Risoluzione sull'applicazione della Convenzione di Ginevra allo Statuto di Profugo, in GUCE n. C 127 del 14 maggio 1984.

<sup>11</sup> UNHCR, Executive Committee Conclusion no. 39, *Refugee Women and International Protection*, 1985.

le Conclusioni n. 46<sup>12</sup>, nelle quali veniva sottolineato come le donne rifugiate presentano bisogni e necessità che richiedono particolare attenzione e per questo si invitavano gli Stati a collaborare con l'Unhcr per realizzare programmi idonei a rispondere a queste esigenze.

Nel 1988 il Comitato Esecutivo interveniva con una nuova Conclusione<sup>13</sup>, nella quale si affermava che vi sono circostanze in cui le donne rifugiate devono affrontare specifiche minacce alla loro sicurezza personale e allo sfruttamento sessuale e per questo si invita l'Alto Commissariato ad introdurre misure adeguate per porre una soluzione a queste situazioni.

Nel 1989 un nuovo intervento del Comitato Esecutivo riprendeva il tema della sicurezza personale delle donne rifugiate richiamando l'attenzione sulla necessità della creazione e dello sviluppo di politiche di genere nei programmi a favore dei rifugiati<sup>14</sup>.

Sempre con l'obiettivo di garantire adeguata protezione alle donne, nel 1993 il Comitato Esecutivo interveniva nuovamente pubblicando le Conclusioni n. 77 riguardanti la protezione dei rifugiati e la violenza sessuale<sup>15</sup>. In questo documento il Comitato condanna fortemente le persecuzioni esercitate attraverso la violenza sessuale, le quali non solo costituiscono una violazione dei diritti umani, e, se compiute nel corso di un conflitto armato una violazione del diritto internazionale umanitario, ma costituiscono in particolar modo una grave violazione della dignità umana. Per queste ragioni si sollecita il riconoscimento dello status di rifugiato a tutte quelle persone che presentano la domanda per ottenere tale riconoscimento a causa di un fondato timore di persecuzione, esercitata attraverso la violenza sessuale, per ragioni razziali, religiose, politiche, per l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per la nazionalità.

Raccomanda inoltre che ciascuno Stato adotti delle Linee Guida sulle donne richiedenti asilo, idonee ad individuare i diversi tipi di persecuzioni di cui le donne, a differenza degli uomini, possono essere sottoposte<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> UNHCR, Executive Committee Conclusion no. 46, *Conclusion on the International Protection of Refugees*, 1987.

<sup>13</sup> UNHCR, Executive Committee Conclusion no. 54, *Refugee Women*, 1988.

<sup>14</sup> UNHCR, Executive Committee Conclusion no. 60, *Refugee Women*, 1989.

<sup>15</sup> UNHCR, Executive Committee Conclusion no. 73, *Refugee Protection and Sexual Violence*, 1993.

<sup>16</sup> A. Edwards, *Age and gender dimensions in international refugee law*, in E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, pag. 51.

Queste Conclusioni del Comitato Esecutivo venivano emanate nello stesso anno in cui a Vienna si teneva la seconda Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani<sup>17</sup>. In questa sede oltre a ribadire l'universalità, l'indivisibilità e l'inalienabilità dei diritti umani si è evidenziato in modo netto il problema delle violenze a cui sono soggette le donne e si è affermato che i diritti umani delle donne devono costituire parte integrante delle attività delle Nazioni Unite nel campo dei diritti umani<sup>18</sup>.

Facendo seguito a questa raccomandazione l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato nel dicembre dello stesso anno la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne<sup>19</sup>.

La Dichiarazione oltre a costituire un completamento della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, rappresenta il documento più avanzato prodotto in sede internazionale su questo tema. La Dichiarazione offre un significato di violenza molto esteso che inerisce sia la sfera privata che quella pubblica della vita di ogni donna; l'idea di violenza comprende il danno fisico, sessuale e psicologico, includendo inoltre le percosse, lo stupro, le mutilazioni genitali, la violenza legata alla dote, la violenza collegata allo sfruttamento, al traffico di donne e alla prostituzione forzata<sup>20</sup>.

I concetti elaborati a Vienna e nella Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne vengono ripresi e ampliati nel 1995 durante la quarta Conferenza mondiale delle donne a Pechino<sup>21</sup>. In questa sede viene ribadito l'impegno nel far progredire gli obiettivi di uguaglianza, sviluppo e pace per tutte le donne, si afferma inoltre la determinazione a garantire il pieno esercizio da parte delle donne e delle bambine di tutti i diritti umani e libertà fondamentali, con particolare riguardo alla prevenzione ed eliminazione di tutte le forme di violenza contro di esse. Il documento

---

<sup>17</sup> La Conferenza di Vienna sui diritti umani si è tenuta dal 14 al 25 giugno 1993.

<sup>18</sup> Bollettino "Archivio Pace e Diritti Umani", *La violenza di genere*, num. 28, 3/2004, pagg. 8-9; P. Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., pag. 47; P. Degani, *Politiche di genere e Nazioni Unite*, cit., pag. 84.

<sup>19</sup> La Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne è stata adottata dall'Assemblea Generale con Risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993.

<sup>20</sup> P. Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., pag. 49; Bollettino "Archivio Pace e Diritti Umani", *La violenza*, cit., pag. 16; Commissione Nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *I diritti delle donne sono diritti umani. La Conferenza mondiale di Pechino del 1995 e il Pechino + 5*, Roma, 2003, pag. 152; Commissione Nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna, *Donne, migrazione, diversità. L'Italia di oggi e di domani*, Roma, 2003, pag. 36.

<sup>21</sup> La Conferenza di Nairobi si è svolta dal 4 al 15 settembre 1995.

adottato al termine della Conferenza: la Piattaforma d'azione, pone particolare attenzione alle tematiche di genere ed inoltre afferma come un approccio di genere nell'applicazione del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto penale internazionale e del diritto umanitario sia fondamentale; oltre a ciò ribadisce l'importanza di considerare la persecuzione su base sessuale come una condizione idonea per conferire lo status di rifugiato<sup>22</sup>. Grazie a quanto discusso a Pechino si può affermare che concetti come "punto di vista di genere", "gender mainstreaming" e "women's empowerment" sono entrati a far parte del linguaggio politico e delle policy mondiali<sup>23</sup>.

Negli anni seguenti il Comitato esecutivo intervenne nuovamente, e attraverso le Conclusioni n. 79, n. 81 e n. 89 l'Unhcr sollecitò gli Stati a sviluppare e implementare criteri e Linee Guida in risposta alle persecuzioni che colpiscono le donne; veniva inoltre salutato di buon grado il Simposio sulla persecuzione di genere tenutosi a Ginevra nel 1996 il cui obiettivo consisteva nello scambio di esperienze e pratiche tra gli attori della comunità internazionale. Anche in quell'occasione si ribadiva la necessità di riconoscimento dello status di rifugiate per tutte quelle donne che vivono una situazione di timore di persecuzione per ragioni connesse alla loro appartenenza di genere<sup>24</sup>.

Alcuni Stati colsero l'invito dell'Unhcr e capendo l'importanza dell'introduzione e dello sviluppo di Linee Guida volte ad assicurare un'adeguata valutazione delle richieste di asilo presentate da donne adottarono dei specifici documenti, tra questi i primi furono Stati Uniti, Australia e Canada<sup>25</sup>.

Risulta doveroso rilevare inoltre che in questi anni venivano adottati da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite gli Statuti dei Tribunali ad hoc per l'ex

---

<sup>22</sup> Bollettino "Archivio Pace e Diritti Umani", *La violenza*, cit., pag. 17.

<sup>23</sup> P. Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., pagg. 54-55; Bollettino "Archivio Pace e Diritti Umani", *La violenza*, cit., pag. 9.

<sup>24</sup> UNHCR, Executive Committee Conclusion no. 79, *Conclusions on International Protection*, 1996; UNHCR, Executive Committee Conclusion no. 81, *Conclusions on International Protection*, 1997; UNHCR, Executive Committee Conclusion no. 87, *Decisions and Conclusions on International Protection*, 1999.

<sup>25</sup> US Immigration and Naturalization Service, *Consideration for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from Women*, maggio 1995; Department of Immigration and Humanitarian Affairs, Australia, *Refugee and Humanitarian Visa Applicants: Guidelines on Gender Issue for Decision Makers*, luglio 1996; Immigration and Refugee Board, Canada, *Guidelines on Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution: Update*, novembre 1996.

Jugoslavia nel 1993<sup>26</sup> e per il Ruanda nel 1994<sup>27</sup> che prevedono la possibilità di punire i colpevoli di alcune delle atrocità di cui sono state vittime le donne nel corso dei conflitti armati che hanno avuto luogo in quei territori. Vi è però da precisare che le uniche forme di violenza sessuale che trovano espressa menzione tra i crimini contro l'umanità sono lo stupro nello Statuto del Tribunale per l'ex Jugoslavia, mentre nello Statuto del Tribunale per il Ruanda viene contemplato sia lo stupro che la prostituzione forzata. Questi due Statuti pongono le premesse per l'adozione, nel 1998, dello Statuto di Roma che istituisce la Corte Penale Internazionale<sup>28</sup>. Lo Statuto considera la violenza contro le donne all'articolo 7 in termini più analitici rispetto agli Statuti dei due Tribunali ad hoc. L'articolo 7 include, infatti, tra i crimini contro l'umanità anche la persecuzione per motivi collegati al genere, tra i crimini contemplati rientrano lo stupro, la prostituzione forzata, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata, la sterilizzazione forzata, condotte che possono costituire crimini di guerra<sup>29</sup>. L'adozione di questa nuova strumentazione normativa costituisce un fondamentale passo avanti nella direzione di un ampliamento del sistema del diritto internazionale umanitario e penale specificatamente riguardo alle violenze sofferte dalle donne.

Attraverso la ricostruzione storica dei principali documenti che hanno interessato le donne si è potuto assistere ad un interesse sempre maggiore, da parte della comunità internazionale alle questioni di genere. Si procederà di seguito con l'analisi delle Linee Guida sulla protezione delle donne rifugiate.

### **2.1.1. Le Linee Guida sulla protezione delle donne rifugiate**

I numerosi interventi del Comitato Esecutivo dell'Unhcr e la crescente attenzione nei confronti delle tematiche di genere diedero l'impulso, nel 1990, alla realizzazione, da parte dell'Unhcr, di un documento intitolato *UNHCR Policy on Refugee Women*<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> UN Doc. S/25704 del 3 maggio 1993.

<sup>27</sup> UN Doc. S/955 dell'8 novembre 1994.

<sup>28</sup> UN Doc. A/Conf.183/9 del 17 luglio 1998.

<sup>29</sup> P. Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne*, cit., pagg. 71-72; Bollettino "Archivio Pace e Diritti Umani", *Diritto penale internazionale come strumento contro la violenza nei confronti delle donne*, num. 28, 3/2004, pagg. 19-20; J. Kumin, *Gender: Persecution*, cit., pag. 13.

<sup>30</sup> UNHCR, *Policy on Refugee Women*, 1990.

La redazione di questo manuale è stata pensata partendo dal presupposto che la condizione di rifugiati investe gli uomini e le donne in modo differente. Il manuale tenta di rispondere in modo adeguato a queste diversità pensando a programmi differenziati. In questo senso il documento fissa i capisaldi che devono essere seguiti per l'attuazione di programmi di protezione e assistenza che coinvolgono le donne rifugiate, questi infatti devono prendere in considerazione le specificità che esse presentano.

Questo documento rappresentò il primo passo compiuto dall'Unhcr e volto alla protezione delle donne che fuggono dal proprio paese.

L'anno seguente l'Alto Commissariato per i rifugiati intervenne in modo più decisivo adottando le Linee Guida sulla Protezione delle Donne Rifugiate<sup>31</sup>.

Le Linee Guida costituiscono lo standard di protezione stabilito dall'Unhcr per le donne rifugiate. L'obiettivo delle Linee Guida è quello di tentare di stabilire in modo dettagliato i diversi tipi di violazione dei diritti umani che possono essere inflitti alle donne solamente per il fatto di essere tali ed inoltre vogliono suggerire allo staff dell'Unhcr tutti gli elementi a cui prestare attenzione per garantire un'adeguata protezione alle richiedenti asilo.

Il documento si suddivide in cinque sezioni principali: la prima introduce le specificità delle donne richiedenti asilo; la seconda contiene delle Linee Guida schematiche volte a valutare il tipo di protezione da mettere in atto<sup>32</sup>; la terza sezione suggerisce i diversi tipi di protezione da predisporre a seconda delle differenti situazioni e gli interventi appropriati, essa si divide a sua volta in due parti, la prima affronta i problemi connessi alla sicurezza fisica delle donne rifugiate, la seconda prende in considerazione i problemi legali che esse possono incontrare<sup>33</sup>; la quarta sezione suggerisce i miglioramenti che possono essere attuati per prevenire le violenze alla frontiera e nella predisposizione dei campi profughi, vengono inoltre considerate specifiche attività volte a promuovere la protezione delle donne rifugiate<sup>34</sup>; infine nella

---

<sup>31</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, Geneva, 1991.

<sup>32</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 17.

<sup>33</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 18.

<sup>34</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 19.

quinta sezione vengono individuate le specifiche azioni da attuare in seguito all'identificazione dei problemi connessi alla protezione per fermare le pratiche violente e, se possibile, denunciare questi atti<sup>35</sup>.

Risulta doveroso rilevare come nelle Linee Guida si presti particolare attenzione alle violenze fisiche e sessuali che possono subire le donne durante la fuga ed alla dettagliata descrizione di come possono venire espletate queste violenze<sup>36</sup>, vi è inoltre un richiamo alle categorie maggiormente vulnerabili tra cui le adolescenti, le anziane o le disabili<sup>37</sup>.

Infine appare necessario evidenziare come le Linee Guida, facendo riferimento a quanto già suggerito dal Comitato Esecutivo, sottolineano l'importanza di considerare le donne che rischiano di subire trattamenti crudeli e inumani nel loro Paese o che fuggono per aver trasgredito le norme sociali, e le donne vittime di discriminazione basata sul genere come un particolare gruppo sociale<sup>38</sup>.

La protezione dalla discriminazione di genere costituisce un diritto umano fondamentale così come enunciato in diversi documenti internazionali<sup>39</sup>. Mentre il divieto di discriminazione basata sul sesso è riconosciuto, ed altrettanto chiaramente è riconosciuto il fatto che la discriminazione può diventare persecuzione in determinate circostanze, non appare ugualmente chiaro come si possa tracciare una linea divisoria tra discriminazione e persecuzione, ovvero determinare il limite tra atto discriminatorio e atto di persecuzione<sup>40</sup>. Le donne che ad esempio subiscono violenze dal personale militare possono incontrare rilevanti difficoltà nel dimostrare che sono vittime di persecuzione, ed ancora, le donne che subiscono violenze a causa delle attività e dei comportamenti esercitati dai loro familiari uomini riusciranno difficilmente a provare che queste violenze sono attuate per colpire in realtà i parenti maschi<sup>41</sup>.

---

<sup>35</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 20.

<sup>36</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 35 e 58.

<sup>37</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 46.

<sup>38</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 54.

<sup>39</sup> Tra tutti si ricorda la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, il Patto Internazionale sui diritti civili e politici, il Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne.

<sup>40</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 55.

<sup>41</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 56; S. Kneebone, *Women within the Refugee Construct: 'Exclusionary Inclusion' in Policy and Practice – the Australian Experience*, in *International Journal of refugee law*, 2005, pag. 15.

Per tutte queste ragioni le Linee Guida sollecitano le autorità competenti a prestare molta attenzione durante le interviste alle richiedenti asilo, richiamo la necessità di intervistare le donne senza altri famigliari, in modo tale che esse non si sentano condizionate nell'esposizione della propria vicenda personale, ed inoltre ribadiscono la necessità di introdurre in queste occasioni personale di sesso femminile, poiché in questo modo le donne possono sentirsi meno inibite nel raccontare eventuali violenze subite<sup>42</sup>.

Infine si sollecita la comunità internazionale a coinvolgere le donne rifugiate nella decisioni relative alla loro sicurezza, specialmente in quei contesti in cui il rifugio viene offerto in campi profughi. Le Linee Guida prendono in considerazione determinate situazioni nelle quali le donne sono maggiormente esposte al pericolo di subire violenza e suggeriscono i comportamenti da mettere in atto volti alla loro tutela.

Le Linee Guida hanno costituito la base per ulteriori e più specifici interventi volti a tutelare le donne rifugiate.

Nel 2002 l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati interviene con due nuovi importanti documenti: le Linee Guida sulla protezione internazionale per le istanze di persecuzione basata sul genere<sup>43</sup> e le Linee Guida sulla protezione internazionale che elucidano il concetto di appartenenza ad un determinato gruppo sociale<sup>44</sup>.

Le prime affermano che il concetto di persecuzione basata sul genere comprende una vasta gamma di situazioni nelle quali il genere costituisce l'elemento determinante, il quale deve essere preso in considerazione per la determinazione dello status di rifugiato. Esse chiariscono inoltre che, nonostante il genere non compaia nella definizione di rifugiato, è ampiamente riconosciuto che questo può influenzare, o dettare il tipo di persecuzione inflitta e le ragioni di questo trattamento.

La definizione di rifugiato perciò, interpretata in modo corretto, comprende anche le istanze basate sul genere; non vi è quindi necessità di aggiungere un ulteriore

---

<sup>42</sup> UNHCR, *Guidelines on the Protection*, cit., par. 72.

<sup>43</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva, 2002.

<sup>44</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva, 2002.

motivo alla definizione della Convenzione del 1951<sup>45</sup>.

Le Linee Guida elencano successivamente a quali atti ci si debba riferire quando si parla di violenza basata sul genere, questi sono lo stupro, le violenze legate alla dote, i matrimoni forzati, i delitti d'onore, le punizioni inflitte a chi infrange le consuetudini sociali, le mutilazioni genitali femminili, la violenza domestica ed il traffico, inoltre viene chiarito che la richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato basata su un differente orientamento sessuale, poiché contenente un elemento di appartenenza di genere deve essere considerata come qualsiasi altra istanza di persecuzione basata sul genere<sup>46</sup>.

Viene ribadita la necessità di un'interpretazione *gender-sensitive* di tutti i motivi per la concessione dello status di rifugiato elencati nella Convenzione, ed inoltre le Linee Guida chiariscono che in talune circostanze l'incapacità degli Stati di accordare la protezione, ad alcuni individui, da determinate violazioni dei diritti umani, costituisce discriminazione, la quale può trasformarsi in vera e propria persecuzione<sup>47</sup>. Infine le Linee Guida dettano una serie di misure da adottare durante il procedimento di determinazione dello status di rifugiato, nel caso di richiedenti asilo donne, in modo tale che vengano tenute adeguatamente in considerazione le specificità di genere; viene consigliato di intervistare le donne separatamente dai familiari uomini, l'intervista deve essere tenuta da donne e anche le interpreti devono essere dello stesso sesso, durante l'intervista si deve instaurare un clima rassicurante e di fiducia tra intervistatrice e richiedente, le domande devono infine essere idonee a rilevare le specificità di genere necessarie per la determinazione dello status<sup>48</sup>.

Con le Linee Guida che esaminano il concetto di appartenenza ad un determinato gruppo sociale, l'Unhcr ha voluto chiarire la ragione più complessa tra le cinque che costituiscono il fondamento per la concessione dello status di rifugiato.

Nell'affermare che non c'è una lista chiusa dei gruppi che possono costituire un particolare gruppo sociale le Linee Guida analizzano i due principali approcci che sono

---

<sup>45</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related*, cit., par. 6.

<sup>46</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related*, cit., parr. 9, 16 e 17.

<sup>47</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related*, cit., parr. 14 e 15.

<sup>48</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: Gender-Related*, cit., par. 35.

stati utilizzati per dare un significato a questo motivo.

Questi sono l'approccio *protected characteristics* e l'approccio *social perception*. Il primo analizza se un gruppo è unito da un'immutabile caratteristica che risulta essere così fondamentale per la dignità umana che l'individuo non può essere obbligato ad abbandonarla. Un'immutabile caratteristica potrebbe essere innata (ad esempio il sesso o l'etnia) o inalterabile per altre ragioni (ad esempio per ragioni attinenti ad un passato in comune in un'associazione o in un impiego)<sup>49</sup>. L'approccio *social perception* analizza se un gruppo ha una caratteristica comune, la quale rende gli appartenenti immediatamente riconoscibili come gruppo oppure è sufficiente a collocarli a parte nella società (adottando questo approccio donne ed omosessuali sono stati riconosciuti come un particolare gruppo sociale)<sup>50</sup>.

L'Unhcr ritiene che questi due approcci devono essere letti congiuntamente: l'approccio *protected characteristics* deve essere inteso per identificare un insieme di gruppi che costituiscono la base dell'approccio *social perception*.

Le Linee Guida offrono anche una definizione: un particolare gruppo sociale è un gruppo di persone che condividono una caratteristica in comune o che sono percepiti come un gruppo dalla società. La caratteristica molto spesso è innata, immutabile, o in ogni caso è fondamentale all'identità, alla coscienza o all'esercizio dei diritti umani di ciascun individuo appartenente a questo gruppo<sup>51</sup>.

Questa definizione comprende sia caratteristiche che sono storiche e per questo non possono essere modificate, sia caratteristiche che potrebbero subire dei cambiamenti, ma che non si può richiedere questi avvengano perché sono strettamente connesse all'identità delle persone o sono espressione dei diritti umani fondamentali. Appare chiaro quindi che il sesso rientra nella categoria dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, e le donne rappresentano un evidente esempio di un insieme sociale definito da innate e immutabili caratteristiche<sup>52</sup>.

Infine risulta importante segnalare come le Linee Guida specifichino che non è

---

<sup>49</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, cit., par. 6; S. Kneebone, *Women within the Refugee*, cit., pag. 27.

<sup>50</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, cit., par. 7.

<sup>51</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, cit., par. 11.

<sup>52</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, cit., par. 12.

necessario che il gruppo sia coeso; non è infatti indispensabile che i membri del gruppo si conoscano tra loro o siano in qualche modo associati, l'elemento rilevante consiste nel verificare se vi è una caratteristica comune tra i membri del gruppo<sup>53</sup>.

A distanza di quattro anni dall'emanazione delle Linee Guida sulla protezione internazionale per le istanze di persecuzione basata sul genere e delle Linee Guida sulla protezione internazionale che esaminano il concetto di appartenenza ad un determinato gruppo sociale, l'Alto Commissariato interviene con delle nuove Linee Guida: le Linee Guida sulla protezione internazionale delle vittime di tratta e delle persone a rischio di divenire trafficate<sup>54</sup>.

Le Linee Guida introducono il fenomeno della tratta di persone citando il Protocollo addizionale, alla Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato<sup>55</sup>, sulla tratta di persone in particolare di donne e minori, il quale contiene la definizione internazionale di traffico di persone oggi comunemente riconosciuto da tutti gli Stati come la definizione di riferimento<sup>56</sup>.

L'interesse dell'Unhcr in questo settore appare essenziale per due ragioni: in primo luogo l'Alto Commissariato ha la responsabilità di assicurare a rifugiati, richiedenti asilo, sfollati, apolidi e alle altre persone di sua competenza di non diventare vittime di tratta, secondariamente l'Unhcr ha la responsabilità di assicurare, alle persone che sono state vittime di tratta e che hanno il timore di subire persecuzioni se ritornano nel Paese d'origine e alle persone che temono di diventare vittime di tratta, la cui richiesta di protezione internazionale rientra nella definizione di rifugiato prevista dalla Convenzione del 1951, l'accesso alla protezione internazionale e il riconoscimento dello status di rifugiato<sup>57</sup>.

Le Linee Guida chiariscono che il reclutamento di donne a scopo di sfruttamento sessuale e prostituzione forzata costituisce una forma di violenza di genere, la quale

---

<sup>53</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, cit., par. 15.

<sup>54</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, Geneva, 2002.

<sup>55</sup> La Convenzione internazionale contro il crimine transnazionale organizzato è stata adottata con Risoluzione 55/25 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 15 novembre 2000, ed è entrata in vigore il 23 settembre 2003.

<sup>56</sup> P. Degani, *Traffico di persone, sfruttamento sessuale, diritti umani. Interpretazioni, monitoraggio e politiche di contrasto nell'azione della comunità internazionale*, Padova, 2003, pagg. 234-241.

<sup>57</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2)*, cit., par. 5.

può costituire persecuzione. Le donne vittime di tratta possono essere esposte a ritorsioni da parte dei trafficanti in seguito alla loro fuga, oltre che ad un reale rischio di essere ritrafficate o di essere soggette ad emarginazione e discriminazione da parte della famiglia o della comunità di appartenenza<sup>58</sup>.

Successivamente le Linee Guida affermano che la Convenzione del 1951 stabilisce che il richiedente asilo deve trovarsi al di fuori del Paese di origine e a causa di un fondato timore di persecuzione non possa o non voglia avvalersi della protezione del Paese di cui è cittadino, questo fatto però non deve necessariamente significare che l'individuo deve aver lasciato il Paese di origine a causa di un fondato timore di persecuzione. Nel caso in cui il timore sorga successivamente all'aver lasciato il Paese originario quella persona deve essere considerata rifugiato *sur place*, se soddisferà gli altri elementi previsti dalla definizione. Quindi, le vittime di tratta possono non aver lasciato il loro Paese a causa di un fondato timore di persecuzione, questo però può essere sorto successivamente: è in questi casi che lo status di rifugiato deve essere loro riconosciuto<sup>59</sup>.

Le Linee Guida ricordano inoltre che la tratta di persone costituisce principalmente attività di sfruttamento a scopo di profitto, questo predominante motivo economico non deve comunque escludere che l'individuazione e la selezione delle vittime di tratta trovi riscontro nelle ragioni presenti nella definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione del 1951. Scenari in cui può prosperare la tratta di esseri umani molto spesso coincidono con situazioni in cui le potenziali vittime sono più vulnerabili proprio come risultato delle ragioni contenute nella definizione di rifugiato nella Convenzione del 1951<sup>60</sup>.

Le donne in particolare possono provare vergogna per quello che hanno dovuto subire, molte possono soffrire traumi causati dagli abusi sessuali e dalle violenze, oltre che dalle circostanze legate alla loro fuga dai trafficanti. In queste situazioni appare doveroso assicurare alle donne vittime di traffico una particolare attenzione durante l'intervista per la determinazione dello status, tenendo a mente tutte quelle misure

---

<sup>58</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2)*, cit., par. 19; R. Di Chio, *La tutela internazionale delle vittime di tratta e la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato*, in *La Comunità Internazionale*, 2007, pag. 322.

<sup>59</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2)*, cit., par. 25.

<sup>60</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2)*, cit., par. 31.

indicate nelle Linee Guida sulla protezione internazionale per le istanze di persecuzione basata sul genere<sup>61</sup>.

Attraverso l'analisi delle Linee Guida emanate dall'Alto Commissariato per i Rifugiati si è potuto assistere ad una particolare attenzione nei confronti delle specificità che caratterizzano le richiedenti asilo donne.

La sfida per gli anni futuri consisterà nel verificare la reale implementazione all'interno delle politiche dei Paesi della comunità internazionale di queste Linee Guida, giacché a tutt'oggi sono ancora pochi i Paesi che hanno adottato delle disposizioni conformi alle prime Linee Guida del 1991<sup>62</sup>.

## **2.2. Analisi di genere degli elementi costitutivi della definizione di rifugiato**

Come si è avuto modo di illustrare nel paragrafo precedente la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione del 1951 non contiene tra le ragioni che determinano il conferimento dello status l'appartenenza di genere.

Appare tuttavia necessario, come suggerito dai numerosi interventi del Comitato Esecutivo dell'Unhcr un'interpretazione di genere degli elementi costitutivi della definizione di rifugiato che consenta di dar vita ad un *gendered framework* per l'interpretazione del diritto internazionale dei rifugiati e delle domande di asilo<sup>63</sup>.

Gli elementi centrali della definizione di rifugiato sono quattro: deve essere presente un fondato timore; di essere perseguitati; per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le proprie opinioni politiche; il rifugiato deve trovarsi fuori del suo Paese di origine e non può, o non vuole, avvalersi della protezione di questo. Analizzeremo i primi due elementi e l'ultimo congiuntamente, in quanto costituiscono concetti logicamente affini e successivamente ci soffermeremo nell'analisi dei cinque motivi che consentono la determinazione dello status<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2)*, cit., par. 48.

<sup>62</sup> Tra questi ricordiamo Stati Uniti, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Sudafrica, Regno Unito e Svezia. In Europa sono state prodotte delle Linee Guida di genere realizzate dal settore del volontariato o da organizzazioni di donne in Irlanda, Belgio e Paesi Bassi.

<sup>63</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 68.

<sup>64</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 35; T. Spijkerboer, *Gender and Refugee*, cit., pag. 107; S. Forbes Martin, *Refugee women*, cit., pag. 33; G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 76; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 323.

## 2.3. Il significato di persecuzione

La Convenzione di Ginevra del 1951 non stabilisce che cosa si debba intendere per persecuzione, né esiste una definizione universalmente accettata di persecuzione, si ritiene, anzi, che si sia voluto lasciare questo concetto deliberatamente indefinito in modo da poter decidere di volta in volta<sup>65</sup>.

Si può tuttavia rinvenire che con il termine persecuzione si deve intendere qualsiasi minaccia alla vita o alla libertà di ogni persona o altre serie violazioni dei diritti umani<sup>66</sup>.

La dottrina ha affermato che siamo in presenza di persecuzione quando ricorrono due elementi: l'esistenza di un *serious harm* e la mancanza di protezione da parte del proprio Stato di appartenenza<sup>67</sup>.

Entrambi questi fattori acquisiscono una decisa specificità a partire da un prospettiva di genere.

### 2.3.1. Serious harm

L'Unhcr ha affermato che non esiste una definizione universalmente accettata di persecuzione<sup>68</sup>; la dottrina partendo da questo presupposto e tenendo a mente i principali documenti di diritto internazionale dei diritti umani<sup>69</sup> ha cercato di dare una definizione di persecuzione che partisse da un'oggettiva valutazione dei diritti ai quali si fa riferimento<sup>70</sup>.

Quest'operazione ha richiesto la definizione di una gerarchia di diritti.

In primo luogo troviamo quei diritti sanciti nella Dichiarazione Universale dei diritti

---

<sup>65</sup> UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of refugees*, Geneva, 1992, par. 51; S. Kneebone, *Women within the Refugee*, cit., pag. 19; G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 76.

<sup>66</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 51.

<sup>67</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 38; T. Spijkerboer, *Gender and Refugee*, cit., pag. 108; S. Forbes Martin, *Refugee women*, cit., pag. 33; G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 76; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 329; N. Kelley, *The Convention Refugee*, cit., pag. 562.

<sup>68</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 51.

<sup>69</sup> Si fa principalmente riferimento alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948, al Patto Internazionale sui diritti civili e politici del 1966, al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966, alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965, alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne del 1979 e alla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989.

<sup>70</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 40; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 328.

dell'Uomo e tradotti in forma vincolante dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, rispetto ai quali non è permessa alcuna deroga, questi comprendono il diritto alla vita, il divieto di tortura o di trattamenti crudeli, inumani e degradanti, la libertà dalla schiavitù, il diritto al riconoscimento della personalità giuridica, la libertà di pensiero, coscienza e religione. La violazione di questi diritti costituisce sempre persecuzione<sup>71</sup>.

In secondo luogo troviamo quei diritti enunciati nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e tradotti in forma vincolante dal Patto internazionale sui diritti civili e politici, ma nei confronti dei quali gli Stati possono apportare delle deroghe in situazioni di emergenza o di esigenze di sicurezza eccezionali che minaccino l'esistenza della nazione e che siano proclamate da un atto ufficiale, questi comprendono la libertà dall'arresto o detenzione arbitrari, l'uguaglianza dinanzi ai tribunali e alle corti di giustizia, il diritto di voto, la libertà di opinione, espressione, assemblea e associazione. La violazione di questi diritti costituisce generalmente persecuzione, tranne nei casi derogabili<sup>72</sup>.

In terzo luogo vi sono quei diritti contenuti nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e ripresi dal Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali. Diversamente dal Patto sui diritti civili e politici, questo trattato prevede che gli Stati adottino delle misure idonee all'attuazione di quanto in esso previsto. Tra i diritti enunciati vi sono il diritto al lavoro, quello alla libertà dalla fame, quello legato all'accesso al vestiario e alloggio adeguati, l'accesso alle cure sanitarie, alla sicurezza sociale, l'istruzione di base. La mancata attuazione di questi diritti non costituisce normalmente una ragione di persecuzione; nel caso però, in cui questi diritti siano implementati in modo discriminatorio o quando la loro negazione metta in discussione il diritto alla vita o risulti assimilabile ad un trattamento crudele, inumano e degradante è rinvenibile il fenomeno persecutorio<sup>73</sup>.

In quarto luogo vi sono quei diritti contenuti nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, ma non codificati in nessuno dei due Patti, questi riguardano il diritto

---

<sup>71</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 40; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 328; T. Spijkerboer, *Gender and Refugee*, cit., pag. 108.

<sup>72</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 40; T. Spijkerboer, *Gender and Refugee*, cit., pag. 108.

<sup>73</sup> R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pagg. 328-329; T. Spijkerboer, *Gender and Refugee*, cit., pag. 108.

alla proprietà privata e la protezione contro la disoccupazione. La violazione di questi diritti normalmente non costituisce persecuzione<sup>74</sup>.

Risulta doveroso rilevare che la determinazione di quando una violazione dei diritti umani raggiunge un livello di persecuzione non dipende solamente da una rigida e meccanica applicazione delle categorie di diritti, ma dalla valutazione di una complessa serie di fattori, i quali non includono solamente la natura del diritto minacciato, ma anche la natura della minaccia o la gravità della violazione minacciata<sup>75</sup>.

Le forme di persecuzione di cui sono vittime le donne comprendono la violenza sessuale, fisica e psicologica, lo stupro, le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, la violenza domestica, la violenza legata alla dote, la tratta, la prostituzione forzata, la sterilizzazione forzata e l'aborto forzato. Inoltre è stato specificato che la sola minaccia di questi atti può costituire persecuzione<sup>76</sup>.

Molto spesso le persecuzioni di cui sono vittime le donne ed in particolar modo le violenze sessuali e gli stupri hanno in realtà l'obiettivo di colpire gli uomini, ecco quindi che l'essere donna può costituire non solo l'oggetto della persecuzione, ma anche il mezzo .

Per quanto riguarda la discriminazione intesa come *serious harm*, la dottrina rileva come determinate violazioni dei diritti, che possono costituire discriminazione e che sono più soggette a colpire le donne, vengono spesso considerate ad un livello basso nella gerarchia dei diritti<sup>77</sup>. Questo enfatizza la difficoltà che incontrano le richiedenti asilo nel dimostrare di essere perseguitate, tenendo conto del fatto che la persecuzione di genere si manifesta molto spesso in maniera più subdola ed impercettibile rispetto ad altre forme di persecuzione.

In molti paesi le donne sono sottoposte a trattamenti discriminatori e a norme sociali o religiose che, attuate attraverso la legge, ne restringono la libertà. La discriminazione e le norme sociali devono essere intese come *serious harm* nei casi in

---

<sup>74</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 40; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 329; T. Spijkerboer, *Gender and Refugee*, cit., pag. 108.

<sup>75</sup> R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 329.

<sup>76</sup> R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 330.

<sup>77</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 45.

cui la punizione alla trasgressione di questi dettami violi gli standard internazionali dei diritti umani, traducendosi quindi in persecuzione<sup>78</sup>.

Vi sono molti esempi in cui le donne sono punite per aver trasgredito le norme sociali, in alcuni paesi arabi ad esempio il fatto di non indossare il velo è considerato un atto criminale ed è punibile attraverso la flagellazione.

Un ulteriore esempio può essere rappresentato da quei casi in cui una donna subisca uno stupro prima del matrimonio, il rischio è quello di essere punita poiché la tradizione prevede che una donna debba rimanere vergine sino alle nozze. L'impossibilità di adempiere a questa condizione costituisce una minaccia al suo onore e a quello della sua famiglia e per questo può venire ammazzata per mano dei suoi stessi familiari, è in questi casi che si parla di crimini d'onore<sup>79</sup>.

L'*Handbook* dell'Unhcr afferma che la discriminazione deve essere considerata persecuzione se le misure discriminatorie arrecano conseguenze di sostanziale pregiudizio per l'individuo e cita come esempio le restrizioni al diritto di lavorare e guadagnare per il proprio sostentamento, il diritto di praticare il proprio credo o la possibilità di accedere al sistema educativo. Nei casi in cui le misure discriminatorie non presentino di per sé una rilevante gravità, esse possono comunque dar luogo ad un ragionevole timore di persecuzione se producono, nella mente dell'individuo, una sensazione di oppressione e insicurezza riguardo al suo futuro.

La determinazione, quindi, di quando le misure discriminatorie si trasformano in persecuzione deve essere compiuta di volta in volta alla luce di tutte le esperienze vissute da ciascun individuo<sup>80</sup>.

### **2.3.2. La mancanza di protezione dello Stato**

La definizione di rifugiato sancita nella Convenzione del 1951 prevede che un individuo presenti un fondato timore di persecuzione per una delle cinque ragioni e non possa o non voglia avvalersi della protezione dello Stato di appartenenza. Attraverso questa previsione l'Unhcr riconosce che lo Stato può essere sia agente di

---

<sup>78</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 46; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 331.

<sup>79</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 46.

<sup>80</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 54-55.

persecuzione sia entità incapace di offrire un'adeguata protezione da altri agenti, quali ad esempio attori non governativi.

Possono essere individuate quattro situazioni nelle quali si può affermare la mancanza di protezione da parte dello Stato: la persecuzione può essere perpetrata dallo Stato di appartenenza; la persecuzione può essere perdonata o giustificata dallo Stato di appartenenza; la persecuzione può essere tollerata dallo Stato di appartenenza e infine la persecuzione può non essere né perdonata, né tollerata dallo Stato di appartenenza, ma in ogni caso presente poiché lo Stato si rifiuta o è incapace di offrire adeguata protezione<sup>81</sup>.

L'esperienza femminile nel dimostrare la mancanza di protezione da parte dello Stato di appartenenza assume caratteristiche e peculiarità proprie. I motivi principali che rendono questa dimostrazione più complicata sono essenzialmente due<sup>82</sup>.

In primo luogo, in molti Paesi determinati atti discriminatori nei confronti delle donne sono di fatto collegati a situazioni di tipo legale. In questi casi una donna deve dimostrare che la natura della discriminazione è tale da raggiungere livelli di persecuzione.

Un esempio di legislazione discriminatoria che può costituire persecuzione è la legge pachistana dell'*Hudood*<sup>83</sup>. Seppur rivolta a tutti i cittadini del Pakistan, questa disposizione viene applicata alle donne con effetti particolarmente gravi. Le donne, infatti, per poter essere assolte devono provare di essere state vittime di stupro e se non vi riescono divengono penalmente perseguibili. Oltre a queste situazioni vengono accusate del reato di *Hudood* coloro che adottano dei comportamenti che non aggradano il padre o il marito, coloro che cercano di divorziare e risposarsi o ancora, coloro che decidono di sposarsi contro la volontà dei propri genitori<sup>84</sup>.

Un esempio di legislazione discriminatoria con un obiettivo "legale" attuata attraverso mezzi persecutori è la "politica del figlio unico" in Cina. Seppur una politica

---

<sup>81</sup> R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 332.

<sup>82</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 77.

<sup>83</sup> Con il termine *Hudood* ci si riferisce a quella previsione che nel mondo islamico indica il limite di comportamento considerato accettabile e le punizioni per coloro i quali trasgrediscono questo limite commettendo così un reato. In generale nella legge islamica con *Hudood* si indicano le punizioni di quei crimini considerati come "rivendicazioni di Dio". Queste includono il furto, la fornicazione e il consumo di alcol. Vi sono tre tipi di pene a seconda della gravità dell'atto: la pena capitale, l'amputazione di mani o piedi e la flagellazione con un numero variabile di colpi.

<sup>84</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 51.

volta al controllo delle nascite può apparire lecita e difendibile, la sterilizzazione e l'aborto forzato, che sono i mezzi che sono attuati per conseguire l'obiettivo, costituiscono atti persecutori. Nonostante il governo cinese affermi che l'aborto e la sterilizzazione forzata sono pratiche proibite dalle legge e che i trasgressori saranno puniti, la realtà appare molto differente<sup>85</sup>.

Infine un esempio in cui la pena per chi non si attiene alla legge appare esageratamente severa è rivestito dal codice di abbigliamento in Iran. Le donne che non si attengono ai dettami riguardanti l'abbigliamento, o che semplicemente indossano in modo non corretto il velo, sono soggette a punizioni che vanno dal richiamo verbale sino alla flagellazione o all'incarcerazione<sup>86</sup>.

In secondo luogo, spesso le violenze contro le donne assumono la forma di norme sociali e culturali tradizionalmente presenti nei paesi di origine, e per tanto non sono riconosciute come violazioni dei diritti umani delle donne. Queste avvengono per lo più in ambiti privati e sono esercitate da attori privati, molto spesso familiari o appartenenti alla comunità locale<sup>87</sup>.

In queste circostanze la difficoltà per molte richiedenti asilo sta nel dimostrare non tanto che la violazione subita costituisce persecuzione, quanto che lo Stato è in qualche modo coinvolto o non è stato in grado di garantire adeguata protezione contro quella violazione.

Un esempio di queste situazioni è costituito dalla pratica delle mutilazioni genitali femminili. Questa pratica compiuta generalmente per mano delle donne della comunità<sup>88</sup>, seppur condannata a livello internazionale<sup>89</sup>, viene molto spesso tollerata dai governi di molti paesi.

Infine risulta doveroso richiamare quelle situazioni in cui i conflitti, le guerre civili o il fallimento dello Stato rendono le donne maggiormente esposte a subire violenze. In

---

<sup>85</sup> Sull'argomento si veda l'intervista a Ru., nel capitolo quinto.

<sup>86</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 52.

<sup>87</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 77; H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 52; T. Spijkerboer, *Gender and Refugee*, cit., pag. 112.

<sup>88</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 52.

<sup>89</sup> Si ricorda quanto previsto all'articolo 5 della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne: "gli Stati parte prendono ogni misura adeguata al fine di modificare gli schemi e i modelli di comportamento socio-culturale degli uomini e delle donne e giungere a un'eliminazione dei pregiudizi e delle pratiche consuetudinarie o di altro genere che siano basate sulla convinzione dell'inferiorità o della superiorità dell'uno o dell'altro sesso o sull'idea di ruoli stereotipati degli uomini e delle donne".

queste circostanze la violenza sessuale o gli stupri sono spesso considerati come normali conseguenze dello stato di guerriglia in cui è immerso il Paese<sup>90</sup>. La violazione dei diritti umani delle donne ricopre un importante significato simbolico: violare il corpo delle donne corrisponde a violare il territorio (o ugualmente il gruppo politico, etnico o nazionale); la violenza ha l'obiettivo di umiliare gli avversari e simboleggiare il dominio di un gruppo sull'altro<sup>91</sup>.

Come si è potuto vedere pur accettando il principio secondo il quale la protezione dei cittadini e delle cittadine spetta innanzi tutto allo Stato di appartenenza, e che la protezione internazionale deve essere concessa solo nel caso in cui essa non sia garantita, quando si tratta di donne la verifica dell'accessibilità alla tutela che dovrebbe essere assicurata dalla legislazione nazionale risulta assai più complessa<sup>92</sup>.

#### **2.4. Le cinque ragioni su cui può fondarsi il timore di persecuzione**

Secondo la Convenzione di Ginevra del 1951 la razza, la religione, la nazionalità, l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale e, infine, le proprie opinioni politiche, costituiscono i cinque motivi sui quali può fondarsi il timore di persecuzione per il riconoscimento dello status di rifugiato.

L'assenza del riconoscimento del genere come ragione sulla quale fondare il timore di persecuzione è stata spesso criticata e numerosi autori ne hanno sollecitato l'inserimento nella definizione di rifugiato. Queste richieste non sono state assecondate poiché, come rileva la dottrina, seppur vi sono casi in cui il genere costituisce l'unica ragione per cui vengono violati i diritti umani delle donne (ad esempio nei casi di mutilazioni genitali femminili), vi sono altre situazioni in cui la relazione tra genere e persecuzione assume una propria declinazione.

L'idea che le donne sono perseguitate in quanto donne è differente dall'affermare che le donne sono perseguitate perché donne.

Molto spesso le donne sono perseguitate non perché donne, ma poiché si rifiutano di essere "propriamente" donne, ovvero rifiutano o non si adeguano alle norme

---

<sup>90</sup> T. Spijkerboer, *Gender and Refugee*, cit., pag. 113.

<sup>91</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pagg. 89-90.

<sup>92</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 77.

sociali e culturali imposte dalla società in cui vivono<sup>93</sup>.

Se quindi inserire il genere tra le cinque ragioni su cui fondare il timore di persecuzione potrebbe risultare una scelta eccessivamente garantista, appare al contrario necessaria un'interpretazione di genere delle altre ragioni, solamente in questo modo può essere assicurata un'adeguata protezione internazionale alle richiedenti asilo.

#### **2.4.1. Razza**

La razza costituisce il primo motivo di persecuzione previsto dalla Convenzione, sebbene i redattori non abbiano definito in modo specifico il termine razza, risulta evidente la volontà di assicurare la protezione a chi rischiasse di subire persecuzioni per motivi analoghi a quelli in nome dei quali erano state perseguitate milioni di persone durante il periodo nazista. Il termine razza, oggi ritenuto scientificamente inutilizzabile e rispetto al quale si è modificata anche la sensibilità diffusa delle persone<sup>94</sup>, nel contesto attuale non può che essere interpretato nel più ampio senso possibile, in modo tale da comprendere tutti i tipi di gruppi etnici e tutti i membri di specifici gruppi sociali appartenenti ad una minoranza, ai quali spesso ci si riferisce utilizzando il termine razza<sup>95</sup>.

Per quanto riguarda le donne, le persecuzioni che esse subiscono, o rischiano di subire, per motivi di razza, assumono frequentemente forme specifiche proprio in relazione alla loro appartenenza di genere, inoltre motivi di razza e di genere sono molto spesso collegati o possono sovrapporsi nel fondare un timore di persecuzione<sup>96</sup>.

Le donne possono subire particolari forme di violenza in quanto considerate come custodi del gruppo etnico a cui appartengono attraverso il loro ruolo riproduttivo, la persecuzione in questi casi può quindi assumere le forme dello stupro o del controllo riproduttivo<sup>97</sup>.

---

<sup>93</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pagg. 62-63.

<sup>94</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 79.

<sup>95</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 68.

<sup>96</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 79.

<sup>97</sup> R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 343; G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 79; H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 64.

## 2.4.2. Religione

L'*Handbook* dell'Unhcr afferma che la persecuzione per motivi religiosi può assumere diverse forme: proibizione di appartenere ad una determinata comunità religiosa; proibizione di professare in pubblico o in privato il proprio credo; proibizione di impartire una religione; imposizione di gravi misure discriminatorie nei confronti di determinate persone a causa del loro credo o della loro appartenenza ad una specifica comunità religiosa<sup>98</sup>.

Nonostante la persecuzione per motivi religiosi appaia ben delineata da quanto esposto nell'*Handbook*, appare necessario sottolineare che oltre a queste forme, in molti paesi, ve ne sono altre che hanno dirette implicazioni di genere. Appare impossibile, in ogni caso, una generalizzazione delle implicazioni che ogni religione può avere sulle donne, anche perché molto dipende dal contesto politico e dal modo in cui particolari dogmi religiosi vengono interpretati dallo Stato. Ad esempio l'Islam viene interpretato attraverso leggi, regolamenti e norme sociali che differiscono in modo significativo da Paese a Paese<sup>99</sup>.

Una donna può quindi avere un timore di persecuzione perché non si conforma a quanto stabilito dalle norme religiose, che possono essere anche leggi dello Stato; questo non conformarsi può essere sia esplicito e cosciente, sia invece il risultato dell'interpretazione che gli organi statali fanno di quel determinato comportamento, in questo modo la mancata osservazione dei precetti religiosi può essere considerata anche come una precisa volontà di affermazioni politiche diverse da quelle del governo<sup>100</sup>.

È quindi evidente come in molte situazioni vi possa essere una notevole sovrapposizione tra ragioni religiose e ragioni politiche a fondamento della richiesta di protezione internazionale<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 72.

<sup>99</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 66.

<sup>100</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 80; N. Kelley, *The Convention Refugee*, cit., pag. 563.

<sup>101</sup> R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pagg. 343-344; H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 67.

### 2.4.3. Nazionalità

Come per la nozione di razza i redattori della Convenzione di Ginevra non danno una specifica definizione del concetto di nazionalità<sup>102</sup>. L'*Handbook* dell'Unhcr chiarisce che il termine nazionalità non deve essere inteso solamente come cittadinanza, ma che si riferisce anche all'appartenenza ad un gruppo etnico o linguistico e può occasionalmente sovrapporsi con il concetto di razza<sup>103</sup>.

La dottrina ha rilevato inoltre che adottando un'ottica realmente estensiva del concetto di nazionalità devono essere comprese all'interno di questa categoria anche le persone prive di nazionalità<sup>104</sup>, queste persone infatti possono essere vittime di una violazione dei diritti umani proprio a causa della loro condizione di apolidia. Il concetto di nazionalità deve inoltre includere quelle persone che denunciano di correre il rischio di una persecuzione perché è loro negata la piena cittadinanza nel proprio Paese e questo li espone al rischio di subire abusi. La persecuzione a causa della nazionalità può infine sorgere nel contesto di uno Stato composto da territori precedentemente sovrani all'interno del quale sono perpetrare violazioni dei diritti umani contro chi definisce la propria nazionalità in termini di fedeltà al precedente Stato di appartenenza<sup>105</sup>.

Le nazionalità può diventare un motivo di persecuzione specificatamente per le donne nei paesi in cui sono costrette per legge a perdere la propria nazionalità in caso di matrimonio con uno straniero, questo può portare a gravi conseguenze alla loro esistenza come ad esempio la privazione del diritto di residenza o la privazione delle tutele sociali<sup>106</sup>.

### 2.4.4. Appartenenza ad un determinato gruppo sociale

Il significato di appartenenza ad un determinato gruppo sociale è stato chiarito, come si è avuto modo di analizzare precedentemente, dalle Linee Guida dell'Unhcr del

---

<sup>102</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 80.

<sup>103</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 74.

<sup>104</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pagg. 80-81.

<sup>105</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 65.

<sup>106</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 65; G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 82.

2002, le quali affermano che un particolare gruppo sociale è un gruppo di persone che condividono una caratteristica in comune o che sono percepiti come un gruppo dalla società. La caratteristica molto spesso è innata, immutabile, o in ogni caso è fondamentale all'identità, alla coscienza o all'esercizio dei diritti umani di ciascun individuo appartenente a tale gruppo<sup>107</sup>.

Appare chiaro quindi che il sesso rientra nella categoria dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, e le donne rappresentano un evidente esempio di un insieme sociale definito da innate e immutabili caratteristiche<sup>108</sup>.

Tuttavia riconoscere che le donne costituiscono un particolare gruppo sociale non significa automaticamente che tutte le donne possono ambire al riconoscimento dello status di rifugiato unicamente per questa ragione; la richiedente asilo deve pur sempre dimostrare di avere un fondato timore di persecuzione<sup>109</sup>.

Le donne che adottano dei comportamenti in contrasto con le norme sociali e culturali della comunità in cui vivono possono costituire un determinato gruppo sociale. La caratteristica comune a questo gruppo risulta essere l'attitudine e il sistema di valori condiviso a cui le appartenenti a questo gruppo fanno riferimento e nei quali si identificano. In questo contesto appare rilevante anche la percezione che le persone esterne hanno di questo gruppo, il riconoscimento e l'identificazione del gruppo come di un insieme compatto ne conferma l'esistenza.

Quest'approccio serve a dare effettivo riconoscimento a quelle donne che decidono di non adeguarsi alle regole imposte dalla comunità in cui vivono e per questo rischiano di subire gravi violazioni dei diritti umani; in queste situazioni si può rilevare come vi possa essere una sovrapposizione tra le cinque ragioni che fondano la richiesta di protezione internazionale<sup>110</sup>.

Vi sono inoltre situazioni in cui determinati legami familiari possono concorrere alla formazione di un determinato gruppo sociale. Le donne, infatti, possono venire

---

<sup>107</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, cit., par. 11.

<sup>108</sup> UNHCR, *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group"*, cit., par. 12; T. A. Aleinikoff, *Protected characteristics and social perceptions: an analysis of the meaning of 'membership of a particular social group'*, in E. Feller, V. Türk, F. Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, 2003, pag. 310.

<sup>109</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 73.

<sup>110</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 86; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 346.

perseguitate come mezzo per demoralizzare o punire i membri di una famiglia o di una comunità, o in altri casi la persecuzione può avere l'obiettivo di costringerle a rivelare informazioni segrete<sup>111</sup>.

#### **2.4.5. Opinioni politiche**

La Convenzione del 1951 facendo riferimento alle opinioni politiche, piuttosto che alle attività politiche, ha voluto lasciare aperta la possibilità di dare un'interpretazione il più ampia possibile a questa ragione per il riconoscimento dello status di rifugiato.

L'*Handbook* dell'Unhcr chiarisce inoltre che un richiedente asilo può avere un fondato timore di persecuzione per motivi attinenti alle sue opinioni politiche, anche se le autorità del suo paese di origine non erano a conoscenza delle sue idee prima della fuga, egli infatti avrebbe potuto nasconderle e per questo non aver mai subito discriminazioni o persecuzioni. In ogni caso, il solo fatto di rifiutare di avvalersi della protezione del proprio Paese o il rifiutarsi di voler ritornare possono rivelare il reale timore di subire persecuzioni. In queste circostanze la verifica del fondato timore di persecuzione dovrebbe essere basata su una valutazione delle conseguenze a cui sarebbe esposto il richiedente una volta ritornato nel Paese d'origine<sup>112</sup>.

Questo chiarimento da parte dell'Unhcr appare particolarmente rilevante per le donne, le quali molto spesso scappano da discriminazioni di genere o discriminazioni legate alle norme sociali e culturali della comunità di appartenenza in cui generalmente viene repressa, sino a rendere praticamente impossibile, la possibilità che esse hanno di esprimere le proprie opinioni politiche<sup>113</sup>.

L'immagine tipica del rifugiato politico come colui che fugge da persecuzione a causa del suo diretto coinvolgimento in attività politiche, non sempre corrisponde con la reale esperienza di molte donne rifugiate. La protesta politica e l'attivismo non si manifestano con le stesse modalità degli uomini<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pagg. 345-346.

<sup>112</sup> UNHCR, *Handbook*, cit., par. 83.

<sup>113</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 68; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 347.

<sup>114</sup> CIR, Commissione Europea, Progetto Malika, *Guida di Buone Pratiche*. Disponibile al seguente indirizzo: [http://www.malika.it/it-site/guida\\_di\\_buone\\_pratiche.pdf](http://www.malika.it/it-site/guida_di_buone_pratiche.pdf)

Le donne sono raramente impegnate in attività di alto livello politico ma più spesso coinvolte in attività politiche cosiddette di *low-level* quali ad esempio nascondere persone, distribuire cibo, passare messaggi, tutte attività in cui si riflette il ruolo preponderante del genere. Proprio per il fatto di svolgere principalmente attività di basso livello, le donne stesse difficilmente classificano le loro attività come politiche<sup>115</sup>.

Infine appare doveroso sottolineare che le donne possono subire persecuzioni a causa delle attività politiche degli uomini della loro famiglia, le opinioni politiche dei rispettivi mariti, figli, padri e fratelli possono venire attribuite anche a loro e per questo possono essere perseguitate<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> H. Crawley, *Refugees and Gender*, cit., pag. 69; G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 84; R. Haines QC, *Gender-related persecution*, cit., pag. 347; N. Kelley, *The Convention Refugee*, cit., pag. 563.

<sup>116</sup> G. Binazzi, *Per una interpretazione di genere*, cit., pag. 85.

## Capitolo 3

### I Rifugiati nella normativa italiana

#### 3.1. Il diritto di asilo nella Costituzione

L'istituto giuridico del diritto di asilo trova la fonte primaria di disciplina nella Costituzione italiana.

L'articolo 10 comma 3 recita:

“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”

Come si può facilmente evincere, quanto disposto dal dettato costituzionale garantisce il diritto di asilo ad ogni individuo privato delle libertà democratiche nel proprio paese. Questa previsione, che non sembra trovare equivalente in altra Carta fondamentale<sup>1</sup>, testimonia l'amplessima apertura dei costituenti nei confronti dei diritti fondamentali dell'uomo e sancisce la primazia riconosciuta alla persona umana<sup>2</sup>. Essa non fu quindi il frutto di una svista, bensì una ben ponderata e consapevole scelta, infatti, un numero considerevole dei deputati dell'Assemblea costituente aveva goduto, durante il regime fascista e durante la guerra, del diritto di asilo in altri paesi e per questo ne conosceva in prima persona il valore e la necessità del suo più ampio riconoscimento sotto ogni profilo<sup>3</sup>.

Tuttavia i costituenti ben presto si resero conto che una tale disposizione avrebbe potuto consentire l'arrivo nel nostro paese di migliaia di esuli e per questo decisero di limitare questa possibilità rimandando ogni decisione all'emanazione di una legge che

---

<sup>1</sup> L. Chieffi, *La tutela costituzionale del diritto di asilo e di rifugio a fini umanitari*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2004, num. 2, pag. 28; ICS, *La protezione negata. Primo rapporto sul diritto d'asilo in Italia*, Milano, 2005, pag. 30.

<sup>2</sup> M. Benvenuti, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 2007, pag. 14; B. Nascimbene, *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, 1988, pag. 112;

<sup>3</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Milano, 2004, pag. 1137.

avrebbe dovuto disciplinare in modo dettagliato l'istituto.

Purtroppo, però, ad oggi non è stata adottata alcuna disciplina integrativa della riserva di legge contenuta nel terzo comma dell'articolo 10<sup>4</sup>.

All'inerzia del legislatore in materia di asilo ha fatto da contraltare la ratifica della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati<sup>5</sup> e successivamente del relativo Protocollo<sup>6</sup>.

Va chiarito subito che le due figure, quella costituzionale dell'asilo e quella convenzionale del rifugiato, nonostante abbiano in comune l'origine storica ed il carattere umanitario e solidaristico che le ispirano<sup>7</sup>, non appaiono in nessun modo né assimilabili, né interscambiabili, né tantomeno sovrapponibili<sup>8</sup>.

Il diritto di asilo previsto dalla Costituzione è stato interpretato dalla dottrina come un diritto soggettivo dello straniero, al quale nel suo Paese sia effettivamente impedito l'esercizio anche di una sola delle libertà garantite dalla Costituzione italiana, diritto immediatamente azionabile anche in mancanza delle leggi ordinarie che fissano le condizioni per il suo esercizio<sup>9</sup>.

Fondamentale in questo senso è stato inoltre l'intervento della giurisprudenza che attraverso la sentenza della Corte di Cassazione del 26 maggio 1997, n. 4674, ha affermato che l'articolo 10, terzo comma, della Costituzione attribuisce allo straniero un vero e proprio diritto soggettivo perfetto all'ottenimento dell'asilo, ed inoltre che il carattere immediatamente percettivo del disposto costituzionale dipende dal fatto che esso delinea con chiarezza e precisione la fattispecie che fa sorgere in capo allo straniero il diritto di asilo individuando nell'impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche la causa di giustificazione del diritto.

Un'ulteriore importante sentenza è stata emessa, nel 1999, dal Tribunale di

---

<sup>4</sup> G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, pag. 175.

<sup>5</sup> La Convenzione è stata ratificata dall'Italia con legge n. 722, il 24 luglio 1954.

<sup>6</sup> Il Protocollo relativo allo status di rifugiato è stato ratificato dall'Italia con legge n. 95, il 14 febbraio 1970.

<sup>7</sup> M. Gramola, *La tutela giurisdizionale del diritto d'asilo e del riconoscimento dello status di rifugiato: il persistente conflitto di competenza tra la giustizia ordinaria e la giustizia amministrativa*, in L. Zagato (a cura di), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, Padova, 2006, pag. 261.

<sup>8</sup> M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 217; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pag. 175; A. Beghè Loreti, *Rifugiati e richiedenti asilo nell'area della Comunità Europea*, Padova, 1990, pag. 104; L. Chieffi, *La tutela costituzionale del diritto di asilo*, cit., pag. 31.

<sup>9</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 1139; M. Gramola, *La tutela giurisdizionale del diritto d'asilo*, cit., pag. 254.

Roma in merito al riconoscimento del diritto di asilo al leader curdo Abdullah Oçalan. Il Tribunale conclude a favore del riconoscimento del diritto di asilo ad Oçalan, benché questi si fosse allontanato dall'Italia e fosse ormai detenuto in un carcere in Turchia; nella sentenza si legge, infatti che la presenza del richiedente nel territorio dello Stato non è condizione necessaria per il conseguimento del diritto stesso. Ancor più interessante risulta il riconoscimento dell'indubbio nucleo percettivo del disposto costituzionale in questione, il quale deve essere valutato esaminando l'impedimento sofferto dal ricorrente nell'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana<sup>10</sup>.

Se la Costituzione assicura quindi l'asilo a chiunque sia impedito nel suo Paese dell'effettivo esercizio delle libertà fondamentali, la Convenzione di Ginevra richiede invece che lo straniero esprima il fondato timore di essere perseguitato. È facilmente intuibile che l'insieme degli stranieri titolari del diritto di asilo secondo la Costituzione è ben più ampio dei soli perseguitati previsto dalla Convenzione<sup>11</sup>.

La dottrina ha inoltre affermato che la predisposizione di strumenti paralleli e distinti rispetto a quanto espressamente previsto dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione, ed in primis l'attuazione della disciplina relativa allo statuto dei rifugiati contenuta nella Convenzione di Ginevra, è stata funzionale, per una precisa scelta legislativa, ad una strategia di «neutralisation», di occultamento del diritto di asilo nella sua dimensione di diritto costituzionale, in ragione del fatto che quest'ultimo istituto, ove effettivamente applicato e fatto applicare, sarebbe risultato più ampio e incisivo rispetto a tutti quegli altri e diversi istituti, più o meno strutturati, che sono stati di volta in volta adottati<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pagg. 130-131; M. Gramola, *La tutela giurisdizionale del diritto d'asilo*, cit., pag. 255; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pagg. 184-185.

<sup>11</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 1139; P. Ziotti, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1988, pagg. 174-175; B. Nascimbene, *Lo straniero nel diritto*, cit., pag. 111.

<sup>12</sup> M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pagg. 212-213; M. Gramola, *La tutela giurisdizionale del diritto d'asilo*, cit., pag. 258.

### 3.2. Le disposizioni normative sul diritto di asilo e il riconoscimento dello status di rifugiato.

Solamente agli inizi dell'ultimo decennio del Novecento venne approvato il primo corpus legislativo organico concernente gli stranieri complessivamente intesi e ricomprendente un primo abbozzo di disciplina dello status di rifugiato<sup>13</sup>. Si tratta della legge n. 39/1990, cosiddetta legge Martelli<sup>14</sup>, la quale convertiva in legge il Decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416. La legge Martelli pur rivolgendosi nell'intitolazione all'asilo politico, si riferisce in realtà ai soggetti destinatari della Convenzione di Ginevra, regolandone l'ingresso ed il riconoscimento dello status corrispondente<sup>15</sup>. Essa, così facendo, ha introdotto un elemento di notevole ambiguità semantica destinato a permanere anche nella legislazione successiva, in quanto qualifica come richiedenti asilo, i cittadini stranieri che possono vedersi riconosciuto non il diritto costituzionale di asilo, ma lo status di rifugiato. Dunque come ha rilevato la dottrina, nella prima disposizione normativa in cui il legislatore utilizza la parola asilo non lo fa riferendosi a quel specifico diritto soggettivo perfetto previsto dall'articolo 10 comma 3 della Costituzione, ma facendo riferimento alla situazione che contraddistingue lo straniero prima del riconoscimento dello status di rifugiato<sup>16</sup>. Questa confusione tra diritto di asilo e status di rifugiato si è trasformata negli interventi legislativi successivi in un vero e proprio caos semantico con cui si è voluto mascherare un'inconfessabile operazione di deterrenza normativa<sup>17</sup>. Va rilevato inoltre che attraverso il d.p.r. 136/1990<sup>18</sup> è stata definita la procedura amministrativa da seguire per il riconoscimento dello status di rifugiato, per quanto riguarda invece il riconoscimento dell'asilo

---

<sup>13</sup> M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 223.

<sup>14</sup> Legge n. 39 del 28 febbraio 1990 recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello stato, in GU n. 49 del 28 febbraio 1990. Si ricorda inoltre che la Legge Martelli ha revocato la riserva geografica posta dalla Legge n. 722 del 24 luglio 1954, con la quale veniva resa esecutiva nel nostro Paese la Convenzione di Ginevra del 1951.

<sup>15</sup> G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pag. 178.

<sup>16</sup> M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 226; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pag. 178; M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*, Roma, 2004, pagg. 87-88.

<sup>17</sup> ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 35; M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 227.

<sup>18</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 136 del 15 maggio 1990, regolamento per l'attuazione dell'art. 1, comma 2, del Decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, conv., con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato, in GU n. 132 del 8 giugno 1990.

costituzionale è stato definito dalla Corte di Cassazione, nella già citata sentenza n. 4674 del 26 maggio 1997, che questo potrà venire dichiarato dal giudice ordinario dopo aver valutato l'effettivo impedimento sofferto dal richiedente all'esercizio delle libertà democratiche, anche in assenza di leggi ordinarie in materia, questo giudice potrà riconoscere allo straniero la tutela e ordinare alla pubblica amministrazione il rilascio di un apposito permesso di soggiorno<sup>19</sup>.

Infine va sottolineato come già a ridosso dell'approvazione della legge Martelli emersero le insufficienze delle previsioni adottate, assolutamente lacunose e non idonee a fornire un quadro di soluzioni adeguato a fornire una risposta alle ripetute situazioni di vera e propria emergenza che hanno spinto, durante tutti gli anni novanta, migliaia di persone a cercare rifugio nel nostro Paese<sup>20</sup>.

Nel 1998 con l'approvazione della legge Turco-Napolitano<sup>21</sup> il legislatore perse nuovamente l'occasione di disciplinare la materia dell'asilo e dello status di rifugiato, concentrandosi solamente sulla disciplina generale della condizione dello straniero<sup>22</sup>. Le uniche norme del Testo unico che qui interessano sono l'articolo 5 comma 6, il quale introduce nell'ordinamento italiano il permesso di soggiorno per motivi umanitari, affermando che il permesso di soggiorno non può essere rifiutato o revocato nel caso in cui ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario; l'articolo 19 comma 1 che ribadisce il principio di non-refoulement e l'articolo 28 comma 3, il quale prevede una norma di favore per il rifugiato rispetto all'immigrato: il rifugiato è infatti esentato dal dover allegare alla richiesta di nulla osta per il ricongiungimento familiare i documenti che, sono invece richiesti all'immigrato, ovvero quelli relativi all'alloggio e al reddito.

Nel 2002 è stata adottata la legge n. 189, denominata Bossi-Fini<sup>23</sup>, la quale ha

---

<sup>19</sup> M. Gramola, *La tutela giurisdizionale del diritto d'asilo*, cit., pag. 274; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pag. 179.

<sup>20</sup> G. Loy, *Diritti degli stranieri*, in L. Barletta (a cura di), *Legislazione stranieri*, Roma, 2007, pag. 97; M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo*, cit., pag. 88; M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 227.

<sup>21</sup> Legge n. 40 del 28 marzo 1998, disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in GU n. 59 del 12 marzo 1998, successivamente confluita nel Decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in GU n. 191 del 18 agosto 1998.

<sup>22</sup> M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo*, cit., pag. 90; M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pagg. 229-230.

<sup>23</sup> Legge n. 189 del 30 luglio 2002, modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, in GU n. 199 del 26 agosto 2002.

apportato sostanziali modifiche alla materia dell'asilo. Va subito chiarito che anche in questo caso il legislatore anziché percorrere la strada della riforma organica della materia dell'asilo ha preferito inscrivere questo tipo di protezione all'interno della più ampia regolamentazione del fenomeno immigratorio<sup>24</sup>, riproponendo e accentuando anche in questo nuovo testo la promiscuità terminologica tra diritto di asilo e status di rifugiato<sup>25</sup>.

La legge Bossi-Fini insieme al regolamento di attuazione<sup>26</sup> riprende ed integra, agli articoli 31 e 32, l'unico articolo rimasto in vigore della legge Martelli, ovvero l'articolo 1.

La nuova legge ha introdotto una nuova procedura di asilo, essa infatti affianca, alla procedura ordinaria, la procedura semplificata<sup>27</sup>. Questa nuova procedura di esame delle domande di asilo avviene in due casi disciplinati dal nuovo articolo 1-ter nella legge 39/1990. La prima ipotesi è quella della presentazione della domanda di asilo da parte di uno straniero fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o in ogni caso in condizioni di soggiorno irregolare. In questa circostanza appena ricevuta la richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato il questore competente per il luogo dispone il trattenimento dello straniero in uno dei centri di identificazione ed entro due giorni dal ricevimento dell'istanza provvede alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato, la quale entro quindici giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e adotta la decisione. La seconda ipotesi in cui si avvia la procedura semplificata è quella della presentazione della domanda di asilo da parte di uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento. In questo caso appena ricevuta la richiesta di

---

<sup>24</sup> L. Trucco, *Le modifiche della legge n. 189/2002 in tema di asilo*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2002, num. 3, pag. 102; L. Chieffi, *La tutela costituzionale del diritto di asilo*, cit., pag. 38.

<sup>25</sup> M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 232.

<sup>26</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 16 settembre 2004, regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, in GU n. 299 del 22 dicembre 2004.

<sup>27</sup> CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005*, Roma, 2006, pag. 96. Disponibile al seguente indirizzo:

[http://www.serviziocentrale.it/pdf/Documenti/Primo\\_Rapporto\\_Annuale\\_su\\_%20sistema.pdf](http://www.serviziocentrale.it/pdf/Documenti/Primo_Rapporto_Annuale_su_%20sistema.pdf)

ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 32; P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 1174; M. Delle Donne, *Un cimitero chiamato Mediterraneo*, cit., pag. 90.

riconoscimento dello status di rifugiato, il questore competente per il luogo dispone il trattenimento dello straniero interessato in uno dei centri di permanenza temporanea, e qualora sia già in corso il trattenimento ne chiede la proroga per ulteriori trenta giorni al tribunale, per consentire così l'espletamento della procedura; entro due giorni dal ricevimento dell'istanza provvede alla trasmissione della documentazione necessaria alla Commissione territoriale per il riconoscimento dello status di rifugiato, la quale entro quindici giorni dalla data di ricezione della documentazione, provvede all'audizione e adotta la decisione entro tre giorni<sup>28</sup>.

Come si è potuto evincere dalla descrizione della procedura semplificata, la legge Bossi-Fini ha introdotto la possibilità di trattenimento dei richiedenti asilo presso i centri di identificazione. Nonostante l'articolo inizi enunciando il principio generale secondo il quale lo straniero non può essere trattenuto per il solo fatto di aver presentato domanda di asilo, successivamente la disposizione introduce diversi casi e modi di trattenimento dello straniero che abbia presentato domanda di asilo. Il trattenimento presso i centri di identificazione sarà facoltativo per i richiedenti asilo nel caso in cui sia necessario verificare la nazionalità o identità dello straniero, qualora egli non sia in possesso dei documenti di viaggio o d'identità o abbia presentato documenti falsi; nel caso in cui emerga la necessità di verificare gli elementi su cui si basa la domanda d'asilo, qualora questi risultino non immediatamente disponibili ed infine in dipendenza del procedimento concernente il riconoscimento del diritto ad essere ammesso nel territorio dello Stato. Il trattenimento presso i centri di identificazione sarà invece obbligatorio per i richiedenti asilo che presentino domanda in seguito ad aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o comunque in condizioni di soggiorno irregolare. Infine nei casi di presentazione della domanda di asilo da parte di uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento il trattenimento sarà obbligatorio ed avverrà presso un centro di permanenza temporanea ai sensi dell'articolo 14 del Testo Unico di cui al Decreto legislativo n. 286/1998<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pagg. 1174-1175; L. Trucco, *Le modifiche della legge*, cit., pagg. 105-106.

<sup>29</sup> Medici Senza Frontiere, *Oltre la frontiera. Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*, Milano, 2005, pagg. 26-27; ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 32; P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pagg. 1177-1178; L. Chieffi, *La tutela costituzionale del diritto di asilo*, cit., pag. 38; CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pag. 96.

Un'ulteriore novità apportata dalla legge Bossi-Fini riguarda l'istituzione di sette Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato. La "vecchia" Commissione centrale con sede a Roma è stata trasformata in Commissione nazionale per il diritto di asilo e le è stato assegnato il compito di coordinamento e indirizzo delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento delle stesse, di raccolta di dati statistici oltre che poteri decisionali in tema di revoche e cessazioni degli status concessi<sup>30</sup>.

Le "nuove" Commissioni territoriali hanno il compito di esaminare in modo decentrato le istanze di riconoscimento dello status di rifugiato e si trovano a: Milano, Gorizia, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa e Trapani<sup>31</sup>, ognuna di queste è composta da un Prefetto, da un funzionario della pubblica sicurezza, da un rappresentante degli enti locali e da uno dell'UNHCR.

Infine tra le novità introdotte dalla legge 189/2002 vi è l'istituzione del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) coordinato dal Servizio Centrale, attivato dal Ministero dell'Interno ed affidato all'ANCI e del Fondo Nazionale per le Politiche e i Servizi dell'Asilo (FNPSA): questi nuovi strumenti sono finalizzati ad un consolidamento delle attività di accoglienza e tutela a sostegno di richiedenti asilo e rifugiati, già avviate nel 2001 con il Programma Nazionale Asilo<sup>32</sup>.

È opinione diffusa in dottrina che le disposizioni introdotte dalla legge Bossi-Fini risultano gravemente peggiorative del quadro normativo preesistente<sup>33</sup>.

Innanzitutto è stato evidenziato come le nuove norme tutelino solamente i

---

<sup>30</sup> ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 55; CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pagg. 96-97; L. Trucco, *Le modifiche della legge*, cit., pagg. 106-107; G. Vitale, *La nuova procedura di riconoscimento dello status di rifugiato: dall'audizione avanti la Commissione territoriale all'impugnativa giurisdizionale*, in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, 2005, num. 4, pagg. 48-49.

<sup>31</sup> Le Commissioni territoriali si ripartiscono nel seguente modo le competenze sul territorio nazionale. Milano: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Lombardia, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna; Gorizia: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige; Roma: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Lazio, Campania, Abruzzo, Molise, Sardegna, Toscana, Marche, Umbria; Foggia: competenza a conoscere delle domande presentate nella regione Puglia; Crotone: competenza a conoscere delle domande presentate nelle regioni Calabria e Basilicata; Siracusa: competenza a conoscere delle domande presentate nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta e Catania; Trapani: competenza a conoscere delle domande presentate nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina e Enna.

<sup>32</sup> CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pag. 96, si tratterà in seguito in modo dettagliato dello SPRAR e del PNA.

<sup>33</sup> ICS, *L'utopia dell'asilo. Il diritto di asilo in Italia nel 2005*, Torino, 2006, pagg. 14-15; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pag. 183; G. Loy, *Diritti degli stranieri*, cit., pag. 59; ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 27; P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pagg. 1173-1174; L. Trucco, *Le modifiche della legge*, cit., pagg. 112-113.

rifugiati e non anche gli altri tipi di asilianti, che oggi sono sempre più numerosi a causa dei numerosi esodi di massa; risulta quindi chiaro che anche le nuove norme continuano a confondere e ad assimilare il diritto di asilo previsto dall'articolo 10 comma 3 della Costituzione con la protezione internazionalmente dovuta allo straniero a cui sia riconosciuto lo status di rifugiato. La disciplina del diritto di asilo prevista dalla legge Bossi-Fini si pone dunque in contrasto con l'articolo 10 comma 3 della Costituzione perché sostanzialmente limita l'accesso ad un diritto soggettivo dello straniero che è il più tutelato sia a livello costituzionale, sia a livello internazionale<sup>34</sup>.

È stato rilevato inoltre come la disposizione che prevede le ipotesi in cui può avvenire il trattenimento presso i centri di identificazione lasci intravedere la volontà di implementare questa procedura non in casi eccezionali, bensì in modo ordinario, questo risulta evidente nella disposizione che disciplina che l'allontanamento del richiedente dal centro equivale ad una rinuncia della domanda di asilo: secondo la dottrina siamo di fronte ad una abnorme ipotesi di rinuncia che non solo rivela la limitazione della libertà personale che caratterizzerebbe un simile trattamento, ma che soprattutto sottoporrebbe lo stesso diritto di asilo ad una intollerabile *fictio iuris*, con tutto quel che ne consegue in ordine alla irrinunciabilità strutturale e congenita del diritto in questione, derivante dalla sua natura di diritto costituzionale della persona<sup>35</sup>.

Infine risulta doveroso sottolineare come in tema di ricorsi avverso le decisioni delle commissioni e più in generale di tutela giurisdizionale dell'asilo, la legge Bossi-Fini pare nel complesso svilire il ruolo dell'autorità giudiziaria e lasciare invece ampi margini di azione all'autorità amministrativa, cercando di evitare interferenze giudiziarie sulla procedura e sull'esecutività del provvedimento di allontanamento dello straniero; solo il prefetto, infatti, può autorizzare il richiedente a rimanere nel territorio nazionale in attesa fino all'esito del ricorso<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 1173.

<sup>35</sup> Caritas, Migrantes, *Immigrazione. Dossier Statistico 2007, XVII Rapporto*, Roma, 2007, pag. 499; M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 156; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pagg. 180-181; P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 1173.

<sup>36</sup> G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pag. 182.

### 3.3. La procedura di asilo in Italia

L'Italia ha recepito, attraverso il Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008<sup>37</sup>, la Direttiva europea 2005/85/CE<sup>38</sup> relativa alle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato.

Il suddetto Decreto, entrato in vigore il 2 marzo 2008, quando completamente operativo, poiché manca ancora il regolamento di attuazione, cambierà in modo radicale il quadro normativo in materia di diritto di asilo in Italia, esso, infatti, modifica radicalmente le procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato e interviene sulla questione del trattenimento.

#### 3.3.1. La “vecchia” procedura di asilo

L'accesso alla procedura per il riconoscimento dello status di rifugiato e per la protezione umanitaria vigente sino al 2 marzo 2008 prevedeva che la domanda fosse presentata presso la Polizia di frontiera o la Questura, che non doveva essere necessariamente quella di frontiera, ma poteva anche essere quella nella quale il richiedente intendeva avere domicilio, dallo straniero che desiderava chiedere protezione allo Stato italiano, poiché fuggiva da persecuzioni, torture o dalla guerra, anche se questi aveva fatto ingresso in Italia in modo irregolare ed era privo di documenti<sup>39</sup>.

La domanda oltre a dover contenere i dati anagrafici del richiedente doveva specificare tutte le informazioni relative alle violenze, persecuzioni e discriminazioni subite nel proprio Paese che lo avevano portato alla fuga. Al momento della domanda il richiedente era fotosegnalato e veniva redatto un verbale delle dichiarazioni rese.

In seguito alla presentazione della domanda di asilo la Questura aveva facoltà di

---

<sup>37</sup> Decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, attuazione della Direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in GU n. 40 del 16 febbraio 2008.

<sup>38</sup> Direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, in GUCE n. L 326 del 13 dicembre 2005.

<sup>39</sup> Articolo 2, Decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 16 settembre 2004, regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, in GU n. 299 del 22 dicembre 2004.

Medici Senza Frontiere, *Oltre la frontiera*, cit., pagg. 24-25; Schede pratiche, *Richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione umanitaria*, a cura della redazione di Parma del Progetto Melting Pot Europa, disponibile al seguente indirizzo: [http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/Schede\\_MPot.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/Schede_MPot.pdf).

decidere in merito al trattenimento del richiedente, come visto precedentemente il trattenimento poteva essere facoltativo oppure obbligatorio, in ogni caso come chiarito da una circolare ministeriale<sup>40</sup> non poteva essere trattenuto il richiedente che si fosse presentato spontaneamente in Questura per fare domanda di asilo, pur essendo entrato in Italia eludendo i controlli di frontiera. In caso di trattenimento non veniva rilasciato il permesso di soggiorno, ma solo un attestato.

Qualora il trattenimento non venisse disposto il richiedente, dopo le verifiche in merito allo Stato competente per l'esame della domanda ai sensi del Regolamento "Dublino II"<sup>41</sup> effettuate con il confronto delle impronte digitali attraverso il sistema EURODAC, riceveva un attestato di identità e poi il permesso di soggiorno per richiesta di asilo della durata di tre mesi rinnovabile fino al termine della procedura. Con questo permesso poteva essere richiesta l'attribuzione del codice fiscale e doveva essere effettuata l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale. Dopo sei mesi dal rilascio del primo permesso, se la procedura non fosse ancora conclusa, doveva essere rilasciato un permesso della durata di sei mesi che consentiva di svolgere attività lavorativa<sup>42</sup>.

Qualora il richiedente rientrasse nei casi previsti dal Regolamento 343/2003 gli sarà rilasciato un permesso *Dublino*, della durata di un mese, rinnovabile fino a che la procedura di accertamento e l'eventuale trasferimento non fossero stati completati.

Alle persone che non rientravano nei casi di trattenimento doveva essere garantita l'accoglienza nel Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, infatti, il Decreto n. 140/2005<sup>43</sup> obbliga i paesi all'accoglienza dei richiedenti, che dovevano farne richiesta al momento della presentazione della domanda, premettendo che non disponevano di mezzi di sostentamento propri.

La decisione in merito alla domanda di asilo veniva effettuata dalla Commissione territoriale competente, che è quella del luogo dove la domanda è stata presentata,

---

<sup>40</sup> Circolare Ministero dell'Interno 400/B/2005/460/P/15.1.7.7.

<sup>41</sup> Regolamento CE n. 343/2003 del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, in GUCE n. L 050 del 25 febbraio 2003.

<sup>42</sup> Articolo 11.1, Decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005 che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in GU n. 168 del 21 luglio 2005.

<sup>43</sup> Decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005, attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in GU n. 168 del 21 luglio 2005.

salvo il caso in cui fosse disposto il trattenimento in un centro di identificazione o in un centro di permanenza temporanea, per il quale è competente la Commissione nella quale si trova il centro; questa doveva comunicare alla Questura la data dell'audizione e questa a sua volta provvederà a comunicarla al richiedente. Qualora il richiedente non si fosse presentato all'audizione riceveva automaticamente un diniego perché non reperibile<sup>44</sup>.

L'esame della domanda doveva effettuarsi entro venti giorni per coloro i quali si trovano in stato di trattenimento obbligatorio e per i quali quindi vigeva la procedura semplificata. Per le persone non trattenute vigeva la procedura ordinaria, della durata prevista di trenta giorni<sup>45</sup>.

La decisione doveva essere inviata alla Questura, che aveva il compito di notificare all'interessato l'atto in cui si comunicava l'esito.

L'esito poteva essere positivo, ovvero il riconoscimento dello status di rifugiato, che generalmente corrisponde ad un permesso di due anni, rinnovabile fino a che lo status non sia revocato. Il rifugiato non può essere espulso, salvo che non costituisca pericolo per la sicurezza dello Stato. Alla Questura può essere chiesto il rilascio del titolo di viaggio, che consente di recarsi in tutti i paesi salvo quello di provenienza.

L'esito poteva essere negativo, ma con la concessione della protezione umanitaria. Questa corrisponde ad un permesso che può variare da sei mesi ad un anno, rinnovabile ed eventualmente convertibile in permesso per lavoro.

Infine l'esito poteva essere negativo e accompagnato dall'invito a lasciare il territorio nazionale. In caso di esito negativo e solo nel caso in cui fosse stata applicata la procedura semplificata si poteva chiedere alla Commissione di riesaminare il caso, entro cinque giorni dal rigetto della domanda; la richiesta poteva essere fatta solo nel caso in cui fossero ricorsi elementi nuovi o documenti prima non reperibili<sup>46</sup>.

Il ricorso doveva essere effettuato in Tribunale; il ricorso non sospendeva l'espulsione, salvo che in seguito a richiesta scritta inoltrata al Prefetto, questo non autorizzasse il ricorrente a rimanere in Italia, in caso di autorizzazione a permanere nel

---

<sup>44</sup> Medici Senza Frontiere, *Oltre la frontiera*, cit., pagg. 32-33.

<sup>45</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 1176.

<sup>46</sup> P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 1185.

territorio veniva disposto il trattenimento in un centro di permanenza temporanea; il termine per il ricorso era di quindici giorni<sup>47</sup>.

Per quanto concerne il lavoro, il richiedente asilo non aveva la possibilità di lavorare nei primi sei mesi di ingresso in Italia; al secondo rinnovo veniva concesso il diritto ad un permesso per sei mesi che recasse la dicitura esplicita che si trattava di permesso che consentiva l'attività lavorativa, non convertibile comunque in permesso per lavoro. Il rifugiato e il beneficiario di protezione umanitaria possono lavorare, possono iscriversi alle liste di collocamento e fare corsi di formazione.

Infine per quel che riguarda le prestazioni sanitarie, il richiedente asilo in possesso di permesso di soggiorno aveva l'obbligo di iscriversi al Servizio Sanitario Nazionale, egli ha quindi diritto al medico di base e alle prestazioni specialistiche senza compartecipazione della spesa. Diversa la situazione per il richiedente trattenuto nel centro di identificazione che aveva solo un attestato che ne certificava lo stato di richiedente asilo ed aveva garantite le prestazioni sanitarie come se fosse irregolarmente presente, secondo quanto stabilito dal Decreto n. 140/2005<sup>48</sup>. Il rifugiato e il beneficiario di protezione umanitaria avevano l'obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario e beneficiano delle prestazioni in compartecipazione della spesa.

### **3.3.2. La nuova procedura di asilo in Italia in seguito al recepimento della Direttiva 2004/83/CE e della Direttiva 2005/85/CE**

Attraverso il Decreto legislativo n. 25/2008 l'Italia ha recepito nel suo ordinamento la Direttiva 2005/85/CE, recante norme minime per le procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato. Va da subito precisato che non è ancora stato emanato il regolamento di attuazione del Decreto e per questo risulta difficile disporre di indicazioni chiare su come verrà attuata la nuova procedura, in ogni caso appare doveroso rilevare gli aspetti di maggior interesse della normativa introdotta.

Prima di addentrarci nella disamina del suddetto Decreto risulta necessario

---

<sup>47</sup> Medici Senza Frontiere, *Oltre la frontiera*, cit., pagg. 35-36; P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, cit., pag. 1185.

<sup>48</sup> Art. 10, Decreto legislativo 140/2005.

analizzare il recepimento nel nostro ordinamento, attraverso il Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007<sup>49</sup>, della Direttiva 2004/83/CE<sup>50</sup>.

La prima rilevante modifica introdotta dal Decreto 251/2007 consiste nell'introduzione della qualifica di protezione sussidiaria, riconosciuta dalla Commissione territoriale competente qualora non sussistano i requisiti per il riconoscimento della qualifica di rifugiato, e caratterizzata dal costituire uno status, esattamente come la qualifica di rifugiato, non più una forma di protezione arbitraria e scarsamente regolamentata come era prima la protezione umanitaria<sup>51</sup>, questa era, infatti, configurata come un permesso concesso allo straniero su raccomandazione della Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato e rilasciato a discrezione della Questura. Dopo aver dato una definizione di cosa si debba intendere per rifugiato e per persona assimilabile alla protezione sussidiaria il Decreto chiarisce quali debbano essere considerati atti di persecuzione; tra questi risultano rilevanti ai fini della nostra trattazione: gli atti di persecuzione che assumono la forma di violenza sessuale e quegli atti specificatamente diretti contro un genere sessuale<sup>52</sup>. Nell'articolo successivo vengono chiariti i motivi di persecuzione e tra questi risulta spiacevole riscontrare che il legislatore italiano abbia perso l'occasione, offerta invece dalla Direttiva 2004/83/CE, di inserire all'interno della cornice appartenenza ad un determinato gruppo sociale le considerazioni di genere.

Un ulteriore punto interessante è che introduce un elemento di novità sostanziale è la tutela del nucleo familiare per entrambi i tipi di protezione, infatti i familiari dei beneficiari di protezione, qualora non venga loro estesa la stessa, potranno essere ricongiunti, o, se si trovano già in Italia, avere un permesso per motivi di famiglia<sup>53</sup>; sino ad oggi la possibilità di effettuare il ricongiungimento è stato un diritto al quale hanno

---

<sup>49</sup> Decreto legislativo n. 251 del 19 novembre 2007, attuazione della Direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in GU n. 3 del 4 gennaio 2008.

<sup>50</sup> Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in GUCE n. L 304 del 30 settembre 2004

<sup>51</sup> Articolo 5.6, Decreto legislativo 286/1998.

<sup>52</sup> Articolo 7.2 a) e b), Decreto legislativo 251/2007.

<sup>53</sup> Articolo 22, Decreto legislativo 251/2007.

avuto accesso solo i rifugiati e non i titolari di permesso per protezione umanitaria.

I permessi di soggiorno avranno durata superiore a quella attuale: cinque anni quello di rifugiato e tre anni quello per protezione sussidiaria; viene inoltre disposto che allo straniero detentore di un permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato prima dell'entrata in vigore del presente Decreto, sia rilasciato al momento del rinnovo il permesso per protezione sussidiaria<sup>54</sup>.

Infine risulta opportuno evidenziare che il permesso di soggiorno per protezione umanitaria non scomparirà, ma presumibilmente diventerà residuale e sarà riferito a situazioni in cui non sussiste né persecuzione né pericolo di danno grave, ma comunque non si ritenga opportuno non concedere un permesso di soggiorno ed eseguire così l'espulsione<sup>55</sup>.

Le importanti novità introdotte dal Decreto 251/2007 vanno analizzate congiuntamente a quelle previste dal Decreto 25/2008 considerato che entrambi hanno come matrice la volontà di creazione di uno spazio comune europeo in materia d'asilo.

Il nuovo Decreto, che abroga il Decreto del Presidente della Repubblica 303/2004<sup>56</sup> a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 38<sup>57</sup>, prevede che l'autorità competente a decidere in merito alle domande di protezione, volte a riconoscere sia lo status di rifugiato che lo status di protezione sussidiaria, presentate agli uffici di polizia di frontiera o alle questure, saranno le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale<sup>58</sup>. Queste vengono fissate in un numero massimo di dieci e saranno composte come le precedenti commissioni territoriali da un Prefetto, da un funzionario della pubblica sicurezza, da un rappresentante degli enti locali e da uno dell'UNHCR<sup>59</sup>. La Commissione nazionale per il diritto d'asilo che nella precedente procedura aveva compiti di indirizzo e coordinamento delle commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento delle

---

<sup>54</sup> Articolo 34, Decreto legislativo 251/2007.

<sup>55</sup> Un ulteriore approfondimento è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.meltingpot.org/articolo11872.html>

<sup>56</sup> Decreto del Presidente della Repubblica n. 303 del 16 settembre 2004, regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato, in GU n. 299 del 22 dicembre 2004.

<sup>57</sup> Articolo 38, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>58</sup> Articolo 3, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>59</sup> L. Olivetti, *Implementation of the Procedures Directive (2005/85) in Italy*, Atti del seminario del 12 dicembre 2007, Centre for Migration Law, Radboud University, Nijmegen, pag. 15. Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.asgi.it/content/documents/dl08032104.olivetti.bijdrag.herzien.20feb2008.pdf>

stesse, di raccolta di dati statistici oltre che poteri decisionali in tema di revoche e cessazioni degli status concessi<sup>60</sup>, ha ora competenza di revoca e cessazione di tutti gli status di protezione internazionale riconosciuti. La Commissione sarà presieduta da un prefetto ed è composta da un dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario della carriera diplomatica, da un funzionario della carriera prefettizia in servizio presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e da un dirigente del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno<sup>61</sup>. L'incarico ha durata triennale ed è rinnovabile. La Commissione delibera con il voto favorevole di almeno tre componenti; alle riunioni partecipa inoltre senza diritto di voto un rappresentante del delegato in Italia dell'UNHCR<sup>62</sup>.

Lo straniero ha diritto a rimanere nel territorio dello Stato durante l'esame della domanda<sup>63</sup>, che non può essere respinta anche qualora non sia presentata tempestivamente e dovrà essere esaminata tenendo conto della situazione individuale e della situazione nel paese di origine<sup>64</sup>; la decisione della Commissione dovrà essere comunicata per iscritto e in caso di risposta negativa dovrà contenere i motivi delle decisione e i mezzi d'impugnazione ammissibili, al colloquio potrà assistere un legale, se nominato dal richiedente<sup>65</sup>. Il Decreto prevede inoltre tre casi in cui la Commissione ha il compito di esaminare in via prioritaria la domanda: quando questa è palesemente fondata; quando questa è presentata da un richiedente appartenente ad una categoria vulnerabile; quando la domanda è presentata da un richiedente per il quale siano stati disposti l'accoglienza o il trattenimento, fatto salvo il caso in cui l'accoglienza sia disposta per verificare o accertare l'identità del richiedente<sup>66</sup>.

Tra le novità introdotte dal Decreto 25/2008 vi è l'abrogazione degli articoli introdotti dalla Bossi-Fini che prevedevano il trattenimento nei centri di identificazione e la procedura semplificata per i richiedenti in regime di trattenimento. La procedura introdotta non fa più riferimento al trattenimento, se non per alcuni casi di espulsione,

---

<sup>60</sup> ICS, *La protezione negata*, cit., pag. 55; CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pagg. 96-97.

<sup>61</sup> L. Olivetti, *Implementation of the Procedures*, cit., pag. 17.

<sup>62</sup> Articolo 5, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>63</sup> Articolo 7, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>64</sup> Articolo 8, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>65</sup> Articolo 9, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>66</sup> Articolo 28, Decreto legislativo 25/2008.

ma solo all'accoglienza in centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA). Il richiedente è ospitato nel centro qualora si verificano le ipotesi che prima erano previste per il trattenimento facoltativo, nel caso in cui quindi sia necessario verificare la nazionalità o identità dello straniero, qualora egli non sia in possesso dei documenti di viaggio o d'identità o abbia presentato documenti falsi; nel caso in cui abbia presentato la domanda dopo essere fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o comunque in condizioni di soggiorno irregolare ed infine nel caso in cui abbia presentato domanda essendo già destinatario di un provvedimento di espulsione<sup>67</sup>. Questa previsione risulta alquanto singolare poiché il Decreto legislativo 140/2005<sup>68</sup>, in attuazione della Direttiva 2003/9/CE<sup>69</sup>, stabilisce il diritto all'accoglienza per i richiedenti asilo; diritto garantito ad oggi ai pochi richiedenti non trattenuti nei centri di identificazione ed accolti invece dallo SPRAR. Si vengono così a creare due sistemi di accoglienza paralleli, seppur distinti e non risultano al momento chiare le ragioni che hanno spinto il legislatore a creare un nuovo sistema di accoglienza, quando ve ne esisteva già uno consolidato ed efficiente<sup>70</sup>.

L'ospitalità nei CARA può essere disposta al massimo per trentacinque giorni, il Decreto prevede inoltre la facoltà di uscire dal centro nelle ore diurne ed inoltre per rilevanti motivi personali o per motivi attinenti all'esame della domanda il prefetto può rilasciare al richiedente un permesso temporaneo di allontanamento dal centro per un periodo di tempo congruo alle ragioni del richiedente, nel caso di diniego della richiesta di autorizzazione all'allontanamento dovranno essere indicate le motivazioni nel provvedimento stesso<sup>71</sup>.

Un'importante novità è costituita dal fatto che l'abbandono del centro non è più considerata un'implicita rinuncia alla domanda di riconoscimento della protezione, ma fa solamente cessare le condizioni di accoglienza<sup>72</sup>. Infine nei casi in cui il richiedente

---

<sup>67</sup> Articolo 20, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>68</sup> Decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005, attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in GU n. 168 del 21 luglio 2005.

<sup>69</sup> Direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in GUCE n. L 31 del 6 febbraio 2003.

<sup>70</sup> L. Olivetti, *Implementation of the Procedures*, cit., pag. 28.

<sup>71</sup> Articolo 20, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>72</sup> Articolo 22, Decreto legislativo 25/2008.

si trovi nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F della Convenzione di Ginevra, nei casi in cui sia stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2 del codice di procedura penale e nei casi in cui il richiedente sia destinatario di un provvedimento di espulsione il trattenimento viene effettuato nei centri di permanenza temporanea (CPT)<sup>73</sup>.

Dall'articolo 26 all'articolo 32 il Decreto definisce nel dettaglio la procedura di esame della domanda di protezione. La presentazione della domanda avviene presso gli uffici della polizia di frontiera o le Questure, dopodichè vengono avviate le procedure per la determinazione dello stato competente ed al richiedente viene rilasciato un attestato nel caso sia inviato in un CARA o in un CPT, nel caso in cui non sia disposta l'accoglienza nei CARA o il trattenimento viene rilasciato un permesso di soggiorno della durata di tre mesi rinnovabile fino al perfezionamento della procedura<sup>74</sup>. La Commissione può decidere di concedere lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria, oppure può rigettare la domanda qualora non sussistano i requisiti fissati dal Decreto 251/2007; nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari<sup>75</sup>.

In caso di diniego è possibile presentare ricorso al tribunale che ha sede nel capoluogo di distretto della corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento; il ricorso deve essere presentato, a pena di inammissibilità, nei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento. L'elemento di spicco in questa previsione consiste nel fatto che il ricorso sospende l'efficacia del provvedimento di espulsione in caso di rigetto della domanda. Questa previsione però non si applica a chi sia trattenuto nei CPT o accolto nei CARA per quegli stranieri già destinatari di un provvedimento di espulsione. Il richiedente di cui è disposta l'accoglienza nei centri CARA continua a rimanere in accoglienza. Infine il ricorso non sospende l'efficacia del provvedimento di espulsione qualora la domanda

---

<sup>73</sup> Articolo 21, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>74</sup> Articolo 26, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>75</sup> Articolo 32, Decreto legislativo 25/2008.

sia inammissibile<sup>76</sup>.

Lo straniero che abbia visto rigettata la domanda ai termini della scadenza per presentare il ricorso deve lasciare il territorio dello Stato.

Il Decreto 25/2008 ha sicuramente introdotto apprezzabili novità all'interno dell'ordinamento italiano<sup>77</sup>, nonostante ciò permangano alcune perplessità per quanto concerne l'apparente confusione tra alcune previsioni; sarà necessario attendere l'emanazione del regolamento attuativo, il quale molto probabilmente dirimerà le questioni lasciate in sospeso.

### **3.4. Il modello italiano di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati**

#### **3.4.1. Dal progetto Azione Comune al Programma Nazionale Asilo**

L'Italia inizia a prendere consapevolezza della necessità di creare dei percorsi per i rifugiati e richiedenti asilo solamente nel corso degli anni novanta. Le ripetute ondate di migrazioni forzate dall'Albania e dall'ex Jugoslavia e poi nel 1999 l'afflusso massiccio di profughi dal Kosovo misero chiaramente in luce i limiti del sistema di accoglienza italiano, il quale era sostanzialmente privo di una qualche forma di coordinamento tra i diversi attori che in varia misura si occupavano di asilo<sup>78</sup>.

Nel 1999, considerato l'articolo 20 del Decreto legislativo 286/98 e grazie ad un finanziamento della Commissione Europea prese avvio il Progetto Azione Comune<sup>79</sup>. Il Progetto si proponeva di creare una prima rete di servizi territoriali per i richiedenti asilo gestita da un cartello di associazioni composte da diversi enti ed organizzazioni presenti sul territorio<sup>80</sup>. L'offerta di servizi prevista da Azione Comune contemplava non solo delle azioni di sostentamento di base, come l'erogazione di vitto e alloggio, ma anche la promozione di percorsi che facilitassero l'integrazione del beneficiario nella società italiana.

---

<sup>76</sup> Articolo 35, Decreto legislativo 25/2008.

<sup>77</sup> L. Olivetti, *Implementation of the Procedures*, cit., pag. 44.

<sup>78</sup> T. Caponio, *Dal Programma Nazionale Asilo al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (2001-2004). Bilancio di una esperienza di governo territoriale dei flussi migratori*, Centro Studi di Politica Internazionale, 2004, pag. 8. Disponibile al seguente indirizzo:  
<http://www.cespi.it/anci/anci-asilo.pdf>

<sup>79</sup> CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pag. 3.

<sup>80</sup> Associazione cristiana dei lavoratori italiani (Acli), Casa dei diritti sociali (Cds), Centro italiano per l'educazione allo sviluppo (Cies), Caritas, Consiglio italiano per i rifugiati (Cir), Cisl, Ctm-Movimondo, Federazione delle chiese evangeliche (Fcei), Consorzio italiano di solidarietà (Ics) e Uil.

Il Progetto ambiva alla creazione di una rete che prevedesse l'allocazione sul territorio dei compiti e delle responsabilità progettuali, ma, allo stesso tempo, avesse un nucleo organizzativo centrale di coordinamento dei soggetti e degli interventi<sup>81</sup>.

Il Progetto pur rimanendo principalmente basato su strutture appartenenti al terzo settore, le uniche ad aver accumulato negli anni un'esperienza tale da poter garantire un'accoglienza adeguata, inizia a prendere in considerazione, sulla base del principio di sussidiarietà, l'esperienza e la competenza che gli Enti locali hanno maturato nella gestione dei servizi socioassistenziali presenti sul territorio e che troveranno nel tempo una sempre maggiore valorizzazione. Il tentativo fu quello di superare la discrezionalità e l'assenza di standardizzazione che caratterizzavano le azioni spontaneamente intraprese all'interno del terzo settore: in particolare vengono definiti il periodo massimo di permanenza all'interno dei centri e le modalità di erogazione dei contributi relativi all'alloggio.

Tra i compiti affidati ai partner del Progetto emerge per la sua rilevanza, la creazione di una banca dati a livello centrale nella quale far confluire le principali informazioni sui progetti attivati, i servizi erogati e le caratteristiche dei beneficiari.

Per dare un ulteriore slancio al coordinamento tra i vari soggetti interessati, nel 2000 viene promosso da ICS, UNHCR e Censis, il Progetto Nausicaa, finanziato con fondi europei, questo progetto aveva l'obiettivo di realizzare una mappatura dei servizi, promuovendo al contempo la costruzione di reti più stabili nel territorio, collegando così gli attori pubblici e privati impegnati nel settore. Dalla ricerca effettuata grazie al Progetto Nausicaa è emerso non solamente un sostanziale isolamento dei poli di accoglienza, scarsamente collegati tra loro e con gli enti locali, ma anche una forte disomogeneità territoriale quanto a modalità di erogazione dei servizi e status dei beneficiari<sup>82</sup>. Proprio per questo emerge la necessità di dar vita ad un nuovo percorso che si innesti sull'esperienza maturata da Azione Comune e Progetto Nausicaa, ma che ambisca a definire un assetto istituzionale al sistema italiano di accoglienza ai richiedenti asilo e rifugiati<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pag. 4.

<sup>82</sup> T. Caponio, *Dal Programma Nazionale Asilo*, cit., pag. 10.

<sup>83</sup> CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pag. 5.

Il 10 ottobre 2000 con la stipula di un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno, UNHCR e Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) viene avviato ufficialmente il Programma Nazionale Asilo. Diventato operativo nel luglio del 2001, il PNA si pone come obiettivi: la costituzione di una rete integrata di servizi di accoglienza per richiedenti asilo, rifugiati, persone con permesso di soggiorno per motivi umanitari o protezione temporanea; la promozione di specifiche misure per favorire l'integrazione socio economica di rifugiati e beneficiari di protezione umanitaria; la predisposizione di percorsi di rimpatrio volontario e assistito e reinserimento nei Paesi di origine, con il supporto dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). La direzione del PNA viene affidata ai tre promotori, ciascuno con compiti e responsabilità specifici: al Ministero dell'Interno spettano le funzioni di indirizzo della legislazione e dei programmi governativi in materia, nonché di raccordo con la Commissione Europea relativamente alle domande di cofinanziamento presentate al FER; all'UNHCR viene affidata una funzione di indirizzo in relazione ai diritti e alla protezione dei richiedenti asilo e rifugiati; all'ANCI spettano tutte le funzioni organizzative necessarie all'implementazione del Programma, dal raccordo tra i Comuni responsabili dei progetti a livello territoriale, al ruolo di referente per i Comuni stessi e di promotore di accordi e convenzioni con organizzazioni del terzo settore<sup>84</sup>. La funzione di coordinamento dell'attività del PNA viene affidata ad una segreteria centrale, gestita dall'ANCI.

A differenza dei progetti precedenti il PNA non si proponeva di formare un nuovo coordinamento tra associazioni del terzo settore, ma piuttosto un sistema di accoglienza il più possibile integrato e diffuso sul territorio; terminali di attuazione, quindi, non potevano che essere i comuni, rispetto a cui l'ANCI si poneva come istanza di coordinamento. Come si può facilmente evincere il modello di governance proposto dal PNA innova la logica che aveva caratterizzato i progetti precedenti, da un lato introduce un sistema di governance verticale, che assegna al livello centrale la responsabilità generale del sistema di asilo, dall'altro lato responsabilizza le istituzioni di governo locale, ponendo il comune come punto di riferimento e istanza di coordinamento degli attori, sia pubblici che privati, il quale assume il compito di

---

<sup>84</sup> CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pag. 6.

promozione di sinergie e azioni comuni a vantaggio dell'intero sistema nazionale di accoglienza, e non solo del territorio di competenza<sup>85</sup>.

Risulta doveroso segnalare un ulteriore progetto: Integ.r.a., un progetto realizzato nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Equal finanziata dal Fondo Sociale Europeo e promossa da ANCI, UNHCR e Censis, il cui obiettivo era quello di realizzare pacchetti e servizi di formazione, inserimento socio-lavorativo e socio-abitativo per favorire l'integrazione di richiedenti asilo, rifugiati e destinatari di altre forme di protezione. Il progetto sviluppato inizialmente da sette Comuni<sup>86</sup> è stato successivamente ripreso e sviluppato in una nuova iniziativa: il progetto IntegRARsi, realizzato da ANCI e OIM, con la partecipazione di otto Comuni partner<sup>87</sup>.

L'attività del Programma Nazionale Asilo, proseguita sino al 2003<sup>88</sup>, ha indubbiamente gettato le basi per un sistema di accoglienza decentrato e in rete in un settore di policy, quale appunto quello dell'asilo, prima decisamente residuale nell'ambito delle politiche di immigrazione; tuttavia risulta doveroso rilevare come il consolidamento di questa rete abbia dovuto far fronte a non pochi problemi riguardanti principalmente il finanziamento dei progetti, infatti, le modalità di accredito dei fondi, estremamente complesse e fortemente soggette ai tempi lunghi della burocrazia hanno costretto alcuni comuni e gli enti gestori ad anticipare le risorse necessarie per la predisposizione delle strutture di accoglienza. Fortunatamente queste difficoltà non hanno impedito l'implementazione di un sistema che avrà modo di svilupparsi ancor di più negli anni futuri.

### **3.4.2. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati**

I buoni risultati ottenuti dal PNA hanno portato al riconoscimento dell'esperienza svolta e al compimento di un ulteriore passo in avanti nell'evoluzione di un dispositivo nazionale di accoglienza e protezione di richiedenti asilo e rifugiati.

Attraverso l'articolo 32 della legge Bossi-Fini viene istituito il Sistema di

---

<sup>85</sup> T. Caponio, *Dal Programma Nazionale Asilo*, cit., pagg. 12-13.

<sup>86</sup> Ancona, Bergamo, Bitonto, Catania, Forlì, Genova e Roma.

<sup>87</sup> Ancona, Bergamo, Bitonto, Bologna, Forlì, Genova, Roma e Torino.

<sup>88</sup> Nel 2003 prenderà avvio il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), unico sistema nazionale di accoglienza e integrazione, evoluzione in chiave più organica ed istituzionale del PNA, viene inoltre istituito il Servizio Centrale, affidato all'ANCI, il quale ha il compito di coordinare la rete SPRAR. Contestualmente viene anche creato il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo (FNPSA)<sup>89</sup>, nel quale confluiscono anche i finanziamenti del FER, al fine di mettere a disposizione specifiche risorse per le attività dello SPRAR<sup>90</sup>.

I servizi offerti dallo SPRAR si concretizzano in una serie di azioni in cui la prima accoglienza viene affiancata da percorsi di integrazione sociale e lavorativa, quali corsi di alfabetizzazione, inserimento scolastico dei minori, corsi di formazione e riqualificazione professionale, supporto nella ricerca di concrete possibilità lavorative, sostegno nella ricerca di soluzioni abitative.

Gli standard relativi ai progetti sono stati con il tempo sempre più elevati, si è cercato infatti, di andare oltre ai servizi prettamente riguardanti l'accoglienza e di potenziare al massimo le misure per l'integrazione. Tutto ciò è possibile grazie al collegamento fra i progetti, garantito dal Servizio Centrale, il quale diffonde e trasferisce a tutti gli interessati le soluzioni, le buone prassi, le procedure innovative adottate in altri punti della rete affinché possano essere replicate tenendo conto delle peculiarità dei diversi territori. Questo meccanismo trova la propria logica nella necessaria e costante ricerca di un equilibrio tra la standardizzazione dei servizi e la valorizzazione delle specificità locali<sup>91</sup>.

Gli elementi strategici che caratterizzano il Sistema possono quindi sintetizzarsi nell'importanza esercitata da un dispositivo pubblico nazionale, il quale viene attuato attraverso il decentramento degli interventi, essendo fondato su una governance multilivello e basato sullo sviluppo delle reti locali e nazionali, sostenibile infine nella continuità e nella qualità degli interventi grazie alla volontarietà della partecipazione degli Enti locali alla rete dei progetti di accoglienza<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> Articolo 32, Legge 189/2002.

<sup>90</sup> CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pag. 7; Caritas, Migrantes, *Immigrazione*, cit., pag. 503.

<sup>91</sup> CENSIS (a cura di), *Primo rapporto annuale*, cit., pag. 8.

<sup>92</sup> CENSIS (a cura di), *Rapporto annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2006*, Roma, 2007, pag. 4. Disponibile al seguente indirizzo:

[http://www.serviziocentrale.it/pdf/Rapporto\\_Annuale\\_SPRAR\\_2006.pdf](http://www.serviziocentrale.it/pdf/Rapporto_Annuale_SPRAR_2006.pdf)

Appare utile richiamare, rispetto alla necessità di assicurare ai richiedenti asilo un'adeguata accoglienza, la Direttiva europea 2003/9/CE<sup>93</sup>, la quale è stata recepita in Italia con il Decreto legislativo 140/2005<sup>94</sup>. Risulta doveroso rilevare che molte delle disposizioni previste dalla Direttiva rientravano già nei servizi offerti dallo SPRAR e a maggior ragione oggi, con l'avvenuto recepimento della Direttiva 2004/83/CE molte previsioni del Decreto 140/2005 sono state ricomprese nel più recente Decreto 251/2007. Il Decreto 140/2005 ha introdotto, tuttavia, una novità interessante quando disciplina le condizioni materiali di accoglienza, essa consiste nell'effettuare una distinzione tra categorie ordinarie e più vulnerabili tra i beneficiari dei progetti<sup>95</sup>. Nella categoria vulnerabili sono ricompresi minori, disabili, anziani, persone vittime di torture, stupri o altre forme di grave violenza psicologica, fisica o sessuale, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori<sup>96</sup>.

Questa distinzione è stata ripresa dal Decreto del Ministro dell'Interno del 28 novembre 2005, il quale ha stabilito i criteri di accesso al FNPSA<sup>97</sup>, questo prevede, infatti, che gli enti interessati ad accedere al contributo presentino un progetto per una categoria o per entrambe che illustri i servizi per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei richiedenti asilo. I progetti presentati sono poi valutati da un'apposita Commissione che ha il compito di decidere in merito all'ammissibilità o meno della domanda e di stilare la graduatoria dei progetti finanziabili nei limiti delle risorse disponibili; priorità di contributo finanziario viene riconosciuta ai progetti destinati alle categorie più vulnerabili.

Nel 2006 la rete SPRAR comprendeva 102 progetti territoriali di accoglienza, di questi 83 destinati all'accoglienza di beneficiari appartenenti a categorie ordinarie e 19 a categorie particolarmente vulnerabili<sup>98</sup>.

Infine risulta doveroso un richiamo all'attività del Servizio Centrale.

---

<sup>93</sup> Direttiva 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in GUCE n. L 31 del 6 febbraio 2003.

<sup>94</sup> Decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005, attuazione della Direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri, in GU n. 168 del 21 luglio 2005.

<sup>95</sup> Articolo 8, Decreto legislativo 140/2005.

<sup>96</sup> Medici Senza Frontiere, *Oltre la frontiera*, cit., pag. 39.

<sup>97</sup> Decreto del Ministero dell'Interno del 28 novembre 2005, Linee Guida, formulario delle domande e criteri per la verifica della corretta gestione del contributo erogato dal Fondo per le politiche e i servizi dell'asilo e loro armonizzazione alle disposizioni del Decreto legislativo del 30 maggio 2005, n. 140. Misure e modalità del contributo economico a favore del richiedente asilo che non rientra nei casi previsti dagli articolo 1-bis e 1-ter del Decreto-legge 30 dicembre 1990, n. 39, così come introdotto dall'articolo 32 della legge 30 luglio 2002, n. 189, successivamente modificato dal Decreto del Ministero dell'Interno del 27 giugno 2007.

<sup>98</sup> CENSIS (a cura di), *Rapporto annuale*, cit., pag. 9. I dati del 2006 sono i più recenti a disposizione.

Il compito principale consiste nel monitorare la presenza di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria e gestione della banca dati delle attività e dei servizi realizzati. La funzione svolta dalla banca dati risulta particolarmente importante, poiché essa è attualmente una delle poche fonti disponibili per poter avere indicazioni certe in merito alla presenza di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria in Italia.

Il Servizio Centrale svolge anche attività di assistenza agli Enti locali riguardante sia l'area della consulenza che quella della formazione e dell'aggiornamento degli operatori ed inoltre sostiene e promuove iniziative volte ad informare e sensibilizzare opinione pubblica, politici, istituzioni, comunità locali sui temi del diritto di asilo e sulle attività del Sistema di Protezione.

Infine la legge<sup>99</sup> prevede che tra i compiti affidati al Servizio Centrale sia compresa la promozione di attività di rimpatrio assistito; queste attività possono essere implementate attraverso il diretto supporto di organizzazioni di carattere internazionale e principalmente dell'OIM, la quale ha anche il compito di supportare il Servizio Centrale nel suo funzionamento ordinario; le azioni di sostegno riguardano principalmente: l'assistenza ai beneficiari che hanno espresso volontà di avvalersi del rimpatrio assistito, predisposizione di piani personalizzati di reintegrazione, l'assistenza nell'organizzazione del viaggio di rientro, la verifica ed il monitoraggio del reinserimento e della sostenibilità dei piani di reintegrazione. L'attività del rimpatrio, che resta residuale dal punto di vista numerico, risponde alle indicazioni del Fondo Europeo per i Rifugiati e offre un'alternativa per quanti decidono di rientrare nel loro Paese<sup>100</sup>.

### **3.4.3. Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e la questione di genere**

Come si è potuto analizzare nel precedente capitolo le ragioni che spingono le donne a fuggire dal proprio Paese per cercare rifugio altrove sono molteplici e variegate.

---

<sup>99</sup> Articolo 32, Legge 189/2002.

<sup>100</sup> CENSIS (a cura di), *Rapporto annuale*, cit., pag. 9.

Grazie alla creazione della banca dati del Servizio Centrale dello SPRAR è possibile fotografare la situazione di richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria in Italia<sup>101</sup>.

Nel 2006 le beneficiarie dello SPRAR sono state 1.577, meno della metà della componente maschile. Tuttavia il numero di beneficiarie appartenenti a categorie vulnerabili è pressoché indistinto rispetto a quello degli uomini. Questo dato è estremamente importante, poiché sottolinea la fragilità e precarietà delle condizioni in cui le donne riescono a giungere nel nostro Paese (Tab.1).

Per quanto concerne la provenienza tra le nazionalità maggiormente rappresentate troviamo l'Eritrea con 419 donne, l'Etiopia da cui provengono 196 donne, la Colombia con 141 donne, la Turchia con 89 donne, il Kosovo con 87 donne; la Somalia con 74 donne; la provenienza di tutte le altre è molto variegata, comprendendo ben 57 nazionalità<sup>102</sup>.

**Tabella 1:** Beneficiari accolti per genere. Anno 2006.

BENEFICIARI	DONNE		UOMINI		TOTALE	
	v.a.	val. %	v.a.	val.%	v.a.	val. %
Totali	1.577	29,5%	3.770	70,5%	5.347	100,0%
Di cui vulnerabili	204	46,4%	236	53,6%	440	100,0%

**Fonte:** Banca dati del Servizio Centrale dello SPRAR

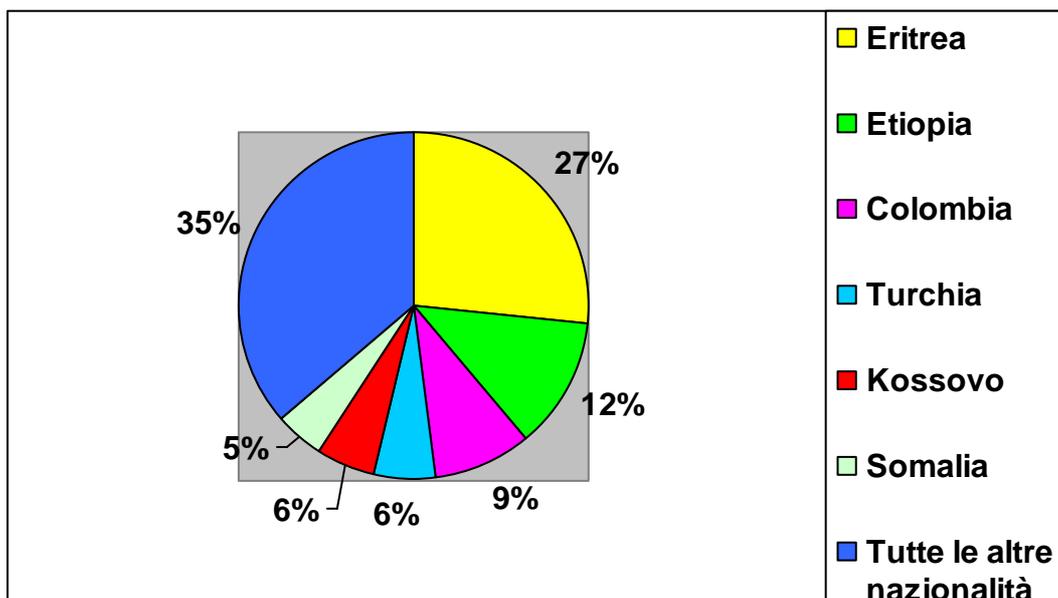
Nel complesso emerge con grande evidenza la prevalenza del continente africano, da cui provengono 1.011 beneficiarie dello SPRAR.

---

101 Caritas, Migrantes, *Immigrazione*, cit., pag. 503; CENSIS (a cura di), *Rapporto annuale*, cit., pag. 27; Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, *Moolaadè. Indagine sulla condizione delle richiedenti asilo, rifugiate e titolari di protezione umanitaria accolte nello SPRAR*, 2008. Disponibile al seguente indirizzo: <http://www.serviziocentrale.it/pdf/Ricerca%20Beneficiarie%20SPRAR.pdf>

<sup>102</sup> CENSIS (a cura di), *Rapporto annuale*, cit., pag. 31.

**Grafico 1:** Principali Paesi di provenienza delle beneficiarie. Anno 2006.



**Fonte:** Banca dati del Servizio Centrale dello SPRAR.

Un altro dato che emerge in modo netto è relativo all'età della componente femminile. La maggior parte delle donne che sono state accolte dallo SPRAR nel 2006 avevano un'età ricompresa nella fascia d'età che va dai 18 ai 30 anni. Questo dato risulta facilmente interpretabile: sono principalmente le donne giovani, coloro le quali tentano di ricostruire altrove la propria vita (Tab.2)<sup>103</sup>.

**Tabella 2:** Beneficiarie accolte per fasce d'età. Anno 2006.

FASCE D'ETÀ	BENEFICIARIE	PERCENTUALE
Da 0 a 10	302	18,75%
Da 11 a 17	133	8,26%
Da 18 a 30	637	38,54%
Da 31 a 40	391	24,27%
Da 41 a 60	142	8,81%
Oltre 61	6	0,37%
Totale	1611	--

**Fonte:** Banca dati del Servizio Centrale dello SPRAR.

<sup>103</sup> M.E. Calabrese, *Moolaadè*, cit., pag. 13.

Da rilevare anche l'alto numero di beneficiarie nelle prime due fasce d'età, espressione dell'alto tasso di natalità di queste donne, alcune delle quali erano ancora in stato di gravidanza al momento di entrare in accoglienza e che successivamente hanno partorito durante il periodo di permanenza nei centri SPRAR<sup>104</sup>.

Grazie a questi dati emerge chiaramente come le donne che cercano rifugio nel nostro Paese sono in gran parte africane, giovani e tra queste molte sono vulnerabili.

Quest'analisi tornerà utile in seguito quando si tratterà il Progetto Fontego del comune di Venezia, in questo modo sarà possibile effettuare un confronto tra dati nazionali e locali.

---

<sup>104</sup> M.E. Calabrese, *Moolaadè*, cit., pagg. 13-14.

## **Capitolo 4**

### **L'esperienza del Comune di Venezia**

#### **4.1. I primi passi dell'accoglienza**

La città di Venezia ha sviluppato dagli anni Novanta servizi specifici rivolti ai richiedenti asilo e ai rifugiati<sup>1</sup>.

A partire dal 1992 in città iniziarono ad arrivare profughi provenienti principalmente dall'ex Jugoslavia, dal Kurdistan iracheno e dall'Iran, ed è proprio in seguito a questi arrivi che il capoluogo veneto comincia ad affrontare i primi problemi connessi all'accoglienza di questa persone.

In quei primi anni gli interventi di accoglienza furono di tipo emergenziale e assistenziale, l'obiettivo primario consisteva nel garantire il soddisfacimento dei bisogni primari di quegli individui, ma ben presto gli operatori comunali si resero conto della necessità di implementare dei cambiamenti strutturali che avrebbero dovuto interessare in modo complessivo le politiche comunali. L'obiettivo era quello di creare un modello di intervento che tenesse insieme e rispondesse a bisogni di ordine istituzionale, sociale, culturale, sanitario e di costruzione di saperi e di nuove metodologie di intervento<sup>2</sup>.

Nel 1994 prende avvio questo nuovo modo di operare.

Innanzitutto viene realizzato un corso per operatori della pubblica amministrazione rivolto a Comune, Ausl, forze dell'ordine e privato sociale. L'obiettivo del corso era quello di fornire nuove conoscenze in una materia ancora praticamente sconosciuta e sulla quale gravava una noncuranza politica e istituzionale, che relegava uno dei cambiamenti epocali della nostra società, quale è l'arrivo massiccio nel nostro paese di persone bisognose di protezione internazionale, a piccoli interventi

---

<sup>1</sup> ICS, *L'utopia dell'asilo. Il diritto di asilo in Italia nel 2005*, Torino, 2006, pag. 171.

<sup>2</sup> R. Marcato, *Venezia città d'accoglienza. Dieci anni fa la nascita del Servizio Immigrati*, in *Polis*, 2005, num. 117, pag. 6.

assistenziali effettuati di norma da un volontariato motivato, ma senza strumenti. Parallelamente il Comune ha cominciato ad avvicinare la popolazione immigrata e rifugiata alla cittadinanza per innescare processi di conoscenza reciproca realizzando incontri, convegni, feste<sup>3</sup>.

Nello stesso anno, quello che allora si chiamava Servizio Immigrati e Nomadi, ha iniziato a introdurre, tra gli operatori, mediatori culturali e operatori stranieri ed inoltre ha cominciato a coordinarsi con le associazioni di volontariato, creando così una rete che permane ancora oggi e costituisce parte integrante delle modalità di lavoro del Servizio.

Sempre nel 1994 viene attivato un ufficio di segretariato sociale e consulenza legale per immigrati e rifugiati e, oltre all'avvio di collaborazioni con l'associazionismo che si occupa di immigrati, il Comune inizia un rapporto di scambio a livello locale con istituzioni, quali Prefettura, Questura, Ausll, e a livello nazionale comincia ad essere presente ai tavoli in cui venivano elaborate le nuove politiche relative alle migrazioni e gli strumenti e le metodologie dei servizi rivolti ai migranti. Proprio in questo senso viene aperto lo Sportello Regionale per i Rifugiati, frutto di un protocollo d'intesa con il Consiglio Italiano per i Rifugiati, l'Unhcr e la Regione del Veneto. L'attività dello Sportello riguardava l'informazione, la consulenza, l'orientamento e la prima assistenza agli stranieri non residenti, tutte attività compiute grazie alla collaborazione con gli enti locali e con gli uffici dello Stato, con i quali oltre ai singoli casi venivano discusse l'applicazione delle disposizioni normative riguardanti la materia<sup>4</sup>.

La creazione dello Sportello Regionale per i Rifugiati ha costituito il primo servizio specifico in questo settore di una città italiana.

Da allora si sono sviluppati interventi sempre più specialistici sia di ordine giuridico che sociale. A partire dal 1997 si cominciò a lavorare con una visione strategica più ampia che aveva come obiettivo la creazione di un vero e proprio servizio di tutela dei rifugiati e richiedenti asilo. Si iniziarono ad individuare i primi luoghi di accoglienza e si creò una piccola équipe che vedeva per la prima volta anche

---

<sup>3</sup> R. Marcato, *Venezia città d'accoglienza*, cit., pag. 7.

<sup>4</sup> R. Marcato, *Accoglienza ed integrazione tra regole e diritti*, in *Polis*, 1997, num. 27, pag. 20.

l'impiego di un rifugiato in qualità di operatore e interprete. L'esperienza maturata in questi primi anni di lavoro ha portato alla realizzazione di quello che oggi è considerato uno dei migliori progetti europei di accoglienza e integrazione dei richiedenti asilo e rifugiati<sup>5</sup>: il Progetto Fontego.

Con questo progetto, il più grande progetto italiano della rete<sup>6</sup>, il Comune di Venezia dava la dimostrazione di poter gestire in modo razionale e al contempo solidale il fenomeno migratorio, partendo dalla consapevolezza che le migrazioni costituiscono un elemento strutturale della nostra società, con il quale bisogna confrontarci, e per questo appare necessario attivare e sperimentare modalità nuove d'intervento<sup>7</sup>.

#### **4.1.1. Dal Progetto Benessere Donna Straniera al Servizio Multiculturale delle Donne**

Sin dai primi interventi operati dal Servizio Immigrati e Nomadi del Comune di Venezia si è potuta rilevare una particolare sensibilità nei confronti delle donne.

Nel 1994 nasceva infatti il Progetto Benessere Donna Straniera. Questo progetto ha consentito al Servizio Immigrati e ai servizi socio-sanitari dell'Ulss 12 di affrontare per la prima volta in modo organico ed integrato il problema dell'offerta di prestazioni socio-sanitarie idonee alla popolazione femminile extracomunitaria presente nel territorio<sup>8</sup>.

La presenza femminile in Italia in quegli anni era caratterizzata da un lato da donne filippine e capoverdiane occupate per lo più come domestiche, e dall'altro lato da donne che seguivano la migrazione dei mariti. In entrambi i casi la vita di queste era caratterizzata da isolamento e da solitudine che non permetteva loro di integrarsi nella società, ma soprattutto che non consentiva loro l'accesso ai servizi presenti nel territorio.

Per rispondere a queste difficoltà è stato attivato il Progetto Benessere Donna

---

<sup>5</sup> Si fa qui riferimento al Progetto Fontego di cui tratteremo in seguito.

<sup>6</sup> ICS, *L'utopia dell'asilo*, cit., pag. 172.

<sup>7</sup> R. Marcato, *Venezia città d'accoglienza*, cit., pag. 7.

<sup>8</sup> R. Marcato, *Una politica per le donne migranti. Il progetto Benessere Donna Straniera*, in *Polis*, 1995, num. 5, pag. 5.

Straniera volto alla creazione di strategie operative che, tenendo conto delle diversità culturali dell'utenza, mirasse a far utilizzare dalle donne straniere i servizi deputati alla prevenzione sanitaria e sociale.

L'obiettivo del Progetto, che si rivolgeva principalmente alle salute delle donne migranti, si prefiggeva era quello di implementare una politica dell'immigrazione in ambito socio-sanitario lungimirante, dato che sono proprio le donne, da sempre vettori designati alla trasmissione dei valori, coloro che avrebbero avuto il compito di crescere la seconda generazione dell'immigrazione in Italia<sup>9</sup>.

Seppur non rivolto specificatamente alle donne rifugiate il Progetto Benessere Donna Straniera rappresenta un esempio dell'attenzione rivolta dal Comune nei confronti delle donne, attenzione che risponde ad una evidente specificità di cui è portatrice la migrazione al femminile.

Proprio alla luce di questa specificità un altro Servizio del Comune, il Centro Donna<sup>10</sup>, ha rilevato la necessità di prestare particolare attenzione alle istanze che l'utenza femminile straniera iniziava a porre nel territorio del veneziano. In seguito ad un primo momento di smarrimento per la presenza di donne straniere e per le nuove istanze di cui esse erano portatrici, le operatrici del Centro Donna hanno ritenuto opportuno effettuare un monitoraggio della presenza femminile straniera nel territorio. L'obiettivo della ricerca era volto a verificare il bisogno di nuovi servizi e a disegnarne le caratteristiche in modo tale da facilitare il contatto con una fetta della cittadinanza femminile con la quale fino ad allora si era entrati in relazione in misura limitata. Per questo motivo era indispensabile acquisire una conoscenza preliminare ed approfondita di un universo molto differenziato e stratificato al suo interno<sup>11</sup>.

In questo percorso si ha avuto modo di consolidare la consapevolezza di come la categoria sociologicamente costruita delle "donne migranti" sia attraversata da

---

<sup>9</sup> R. Marcato, *Una politica per le donne migranti*, cit., pag. 5.

<sup>10</sup> Il Centro Donna, servizio del Comune di Venezia è in Italia, una delle poche Istituzioni Pubbliche che abbia per obiettivo specifico l'elaborazione di politiche al "femminile". Non è un servizio per le donne, rappresenta piuttosto uno spazio pubblico, voluto dalle donne della città, e attivato dall'Amministrazione comunale negli anni Ottanta, come luogo per le donne: uno spazio non solo fisico in cui produrre cultura e ricerca, luogo di elaborazione e di comunicazione culturale, di produzione di servizi alla persona, di promozione del valore del lavoro femminile nelle sue molteplici dimensioni, di riconoscimento e cooperazione tra donne di culture differenti.

<sup>11</sup> M. Sangiuliano, *Cultura e servizi per/con le immigrate. Una indagine del Centro Donna*, in *Polis*, 2002, num.80, pag. 24.

innumerevoli sfumature ed intrecci di differenze. L'essere donne e l'aver fatto l'esperienza della migrazione sono importanti elementi comuni, nello stesso tempo però le donne sono portatrici di profonde differenze culturali, religiose, sociali ed economiche. Proprio per fornire adeguate risposte a questo gruppo complesso si è deciso di intraprendere la strada del coinvolgimento e della partecipazione attiva delle donne organizzando in questo senso seminari interattivi di formazione con le operatrici del Centro Donna; si è puntato inoltre alla creazione di mezzi di comunicazione e di informazione con e per le immigrate, riguardanti sia l'offerta di servizi presenti sul territorio che notizie e presentazioni dei principali paesi di provenienza dell'immigrazione femminile a Venezia. In questo modo si è voluto intraprendere un percorso che eviti di riprodurre una sorta di nuovo colonialismo culturale tra donne, ma che anzi dal reciproco scambio e dalla conoscenza produca nuovi canali di confronto e mediazione tra linguaggi, culture e bisogni dei diversi soggetti partecipanti<sup>12</sup>.

Uno degli esiti di questa ricerca è stato la creazione del Servizio Multiculturale delle Donne, inaugurato nel 2002 e nato dalla collaborazione tra l'Assessorato Cittadinanza delle Donne e Cultura delle Differenze, l'Associazione LIdRA/Tecnopolis e la cooperativa Mediaculture<sup>13</sup>. Questo nuovo servizio è nato dalla maturazione della convinzione che, insieme alla necessità di imparare la lingua italiana, di trovare casa e lavoro vi sono per le donne migranti anche altre istanze che necessitano di essere individuate e di trovare riconoscimento: il desiderio di comunicare la propria cultura di origine reinterpretandola e rendendola spunto per occasioni di socializzazione, il bisogno di informazioni del proprio paese, il desiderio di avvicinarsi alla conoscenza e all'uso degli strumenti informatici e alle risorse della rete internet.

Tenendo in considerazione queste necessità il Servizio Multiculturale ha tracciato il percorso di apertura della Biblioteca Donna di Mestre alle donne immigrate che risiedono nel veneziano. Le operatrici della biblioteca, assieme alle mediatrici culturali, hanno iniziato ad implementare un lavoro di ricerca di fonti di informazione on line dai rispettivi paesi di provenienza delle donne immigrate e curato la redazione di rassegne

---

<sup>12</sup> M. Sangiuliano, *Cultura e servizi per/con le immigrate*, cit., pag. 25

<sup>13</sup> M. Sangiuliano, *Immigrazione e intercultura a Venezia. Le donne immigrate protagoniste del nuovo Servizio Multiculturale*, in *Polis*, 2003, num. 100, pag. 5.

stampa su diverse tematiche, inoltre hanno cercato di avvicinare le donne immigrate che si sono rivolte al servizio all'utilizzo di internet. In questo modo il Centro Donna è riuscito a creare un ambiente in cui le donne possono ritrovare un contatto con il proprio paese d'origine, leggendo i libri, le riviste e le rassegne stampa in lingua.

Dopo i primi mesi di attivazione del nuovo servizio, rilevate le risposte positive dell'utenza, si è deciso di integrare le attività con iniziative di animazione culturale e sociale, le quali hanno trovato positivo riscontro, vedendo la partecipazione di numerose donne<sup>14</sup>.

Il fatto che già nei primissimi tempi di attività del Servizio Immigrati si sia resa necessaria la creazione di un progetto ad hoc rivolto alle donne, il Progetto Benessere Donna Straniera, e che successivamente altri Servizi del Comune di Venezia siano intervenuti attivando percorsi destinati alle migranti rende evidenti in modo inequivocabile le specificità di cui le donne sono portatrici. Migranti, rifugiate e richiedenti asilo necessitano di percorsi di accoglienza e integrazione propri e adeguati alle caratteristiche che le contraddistinguono.

#### **4.2. Il Progetto Fontego**

A partire dal 1994 la città di Venezia ha sviluppato un Servizio per i Rifugiati, creando così un modello pubblico di accoglienza pressoché unico in Italia<sup>15</sup>.

Il lavoro svolto in quei primi anni di attivazione del Servizio e l'esperienza maturata gradualmente è risultata indispensabile alla realizzazione, nel 2001, del Progetto Fontego.

La scelta di denominare il Progetto Fontego costituisce un esplicito richiamo alla tradizione e cultura veneziana: i fondachi o fonteghi erano strutture di proprietà dello Stato affidate ai commercianti stranieri e utilizzati inizialmente come depositi merci. Oltre che da magazzini, questi cominciarono a fungere anche da residenze per i mercanti, per gli imprenditori e i diplomatici di passaggio a Venezia e da sedi di

---

<sup>14</sup> M. Sangiuliano, *Immigrazione e intercultura a Venezia*, cit., pag. 5.

<sup>15</sup> R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia. Fontego: un progetto d'accoglienza per i rifugiati*, in *Polis*, 2001, num. 77, pag. 17.

rappresentanza, motivo che ne spiega la ricchezza e lo sfarzo con cui erano decorati. A ricordo delle migrazioni e degli scambi, dell'accoglienza e delle protezioni di quei migranti, portatori di ricchezze, storie e culture lontane, il progetto del Comune di Venezia prende il nome di Fontego<sup>16</sup>.

Il Progetto Fontego s'inserisce all'interno del Programma Nazionale Asilo, diventato oggi Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Ciò ha costituito la possibilità di creare una rete di servizi, organizzata a livello nazionale e a livello locale che potesse contare su risorse prima non disponibili e su punti di riferimento comuni. Questo ha permesso di uscire dall'emergenzialità quotidiana e di dar vita ad una programmazione che non fornisse solamente un'accoglienza dignitosa ma che si occupasse anche delle fasi successive riguardanti l'integrazione abitativa, lavorativa e socio-culturale<sup>17</sup>.

Il progetto, inserito all'interno delle attività dell'Unità Operativa Complessa IRAR (Interventi per Richiedenti Asilo e Rifugiati) del Servizio Pronto Intervento Sociale per non Residenti del Comune di Venezia con sedi a Venezia e a Mestre, si articola in diverse fasi e in diverse attività che vedono il coinvolgimento di diversi soggetti del privato sociale nella realizzazione del programma. Coinvolgere più soggetti è stato possibile a partire dalla sensibilizzazione effettuata nel territorio negli anni Novanta e nell'aver individuato e lavorato con una condivisione di obiettivi e di strumenti<sup>18</sup>. Gli attori a cui si fa principalmente riferimento sono la cooperativa sociale Co.ge.s, la quale gestisce il Centro Boa che si occupa dell'accoglienza maschile e le Opere Riunite Buon Pastore che gestiscono il Centro Darsena che si occupa dell'accoglienza di famiglie, anche monoparentali e donne sole<sup>19</sup>.

Il Comune che ha costituito negli anni uno staff di circa dieci operatori con competenze specifiche in materia di asilo, da quelle giuridiche a quelle che ruotano attorno alla presa in cura della persona (problematiche psicologiche e psichiche,

---

<sup>16</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione: esperienze, progetti, indicatori*, nell'ambito del Progetto transnazionale IntegraRef, 2007-2008, pag. 60. Disponibile al seguente indirizzo: <http://psychosocial.iom.int/ItalianNationalReport.pdf>

<sup>17</sup> ICS, *L'utopia dell'asilo*, cit., pag. 172; R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pag. 19.

<sup>18</sup> R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pag. 19.

<sup>19</sup> Come si può notare anche la denominazione di questi progetti evoca la cultura veneziana. Darsena sta ad indicare un luogo dove si trova riparo; Boa rimanda ad un attracco e un percorso.

supporto sociale, integrazione sul territorio) segue l'attività dei Centri Darsena e Boa attraverso la programmazione coordinata con gli enti gestori, il contatto e la verifica dell'operato d'insieme<sup>20</sup>.

Il contributo diretto degli operatori comunali nei centri di accoglienza riguarda la consulenza e l'aiuto nei processi di inserimento dei beneficiari, la gestione dei conflitti, il sostegno di percorsi di autonomia delle persone, l'attivazione di percorsi di counseling, con attenzione alla dimensione interculturale, la raccolta e ricostruzione delle memorie dei richiedenti che devono presentarsi alla Commissione.

Il progetto si propone di fornire un servizio di accoglienza che ospiti i richiedenti asilo e rifugiati (RARU) all'arrivo sul territorio, che garantisca la disponibilità di un numero adeguato di posti in accoglienza e con tempi di permanenza contenuti. I centri di accoglienza mantengono alti livelli di *turn-over* dei beneficiari nelle strutture, anche grazie ad un buon tessuto sociale che favorisce una rapida integrazione lavorativa. Va precisato che alle donne sole e alle famiglie monoparentali viene offerto un servizio di accoglienza mirato a garantire misure specifiche in termini di prestazioni assistenziali e coinvolgimento dei servizi territoriali sanitari ed educativi; anche i tempi di accoglienza, in questi casi, sono mediamente più lunghi di quelli previsti per gli uomini adulti soli<sup>21</sup>.

Un altro obiettivo del progetto è quello di sostenere e incentivare il percorso di integrazione dei RARU mediante il sostegno economico degli ospiti che escono dalle strutture di accoglienza e avviano un percorso di integrazione. Il Comune rende possibile un contributo standard *à tantum* per tutti i beneficiari che reperiscono un'abitazione autonoma nel mercato immobiliare privato. Un supporto particolare viene offerto ad alcune categorie di persone, ad esempio famiglie e donne sole, mediante l'accompagnamento e il sostegno economico nella locazione o nell'acquisto di abitazioni nel mercato privato e tramite l'accesso a bandi pubblici<sup>22</sup>.

Ulteriore scopo del progetto è quello di tutelare i RARU dal punto di vista sociale, sanitario, psicologico garantendo supporto socio-psico-sanitario, attivando i servizi territoriali e informando della tutela normativa ed inoltre fornendo un servizio di

---

<sup>20</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 62.

<sup>21</sup> R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pag. 19.

<sup>22</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 63.

informazione normativa e legislativa sulle procedure inerenti il diritto di asilo.

Inoltre a partire dal 2005 è presente in modo strutturato, ma in realtà era attiva già dalle origini del Servizio, un'équipe del Comune si occupa della ricostruzione delle memorie dei richiedenti asilo in preparazione dell'audizione in Commissione.

Gli operatori del Comune incontrano il richiedente asilo in un paio di occasioni durante le quali viene minuziosamente ricostruita la storia dell'individuo, questa viene corredata da informazioni, reperite in documenti provenienti da fonti accreditate, relative alla realtà geopolitica del Paese di provenienza e selezionate a sostegno degli elementi e episodi a cui il richiedente fa riferimento; in alcuni casi le memorie sono accompagnate da un'introduzione del gruppo di lavoro, nel caso per esempio di persone con problemi psicologici o psichiatrici<sup>23</sup>. Nel caso di ricostruzione delle memorie delle richiedenti asilo donne vi è particolare sensibilità da parte degli operatori del Comune, i quali predispongono che sia un'operatrice ad effettuare il colloquio, questa particolare attenzione ambisce a mettere a proprio agio la richiedente, che per questioni culturali, potrebbe essere inibita a raccontare la propria storia ad un uomo. Appare doveroso rilevare come tutto il lavoro svolto nella ricostruzione delle memorie presenta difficoltà insite all'eterogeneità dei RARU; l'obiettivo degli operatori consiste principalmente nel fornire ad ogni persona le conoscenze e gli strumenti idonei per la presentazione della richiesta d'asilo e per la successiva intervista in Commissione; ogni individuo deve essere attore di sé stesso, consapevole dei suoi diritti e per questo autonomo nella gestione della propria vita.

Infine un'altra delle attività del Progetto consiste nella documentazione del fenomeno. Le memorie dei richiedenti asilo, insieme alla raccolta e all'elaborazione statistica dei dati quantitativi dei beneficiari presenti nelle strutture di accoglienza e ai materiali di studio e di ricerca promossi all'interno dell'amministrazione comunale, vengono raccolti nel centro di documentazione, il quale dispone inoltre di tutti i dati relativi all'attività del Servizio sin dalla sua nascita<sup>24</sup>.

Dal 2006 è stato avviato il Progetto Fontego Categorie più Vulnerabili. Progetto

---

<sup>23</sup> ICS, *L'utopia dell'asilo*, cit., pagg. 173-174; IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 64.

<sup>24</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 64.

pensato per fornire particolare attenzione alle persone che presentano specifiche fragilità. L'intervento specialistico rivolto a queste persone ha portato a consolidare ed ampliare un network di contatti specializzati riguardanti la cura fisica e psichica dei beneficiari, ponendo particolare attenzione al potenziamento della produttività dei servizi specialistici coinvolti, al rafforzamento della tutela dei diritti e all'acquisizione e condivisione di nuovi saperi. La tutela dei soggetti vulnerabili riguarda in particolar modo l'assistenza sociale, sanitaria, psicologica e psichiatrica attraverso lo sviluppo di una rete di collegamento con i servizi pubblici e privati e un'adeguata formazione professionale degli operatori.

Gli operatori decidono l'immissione delle persone nel progetto Fontego. I RARU possono essere inviati dalla locale Prefettura, essere inseriti direttamente dal servizio comunale, se la richiesta viene effettuata presso la locale Questura o essere inviati da altri luoghi<sup>25</sup>.

La scelta delle persone è preceduta da un colloquio nel quale si spiegano, con la presenza di un interprete, le modalità di accoglienza, i diritti e i doveri e si sottoscrive un "contratto" che prevede l'accettazione del programma di assistenza. In questo colloquio viene anche decisa la compatibilità di convivenza, poiché possono esservi rifugiati che per appartenenza etnica o politica risultano reciprocamente incompatibili. Dopo questo primo colloquio la persona viene inserita in una struttura. L'operatore del Comune ha quindi il compito di elaborare, tenuto conto delle specificità che ogni RARU, le prime indicazioni operative agli operatori dei Centri che prenderanno in carico il soggetto. A questo scopo ciascuna persona possiede una propria cartella dove l'ospite viene seguito nelle varie fasi della sua permanenza; la cartella costituisce uno strumento che consente agli operatori dello staff centrale e agli operatori degli enti gestori una serie di notizie e osservazioni utili a definire, monitorare e verificare il programma concordato su e insieme a quella persona o nucleo familiare<sup>26</sup>.

Il Comune ha 90 posti in accoglienza, di cui 75 ordinari e 15 vulnerabili ripartiti tra il Centro Boa per soli uomini adulti (40 ordinari e 5 vulnerabili) e il Centro Darsena per

---

<sup>25</sup> R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pag. 19.

<sup>26</sup> R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pagg. 19-20.

famiglie, donne sole o con figli (30 ordinari e 10 vulnerabili). Accanto a questi si colloca la seconda accoglienza, Il Centro Squero (5 ordinari) attivo dal 2005 e aperto anche ad una percentuale di coloro che hanno superato i tempi di permanenza nella prima accoglienza e che necessitano di un ulteriore percorso di integrazione<sup>27</sup>.

#### **4.2.1. Il Centro Boa**

Il Centro Boa è situato nell'area dell'ex-forte Rossarol, uno dei dieci forti di Mestre costruiti per difendere Venezia. Dopo la prima guerra mondiale è stato trasformato in deposito di armi e munizioni e solamente a partire dagli anni Ottanta le autorità militari hanno lasciato il forte che oggi ospita attività a sfondo sociale (principalmente accoglienza per tossicodipendenti, alcolisti, minori stranieri non accompagnati e RARU) che ne hanno valorizzato gli ampi spazi verdi e prevenuto allo stato di degradamento cui era soggetto.

L'area del forte prende il nome di Villaggio Solidale, uno spazio condiviso fra diverse associazioni che fornisce non solo ospitalità, ma possibilità di progettare, ideare e lavorare insieme, nonostante gli interventi per i diversi gruppi di beneficiari siano indipendenti tra loro. Dal 2001, in questi spazi, Il Comune insieme alla cooperativa Co.ge.s si occupa dell'ospitalità dei RARU. Il Centro si chiama Boa e seppur abbastanza isolato è collegato a Mestre e Venezia dai mezzi di trasporto pubblici.

La struttura si compone di quattro unità abitative, formate a loro volta da otto stanze per un totale di 20 camere doppie con ingresso indipendente e bagno in camera. In locali separati si trovano una lavanderia, un magazzino, due uffici per gli operatori e uno per i corsi di lingua italiana. Nella sala mensa, che funge anche da locale ricreativo, vengono distribuiti i pasti due volte al giorno. Agli ospiti viene dato il necessario per preparare la colazione nelle camere. I prodotti per l'igiene vengono distribuiti a necessità<sup>28</sup>.

Il Centro Boa è di fatto un luogo strutturato in parte secondo un modello di

---

<sup>27</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 64.

<sup>28</sup> R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pag. 20.

ospitalità di tipo alberghiero, nel quale il contratto regola l'indipendenza e le modalità di fruizione dei vari servizi ed in parte secondo un modello comunitario e collettivistico che avvicina e permette agli utenti di socializzare e intessere relazioni interpersonali<sup>29</sup>.

Il personale della cooperativa è composto da un responsabile e due operatori, uno segue l'aspetto socio-sanitario, l'altro quello formativo e lavorativo degli ospiti. Infine due addetti alla cucina si occupano della preparazione e della distribuzione dei pasti<sup>30</sup>.

#### **4.2.2. Il Centro Darsena**

A differenza di quanto predisposto per l'accoglienza maschile, le strutture di accoglienza per famiglie o per donne sole o con figli sono organizzate con alloggi sparsi nel cuore della città.

Gli ospiti del Centro Darsena sono distribuiti in cinque appartamenti nelle zone di San Polo, Santa Croce e Castello. Alcune abitazioni sono destinate a singoli nuclei famigliari, altre sono in condivisione fra più beneficiari e si compongono di camere doppie e singole, un bagno per famiglia o piccolo gruppo di persone, cucine e spazi comuni.

Separatamente dagli appartamenti sono presenti anche un ufficio amministrativo, uno spazio aperto per attività sportive e ricreative e due aule per l'insegnamento della lingua italiana.

Ai beneficiari è garantita una fornitura di base di vitto sottoforma di assegni familiari che ogni persona o nucleo può spendere liberamente. I pasti vengono cucinati autonomamente dagli ospiti che si occupano anche del riordino delle cucine come della pulizia degli spazi personali e comuni.

Il personale è composto da un responsabile del centro, tre operatori e due psicologhe che si dividono gli incarichi professionali: area salute, area formazione e inserimento lavorativo<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> I. Carlot, F. Longo, *Attraverso il centro. Accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati*, Venezia, 2006, pag. 135.

<sup>30</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 65.

<sup>31</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pagg. 65-66; R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pag. 20.

### 4.2.3. Le attività dei centri di accoglienza

Il Comune di Venezia ha da sempre operato considerando che una buona accoglienza rappresenta il passo iniziale da compiere per una buona integrazione, integrazione che a sua volta si prepara fin dal primo giorno.

Il lavoro degli operatori, che da sempre hanno rifiutato ogni forma di assistenzialismo, mira a valorizzare le risorse del beneficiario affinché questo diventi autonomo; il primo passo per conseguire l'autonomia consiste nell'offrire un'accoglienza circoscritta nel tempo e nella quantità dei servizi che si offre<sup>32</sup>.

Le attività erogate dai centri di accoglienza consistono nell'accesso ai servizi presenti sul territorio. Gli ospiti dei centri, al momento dell'inserimento in struttura, usufruiscono del Servizio Igiene e Sanità Pubblica dell'Ulss 12 veneziana con la quale il Comune ha stabilito un accordo formale. Il Servizio Igiene effettua uno screening di base a tutela della salute della persona e a prevenzione della diffusione di epidemie nei centri. Contestualmente avviene l'iscrizione al servizio Sanitario Nazionale e la scelta del medico di base. Nel caso di famiglie e di minori, il Comune ha consolidati rapporti di frequentazione con Consultori Pediatrici Familiari delle Asl.

Un'attività in cui il Progetto ha investito sin dai suoi esordi è il corso di alfabetizzazione della lingua italiana, la cui frequenza di quaranta ore, risulta obbligatoria per la permanenza nel centro<sup>33</sup>. I corsi sono organizzati internamente in ogni centro per gli ospiti con una scolarizzazione debole o inesistente, gli altri beneficiari sono inviati presso strutture esterne. Durante il corso dell'anno sono organizzati degli spazi laboratoriali di apprendimento dell'italiano come seconda lingua attraverso l'acquisizione di competenze manuali (cucito, ricamo, cucina) o la visione di film. Alla fine del corso viene effettuato un test di uscita e si orientano i beneficiari sul possibile prosieguo della formazione attraverso le varie offerte formative presenti nel territorio alle quali si può accedere in seguito all'apprendimento delle abilità comunicative di base<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> I. Carlot, F. Longo, *Attraverso il centro*, cit., pag. 134.

<sup>33</sup> SPRAR, Comune di Venezia, *Relazione finale delle attività. Fontego categorie ordinarie. Anno 2006*, pag. 10.

<sup>34</sup> R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pag. 20; IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 68.

Ulteriore attività consiste nell'inserimento lavorativo dei beneficiari. Gli operatori del centro disegnano un percorso individualizzato per ogni beneficiario che tiene conto delle competenze (formazione ed esperienze professionali) pregresse, della possibilità e dell'interesse ad una formazione o riqualificazione professionale. I beneficiari sono costantemente sostenuti dagli operatori per la ricerca delle offerte di lavoro. Il Comune, nel corso degli anni, ha sviluppato un consolidato rapporto con i Centri per l'Impiego dell'Assessorato al Lavoro della Provincia di Venezia ed inoltre vi sono costanti relazioni con le associazioni di categoria, le agenzie interinali e le cooperative sociali che agevolano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro<sup>35</sup>.

Il Progetto prevede interventi mirati alla ricerca della casa, la quale risulta molto spesso difficile a causa della scarsa reperibilità di alloggi, dei prezzi elevati e delle risorse limitate dei beneficiari. Il Comune eroga un contributo di affitto all'uscita dei beneficiari, stabilendo un importo una tantum da offrire a tutti gli ospiti che ne facciano richiesta entro nove mesi dalla cessazione delle misure di accoglienza, i requisiti per l'accesso al contributo sono la regolarità rispetto al soggiorno in Italia e l'intestazione di un regolare contratto d'affitto. Per i beneficiari che lasciano i centri senza una sistemazione alloggiativa certa è erogato un contributo una tantum. Nel corso degli anni, l'esperienza maturata ha fatto emergere la necessità di accompagnare alcune categorie deboli, in particolare famiglie e donne sole nel reperimento di soluzioni alloggiative proponendo forme di finanziamento occasionali. In questi casi gli operatori del Comune in collaborazione con gli enti gestori intervengono attivando reti formali e informali per la ricognizione di alloggi nel mercato privato<sup>36</sup>.

Una volta soddisfatte le necessità lavorative e abitative ai beneficiari viene data la possibilità di proseguire i percorsi formativi attraverso la frequentazione di corsi, realizzati da agenzie esterne al Progetto Fontego, che contemplano la possibilità di riconoscere dei crediti formativi agli ospiti dei centri che prendono parte a queste attività; con questo obiettivo sono stati attivati percorsi individualizzati che prevedono il coinvolgimento dei CTP (Centri Territoriali Permanenti) e che si concretizzano in

---

<sup>35</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 68.

<sup>36</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 68.

proposte formative continuative di lingua italiana, corsi per il conseguimento della licenza media, corsi per la qualifica professionale.

Con i CTP sono inoltre stati realizzati dall'amministrazione comunale dei protocolli d'intesa che prevedono la possibilità di frequentare gratuitamente corsi di computer, di inglese o di altre attività di laboratorio.

Con il Centro Linguistico Interfacoltà dell'Università Ca' Foscari di Venezia è stata stipulata una convenzione che permette ai beneficiari di accedere ai laboratori linguistici, alle strutture multimediali e ad un primo periodo di accompagnamento adeguato, in questo modo gli studenti possono modulare i tempi e la durata della formazione con le loro esigenze<sup>37</sup>.

Tra le altre attività dei centri vi è l'accompagnamento all'iscrizione scolastica dei minori in età d'obbligo formativo, alle iscrizioni agli asili e alle scuole per l'infanzia; oltre a questo tipo di attività gli operatori offrono supporto per il disbrigo di tutte le pratiche amministrative e legali.

Il Progetto presta inoltre particolare attenzione alle attività di animazione, intrattenimento e sensibilizzazione della cittadinanza attraverso incontri, convegni, feste, pubblicazioni, mostre, libri e filmati sulla promozione del diritto di asilo. Questi interventi sono volti a favorire la conoscenza reciproca tra cittadinanza e beneficiari e a prevenire manifestazioni di rifiuto o di discriminazione. All'interno di queste attività si è svolta ad esempio la mostra fotografica *Women don't war*<sup>38</sup>.

Vi sono inoltre ulteriori attività rivolte ai beneficiari, quali attività teatrali, sportive, cinematografiche e corsi di musica; vengono realizzati in collaborazione con l'Università Ca' Foscari e il Servizio Civile anche dei corsi di formazione relativi alle realtà geopolitiche e culturali dei paesi di origine dei RARU, alla normativa nazionale ed internazionale; questi corsi sono aperti a tutto il personale del Progetto, ai servizi per minori, agli interpreti e alle comunità straniere.

---

<sup>37</sup> R. Marcato, *L'esperienza veneziana all'avanguardia*, cit., pag. 20; IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 69; SPRAR, Comune di Venezia, *Relazione finale delle attività*, cit., pag. 85.

<sup>38</sup> La mostra fotografica *Women don't war*, è stata realizzata da Maurizio Marcato ed esposta nel mese di settembre 2006 presso il Centro Candiani a Mestre. La mostra è nata dal bisogno di portare immagini di donne richiedenti asilo o rifugiate costrette a fuggire dai propri Paesi a causa di violenze, persecuzioni, guerre. Il mezzo della fotografia è stato scelto anche perché implicava un coinvolgimento delle donne restituendo in qualche modo la loro femminilità. Si è voluto quindi realizzare una mostra che avvicinasse la cittadinanza alla specificità delle migrazioni forzate al femminile.

Infine il Comune sostiene e orienta i beneficiari del Progetto alla programmazione dei ricongiungimenti familiari, segue il disbrigo delle procedure che ne permettono la realizzazione, indirizza gli interessati allo Sportello del Servizio Immigrazione e Promozione dei Diritti di Cittadinanza che ha specifica competenza in materia, assieme a questa funzione il Comune accompagna in collaborazione con l'OIM i beneficiari al rimpatrio volontario assistito per coloro che lo richiedono.

#### **4.2.4. Lo Sportello per richiedenti asilo e rifugiati**

Lo Sportello Regionale per i Rifugiati nato nel 1994 viene trasferito nel 2000 da Venezia a Mestre e nel 2006 entra a far parte del Progetto Fontego e a goderne quindi dei relativi finanziamenti<sup>39</sup>.

L'attività dello Sportello è caratterizzata dal soddisfacimento di una grande eterogeneità di richieste: assistenza, informazione e orientamento nel disbrigo delle pratiche burocratiche e delle questioni legali, sanitarie, lavorative ed educativo-scolastiche dei rifugiati e richiedenti asilo.

Attualmente lo Sportello indirizza il proprio servizio prevalentemente ai richiedenti che si trovano fuori del Sistema di Protezione e raggiungono Venezia tramite contatti personali<sup>40</sup>.

Gli operatori dello Sportello svolgono anche incarichi di informazione e formazione normativa e legale per le istituzioni, gli enti e i servizi socio-sanitari che ne presentano richiesta. Per i casi legali più complessi è prevista la consulenza di un legale ed è assicurato l'accompagnamento negli uffici di riferimento. Gli operatori che lavorano allo Sportello sono un'assistente sociale, un'educatrice, una mediatrice culturale, stagisti o volontari del Servizio Civile in determinati periodi e interpreti a chiamata<sup>41</sup>.

Per ogni persona che si presenta allo Sportello viene compilata una cartella con le generalità e gli interventi che vengono messi in atto per risolvere la richiesta espressa. Sin dal primo incontro vengono attivate le procedure per favorire

---

<sup>39</sup> ICS, *L'utopia dell'asilo*, cit., pag. 177; IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 66.

<sup>40</sup> IOM, SPRAR, ANCI, *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione*, cit., pag. 66.

<sup>41</sup> SPRAR, Comune di Venezia, *Relazione finale delle attività*, cit., pag. 86.

l'integrazione sul territorio: si procede all'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale e alla ricerca di un medico di base, con particolare riguardo alle situazioni più problematiche che possono comportare l'accompagnamento ai servizi ambulatoriali per visite specialistiche e agli enti caritativi per la distribuzione di vestiario. Ad ogni persona viene offerta la possibilità di iscrizione ai corsi di lingua italiana realizzati dai CTP, con cui il Comune di Venezia ha un protocollo, dalle agenzie interinali o dalle associazioni di volontariato. Successivamente si cerca di conseguire l'autonomia lavorativa: l'utente viene iscritto nelle liste di collocamento presso il locale Centro per l'Impiego e con la stesura di un curriculum vitae si procede alla ricerca di un'occupazione<sup>42</sup>.

Infine va rilevato che allo Sportello si rivolgono anche persone da tempo presenti nel territorio veneziano per avere consulenze amministrative o burocratiche, o persone in possesso di un diniego in seguito all'audizione in Commissione per ottenere informazioni legali oltre che indicazioni relative ad avvocati ai quali potersi rivolgere per poter accedere alla procedura di ricorso.

#### **4.2.5. Le donne accolte nel Progetto Fontego**

Dal 2001 al 2007 sono state accolte nell'ambito del Progetto Fontego del Comune di Venezia 614 persone. Appare interessante notare che di queste solamente il 21% sono state donne. Questo dato evidenzia in modo palese lo scarso numero di donne che riescono a fuggire dal proprio paese (Tab. 3). Ciò non toglie che le donne, al pari degli uomini, sono oggetto di persecuzione. Tuttavia molto spesso esse non dispongono degli strumenti e dei mezzi necessari a consentire loro la fuga e questo di fatto si traduce nei paesi di destinazione di un numero di richiedenti asilo e rifugiate decisamente inferiore rispetto a quello maschile.

Paragonando inoltre il dato delle donne accolte dal Progetto Fontego con quello nazionale relativo al 2006<sup>43</sup>, si nota come il Comune di Venezia si situi al di sotto della media nazionale per quel che concerne l'accoglienza al femminile. Questo, evidentemente, perché le donne incontrano maggiori difficoltà a raggiungere una città

---

<sup>42</sup> SPRAR, Comune di Venezia, *Relazione finale delle attività*, cit., pag. 89.

<sup>43</sup> Si veda la Tabella 1, paragrafo 3.4.3..

come Venezia, situata nel nord Italia e decentrata rispetto alle principali rotte di transito delle persone in fuga da persecuzioni e guerre.

**Tabella 3:** Beneficiari accolti per genere. Progetto Fontego 2001-2007 categorie ordinarie.

ANNO	DONNE		UOMINI		TOTALE	
	Beneficiari	Val. %	Beneficiari	Val. %	Beneficiari	Val. %
2001	26	25%	78	75%	104	100,0%
2002	16	21%	62	79%	78	100,0%
2003	18	29%	45	71%	63	100,0%
2004	11	18%	50	82%	61	100,0%
2005	29	22%	105	78%	134	100,0%
2006	15	19%	62	81%	77	100,0%
2007	17	18%	80	82%	97	100,0%
Totale	132	21%	482	79%	614	100,0%

**Fonte:** Servizio Pronto Intervento Sociale per non residenti del Comune di Venezia.

Per quanto concerne le aree di provenienza delle beneficiarie del Progetto Fontego è possibile rilevare come vi sia stato un cambiamento di tendenza nel corso degli anni.

Se nei primi anni di attività del Progetto la maggior parte delle ospiti proveniva da paesi dell'Asia e dell'Europa centro orientale, negli ultimi anni si è assistito ad una diminuzione di persone provenienti da queste aree e ad una rapida ascesa delle beneficiarie provenienti dall'Africa (**Tab. 4**).

**Tabella 4:** Aree di provenienza delle beneficiarie accolte dal Progetto Fontego 2001-2007.

ANNO	AFRICA		EUROPA		ASIA		AMERICA		TOTALE	%
	Benef.	Val. %	Benef.	Val. %	Benef.	Val. %	Benef.	Val. %		
2001	0	0 %	4	15%	22	85%	0	0%	26	100%
2002	0	0 %	2	13%	14	87%	0	0%	16	100%
2003	6	33 %	1	6%	11	61%	0	0%	18	100%
2004	5	45 %	2	18%	4	37%	0	0%	11	100%
2005	22	76 %	2	7%	5	17%	0	0%	29	100%
2006	13	87 %	0	0%	2	13%	0	0%	15	100%
2007	11	65 %	2	12%	2	12%	2	11%	17	100%
Totale	57	43 %	13	10%	60	45%	2	2%	132	100%

**Fonte:** Servizio Pronto Intervento Sociale per non residenti del Comune di Venezia

Nell'analisi dettagliata dei paesi di provenienza (Tab. 5) si può rilevare come nei primi anni le beneficiarie provenissero maggiormente dal Medio Oriente, da ex Repubbliche sovietiche e dall'Europa balcanica. I paesi principali di provenienza sono stati la Turchia, dalla quale provenivano la gran parte di beneficiarie di etnia curda, il Kazakistan e l'Iraq. In seguito al cambiamento di tendenza, ovvero alla diminuzione delle presenze mediorientali, ex sovietiche ed europee e all'innalzamento delle presenze africane, si è assistito ad un vero e proprio picco nel 2005 di beneficiarie originarie del Corno d'Africa. Proprio in questo anno, appare interessante ricordare, in Etiopia si sono tenute le elezioni, in seguito alle quali il paese precipitò in un clima di tensione che portò l'esercito a reprimere con la forza gran parte delle manifestazioni di opposizione al governo, questa situazione di instabilità ha inoltre rinvigorito le tensioni esistenti tra Etiopia ed Eritrea. Questo dato appare ulteriormente confermato a livello nazionale, infatti i dati relativi ai paesi di provenienza delle beneficiarie accolte nell'anno 2006<sup>44</sup> evidenziano una presenza predominante di donne provenienti da Etiopia e Eritrea, ovviamente queste donne giunte in Italia nel corso del 2005 sono rimaste prese in carico dal Sistema anche durante il 2006.

Ecco quindi un esempio evidente di come le situazioni di instabilità, di violenza e di possibili violazioni dei diritti umani a livello mondiale si riversano nei nostri paesi, queste circostanze esplicitano la necessità di un rafforzamento su scala globale della tutela e della protezione dei diritti fondamentali dell'uomo.

Si è assistito inoltre all'aumento della presenza di donne provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo, anche questa caratterizzata da un clima di forte instabilità politica e da continue guerre interne, dal Camerun e dalla Nigeria.

L'età delle beneficiarie accolte dal Progetto Fontego è caratterizzata da un cambiamento di tendenza nel corso degli anni che può trovare sicuramente dei fondamenti nel cambiamento delle provenienze delle donne accolte. I primi anni di attività del Progetto sono caratterizzati dalla presenza predominante di donne molto giovani, la maggior parte non ancora maggiorenni.

---

<sup>44</sup> Si veda il Grafico 1, paragrafo 3.4.3..

**Tabella 5:** Paesi di provenienza beneficiarie. Progetto Fontego 2001-2007 categorie ordinarie

<b>2001</b>		<b>2002</b>		<b>2003</b>		<b>2004</b>	
Turchia	12	Turchia	10	Iraq	6	Congo	4
Kazakistan	4	Kosovo	2	Congo	3	Turchia	2
Macedonia	3	Russia	2	Azerbaijan	2	Bosnia	1
Georgia	2	Iran	1	Eritrea	2	Costa D'Avorio	1
Iraq	2	Siria	1	Georgia	1	Georgia	1
Bulgaria	1			Liberia	1	Iran	1
Giordania	1			Moldavia	1	Ucraina	1
Iran	1			Russia	1		
				Turchia	1		
<i>Totale</i>	<i>26</i>	<i>Totale</i>	<i>16</i>	<i>Totale</i>	<i>18</i>	<i>Totale</i>	<i>11</i>
<b>2005</b>		<b>2006</b>		<b>2007</b>			
Etiopia	9	Nigeria	3	Camerun	4		
Eritrea	7	Camerun	2	Colombia	2		
Turchia	4	Congo	2	Serbia	2		
Armenia	1	Eritrea	2	Togo	2		
Congo	1	Uganda	2	Eritrea	2		
Costa d'Avorio	1	Afghanistan	1	Congo	1		
Macedonia	1	Iran	1	Iran	1		
Moldavia	1	Togo	1	Sierra Leone	1		
Nigeria	1	Zimbawe	1	Uganda	1		
Somalia	1			Uzbekistan	1		
Sudan	1						
Uganda	1						
<i>Totale</i>	<i>29</i>	<i>Totale</i>	<i>15</i>	<i>Totale</i>	<i>17</i>		

**Fonte:** Servizio Pronto Intervento Sociale per non residenti del Comune di Venezia.

Questo dato se considerato congiuntamente a quello relativo ai paesi di provenienza ci porta a delle conclusioni abbastanza evidenti: nei primi anni le donne provenivano da paesi europei, mediorientali e dell'ex Unione Sovietica, i viaggi da affrontare per raggiungere l'Italia erano relativamente brevi e quindi proprio le donne più giovani, molto probabilmente le più istruite e coloro quindi che potevano aver maturato la consapevolezza di aver diritto alla protezione internazionale decidevano di intraprendere il viaggio verso il nostro paese.

Con il cambiamento di tendenza relativo ai paesi di provenienza e l'aumento quindi delle beneficiarie provenienti dai paesi africani, si è assistito anche all'innalzamento dell'età delle beneficiarie. Innalzamento comunque limitato, poiché sono sempre donne molto giovani coloro che sono state accolte dal Progetto Fontego: la fascia d'età maggiormente rappresentata va dai 18 ai 30 anni (Tab. 6).

Questo dato appare in linea con il dato nazionale relativo al 2006: la maggior parte delle donne accolte dall'intero Sistema ha un'età compresa tra i 18 e i 30 anni<sup>45</sup>.

È facilmente intuibile che siano proprio le donne giovani coloro che cercano di cercare rifugio altrove: esse dispongono di forze, energie, speranze e a volte delle conoscenze necessarie per affrontare un viaggio alla ricerca di protezione internazionale.

**Tabella 6:** Beneficiarie accolte per fasce d'età. Progetto Fontego 2001-2007 categorie ordinarie.

ANNO	ETÀ								TOTALE ACCOLTE	VAL. %
	0-17		18-30		31-45		>46			
	Benef.	Val.%	Benef.	Val.%	Benef.	Val.%	Benef.	Val.%		
2001	12	46%	9	35%	3	12%	2	7%	26	100%
2002	9	56%	5	31%	2	13%	0	0%	16	100%
2003	8	44%	6	33%	4	23%	0	0%	18	100%
2004	2	18%	3	28%	3	27%	3	27%	11	100%
2005	8	27%	16	55%	4	14%	1	4%	29	100%
2006	1	6%	12	80%	2	14%	0	0%	15	100%
2007	1	12%	12	71%	3	17%	0	0%	17	100%
TOTALE	42	32%	63	48%	21	16%	6	4%	132	100%

**Fonte:** Servizio Pronto Intervento Sociale per non residenti del Comune di Venezia

Infine appare opportuno effettuare un accenno al Progetto Fontego Categorie più Vulnerabili. Questo Progetto ha iniziato la propria attività nel 2006, e per questo risulta prematuro effettuare un'analisi delle tendenze; tuttavia un dato balza subito agli occhi: nei due anni trascorsi dalla sua nascita su 38 persone accolte, il 40% sono state donne (Tab. 7). Questo dato risulta inoltre essere confermato dalla tendenza nazionale<sup>46</sup>. Ecco

<sup>45</sup> Si veda la Tabella 2, paragrafo 3.4.3..

<sup>46</sup> Si veda la Tabella 1, paragrafo 3.4.3..

quindi che emerge nuovamente ed in modo chiaro la condizione di fragilità che caratterizza le donne che riescono a giungere nel nostro paese.

**Tabella 7:** Beneficiari accolti per genere. Progetto Fontego 2006-2007 categorie vulnerabili.

ANNO	DONNE		UOMINI		TOTALE	
	Benef.	Val. %	Benef.	Val. %	Benef.	Val. %
2006	11	41%	16	59%	27	100,0%
2007	4	36%	7	64%	11	100,0%
Totale	15	40%	23	60%	38	100,0%

**Fonte:** Servizio Pronto Intervento Sociale per non residenti del Comune di Venezia

Per quanto concerne i paesi di provenienza delle donne accolte nel Progetto Fontego Categorie più Vulnerabili si può rilevare come vi sia stata una chiara predominanza di donne provenienti dall'Etiopia (**Tab. 8**), dato che conferma l'analisi effettuata a commento della Tabella 5. Inoltre, il fatto che ben cinque donne provenienti da questo paese abbiano presentato il bisogno di essere inserite all'interno della categoria più vulnerabili sta a significare che la situazione di instabilità che ha colpito l'Etiopia si è evidentemente tradotta in una violazione sistematica dei diritti umani. Queste violazioni hanno provocato nelle beneficiarie dei traumi tali che all'arrivo in Italia è emersa la necessità del loro inserimento all'interno di un Progetto che prestasse adeguatamente attenzione alle fragilità che presentavano e predisponesse di misure idonee per superare i traumi da esse subite.

**Tabella 8:** Paesi di provenienza beneficiarie. Progetto Fontego 2006-2007 categorie vulnerabili.

2006		2007	
ETIOPIA	5	CINA	2
COLOMBIA	2	NIGERIA	1
TURCHIA	2	TOGO	1
COSTA D'AVORIO	1		
SIERRA LEONE	1		
TOTALE	11	TOTALE	4

**Fonte:** Servizio Pronto Intervento Sociale per non residenti del Comune di Venezia

Infine prendendo in considerazione i dati relativi all'età delle donne accolte nel Progetto Categorie più Vulnerabili è possibile rilevare come vi sia una sostanziale equa distribuzione tra tutte le fasce d'età (Tab. 9).

Questo dato appare chiaro: non vi può essere una predominanza di vulnerabilità, la fragilità di una persona può essere causata da un'infinita serie di motivi.

Tuttavia risulta interessante sottolineare la presenza di due donne con più di 46 anni accolte in questo Progetto. Questa presenza, indubbiamente limitata, appare però notevole se si considera il bassissimo numero di donne che giungono nel nostro paese con un'età superiore ai 46 anni; questo dato sta a significare che le donne con un'età matura necessitano maggiormente di attenzione e misure adeguate ad affrontare la fragilità che presentano.

**Tabella 9:** Beneficiarie accolte per fasce d'età. Progetto Fontego 2006-2007 categorie vulnerabili.

ANNO	ETÀ				TOTALE ACCOLTE
	0-17	18-30	31-45	>46	
	Benef.	Benef.	Benef.	Benef.	
2006	3	3	3	2	11
2007	1	2	1	0	4
TOTALE	4	5	4	2	15

**Fonte:** Servizio Pronto Intervento Sociale per non residenti del Comune di Venezia

Dall'analisi di questi dati emerge che le donne accolte dal progetto Fontego del Comune di Venezia sono numericamente molto inferiori rispetto agli uomini; la loro provenienza ha subito un cambiamento nel corso del tempo, se inizialmente vi era una maggioranza di donne europee, asiatiche e mediorientali nel corso degli ultimi anni si assiste ad una maggioranza di donne provenienti dall'Africa. Le beneficiarie sono principalmente giovani.

Per quanto concerne il Progetto Fontego Categorie più Vulnerabili si è riscontrato una sostanziale parità numerica tra beneficiari uomini e donne; una provenienza che rispecchia quella delle Categorie Ordinarie ed infine una presenza non solo di donne giovani, ma di donne con un'età compresa in tutte le fasce considerate.

### **4.3. Le Opere Riunite Buon Pastore**

Le Opere Riunite Buon Pastore nacquero per opera di Mons. Giovanni M. Gregoretti, Vicario a San Francesco di Paola e Arciprete Parroco di San Pietro in Castello a Venezia, il quale nel 1853 aprì un asilo per ragazze povere, vagabonde e pericolanti intitolato al Buon Pastore. Il 26 aprile 1873 fu regolarmente costituito il Pio Istituto nel fabbricato di San Pietro di Castello al civico 77.

Su richiesta del Patriarca Giuseppe Sarto, futuro Papa Pio X, nel 1895 le Suore di Maria Bambina presero la direzione della casa, che continuò ad ospitare fino al 1982 bambine e ragazze orfane o provenienti da famiglie in difficoltà, offrendo loro istruzione e formazione professionale, in modo tale da renderle economicamente autonome al momento dell'uscita dall'Istituto. Nel 1982 l'Ordine Religioso delle Suore di Maria Bambina lasciò la gestione diretta delle Opere a causa dell'avanzata età delle suore, del calo delle vocazioni e della riduzione delle richieste di ospitalità. In quello stesso anno le attività educative assistenziali dell'Opera Pia Istituto Buon Pastore vennero affidate dal patriarca di Venezia, Card. Marco Cè, ad un gruppo di volontari laici che ne assunse l'amministrazione.

Il gruppo di laici diede una nuova fisionomia all'Ente e, mettendo a disposizione le proprie competenze professionali in campo educativo, assistenziale ed amministrativo, implementarono numerose novità: gli operatori iniziarono a lavorare in équipe, l'accoglienza venne strutturata in forme di convivenza in comunità e case famiglia, ogni attività venne caratterizzata dalla condivisione delle conoscenze e dalla continua formazione degli operatori attuata attraverso le supervisioni.

Ancora per nove anni tre suore di Maria Bambina continuarono a condividere l'esperienza di accoglienza con il nuovo gruppo di laici; dopo di loro parteciparono al Progetto Buon Pastore le Figlie di Maria Ausiliatrice, e definitivamente nel 1997 la presenza di religiose venne meno.

Nel corso degli anni l'attività delle Opere Riunite Buon Pastore è andata evolvendosi ed ha abbracciato sempre più aree distinte d'intervento.

In quindici strutture tra Venezia e Marghera sono stati attivati progetti e interventi educativi di protezione sociale, di sostegno psicologico, interventi terapeutici

per minori psicotici e autistici, interventi terapeutici per adulti, interventi di accoglienza di minori in messa alla prova dall'autorità giudiziaria, interventi di sostegno temporaneo al disagio sociale unito al problema abitativo, interventi di accoglienza e integrazione di famiglie richiedenti asilo e di rifugiati minorenni e adulti.

Sono 160 i posti letto messi a disposizione nella varie strutture del Buon Pastore, nelle quali gravitano più di ottanta operatori, ciascuno con le proprie professionalità e competenze: neuropsichiatri, psicologi, psicoterapeuti, educatori, mediatori, assistenti alla persona ed altri addetti più generici, svolgono il compito di accogliere ed assistere gli ospiti, prevenendo in questo modo all'emarginazione e ad altre forme di devianza e disadattamento sociale<sup>47</sup>.

#### **4.3.1. L'accoglienza delle donne rifugiate e richiedenti asilo**

Le Opere Riunite Buon Pastore sin dal 1998, anno in cui giunsero a Venezia i primi profughi provenienti dall'ex Jugoslavia, dal Kosovo e dal Kurdistan, iniziarono a collaborare con la Prefettura e l'Amministrazione comunale, mettendo a disposizione operatori, competenze e strutture per offrire accoglienza a queste persone.

A partire dal 2001 il Centro Darsena è parte integrante del Progetto Fontego del Comune di Venezia e come tale si occupa dell'accoglienza e dell'integrazione socio-economica dei rifugiati e richiedenti asilo, principalmente famiglie e donne sole o con figli.

Il Centro accoglie i beneficiari in appartamenti predisposti con l'intento di favorire l'autonomia dei nuclei familiari e il mantenimento dell'identità di ciascuno, agevolando le relazioni interne ed esterne alla famiglia.

Delle attività di accoglienza si è già trattato in un precedente paragrafo, tuttavia appare necessario evidenziare che le Opere Riunite Buon Pastore oltre ad occuparsi dell'assistenza sanitaria degli ospiti, dell'organizzazione di corsi di italiano o dell'inserimento dei beneficiari del Progetto in corsi avviati sul territorio, dell'iscrizione dei minori a scuola, dell'erogazione di contributi in denaro, dell'integrazione degli ospiti

---

<sup>47</sup> Articolo 2, Statuto Opere Riunite Buon Pastore. Disponibile al seguente indirizzo internet: <http://www.buonpastore.org/?funzione=2&contesto=1&valore=4&modo=6>

attraverso la ricerca di corsi di formazione, dell'aiuto fornito per la ricerca di un inserimento lavorativo e delle soluzioni alloggiative, del favoreggiamento di ogni occasione di contatto e inserimento in ambienti di ricreazione e svago che creino relazioni positive con la popolazione residente, offre un servizio di sostegno psicologico agli ospiti<sup>48</sup>.

L'attività di sostegno psicologico nell'ambito del Centro Darsena si è evoluta nel corso degli anni ed oggi si suddivide in sostegno psicologico per le categorie ordinarie e sostegno psicologico per categorie più vulnerabili.

Le persone appartenenti alla categoria ordinaria, sono coloro che pur non rilevando problematiche tali da farli inserire nel progetto più vulnerabili, presentano comunque difficoltà riconducibili al loro status attuale o al loro vissuto. È stato inoltre osservato che durante la permanenza in accoglienza varia lo status degli ospiti e, al variare di questo, possono manifestarsi nel soggetto difficoltà inaspettate. Tali difficoltà possono essere manifestate attraverso caratteristiche sintomatologiche tipiche dei soggetti migranti: senso di inadeguatezza, incapacità di attivare risorse personali, insonnia, dolori fisici, inappetenza, senso di sconforto, crisi di pianto che sembrano immotivate. In tutti questi casi viene intrapreso un percorso volto al raggiungimento di un equilibrio psicofisico del soggetto<sup>49</sup>.

Il Progetto Categorie più Vulnerabili, introdotto nel 2006, ha rappresentato un'evoluzione naturale del lavoro di sostegno già precedentemente attivato per i soggetti considerati ordinari. La definizione di quali soggetti debbano essere inseriti all'interno di questo progetto avviene in seguito ad un primo colloquio conoscitivo tra psicoterapeuta e l'ospite, successivamente si procede ad una valutazione con gli operatori dell'équipe che, tenendo conto delle difficoltà psicofisiche nell'affrontare le problematiche del quotidiano esplicitate dal soggetto, ed inoltre delle difficoltà dovute a vissuti di traumi pregressi, a malattie proprie o di uno dei familiari, alla presenza di handicap fisici, a comportamenti a rischio causati dall'incapacità di adattamento al nuovo ambiente, ne decidono l'inserimento<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> SPRAR, Comune di Venezia, *Relazione finale delle attività*, cit., pagg. 13-17.

<sup>49</sup> SPRAR, Comune di Venezia, *Relazione finale delle attività*, cit., pag. 16.

<sup>50</sup> SPRAR, Comune di Venezia, *Relazione finale delle attività. Fontego categorie più vulnerabili. Anno 2006*, pagg. 15-16.

L'équipe, composta da tutti gli operatori del Progetto e supervisionata dalla psicoterapeuta si incontra con cadenza settimanale. La riunione è suddivisa in due parti, una teorica in cui vengono affrontate letture sugli argomenti pertinenti al lavoro da svolgere con gli stranieri e una clinico pratica in cui vengono valutati di volta in volta i casi dei soggetti presenti in accoglienza.

Per ogni individuo che necessita di sostegno psicologico viene definito un percorso individualizzato che comprende modalità di intervento, tempi ed obiettivi; questo progetto viene proposto e deve essere condiviso anche dal soggetto stesso. Questa modalità operativa appare necessaria per il conseguimento di un risultato positivo<sup>51</sup>.

Per quanto concerne le donne molte difficoltà emergono nei casi in cui queste abbiano vissuto situazioni di traumi e violenze, le angosce legate al passato e ai persecutori rischiano di annientare le persone vulnerabili, che devono essere aiutate a elaborare i propri vissuti e a liberarsi dei carcerieri, talvolta talmente interiorizzati da poter rimanere simbolicamente legate a loro per sempre.

Altri tipi di difficoltà colpiscono invece le mamme, queste spesso devono affrontare una situazione di crisi, poiché non sono in grado di fornire risposte adeguate ai figli in un paese che non è il loro, si sentono sperdute, lontane da un luogo e soprattutto da una famiglia di origine che hanno dovuto forzatamente lasciare; quest'assenza di un background di riferimento solido mette a dura prova le madri che non possiedono dei parametri validi per impartire un'educazione adeguata al nuovo contesto ai propri figli.

Oltre a queste situazioni è possibile rilevare che generalmente le difficoltà presentate dalla maggior parte degli ospiti del Centro Darsena sono definibili, utilizzando il linguaggio psichiatrico, come stress post-traumatico, con il quale si fa riferimento ad una sindrome che scaturisce tempo dopo un evento traumatico vissuto da una persona. Appare estremamente importante intervenire con queste persone, poiché l'esperienza maturata nel corso degli anni ha dimostrato come l'assenza di un intervento adeguato comporti effetti che possono diventare pesanti se non patologici:

---

<sup>51</sup> SPRAR, Comune di Venezia, *Relazione finale delle attività. Fontego categorie più vulnerabili*, cit. pag. 16.

alcolismo, tossicodipendenza, comportamenti pericolosi, incapacità di continuare a gestire rapporti interpersonali e più in generale disordini mentali.

Un'accoglienza lungimirante che ambisca ad un reale inserimento di richiedenti asilo e rifugiati nella nostra società non può esimersi dall'offrire un tale servizio.

#### **4.3.2. Intervista a Noemi Galleani. Psicoterapeuta delle Opere Riunite Buon Pastore**

L'intervista a Noemi Galleani<sup>52</sup>, psicoterapeuta delle Opere Riunite Buon Pastore che svolge l'attività di sostegno psicologico nell'ambito del Progetto Fontego, ha avuto l'obiettivo di indagare il parere di chi lavora quotidianamente con le donne rifugiate e richiedenti asilo. In questo modo sono potuti emergere quegli aspetti che solo un testimone qualificato poteva portare alla luce<sup>53</sup>.

L'intervista è stata registrata e condotta attraverso la modalità della semistruttura, scelta motivata dalla necessità di trattare obbligatoriamente alcuni argomenti utili ai fini del presente lavoro.

In seguito alla realizzazione dell'intervista ho proceduto con la trascrizione della stessa.

Già prima della nascita del Progetto Fontego la Dott.sa Galleani aveva iniziato a lavorare con le Opere Riunite Buon Pastore occupandosi principalmente di minori autistici e psicotici nonché di madri accolte coi loro figli nelle diverse Comunità dell'Ente.

Nel 2001, con la nascita del Progetto Fontego, le venne proposto, dal Direttore delle Opere Riunite Buon Pastore, Alberto Donaggio, di entrare a far parte delle équipe di operatori che si sarebbero occupati dell'accoglienza e dell'integrazione delle donne richiedenti asilo e rifugiate. Questa proposta sottendeva due scopi principali: da un lato si voleva dotare il gruppo di lavoro, diretto dalla Dott.sa Marina Garbeglio, di un professionista in grado di supportare gli operatori nel fornire un'accoglienza adeguata

---

<sup>52</sup> Si veda la traccia dell'intervista in Allegato 1.

<sup>53</sup> M. Palombo, E. Garbarino, *Strumenti e strategie della ricerca sociale. Dall'interrogazione alla relazione*, Milano, 2004, pag. 331.

agli ospiti inseriti nel Progetto, dall'altro si riteneva indispensabile una figura in condizione di intervenire direttamente sui soggetti particolarmente bisognosi.

Inizialmente l'intervento della Dott.sa Galleani veniva sollecitato dalle operatrici che quotidianamente si confrontavano con le donne accolte: nei casi in cui le ospiti manifestavano problematiche particolari si prospettava un intervento di sostegno psicologico che si calibrava a seconda delle situazioni, della tipologia del soggetto, dei dati a disposizione dell'équipe. In un secondo momento, invece, la psicoterapeuta ha sviluppato la scelta progettuale di non intervenire più solamente a chiamata, ma di organizzare una conoscenza globale di tutte le persone accolte nel Centro Darsena, spiegando il proprio ruolo, creando dei momenti di interazione, sviluppando strategie di relazione adeguate alla cultura dei paesi di provenienza dei soggetti, in modo tale che a tutte venisse offerta la possibilità di conoscere e usufruire al meglio del Servizio proposto.

Dal 2006 l'attività della Dott.sa Galleani è supportata dalla presenza di un'altra collega, la Dott.sa Cristiana Grigoletto. Questo ha permesso di snellire il lavoro, di seguire anche soggetti che fanno parte di Progetti simili, di creare strumenti operativi, di programmare giornate di formazione, conferenze o convegni, di organizzare attività collaterali (gruppi di auto-aiuto, momenti di ritrovo a tema ecc.) che, unite ai momenti di sostegno terapeutico vero e proprio, rendono ancora più efficace il lavoro svolto.

La specializzazione di questi anni di lavoro sul campo, una formazione continua di tutti gli operatori adeguata ai ruoli svolti, ha permesso, nel 2006, alle Opere Riunite Buon Pastore di proporsi a livello nazionale, come referente di uno dei Progetti per le Categorie più Vulnerabili, mettendo a disposizione 10 posti per quei soggetti che, necessitano di cure e sostegno ancora più specifico.

Per ogni persona seguita viene redatta una scheda che è aggiornata in seguito ad ogni incontro con la Dott.sa, questo lavoro ha l'obiettivo di monitorare l'andamento e l'evoluzione del soggetto ed inoltre risulta utile ai fini della redazione della relazione annuale.

La Dott.sa racconta che le difficoltà incontrate nel corso di questi anni di lavoro sono state numerose, ciò nonostante non invalicabili ma anzi stimolanti. La sua

formazione psicoanalitica di orientamento freudiano-lacaniano, le ha permesso, sin da subito, di relazionarsi, con queste donne cercando di *avere molto rispetto per la loro soggettività*, avendo sempre ben presente che è il soggetto stesso a “detenere” il sapere su di sé e non lo psicoterapeuta. Questa formazione le ha consentito di organizzare il proprio lavoro facendo riferimento alle culture “altre”, proponendo e, a volte, inventando nuove modalità di intervento. E proprio perché ritiene importante la continua informazione e formazione riguardo ai principi di etnopsicologia, di équipe multidisciplinari, si tiene aggiornata studiando le pubblicazioni e frequentando corsi che affrontano i temi riguardanti la presenza e l’integrazione dei soggetti stranieri nel nostro Paese, soprattutto dal punto di vista psicologico.

Nel corso degli anni la Dott.sa ha adottato strategie di intervento diversificate a seconda delle caratteristiche presentate dai soggetti in trattamento.

Nei primi anni del Progetto, caratterizzati dalla presenza di beneficiarie principalmente provenienti dall’Asia e dall’Europa centro orientale, vi era una certa resistenza, da parte di queste donne, a riconoscere il ruolo della Dott.sa; esse associavano il suo lavoro a quello dello psichiatra e quindi al contesto del manicomio. In questi anni la difficoltà maggiore è stata quindi quella di far capire alle donne in cosa consistesse realmente il sostegno offerto.

Con il cambiamento di tendenza e l’aumento del numero delle beneficiarie provenienti dall’Africa si sono dovute cambiare le modalità di intervento: le donne africane, culturalmente poco abituate ad un confronto duale, hanno richiesto la necessità di colloqui in cui era importante che partecipassero più persone, così da creare un contesto di gruppo allargato, che riproponesse quindi i loro costumi, e permettesse ai soggetti di rilassarsi e far emergere i loro problemi.

In ogni circostanza, comunque, il terapeuta deve essere sempre capace di inventare una nuova modalità di intervento per essere utile a queste persone: autorizzandosi anche di *uscire dal proprio studio e andare incontro a loro*, in contesti più vicini alle loro realtà: incontrarsi nella loro cucina di fronte a una tazza di tè, proporsi come mediatori fra loro e i figli per permettere la condivisione dei loro timori *dell’essere madri in terra straniera*, organizzare dei piccoli gruppi in cui le donne

possano discutere di situazioni, di sensazioni presenti e passate, che le parifica.

Una caratteristica accomuna le donne accolte nel Centro Darsena: quando raccontano la loro storia, la loro sofferenza, esse fondono assieme rabbia e senso di colpa. Molto spesso si sentono responsabili per quello che è successo, la Dott.sa mi porta ad esempio il caso di una ragazza ugandese, la quale iniziava i colloqui chiedendole “Why me”, perché proprio lei aveva dovuto subire quella violenza, ma anche perché proprio lei e non qualcun altro, era riuscita a salvarsi. Simile è il caso di una donna congolese, la quale non riusciva a perdonarsi le scelte fatte e che la avevano così costretta a fuggire dal suo paese e a lasciare la famiglia.

L'intervento con queste donne si basa sul restituire loro l'identità. Le figure dei persecutori sono talmente forti e presenti nella loro esperienza, che, anche qui nel nostro paese, seppur al sicuro e lontano da determinate esperienze non riescono a ritrovare se stesse. Non si sentono solo vittime, si sentono anche colpevoli delle scelte che hanno fatto. Il lavoro quindi è volto a far “depositare” il dolore di queste donne per lasciar spazio alla ricostruzione della propria identità.

La Dott.sa Galleani, che segue anche gli uomini ospiti del Progetto, mariti e padri delle donne presenti, rileva come vi siano chiare differenze tra le difficoltà che colpiscono questi soggetti rispetto alle donne in cura. Per gli uomini, solitamente il problema maggiore è costituito dal fatto che senza la possibilità di lavorare, poiché in attesa dell'intervista in Commissione, si sentono destituiti dal loro ruolo di capo famiglia, di riferimento unico, al punto che la loro stessa identità viene messa in discussione. Si sentono persi, hanno difficoltà a mettere in pratica le stesse capacità di cui magari erano fieri nel loro luogo d'origine (gran lavoratori, sostegno della famiglia, un ruolo ben definito come marito e padre). Le donne, invece, affrontano più facilmente l'arrivo nel nostro Paese, i problemi tendono ad emergere dopo qualche mese, e cita il caso di una donna etiope che non è in grado di seguire la figlia adeguatamente, le mancano i parametri di riferimento che invece aveva nel suo Paese: “quando ero in Sudan io sapevo come fare, ora non capisco più cosa succede, cosa vuole mia figlia, cosa devo dirle io per farmi ascoltare”.

Per quanto riguarda il futuro, la Dott.sa illustra la volontà di dar vita a dei progetti

che possano aiutare le donne a parlare in gruppo delle loro esperienze, partendo da un lavoro su di sé, sul vissuto del proprio corpo nella cultura di appartenenza e in terra straniera sino ad arrivare ad affrontare tematiche più profonde e determinanti. Questo sempre con la finalità di trovare strumenti adeguati per rendere, agli stranieri, più comprensibile e più condivisibile un Paese sconosciuto e così diverso dal loro. E' in cantiere anche la programmazione di un follow up per verificare lo stato dei soggetti che, in questi anni sono stati ospiti del Progetto e poi, una volta ricevuto lo status di rifugiato, ne sono usciti e hanno trovato un lavoro e una casa. Anche perché alcuni, nonostante abbiano concluso il periodo di ospitalità, hanno continuato a essere seguiti, per loro richiesta, dalla Dott.sa; mentre, in alcuni casi, è anche successo che si rifacessero sentire, chiedendo aiuto, in momenti particolarmente dolorosi della loro vita. Anche questo è testimone di un lavoro svolto con professionalità che ha lasciato un segno positivo nei soggetti seguiti.

Infine la Dott.sa ribadisce la necessità della formazione e del continuo aggiornamento, perché solo in questo modo il lavoro con gli stranieri può essere affinato e reso maggiormente adeguato a rispondere alle necessità che essi presentano.

Mi piace concludere con uno scritto di una donna africana, ospite del Centro Darsena, seguita dalla Dott.sa Galleani, nel momento in cui ha concluso il suo percorso. Scritto che ben testimonia il lavoro fatto dal servizio psicologico:

“Un gesto per dirvi grazie.

Mi rivedo in quel mattino freddo, quando arrivavo in Italia, stanca di tutto, senza speranze...che ne sarà di me..

Mi avete aperto la porta e con questo gesto avete fatto schizzare la piccola luce che credevo spenta per sempre dentro di me..

Mi avete rialzato facendomi capire che avevo diritti.

Improvvisamente mi sono guardata con occhi nuovi.

Mi avete preso per mano, vacillando con me, mi avete portato verso la luce con parole semplici.

Mi avete aiutato a scoprire e capire questa cultura che non era la mia.

Mi avete fatto capire il valore di avere il mio posto sotto il sole.

Mi avete preso in considerazione: umana sono, umana rimango.

Per voi questo è sacro.

Anche se la mia luce mi sembra ancora lontana almeno con voi la sento vicina.

Di tutto il cuore, grazie!”

#### **4.4. Interviste a donne rifugiate**

Le ragioni che spingono un individuo a lasciare il proprio paese sono molteplici e diversificate. Si è ritenuto opportuno esplorare queste motivazioni anche attraverso interviste ad alcune donne, beneficiarie del Progetto Fontego e ospitate nel Centro Darsena. Grazie a loro è stata possibile l'individuazione attraverso esperienze concrete delle specificità di cui sono portatrici le donne, quelle stesse specificità che necessitano di una maggiore attenzione da parte delle politiche implementate nel nostro paese e volte a garantire la protezione internazionale a rifugiati e richiedenti asilo.

Le interviste sono state il frutto di un percorso di conoscenza e di avvicinamento alle attività di accoglienza delle Opere Riunite Buon Pastore.

Durante la redazione di questo lavoro ho avuto la possibilità di assistere e partecipare alle riunioni settimanali delle équipes di operatrici che si occupano dell'accoglienza delle donne. Questo mi ha permesso di capire la reale complessità che caratterizza l'accoglienza di ogni individuo ed inoltre, come la pianificazione e la realizzazione di interventi volti a facilitarne l'integrazione possa risultare difficoltosa. Ogni persona è portatrice di specificità proprie e ciò richiede la messa in atto di comportamenti che non possono essere standardizzati, ma al contrario devono essere flessibili; ecco quindi che il lavoro delle operatrici è caratterizzato non solo da professionalità, ma anche da un'enorme duttilità nel capire le modalità da adottare per intervenire nei diversi soggetti.

Mi è stata data la possibilità, inoltre, di sperimentare concretamente le attività di accoglienza. Ho avuto modo, infatti, di accompagnare, assieme ad un'operatrice, delle donne in Questura e all'Ufficio Igiene dell'Ospedale. Attraverso queste due esperienze di routine per le operatrici ho potuto avvicinarmi alle difficoltà che si affrontano in queste circostanze: le lunghe attese, le spiegazioni che le donne richiedono, il timore che può incutere un medico o un poliziotto, ed infine le rassicurazioni da elargire sono parte integrante, anche se spesso non adeguatamente considerata, del lavoro di accoglienza.

Infine ho partecipato al colloquio con la maestra elementare di una bimba, accolta con la madre nel Progetto. In questa circostanza ho avuto modo di capire

quanto possa risultare complesso il processo di integrazione, specialmente quando i figli riescono ad inserirsi nel nuovo contesto con molta facilità, ed i genitori, invece, non presentano la stessa capacità di adattamento.

Quest'esperienza di avvicinamento all'attività di accoglienza è stata estremamente importante per la comprensione del fenomeno delle donne rifugiate e delle complessità relative alla loro integrazione. Ho capito, inoltre l'importanza che rivestono le operatrici, le quali, nell'esercizio della loro attività lavorativa, non mettono in campo solamente competenze tecniche, ma soprattutto solidarietà e umanità.

Durante il corso di un'intervista una rifugiata mi ha detto che lei considera le operatrici come sue amiche, credo che questo sia sufficiente per comprendere l'importanza delle relazioni che vengono a crearsi in questi contesti.

#### **4.4.1. La scelta dell'intervista come strumento**

La mia esperienza di vicinanza con le donne accolte nel Centro Darsena mi ha permesso di decidere anche la traccia da seguire nel corso delle interviste realizzate ad alcune di loro.

Ho proceduto attraverso la realizzazione di colloqui individuali in forma di intervista, poiché in questo mi è stato possibile scendere in profondità nella conoscenza delle esperienze vissute dalle donne<sup>54</sup>.

Ho dotato le interviste di una semistruttura, seguendo quindi uno schema d'azione, ma lasciando ampia libertà all'evoluzione della conversazione. Questa modalità di condurre l'intervista mi ha concesso ampia autonomia, garantendo comunque che tutti i temi rilevanti fossero discussi e che tutte le informazioni necessarie fossero raccolte<sup>55</sup>.

L'intervista cominciava attraverso una spiegazione che fornivo di volta in volta alle donne riguardo allo scopo del mio lavoro; questo mi permetteva di instaurare un clima di fiducia con l'intervistata e allo stesso tempo di superare l'inibizione iniziale. In

---

<sup>54</sup> Si veda la traccia dell'intervista in Allegato 2.

<sup>55</sup> P. Corbetta, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. IV. L'analisi dei dati*, Bologna, 2003, pagg. 82-84; M. Palombo, E. Garbarino, *Strumenti e strategie della ricerca sociale*, cit., pag. 318; L. Bernardi, *Percorsi di ricerca sociale. Conoscere, decidere, valutare*, Roma, 2005, pag. 157.

questi primi momenti capivo anche il livello di conoscenza della lingua italiana dell'intervistata e in alcuni casi, al fine di agevolare la conversazione, ho ritenuto di procedere in inglese.

La registrazione delle interviste mi è risultata impossibile, data la reticenza delle rifugiate all'utilizzo di registratori e quindi ho proceduto attraverso l'annotazione delle informazioni che mi venivano fornite.

Le domande iniziali avevano un carattere definito e prevedevano delle risposte oggettive, erano volte a toccare i temi relativi al viaggio e all'arrivo in Italia delle donne; così facendo esse iniziavano a rielaborare il loro vissuto e a prendere confidenza con me.

Superato questo momento l'intervista procedeva con poche interruzioni da parte mia, le intervistate raccontavano l'esperienza vissuta ed io intervenivo solamente per richiedere chiarimenti o per toccare quei particolari punti importanti ai fini del mio lavoro.

Alcune interviste sono state caratterizzate da lunghi silenzi e da momenti di commozione da parte delle donne, in quei casi mi sono spogliata dalla vesti di intervistatrice e ho cercato di offrire appoggio e comprensione.

Infine, dopo aver realizzato ciascuna intervista ho proceduto con la loro trascrizione, attenendomi fedelmente a quanto mi era stato raccontato dalle intervistate.

#### **4.4.2. Intervista a F.**

F. è una donna di circa 50 anni, la sua età non la conosce con precisione poiché non ha mai posseduto un documento d'identità che attestasse la sua data di nascita. Proviene da Urfa, città della Turchia meridionale vicino al confine con la Siria.

F. preferisce che la nostra intervista non venga registrata, si vergogna perché non conosce bene l'italiano.

Desidera iniziare la nostra conversazione raccontandomi come ha scoperto di essere curda: un giorno suonarono alla sua casa due uomini chiedendole chi era. Lei rimase sorpresa da questo tipo di domanda, non sa cosa rispondere, parla a loro della sua religione<sup>56</sup>, ma non soddisfa le loro richieste.

---

<sup>56</sup> F. non è musulmana, nella sua religione viene venerato il dio sole, probabilmente il suo credo si avvicina allo Zoroastrismo.

In seguito alla visita di questi uomini iniziarono a sorgere dei dubbi e cominciò ad interessarsi ed a avvicinarsi a queste persone scoprendo in questo modo la sua identità curda e cosa potesse significare in Turchia.

Anche le figlie di F. si interessarono alla (ri)scoperta della propria identità ed entrarono a far parte dei partigiani della resistenza curda. Il compito che F. svolgeva all'interno della resistenza è quello di propaganda che consisteva nell'andare di casa in casa spiegando le problematiche del popolo curdo per risvegliare nei suoi concittadini l'interesse per la causa curda.

Nello svolgimento di quest'attività Fatime rileva come tra donne e uomini non vi fosse nessuno tipo di differenza, vi era totale eguaglianza tra i due sessi.

In questo periodo però inizia a ricevere visite anche da parte della polizia, che le chiedeva dove fossero le figlie, i controlli si fanno sempre più insistenti e i poliziotti iniziano ad essere sempre più irruenti: mettono sottosopra la casa, rompono oggetti, gettano a terra il cibo ed inoltre in alcune occasioni la prendono a bastonate. F. racconta che in alcuni casi delle donne sono state fatte denudare davanti a molte persone e altre ancora violentate. Sottolinea come le donne fossero facile bersaglio per le angherie dei poliziotti: esse occupandosi principalmente della cura della casa erano sempre reperibili e quindi facilmente soggette a subire violenze.

A questo punto F. decide di scappare assieme alle sue due figlie.

Pensa all'Italia, poiché suo marito già da molti anni vive nel nostro Paese.

Lei e le figlie riescono a raggiungere con mezzi di fortuna le coste della Turchia, salgono in un camion che successivamente s'imbarcherà su una nave che attraccherà in uno dei porti italiani dell'Italia meridionale. F. non riesce a ricordare quanto è durato il viaggio, nè in che città è giunta, ricorda solamente che una volta in Italia l'autista del camion le ha fatte scendere e abbandonate alla loro sorte.

F. e le figlie riescono a raggiungere Mestre, dove abita il marito; qui si rivolgono alla polizia e chiedono asilo.

Viene concesso lo status di rifugiata sia a lei che alle due figlie. Ben presto però la ragazza più grande deciderà di recarsi nel Kurdistan iracheno per continuare la militanza. F. invece continuerà il proprio lavoro di propaganda in Italia e in Europa.

Il marito è sempre stato contrario all'attività politica, ma a questo punto F. decide di separarsi da lui. Inizia così a girare l'Europa andando di casa in casa con l'obiettivo di risvegliare l'identità curda nelle persone che incontra. In questa sua attività trova l'appoggio di altri curdi sparsi in tutt'Europa che le offrono ospitalità e che le indicano a quali persone rivolgersi. F. ha anche fatto un giuramento formale di fronte alla sua comunità nel quale s'impegnava a dedicare la sua vita alla lotta politica. La sua stessa separazione dal marito va letta in questa direzione: d'ora in poi la sua vita sarebbe stata totalmente dedicata alla lotta per l'indipendenza del Kurdistan.

Nel frattempo F. viene a sapere che la sua primogenita è stata uccisa, questo le provoca un grosso dolore che, nemmeno la sicurezza che l'altra figlia, sposata in Austria e madre di una bambina, riesce a lenire.

Nel 2004 a F. venne riscontrata una grave malattia e per questo la sua attività di propaganda deve cessare. Dopo l'operazione a cui è stata sottoposta, viene ospitata nel Progetto Darsena come "vulnerabile". Qui viene assistita dal punto di vista psicologico e di inserimento sociale, rifiuta invece di farsi curare per la sua malattia dai medici e sostiene di voler dedicare il suo dolore al popolo curdo, così come sta facendo il loro Presidente Oçalan.

Nonostante non abbia più un ruolo attivo continua però a incontrarsi con altri curdi che vivono a Venezia e a Mestre e partecipa assiduamente a tutte le manifestazioni organizzate a favore della causa curda.

F. afferma di trovarsi bene in Italia e con gli italiani, è molto grata di tutto ciò che il Comune sta facendo per lei. Ribadisce la sua gratitudine più e più volte, ma alla fine dice di sentirsi comunque ospite e il suo desiderio sarebbe quello di tornare nella sua terra.

Durante tutta l'intervista F. mi chiede perché l'Europa, le Nazioni Unite, gli USA non intervengono per l'indipendenza del Kurdistan, cita l'Iraq, l'Afghanistan, la Palestina, ma del suo "Paese" non se ne occupa nessuno.

#### 4.4.3. Intervista a S.

S. proviene dalla Nigeria, ha circa 40 anni e mi accoglie assieme ai suoi due figli di 3 e 2 anni.

La storia di S. inizia quando aveva 18 anni, lei figlia di genitori cristiani non era stata infibulata come invece voleva la prassi nel suo villaggio. Il padre di S. si era sempre rifiutato ad acconsentire che la figlia fosse oggetto di queste pratiche e per questo iniziò ad avere discussioni accese con gli anziani del villaggio, i quali lo minacciarono di fare dei riti voodoo contro lui e la sua famiglia. Nonostante ciò il padre di S. continuò ad opporsi e questo suo comportamento però gli causò la morte. Una notte, infatti, entrarono in casa degli uomini e lo ammazzarono.

In seguito a questo S. e le sue sorelle scapparono in un'altra città.

Qui S. conobbe un uomo, il suo futuro marito, anche lui cristiano e proprio per questo il fatto che lei non fosse infibulata non costituiva alcun problema. Il marito aveva un cugino, capo del gruppo di anziani del villaggio che praticava i riti voodoo e portava avanti la tradizione della *Idoi Washipa*, ovvero la pratica di effettuare le mutilazioni genitali femminili. Questi si oppose al matrimonio, non riconoscendolo, poiché non si atteneva alla tradizione. A questo si aggiunse il fatto che il marito di S. fece convertire al Cristianesimo il figlio del cugino. Quest'episodio fu ritenuto molto grave, poiché il ragazzo avrebbe dovuto portare avanti la tradizione del padre, assumendone la dirigenza alla scomparsa del genitore.

Dopo qualche tempo, S. non ricorda esattamente quanto, suo marito venne rapito; lei si recò alla polizia a denunciare la scomparsa, ma dell'uomo non c'era alcuna traccia. Un giorno, mentre stava pranzando nella sua casa, giunge un uomo che con un espediente, fece uscire S. di casa e le avvelenò il cibo. Quando la donna rientrò, riprese a pranzare e in pochi istanti cadde a terra priva di sensi.

Passarono alcune ore e a casa di S. giunsero delle monache, le quali quotidianamente si occupavano di So. (il figlio minore di S.) e a fine giornata lo riportavano a casa. Trovarono S. ancora a terra, la presero e la portarono in chiesa. Era già notte quando S. riuscì a recuperare i sensi. Quella stessa notte giunse in chiesa anche il marito della donna, che ricompariva dopo il rapimento, sanguinante e

pieno di lividi, raccontò che degli uomini lo avevano portato nella foresta e lo avevano violentemente picchiato, credendo poi di averlo ucciso se ne andarono e grazie a questo egli riuscì a scappare.

Gli stessi uomini però tornarono più tardi e non trovando più l'uomo si recarono alla chiesa, immaginando egli avesse potuto trovare rifugio in quel luogo, e appiccarono il fuoco all'edificio.

S. mi spiega inoltre che questo gruppo è denominato O.P.C. (Oduduwa People Congress); non è un gruppo governativo e come questo ce ne sono molti altri in Nigeria. La loro funzione è picchiare o nei casi più estremi uccidere su commissione; essi si definiscono portatori dei diritti umani, perché se qualcuno è vittima di un'offesa essi intervengono ponendone rimedio. C'è inoltre da precisare che il cugino del marito di S. era membro degli O.P.C..

Visto quello che stava accadendo l'assistente del pastore fece salire in auto S., il marito e i due figli e viaggiarono per tutta la notte. Giunsero a Cotonou in Benin, e qui si divisero: S. con i due figli e il marito da solo. Da questo momento in poi S. non avrà più notizie del marito.

La donna con i due figli s'imbarca in una nave che dopo tre settimane attraccherà in uno dei porti italiani, S. non ricorda in quale città è arrivata. Successivamente ha preso un treno senza una destinazione predefinita, si addormenta e sarà svegliata da un controllore delle Ferrovie dello Stato che fa scendere lei e i due figli nella stazione di Modena.

Qui S. si rivolge alla polizia ferroviaria che la conduce al Centro per stranieri. S. e i due figli vengono sistemati in un albergo e dopo circa un mese la donna chiede agli operatori del Centro se possono cercare di avere notizie del marito, per ritrovarlo, cosa che dopo circa tre settimane accade.

Il Centro di Modena però non poteva occuparsi dell'intero nucleo familiare che per questo viene spostato a Venezia.

A Venezia la famiglia richiede lo status di rifugiato e in seguito all'intervista in Commissione viene rilasciato il permesso di protezione umanitaria. La famiglia afferma di trovarsi bene a Venezia e sono molto grati per tutto quello che il nostro Paese sta facendo per loro e per i due figli.

#### **4.4.4. Intervista a E.**

E. mi accoglie nell'appartamento del Progetto Darsena che occupa assieme alla figlia di quasi un anno ed al marito. Molto giovane, poco più che ventenne è giunta in Italia dal Kosovo, assieme al marito nel maggio del 2007. Sono partiti in auto assieme ad altre persone attraversando la Serbia e poi i confini di Croazia e Slovenia, arrivando infine a Udine. Giunti in questa città si sono recati in questura e hanno presentato richiesta di asilo. E. mi racconta che lei appartiene alla minoranza macedone che vive in Kosovo e le persone appartenenti alla minoranza serba, macedone o rom subiscono forti discriminazioni rispetto alla maggioranza albanese. Nel suo caso specifico i problemi sono iniziati a sorgere dal momento in cui è rimasta incinta. E. mi spiega infatti che le visite mediche a cui doveva sottoporsi per monitorare la gravidanza erano tenute da medici albanesi, con i quali vi erano problemi di comunicazione, poiché E. non conosce bene l'albanese ed inoltre essi realizzavano visite molto superficiali, tant'è che per poter sottoporsi ad una visita accurata è dovuta andare in Serbia. Aggiunge inoltre che le persone appartenenti a minoranze in Kosovo non subiscono discriminazioni solamente nell'accesso ad adeguate cure sanitarie, ma anche, ad esempio, per quel che riguarda l'istruzione: nelle scuole, infatti, viene impartita solo la lingua albanese e di conseguenza per la bimba che aveva in grembo non ci sarebbe stata la possibilità di un'educazione secondo la tradizione della minoranza macedone.

Ad E. e al marito in seguito all'intervista in Commissione è stato concesso il permesso per protezione umanitaria e sono stati presi in carico dal comune di Venezia il 14 maggio 2007.

E. mi confida che, dal suo punto di vista, l'indipendenza del Kosovo aumenterà ancor più le discriminazioni tra la maggioranza albanese e le rimanenti minoranze. Lei nutre il desiderio di tornare in patria, ma in questo momento della sua vita la priorità è la figlia e di conseguenza la possibilità di garantirle un futuro sereno, futuro che in Kosovo sarebbe messo a dura prova dal diverso trattamento e accesso ai servizi che vivono le minoranze etniche.

#### 4.4.5. Intervista a A.

A. è una donna circa quarantenne nata in Etiopia, ma all'età di quattordici anni è stata costretta a lasciare il suo Paese assieme alla nonna materna e a rifugiarsi in Sudan. A. mi racconta che suo padre faceva parte della polizia, ma quando nel 1991 Menghistu venne sollevato dal potere lei, e la sua famiglia iniziarono ad avere seri problemi. Per conto dei nuovi governanti, il padre, poiché funzionario e sostenitore del precedente governo, venne ammazzato, e la stessa sorte toccò alla madre e ad un suo fratello. A. stessa venne catturata e incarcerata, mentre altri suoi quattro fratelli scapparono e da quel momento lei non ha più avuto loro notizie.

Dopo tre mesi di carcere la nonna materna, con la complicità di un secondino riuscì a far liberare A., la quale camminò per due giorni raggiungendo così la nonna. Le due scapparono e si rifugiarono in Sudan in un campo profughi gestito dalla Croce Rossa. Dopo due anni di permanenza al campo profughi la nonna di A. morì, e a questo punto lei decise di sposarsi con un uomo sudanese che aveva conosciuto e così uscì dal campo profughi e iniziò a vivere con il marito. A. racconta che la vita in Sudan non era facile, lei aveva difficoltà ad inserirsi nella comunità locale ed inoltre era priva di documenti, fortunatamente però il marito lavorava in polizia e grazie a ciò lei poteva essere serena poiché sicura che non avrebbe avuto problemi con la giustizia. In questo periodo A. dà alla luce una bambina: B. Dopo circa dieci anni di vita in Sudan un giorno giunsero nella sua casa dei poliziotti in cerca del marito, A. non sa quali siano state le ragioni che hanno spinto questi poliziotti a cercarlo, tuttavia dopo poco tempo le venne data la notizia che il marito era morto.

A. perde così la sua unica fonte di sicurezza e stabilità e intimorita cerca rifugio in chiesa. A. è di religione cristiano ortodossa, mentre in Sudan la religione di stato è l'Islam, per questo motivo inizia a ricevere forti pressioni dai poliziotti che conoscevano la sua storia e dai genitori del defunto marito che vogliono occuparsi della nipote per darle un'educazione musulmana.

A. decide di scappare e con un autobus raggiunge la Libia. Mi racconta che il viaggio è stato molto difficile, oltre ad essere molto lungo vi erano persone che morivano durante il tragitto e che venivano gettate fuori dal mezzo come fossero

bestie. In Libia A. riesce ad avere delle occupazioni saltuarie che le permettono di vivere, dopo circa un anno in seguito a dei problemi di salute e a serie difficoltà a mandare avanti la famiglia, prende la decisione di lasciare quel paese e raggiungere l'Italia. Il viaggio dalla Libia all'Italia A. lo fa in una di quelle "carrette" del mare tanto note alla cronaca. Durante tutto il viaggio A. tiene la figlia in braccio e mi racconta di come sia stato difficile, perché aveva acqua a sufficienza solo per B., non aveva possibilità di movimento, vi erano persone che non ce la facevano e venivano gettate in mare. Il momento in cui ha provato più terrore è stato quando il barcone ha iniziato ad affondare. Fortunatamente sono intervenute le motovedette della guardia costiera italiana che hanno tratto in salvo lei e la figlia. Giunta così a Trapani A. fa domanda d'asilo e le viene concesso il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Da Trapani A. e B. vengono trasferite a Venezia, A. mi racconta come all'inizio non volesse stare in questa città, aveva timore di attraversare i ponti e la visione dell'acqua le causava forte panico. Fortunatamente è riuscita pian piano ad abituarsi al nuovo ambiente, la figlia frequenta le scuole elementari ed è bene integrata. Grazie alle amicizie che B. è riuscita a stringere in classe anche la madre ha potuto conoscere persone e integrarsi pian piano nella città. Ora A. afferma che è serena perché vede che B. sta bene, tutto ciò che ha fatto lo ha fatto per la figlia, perché non soffra ciò che ha sofferto lei. Qui in Italia è sicura che per loro ci possa essere un futuro.

#### **4.4.6. Intervista a Sh.**

Sh. viene dall'Iran e tra poco compierà 19 anni. Mi accoglie nell'appartamento dove vive ed inizia subito a raccontarmi la sua storia spiegandomi che i problemi sono iniziati in seguito alla conversione al Cristianesimo sua e di M., suo marito.

In Iran la religione di Stato è l'Islam e conseguentemente ogni altro credo viene represso. Sia lei che il marito non avevano manifestato apertamente il loro cambio di religione: continuavano a vestirsi come il resto della popolazione iraniana e si attenevano alle regole comuni, ma un giorno suo marito iniziò a rendersi conto di essere pedinato dalla polizia. Dopo qualche tempo M. venne catturato dalla polizia e portato in centrale dove fu interrogato insistentemente. I poliziotti videro che indossava

una catenina con un pendaglio a forma di croce e iniziarono ad essere incalzanti e a chiedere spiegazioni. Il marito di Sh. spiegò che indossava quella catenina perché gli piaceva, ma i poliziotti non credettero a questa versione e continuarono a interrogarlo, picchiandolo e torturandolo per più di dieci ore. In seguito il marito venne rilasciato, ma la polizia trattenne tutti i documenti dell'uomo comunicandogli che sarebbe presto stato convocato in Commissione.

Sh. mi spiega che non è ben chiaro in cosa consista questa audizione davanti alla Commissione, l'unica informazione certa era che circa venti anni prima il figlio dei loro vicini di casa era stato convocato in Commissione e da quella volta non aveva mai più fatto ritorno a casa.

Sh. e il marito, molto spaventati, appoggiati e aiutati dai rispettivi familiari, maturano la decisione di lasciare il Paese.

Per loro è stata una decisione molto difficile e sofferta, M. aveva appena iniziato l'università e anche Sh. voleva iscriversi, ma il rischio che correvano era troppo grande.

Fortunatamente M. aveva il passaporto, documento che ingenuamente la polizia non aveva richiesto, e con la complicità di un loro familiare che lavorava in aeroporto riuscirono a imbarcarsi in un volo per l'Italia. Sono giunti a Milano il 21 giugno 2007, dove sono rimasti per un mese prima di essere trasferiti a Venezia. Hanno presentato subito domanda di asilo ed è stato riconosciuto loro lo status di rifugiati.

Sh. mi dice che si trova bene in Italia, parla già molto bene la lingua e il suo desiderio è quello di poter continuare gli studi nel nostro Paese per realizzare così il suo sogno di diventare dentista.

#### **4.4.7. Intervista a Ru.**

Ru. è una donna di 34 anni, proviene dalla regione dell'Hunan nella Cina meridionale. Ru. mi accoglie con la sua bimba, N. di sette mesi ed inizia subito a parlarmi della sua esperienza. Mi racconta che in Cina svolgeva il lavoro di insegnante d'inglese e viveva con il marito ed un figlio. Con il passar del tempo, però, il rapporto con il marito andò deteriorandosi e per questo decisero di divorziare.

Successivamente Ru. conobbe un altro uomo, con il quale iniziò una relazione e

dopo alcuni mesi rimase incinta. In questo momento iniziarono i problemi.

Ru. mi spiega che in Cina ogni coppia sposata può avere solamente un figlio. Per poter dare alla luce un bimbo bisogna essere sposati, e Ru. non poteva sposarsi con il suo nuovo compagno, poiché lui proveniva dal Togo e non disponeva dei documenti necessari per potersi sposare.

In Cina c'è un controllo ferreo sulle nascite e questo viene espletato in vari modi, tra questi il più comune avviene nel luogo di lavoro. Nelle aziende, infatti, ogni tre mesi le dipendenti sono obbligate a recarsi all'ospedale per effettuare una visita ginecologica e se viene riscontrato che sono in stato interessante vengono costrette ad abortire. Ru. mi racconta che in questo modo sua sorella è stata costretta ad abortire per ben due volte.

L'unico modo per poter aver un secondo figlio è sposarsi nuovamente con un uomo che non ha figli.

Ben presto Ru. si rende conto che l'unico modo per poter rimanere in Cina era abortire; per questo lascia il suo paese giungendo in Italia nell'aprile del 2007.

Arrivata a Milano presenta domanda di asilo alla polizia aeroportuale e dopo aver trascorso poco più di un mese a Varese viene trasferita a Venezia e inserita nel Progetto Fontego. In seguito all'intervista in Commissione le viene riconosciuto il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Ru. mi esprime le sue paure, si rende conto che la situazione in cui si trova è molto precaria, non ha un lavoro ed ha una figlia da dover crescere. D'altro canto però è serena, perché per lo meno qui in Italia la sua bambina potrà avere un futuro, quel futuro che le sarebbe stato negato in Cina.

#### **4.4.8. Intervista a Re.**

Re. è una donna di 27 anni proveniente dalla Nigeria.

Quando Re. inizia a parlarmi della sua storia esordisce affermando che l'unico modo per poter sopravvivere era la fuga dal suo Paese. Lei, di religione cristiana, aveva fatto convertire il marito alla stessa religione. Quest'evento non costituì nessun problema sino alla morte del padre del marito. Il suocero di Re. era al vertice di

un'organizzazione denominata *Ogboni*; quest'organizzazione è una confraternita il cui obiettivo è il rispetto delle regole. Re. cerca di spiegarmi che i membri di questo gruppo sono potenti, ricchi e nel Paese tutte le persone temono gli appartenenti a questa confraternita. Questo gruppo che pratica una religione animista, effettua anche dei riti voodoo e per venerare i propri Dei effettuano dei sacrifici, talvolta sacrifici umani. Sottolinea inoltre che molti dei governanti del Paese e gran parte del personale di polizia è membro di questo gruppo, rendendo così impossibile la denuncia di eventuali violenze subite.

Nel momento in cui il suocero muore, l'organizzazione designa il figlio, ovvero il marito di Re. a diventare il nuovo capo. Egli non è interessato a ricoprire tale carica, poiché la religione cristiana che lui ha abbracciato non concepisce la violenza e i sacrifici come strumenti per far rispettare le regole.

In seguito a questo rifiuto il marito di Re. inizia a ricevere lettere con minacce di morte, viene inoltre minacciata anche lei stessa e il bimbo che porta in grembo. Il marito di Re. non cambia idea e le minacce iniziano a farsi sempre più insistenti sino a quando un giorno la donna non vede rincarare il marito e dal quel giorno non lo ha più visto, né ha più saputo nulla di lui. Re. si rende presto conto che la sua stessa vita è in pericolo, si rifugia in chiesa e di lì a breve s'imbarca in un aereo che la porterà in Italia, atterrando a Milano nel luglio del 2006.

Giunta in Italia presenta subito richiesta di asilo. Viene portata a Varese dove darà alla luce suo figlio e successivamente viene trasferita a Venezia e inserita all'interno del Progetto Fontego.

In seguito all'intervista in Commissione a Re. viene negato sia lo status di rifugiata che il permesso per motivi umanitari, diniego giustificato dal fatto che secondo le informazioni a disposizione della Commissione l'organizzazione *Ogboni* non è così pericolosa come afferma la richiedente. Re. invece mi spiega che il gruppo è talmente diffuso e conosciuto che non può dichiarare pubblicamente che si servono di violenze per far rispettare le regole, ma che in realtà violenze e sacrifici sono all'ordine del giorno. Re. quindi si affida ad un legale che presenta ricorso ed in seguito a questo riesce ad ottenere il permesso per motivi umanitari.

Re. mi confida di temere per il suo futuro, nonostante ora sia in Italia ed abbia trovato un lavoro, si rende conto che la vita per una donna sola con un figlio piccolo è difficile. Tuttavia è fiduciosa, si affida alla fede e alla speranza e pensa a dare il meglio per suo figlio.

#### **4.4.9. Intervista a Sa.**

L'intervista a Sa. comincia in modo abbastanza repentino, quando inizio a porle le prime domande noto che il suo modo di rispondermi è abbastanza distaccato, freddo, quasi ritenesse inutile parlarmi della sua storia.

Comincia raccontandomi che lei, primogenita di cinque fratelli, è nata in Etiopia nel 1983, da madre etiope e padre eritreo. I problemi iniziarono nel 2000 quando cominciarono gli scontri tra Etiopia ed Eritrea; il padre che prima di sposarsi faceva il soldato in Eritrea, fu richiamato in quel paese per combattere.

Sa. decide quindi di lasciare la madre e gli altri fratelli e seguire il padre.

Dopo tre anni di vita in quel paese il padre viene ammazzato durante gli scontri e Sa., che sarebbe stata costretta ad entrare nell'esercito, decide di fuggire in Sudan; mi spiega che in Etiopia non poteva tornare perché sarebbe stata perseguita, in quanto qualche anno prima aveva "tradito" il suo paese per andare in Eritrea.

In Sudan vive per circa un anno, ma la vita era molto difficile, poiché non aveva documenti e quindi aveva difficoltà a trovare lavoro, e doveva sempre cercare di evitare eventuali controlli delle forze dell'ordine per non essere incarcerata. Decide così di fuggire in Libia, dove conosce un uomo che poi sposerà.

Il marito di Sa. proviene dal Sudan, dalla regione del Darfur e, in seguito al conflitto in corso in quei territori e a persecuzioni di natura politica che egli aveva subito, cercò anche lui rifugio in Libia. In questo paese la vita è molto difficile per entrambi, entrambi sono privi di documenti e questo impedisce loro di trovare un lavoro stabile, per questo decidono insieme di fuggire in Italia.

S'imbarcano in una nave affollata di persone che dopo tre giorni di navigazione giunge a Lampedusa il primo ottobre 2007. Sa. e il marito presentano subito richiesta di asilo, vengono portati a Siracusa dove rimangono per un mese e dove in seguito

all'intervista in Commissione viene riconosciuto loro il permesso per motivi umanitari. Successivamente vengono trasferiti a Caltanissetta dove trascorrono due mesi ed infine giungono a Venezia agli inizi del 2008.

Quando chiedo a Sa. come vede il suo futuro, la risposta è abbastanza pessimista, né lei né il marito hanno un lavoro e questa situazione la preoccupa e allo stesso tempo la sviscerisce. Sembra vivere uno stato di frustrazione tale che non lascia intravedere alcuna speranza al punto tale che la vita raccontata dalla sue parole appare quasi essere una condanna. Nonostante sia riuscita a superare ben più significative difficoltà ed ora si trovi in una condizione di tutela, non sembra riuscire ad affrontare il futuro in modo sereno.

#### **4.4.10. Intervista a M.**

M. è una giovane donna arrivata in Italia dal Camerun nel luglio del 2007.

M. è giunta nel nostro Paese in aereo accompagnata da un uomo d'affari appartenente alla sua stessa parrocchia e appena arrivata si reca a Mestre alla Polizia per presentare richiesta d'asilo.

La polizia la trasferisce a Chioggia e dopo un mese viene condotta a Venezia e inserita nel Progetto Fontego.

M. mi racconta che è fuggita dal suo paese per evitare di essere sottoposta alla pratica dell'infibulazione e ad un matrimonio forzato.

Mi spiega che era sposata con un uomo, dal quale, nonostante fossero già trascorsi cinque anni di matrimonio, non aveva ancora avuto figli. La tradizione del suo villaggio considera una donna che non ha ancora avuto figli dopo cinque anni di matrimonio, posseduta da uno spirito maligno e per questo deve essere sottoposta ad un particolare rito.

M., infatti, venne rinchiusa in una stanza nella casa del capo del villaggio per sette giorni e sette notti, in questo periodo non ha potuto vedere nessuno ed è stata nutrita con porzioni di cibo e acqua molto ridotte. Trascorsi questi sette giorni ha dovuto assumere un particolare medicinale di erbe ed inoltre ha dovuto fare dei bagni con un prodotto che le era stato consegnato dal capo del villaggio. Effettuato questo

rito aveva a disposizione tre mesi per rimanere incinta.

Trascorsi i tre mesi di tempo M. non era riuscita a rimanere in stato interessante e in questi casi la tradizione vuole che il matrimonio cessi automaticamente e la donna debba essere infibulata e poi sposata al capo villaggio.

M. che frequentava la chiesa protestante di una città vicina al suo villaggio, prendendo inoltre parte al coro della chiesa, sapeva che questa pratica non rispecchiava i dettami del suo credo. Per questo nella notte precedente il giorno dell'infibulazione fugge e raggiunge il pastore della chiesa, il quale non vedendola partecipare alla funzione della domenica per tre mesi aveva immaginato potesse essere stata sottoposta ai riti tradizionali del villaggio, e per questo aveva già acquistato un biglietto aereo che le permettesse di fuggire.

Il giorno seguente M. lascia il suo paese e giunge in Italia. La Commissione territoriale in seguito all'intervista le ha negato lo status di rifugiata, ma lei ha presentato domanda di ricorso e la decisione definitiva le sarà comunicata alla fine del mese di maggio. M. è molto preoccupata per ciò che la Commissione potrà decidere, afferma che in Camerun non può assolutamente tornare, perché altrimenti rischierebbe l'infibulazione ed il matrimonio con il capo villaggio.

In Italia si trova bene, parla già molto bene l'italiano e mi dice che è curiosa, che le piace imparare e conoscere e nel nostro paese questo le è possibile. La sua vita qui è serena e spera che la decisione che verrà presa dalla Commissione le consenta di rimanere in Italia.

#### **4.4.11. Intervista a C.**

C. è una donna di 40 anni e proviene dal Togo. Ci incontriamo a Mestre e iniziamo immediatamente a chiacchierare.

C. è giunta in Italia nel dicembre del 2006, mi spiega che è stata costretta a fuggire dal suo paese a causa di ragioni politiche. La madre di C. svolgeva il lavoro di tesoriera per il partito di opposizione al governo e questo suo impegno politico le causò l'arresto e l'incarcerazione. Dopo due anni di prigione la madre di C. si ammalò e morì in carcere.

Lei, che già prima dell'incarcerazione della madre aveva iniziato ad impegnarsi politicamente attraverso l'organizzazione di manifestazioni, continuò anche dopo la morte di questa partecipando attivamente ai cortei e intervenendo nei comizi. Questa sua partecipazione politica le causò l'arresto e l'incarcerazione per ben due volte, la prima per tre mesi e la seconda per otto. C. mi racconta che durante gli arresti ha subito violenze fisiche, psicologiche e sessuali da parte delle forze di polizia.

Questi avvenimenti l'hanno costretta, in seguito al secondo rilascio, a fuggire dal suo paese per non dover più essere sottoposta a tali violenze. C. mi spiega che il regime autoritario che governa il Togo non permette alcuna possibilità di espressione e reprime ogni manifestazione e opinione contraria alla maggioranza governativa. Così decide di raggiungere il Ghana a piedi e da questo paese s'imbarca in un aereo che la porta a Milano. Arrivata in Italia presenta richiesta di asilo e dopo tre giorni a Milano viene trasferita a Venezia. Viene intervistata dalla Commissione territoriale di Gorizia che le concede il permesso per motivi umanitari.

C. ha trovato un impiego come assistente domiciliare, si trova bene in Italia, afferma che qui le donne sono considerate al pari degli uomini, possono lavorare, possono partecipare alla vita sociale e manifestare pubblicamente le proprie opinioni; nel suo paese è impossibile, le donne non hanno voce e devono sottostare alla volontà del marito.

C. è serena, ha instaurato delle amicizie nel nostro paese e si sente bene integrata, ma allo stesso tempo si commuove facilmente quando pensa ai suoi due figli che ha lasciato in Togo. Mi racconta che il maggiore è uno studente di medicina, mentre la più piccola frequenta ancora la scuola dell'obbligo.

C., ora che ha trovato un lavoro, afferma che il suo unico obiettivo è garantire ai suoi figli una formazione e un'educazione, in questo modo è sicura di assicurare loro un futuro.

#### **4.5. Analisi delle interviste alle donne rifugiate**

Le interviste effettuate alle donne accolte nel Centro Darsena hanno permesso di far emergere alcuni tratti salienti delle specificità di cui sono portatrici le donne rifugiate.

Innanzitutto appare doveroso rilevare che da quanto emerso nelle narrazioni delle storie risulta difficile, se non impossibile, rinvenire una corrispondenza univoca tra i diversi tipi di persecuzione subiti dalle donne e le ragioni nelle quali si deve fondare il riconoscimento dello status di rifugiato presenti nella Convenzione del 1951. I motivi che hanno spinto queste donne alla fuga si sovrappongono l'uno all'altro e ciò implica un'interpretazione flessibile di quanto statuito nella Convenzione.

Gli unici casi in cui è emerso in modo chiaro il riferimento ad una delle ragioni elencate nella definizione di rifugiato sono quelli di F. e di Sh..

Nel primo caso la concessione dello status di rifugiata è stata basata su un fondato timore di persecuzione per ragioni politiche, nel caso di Sh., invece, il fondato timore di persecuzione è stato basato su motivi religiosi. In entrambe le storie, le uniche, tra tutte quelle raccolte, in cui è stato concesso lo status di rifugiata, è presente una forma evidente e specifica di persecuzione poiché si assiste sia ad un serious harm, non essendo garantita la libertà di pensiero e espressione e la libertà di credo, sia ad una mancanza di protezione da parte dello stato, anzi si è di fronte ad una persecuzione perpetrata dallo stato stesso.

Nella storia di S., invece, ci si imbatte in uno di quei casi in cui la fuga è stata determinata da un susseguirsi di situazioni, circostanze e ragioni che non trovano un riscontro univoco nella definizione di rifugiato, ma che hanno reso la donna, in egual misura, bisognosa di protezione internazionale. I motivi che hanno spinto S. a fuggire sono di origine sia religiosa che legati alle norme sociali e consuetudinarie del suo paese. Lei, infatti, non essendo mutilata agli organi genitali non era stata ben accolta dalla famiglia del marito, a ciò si aggiunge il fatto che essi praticavano una religione che si opponeva ai rituali tradizionali e a questa religione avevano fatto convertire anche il figlio del cugino del marito, colui che avrebbe dovuto portare avanti la tradizione di praticare le mutilazioni genitali femminili alla morte del padre. Nonostante non sia stato concesso lo status di rifugiata, ma solamente il permesso per motivi umanitari anche nel caso di S. si è di fronte ad una chiara persecuzione: vi è un serious harm causato dal timore che la propria incolumità fisica e la stessa vita vengano nuovamente messe a rischio e allo stesso tempo vi è l'incapacità da parte

dello stato di appartenenza di garantire protezione da questi gruppi non governativi che perpetrano la persecuzione.

Il caso di E. presenta caratteristiche particolari: nella sua storia infatti non ci trova di fronte ad una persecuzione esplicita effettuata per mano dello Stato, si può tuttavia rinvenire un atteggiamento discriminatorio da parte degli organi governativi. Lei, appartenente ad una minoranza, non ha eguale accesso alle cure sanitarie rispetto alla maggioranza del paese. Questo atteggiamento apparentemente discriminatorio si traduce in persecuzione poiché negando l'accesso ad adeguate cure sanitarie viene compromessa la salute del bimbo che E. porta in grembo e in questo modo viene messo in discussione lo stesso diritto alla vita del futuro nascituro.

La storia di A. sembra esplicitare al meglio la sovrapposizione tra diverse ragioni e circostanze che nel corso degli anni hanno caratterizzato la sua vita e la hanno fatta fuggire di nazione in nazione sino a giungere in Italia. I motivi politici la costrinsero a fuggire dal suo paese quando era un'adolescente, successivamente le ragioni religiose e quelle legate alla sua nazionalità la hanno fatta approdare in Italia. Gli attori della persecuzione subita da A. sono variati nel corso del tempo: prima gli organi statali del suo paese e poi i genitori del marito in uno stato che non era il suo. Per quanto concerne il fondamento del serious harm, è possibile riscontarne più di uno: in Etiopia le veniva lesa il diritto alla libertà personale solamente per il fatto di essere figlia di un oppositore politico, in Sudan era il diritto alla libertà di religione a venire meno, infine in Libia era l'assenza di documenti validi e di cittadinanza a comportare il mancato riconoscimento della sua personalità giuridica.

Il caso di Ru. evidenzia in modo chiaro come la protezione dello stato di appartenenza sia in alcune circostanze impossibile. La politica del figlio unico in Cina costituisce un chiaro esempio di legislazione discriminatoria, che, seppur attuata con un obiettivo legale, viene fatta rispettare attraverso mezzi persecutori. Una politica volta al controllo delle nascite può apparire lecita, se questa però viene attuata attraverso la sterilizzazione e l'aborto forzato, essa costituisce palesemente persecuzione. Il timore di Ru. si fonda quindi sul fatto che la permanenza in Cina avrebbe comportato una lesione del diritto alla vita del futuro nascituro.

La storia di Re. racchiude in sé più elementi. Indubbiamente si è di fronte ad un caso di persecuzione per motivi religiosi, questa però è aggravata da una diretta implicazione delle norme sociali e consuetudinarie del paese di provenienza. L'esperienza di Re. è totalmente dipendente dalla vicenda personale e dalle scelte effettuate dal marito, il comportamento di questo, infatti, mise a rischio la stessa vita di Re. e quella del figlio che portava in grembo. In questo caso ci trovano chiaramente di fronte a persecuzione sia per il fondamento del serious harm, sia per la totale mancanza di protezione dello stato, che anzi, si serve di quegli stessi funzionari autori della persecuzione.

Il caso di Sa. è caratterizzato da un continuo susseguirsi di eventi che la costringono a spostarsi di paese in paese. Il suo timore di persecuzione si fonda nel fatto che lo stato etiope, di cui lei è ufficialmente cittadina, in realtà non acconsentirebbe ad un suo ritorno, poiché lei in passato decise volontariamente di abbandonarlo, oppure ne acconsentirebbe il ritorno, ma attuerebbe delle misure che potrebbero mettere a serio rischio la sua libertà personale e la sua stessa vita. Ecco quindi che nel caso di Sa. il timore di persecuzione trova fondamento nel rischio che la sua vita potrebbe correre e nel fatto che sarebbe proprio il suo stato di origine a costituire una minaccia di persecuzione.

La storia di Mi. presenta aspetti alquanto curiosi. Mi. è ancora richiedente asilo, nonostante la sua vicenda metta in luce la situazione persecutoria, la Commissione territoriale le ha negato l'accesso alla protezione internazionale<sup>57</sup>. La persecuzione è costituita dall'assenza della protezione dello stato di appartenenza, il quale appare essere incapace a garantire un'adeguata protezione dalle pratiche sociali e dai riti consuetudinari presenti nel paese e dal serious harm che si fonda sul timore di essere sottoposta alla pratica dell'infibulazione e di essere sposata forzatamente, e quindi ad una evidente limitazione della libertà personale e dell'autodeterminazione di sé stessa.

Infine nel caso di C. si rinviene una situazione abbastanza chiara. La persecuzione è costituita dal timore di essere nuovamente incarcerata e sottoposta a violenze fisiche, psichiche e sessuali a causa delle proprie opinioni politiche e dal fatto

---

<sup>57</sup> Si ricorda che Mi. ha presentato domanda di ricorso ed è in attesa della decisione definitiva.

che è proprio lo stato dal quale lei dovrebbe ricevere protezione a perpetrare questa persecuzione.

Dall'analisi delle interviste realizzate si possono rilevare delle caratteristiche comuni.

Innanzitutto si è riscontrato come le donne siano molto spesso perseguitate a causa di azioni o comportamenti assunti dai rispettivi mariti o dai propri padri. Questa dipendenza dagli uomini della famiglia le rende particolarmente vulnerabili, poiché sono esposte a rischi, e in molti casi rischiano la loro stessa vita, a causa di atteggiamenti di cui sono totalmente estranee.

In secondo luogo si rileva la presenza e l'influenza che le pratiche sociali e consuetudinarie, radicate per lo più nei paesi africani, rivestono nell'esperienza di queste donne. Appare enormemente grave che al giorno d'oggi il mancato rispetto di determinate tradizioni possa costituire la ragione della morte di un individuo.

In terzo luogo emerge l'importanza che le donne attribuiscono ai propri figli. Figli molto spesso non ancora nati, ma che hanno già un destino designato e per i quali le madri sono disposte ad affrontare qualsiasi tipo di difficoltà pur di assicurare loro un futuro.

Infine, un dato suscita notevole perplessità: su dieci donne intervistate, solamente a due era stato riconosciuto lo status di rifugiata, una è richiedente asilo, alle rimanenti sette è stato concesso il permesso di soggiorno per motivi umanitari. La perplessità scaturisce dal fatto che in molti dei sette casi in cui è stato concesso il permesso per motivi umanitari è possibile rinvenire un fondato timore di persecuzione per una delle ragioni contenute nelle Convenzioni del 1951. Non si capiscono quindi le ragioni che abbiano spinto le Commissioni territoriali a concedere una protezione meno garantista rispetto a quella assicurata dal riconoscimento dello status di rifugiata.

Si rileva inoltre che negli unici due casi, dei dieci considerati, in cui è stato concesso lo status di rifugiate sono coinvolte una donna curda e una iraniana. La situazione politica che caratterizza il Kurdistan e l'Iran è ben nota a chiunque, appare invece meno conosciuta la situazione di altri paesi, specialmente quelli africani. Si ha l'impressione quindi, che per le situazioni note e conclamate di violazioni dei diritti

umani vi sia una tendenza alla concessione dello status di rifugiate; per quelle situazioni invece, meno conosciute e più problematiche, dove politica, religione e tradizione formano un insieme unico si dimostra una certa reticenza nel concedere lo status di rifugiate. Indubbiamente l'importante è assicurare la protezione internazionale a coloro che ne presentano la necessità, ma lascia in qualche modo sgomenti questo apparente pregiudizio relativo alla provenienza delle donne.

Dall'analisi effettuata emerge quindi in modo chiaro la necessità di implementare anche nel nostro Paese delle Linee Guida e dei criteri per poter procedere ad una precisa e attenta valutazione delle richieste di asilo presentate da donne. Si è visto come risulti difficile incardinare l'esperienza di una donna all'interno della definizione di rifugiato presente nella Convenzione del 1951, e come legami familiari, tradizioni e consuetudini continuino a rivestire un ruolo determinante in alcuni paesi.

Appare quindi fondamentale una lettura accurata e allo stesso tempo flessibile delle vicende che hanno segnato la vita di ogni richiedente asilo e si ritiene quanto mai necessaria l'introduzione di politiche atte a costituire un *gendered framework* per l'analisi delle richieste di protezione.

Solamente in questo modo il nostro Paese potrà assicurare a tutte quelle persone che ne presentino la necessità un reale accesso alla protezione internazionale facendosi quindi da promotore e garante di tutti i diritti umani per tutti<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Si è qui ripreso lo slogan della Marcia per la pace Perugia-Assisi 2007.

## Conclusioni

Il presente lavoro ha voluto indagare le specificità e le difficoltà che caratterizzano l'esperienza vissuta dalle donne rifugiate.

La mancanza di una protezione adeguata nei confronti di queste è stata frequentemente ricondotta al fatto che la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951 non prevede specificatamente la persecuzione per motivi di genere.

Queste considerazioni appaiono tuttavia inappropriate, poiché, una serie di documenti emanati dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, a partire dagli anni ottanta, hanno fornito un'interpretazione di genere degli elementi costitutivi della definizione di rifugiato, questa infatti, propriamente intesa, deve includere le richieste di riconoscimento dello status di rifugiato anche per motivi di genere. Si è inoltre rilevato come il sesso possa essere inserito all'interno della categoria gruppo sociale, in quanto le donne, avendo innate ed immutabili caratteristiche ed essendo trattate in maniera differente rispetto agli uomini, possono essere considerate appartenenti ad un determinato gruppo sociale.

Le Linee Guida emanate dall'UNHCR e volte a chiarire e definire le peculiarità e difficoltà che caratterizzano l'esperienza delle donne in fuga sono state recepite in pochissimi ordinamenti.

Parallelamente a questa reticenza nell'implementare quanto indicato dall'Alto Commissariato si rinviene la riluttanza con cui gli stati europei stanno dando vita ad un sistema comune in materia di asilo.

Si è potuto notare, infatti, che nonostante i paesi dell'Unione europea si stiano formalmente impegnando alla creazione di uno spazio comune di asilo le modalità e l'efficacia degli strumenti che si stanno adottando appaiono alquanto discutibili, sembra infatti che venga prestata maggiore attenzione alla tutela dei confini nazionali piuttosto che a quelli dell'Unione.

Quest'atteggiamento di reticenza, nel garantire l'accesso al diritto di asilo in modo ampio, lo si può ritrovare anche nel nostro ordinamento.

L'Italia, nonostante disponga di una Costituzione in cui è sancito il diritto di asilo, non si è ancora dotata di una disposizione normativa che disciplini la materia in modo organico. Si è preferito ricorrere all'utilizzo e all'applicazione estensiva di quanto previsto dalla Convenzione di Ginevra, istituto seppur funzionale a garantire la protezione internazionale, distinto rispetto a quello dell'asilo costituzionale, poiché richiede il soddisfacimento di requisiti più rigidi per la sua concessione.

Questa tendenza si riflette anche nel mancato recepimento da parte del nostro paese di quanto indicato nelle Linee Guida dell'UNHCR per quanto concerne la protezione delle donne rifugiate e la persecuzione di genere.

Nell'indagare il concetto di persecuzione basata sul genere si sono rinvenute una vasta gamma di situazioni nelle quali il genere costituisce l'elemento dominante. Le forme di persecuzione di cui sono vittime le donne comprendono la violenza sessuale, fisica e psicologica, lo stupro, le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, la violenza domestica, la violenza legata alla dote, la tratta, la prostituzione forzata, la sterilizzazione e l'aborto forzato.

Mettendo in relazione la definizione di rifugiato con le esperienze vissute delle donne, ed in particolar modo con le minacce rappresentate dalle persecuzioni di genere, si è cercato di dimostrare come un'interpretazione di genere del diritto internazionale dei rifugiati possa essere decisiva per un'efficace protezione delle donne rifugiate.

L'assenza che caratterizza il contesto italiano di specifiche forme di protezione e tutela delle donne in fuga si accompagna alla carenza di un Sistema di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati uniforme nel territorio.

Nel prendere in esame il Progetto Fontego del Comune di Venezia si è visto come possa risultare complessa l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati ed in particolar modo delle donne. Pur avendo ricevuto accoglienza e protezione, pur trovandosi ormai lontane dalle situazioni di pericolo esse incontrano molte difficoltà nel parlare degli abusi di cui sono state vittime e questo comporta un ostacolo al superamento dei traumi subiti e conseguentemente un percorso di adattamento alla nuova realtà assai problematico.

Le interviste effettuate a donne accolte nel Centro Darsena gestito dalle Opere Riunite Buon Pastore, nell'ambito del Progetto Fontego, hanno fatto emergere la complessità che caratterizza ogni vicenda personale. Tuttavia, tutte le storie sono accomunate dal fatto che le persecuzioni di cui sono state vittime le donne intervistate manifestano un legame inequivocabile con la loro appartenenza di genere e come proprio questa appartenenza sia stata determinante nel costringerle alla fuga dal proprio paese.

Queste esperienze concrete hanno permesso di dimostrare le specificità di cui sono portatrici le donne rifugiate e la necessità quindi di adottare un *gendered framework* per l'interpretazione della legislazione e per l'analisi delle richieste di protezione.

Un *gendered framework* che potrebbe facilmente essere introdotto nel nostro paese se solo l'Italia, al pari di altri paesi, si dotasse di Linee Guida nazionali atte a fornire parametri di riferimento adeguati da prendere in considerazione nella valutazione delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato presentate da donne.

Un *gendered framework*, che, oltre a guidare le decisioni in merito alla concessione dello status di rifugiate, dovrebbe trovare diretta implicazione nella predisposizione di programmi relativi all'accoglienza e all'integrazione delle donne.

Proprio in questo senso si esorta la necessità della creazione di un Sistema per l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati e richiedenti asilo uniforme in tutto il territorio nazionale.

Progetti come il Progetto Fontego del Comune di Venezia dovrebbero costituire i punti di riferimento e i modelli sui quali basarsi per dar vita ad un'accoglienza e ad un'integrazione, che permetta a ciascun individuo ed, in particolare a ciascuna donna, di superare i traumi che ha dovuto subire nel proprio paese e che lo accompagni nel processo di integrazione sino a renderlo autonomo nel nuovo paese.



**Allegati**



## **1. Traccia seguita per l'intervista realizzata alla Dott.sa Noemi Galleani**

1. Da quando ha iniziato a lavorare per il Progetto Fontego?
2. Ha avuto precedenti esperienze con le donne straniere?
3. Quali sono state le difficoltà iniziali nel relazionarsi con le donne rifugiate e richiedenti asilo?
4. Grazie all'analisi dei dati forniti dal Comune e relativi ai paesi di provenienza delle donne accolte nel Progetto Fontego si è rilevato un cambiamento di tendenza: nei primi anni la maggior parte delle ospiti proveniva da paesi dell'Asia e dell'Europa centro orientale, negli ultimi anni si è assistito invece ad una diminuzione di persone provenienti da queste aree e ad una rapida ascesa delle beneficiarie provenienti dall'Africa. C'è una diversità nelle problematiche di cui sono portatrici le donne a seconda della provenienza?
5. Le beneficiarie del Progetto hanno la consapevolezza di essere state vittime di persecuzione?
6. Quali sono state le maggiori difficoltà e problematiche emerse?
7. Ci sono state donne che hanno avuto bisogno di continuare ad essere seguite anche dopo l'uscita dal progetto Fontego?
8. Segue anche uomini rifugiati e richiedenti asilo? Quali sono le maggiori diversità che presentano rispetto alle donne?
9. Come crede si potrebbe sviluppare un'accoglienza migliore?



## **2. Traccia seguita per le interviste realizzate alle donne richiedenti asilo e rifugiate accolte nel Progetto Fontego.**

1. Da dove vieni? Quanti anni hai?
2. Sei sposata? Hai figli?
3. Quando hai lasciato il tuo Paese?
4. Quando sei arrivata in Italia? Con che mezzo di trasporto?
5. Hai dovuto transitare per altri Paesi?
6. Quali sono state le difficoltà durante il viaggio?
7. Quali sono stati i motivi che ti hanno spinto a fuggire?
8. Quali sono state le maggiori difficoltà che hanno caratterizzato il tuo essere donna?
9. In quale città italiana sei arrivata?
10. Hai prestato subito domanda di asilo?
11. Quando sei arrivata a Venezia?
12. Conoscevi già la città?
13. Come ti trovi in Italia? Come vedi il tuo futuro



## Bibliografia

ALENI L. (2006), *Flussi di rifugiati, diritto al ritorno e misure del Consiglio di sicurezza*, in "La Comunità Internazionale", vol. LXI, num. 2, pag. 311.

AMNESTY INTERNATIONAL (2004), *The European Union. Now more free, secure and just? Amnesty International's Human Rights Assessment of the Tampere Agenda*, Brussels.

ANKER D. E. (2002), *Refugee law, Gender, and the Human Rights Paradigm*, in "Harvard Human Rights Journal", vol. 15, pag. 133.

BALBO P. (2007), *Rifugiati e asilo. Il diritto soffocato: excursus tra direttive europee e leggi nazionali*, Halley editrice, Matelica.

BALDACCINI A., GUILD E., TONER H. (a cura di) (2007), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, Hart Publishing, Portland.

BARLETTA L. (a cura di) (2007), *Legislazione stranieri. Per comprendere, decodificandolo, un "diritto difficile"*, Sinnos editrice, Roma.

BASCHERINI G. (2007), *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Jovene Editore, Napoli.

BEGHÈ LORETI A. (1990), *Rifugiati e richiedenti asilo nell'area della Comunità Europea*, CEDAM, Padova.

BENVENUTI M. (2007), *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano*, CEDAM, Padova.

BERNARDI L. (2005), *Percorsi di ricerca sociale. Conoscere, decidere, valutare*, Carocci, Roma.

BINAZZI G. (2004), *Per una interpretazione di genere della definizione di rifugiato*, in "Genesis", III/2, pag. 67.

BLOCH A., GALVIN T., HARRELL-BOND B. (2000), *Refugee Women in Europe: Some Aspects of the Legal and Policy Dimension*, in "International Migration", vol. 38, num. 2, pag. 169.

BRENNAN F. (2003), *Tampering with Asylum. A universal Humanitarian Problem*, University of Queensland Press, St. Lucia.

BRONDINO G. (2001), *Imparando l'italiano*, in "Polis", num. 77, pag. 23.

CARITAS, MIGRANTES (2007), *Immigrazione. Dossier Statistico 2007*, XVII Rapporto, IDOS, Roma.

CARLOT I., LONGO F. (2006), *Attraverso il centro. Accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati*, Comune di Venezia, Assessorato alle Politiche sociali e rapporti col volontariato, Genesidesign, Venezia.

CELLAMARE G. (2006), *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea*, G. Giappichelli Editore, Torino.

CENSIS (a cura di) (2007), *Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2006*, Edizioni Anci Servizi, Roma.

CENSIS (a cura di) (2006), *Primo Rapporto Annuale sul Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Anno 2005*, Edizioni Anci Servizi, Roma.

CHIEFFI L. (2004), *La tutela costituzionale del diritto di asilo e di rifugio a fini umanitari*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno VI, num. 2, pag. 25.

COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PARITÀ E LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA (2003), *I diritti delle donne sono diritti umani. La Conferenza mondiale di Pechino del 1995 e il Pechino + 5*, Istituto Poligrafico e Zecca di Stato, Roma.

COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PARITÀ E LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA (2002), *CEDAW – La Convenzione delle donne*, Istituto Poligrafico e Zecca di Stato, Roma.

COMMISSIONE NAZIONALE PER LA PARITÀ E LE PARI OPPORTUNITÀ TRA UOMO E DONNA (2002), *Donne, migrazione, diversità. L'Italia di oggi e di domani*, Istituto Poligrafico e Zecca di Stato, Roma.

CORBETTA P. (2003), *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. IV. L'analisi dei dati*, Il Mulino, Bologna.

CRAWLEY H. (2001), *Refugees and gender. Law and Process*, Jordans, Bristol.

DEGANI P. (2005), *Politiche di genere e Nazioni Unite. Il sistema internazionale di promozione e protezione dei diritti umani delle donne*, Cleup, Padova.

DEGANI P. (2003), *Traffico di persone, sfruttamento sessuale, diritti umani. Interpretazioni, monitoraggio e politiche di contrasto della comunità internazionale*, Cleup, Padova.

DEGANI P. (2000), *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Quaderni del Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, n. 2, Padova.

DELLE DONNE M. (2004), *Un cimitero chiamato Mediterraneo. Per una storia del diritto d'asilo nell'Unione Europea*, DeriveApprodi, Roma.

DI CHIO R. (2007), *La tutela internazionale delle vittime della tratta e la Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato*, in "La Comunità Internazionale", vol. LXII, num.2, pag. 313.

DUBOLINO D. (2004), *L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo Regolamento*, in "Il Diritto dell'Unione Europea", vol. IX, pag. 811.

ECRE (2006), *Report on the application of the Dublin II regulation in Europe*, Bruxelles.

ECRE (2005), *Towards the Integration of Refugees in Europe*, Bruxelles.

EINAUDI L. (2007), *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Editori Laterza, Bari.

FACCHI A. (2004), *Politiche del diritto, mutilazioni genitali femminili e teorie femministe: alcune osservazioni*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno VI, num. 4, pag. 13.

FELLER E., TÜRK V., NICHOLSON F. (a cura di) (2003), *Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, Cambridge.

FORBES MARTIN S. (2004), *Refugee women*, Lexington books, Lanham.

GIOVANNETTI M., RUGGERINI M.G. (2006), *Cittadinanza, immigrazione e genere. Nuove forme di inclusione sociale*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno VIII, num. 3, pag. 13.

GOODWIN-GILL G. S., McADAM J. (2007), *The refugee in international law*, Oxford University Press, Oxford.

HATHAWAY J. C. (2005), *The rights of refugees under international law*, Cambridge University Press, Cambridge.

HIGGINS I., HAILBRONNER K. (2004), *Migration and asylum law and policy in the European Union: FIDE 2004 national reports*, Cambridge University Press, Cambridge.

ICAR Briefing (2007), *Women refugees and asylum seekers in the UK*, London.

ICS (2006), *L'utopia dell'asilo: Il diritto di asilo in Italia nel 2005*, EGA Editore, Torino.

ICS (2005), *La protezione negata: Primo rapporto sul diritto di asilo in Italia*, Feltrinelli Editore, Milano.

IOM, SPRAR, ANCI (2007), *Le filiere dell'accoglienza e dell'integrazione: esperienze, progetti, indicatori*, Roma

ISMU (2007), *Dodicesimo rapporto sulle migrazioni 2006*, Franco Angeli, Milano.

JOLY D. (a cura di) (2002), *Global Changes in Asylum Regimes*, Palgrave Macmillan, New York.

KELLY N. (2002), *The Convention Refugee Definition and Gender-Based Persecution: A Decade's Progress*, in "International Journal of Refugee Law", vol. 13, num. 4, pag. 559.

KIRVAN S. (1999), *Women and Asylum: a Particular Social Group*, in "Feminist Legal Studies", num. 7, pag. 333.

KNEEBONE S. (2005), *Women Within the Refugee Construct: 'Exclusionary Inclusion' in Policy and Practice – the Australian Experience*, in "International Journal of Refugee Law", vol. 17, num. 1, pag. 7.

KOSKINEN P. (2006), *Human rights-based approach to humanitarian assistance – a tool to empower internally displaced women?*, Paper presentato all'International Conference on Refugees and International Law: The Challenge of Protection, Refugee Studies Centre, Oxford.

KUMIN J. (2001), *Gender: Persecution in the spotlight*, in "Refugees", num. 123, pag.12.

LA VIOLETTE N. (2007), *Gender-Related Refugee Claims: Expanding the Scope of the Canadian Guidelines*, in "International Journal of Refugee Law", vol. 19, num. 2, pag. 169.

MACIOTI M. I., PUGLIESE E. (2003), *L'esperienza migratoria: Immigrati e rifugiati in Italia*, Editori Laterza, Roma-Bari.

MANTOVAN C. (2007), *Immigrazione e cittadinanza. Auto-organizzazione e partecipazione dei migranti in Italia*, Collana Politiche Migratorie, Franco Angeli, Milano.

MARCATO R. (2005), *Venezia città d'accoglienza. Dieci anni fa la nascita del Servizio Immigrati*, in "Polis", num. 117, pag. 6.

MARCATO R. (2004), *L'attività del Comune di Venezia con i rifugiati. Una esperienza di livello europeo*, in "Polis", num. 103, pag. 10.

MARCATO R. (2001), *Fontego. Un progetto d'accoglienza per i rifugiati*, in "Polis", num. 77, pag. 17.

MARCATO R. (1998), *L'accoglienza difficile*, in "Polis", num. 38, pag. 2.

MARCATO R. (1997), *Accoglienza ed integrazione tra regole e diritti*, in "Polis", num. 27, pag. 31.

MARCATO R. (1995), *Una politica per le donne migranti. Il progetto Benessere Donna Straniera*, in "Polis", num. 5, pag. 5.

MARINARO R., NANNI W., VECCHIATO T. (2006), *Vite fragili: rapporto 2006 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Caritas Italiana, Fondazione "E. Zancan", Il Mulino, Bologna.

MAWANI N. (1993), *Introduction to the Immigration and Refugee Board of Canada Guidelines on Gender-Related Persecution*, in "International Journal of Refugee Law", vol. 5, num. 2, pag. 240.

McADAM J. (2007), *Complementary protection in international refugee law*, Oxford University Press, Oxford.

McADAM J. (2005), *The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime*, in "International Journal of Refugee Law", vol. 17, num. 3, pag. 461.

MEDICI SENZA FRONTIERE (2005), *Oltre la frontiera Le barriere al riconoscimento del diritto d'asilo in Italia*, Franco Angeli, Milano.

MOLLER OKIN S. (2007), *Diritti delle donne e multiculturalismo*, R. Cortina Editore, Milano.

MORANDI N. (2005), *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno VII, num.1, pag. 51.

NASCIMBENE B. (a cura di) (2004), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova.

- NASCIMBENE B. (1988), *Lo straniero nel diritto italiano*, Giuffrè Editore, Milano.
- NATHWANI N. (2003), *Rethinking refugee law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- ONG A. (2005), *Da rifugiati a cittadini: pratiche di governo nella nuova America*, R. Cortina Editore, Milano.
- OOSTERVELD V. (2006), *Gender, Persecution, and the International Criminal Court: Refugee Law's relevance to the Crime Against Humanity of Gender-Based Persecution*, in "Duke Journal of Comparative and International Law", vol. 17, num. 1, pag. 49.
- PALUMBO M., GARBARINO E. (2004), *Strumenti e strategie della ricerca sociale. Dall'interrogazione alla relazione*, Franco Angeli, Milano.
- PASQUINELLI C. (2007), *Infibulazione. Il corpo violato*, Meltemi, Roma.
- RAHOLA F. (2003), *Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell'umanità in eccesso*, Ombre corte, Verona.
- SANGIULIANO M. (2003), *Immigrazione e intercultura a Venezia. Le donne immigrate protagoniste del nuovo Servizio Multiculturale*, in "Polis", num. 100, pag. 5.
- SANGIULIANO M. (2002), *Cultura e servizi per/con le immigrate. Una indagine del Centro Donna*, in "Polis", num. 80, pag. 24.
- SASSEN S. (1999), *Migranti, coloni, rifugiati. Dall'emigrazione di massa alla fortezza Europa*, Feltrinelli, Milano.
- SPIJKERBOER T. (2000), *Gender and Refugee Status*, Ashgate, Aldershot.
- TOGNETTI BORDOGNA M. (a cura di) (2007), *Arrivare non basta: complessità e fatica della migrazione*, Franco Angeli, Milano.
- TOMESANI C. (2004), *Il difficile ruolo degli operatori di fronte a migliaia di persone in fuga dalla disperazione*, in "Polis", num. 103, pag. 12.

TRUCCO L. (2002), *Le modifiche della legge n. 189/2002 in tema di asilo*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno IV, num. 3, pag. 102.

UNFPA (2006), *Lo stato della popolazione nel mondo*, Stamperia Romana srl, Roma.

UNHCR (2006), *The state of world's refugees 2006. Human displacement in the new millenium*, Oxford University Press, Oxford.

UNHCR (2006), *Guidelines on International Protection: The application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees to victims of trafficking and persons at risk of being trafficked*, Geneva.

UNHCR (2005), *A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions*, Geneva.

UNHCR (2004), *Comparative analysis of gender-related persecution in national asylum legislation and practice in Europe*, Geneva.

UNHCR (2004), *Unhcr Observations on the European Commission Communication on "A more Efficient Common European Asylum System: the Single Procedure as the Next Step"*, Geneva.

UNHCR (2002), *Guidelines on International Protection: "Membership of a particular social group" within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its Protocol relating the Status of Refugees*, Geneva.

UNHCR (2002), *Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its Protocol relating the Status of Refugees*, Geneva.

UNHCR (2001), *Prevention and response to Sexual and Gender-based violence in Refugee Situations*, Geneva.

UNHCR (1979 ripubblicato nel 1992), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Geneva.

UNHCR (1991), *Guidelines on the protection of refugee women*, Geneva.

URBANO DE SOUSA C. D., DE BRUYCKER P. (2004), *The emergence of a European Asylum Policy*, Bruylant, Bruxelles.

VITALE G. (2005), *La nuova procedura di riconoscimento dello status di rifugiato: dall'audizione avanti la Commissione territoriale all'impugnativa giurisdizionale*, in "Diritto Immigrazione e Cittadinanza", anno VII, num. 4, pag. 47.

WOMEN'S COMMISSION FOR REFUGEE WOMEN AND CHILDREN (2002), *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on their Protection. An Assessment of Ten Years of Implementation*, New York.

ZAGATO L. (a cura di) (2006), *Verso una disciplina comune europea del diritto d'asilo*, CEDAM, Padova.

ZANGHÌ C. (2002), *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, G. Giappichelli Editore, Torino.

ZILLER J. (2007), *Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bologna.

ZIOTTI P. (1988), *Il diritto d'asilo nell'ordinamento italiano*, CEDAM, Padova.

### **Principali Siti Internet consultati**

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

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

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

[www.buonpastore.org](http://www.buonpastore.org)

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

[www.cestim.org](http://www.cestim.org)

[www.cir-onlus.it](http://www.cir-onlus.it)

[www.comune.venezia.it](http://www.comune.venezia.it)

[www.ecre.org](http://www.ecre.org)

[www.hrw.org](http://www.hrw.org)

[www.icar.org.uk](http://www.icar.org.uk)

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

[www.irb-cisr.gc.ca](http://www.irb-cisr.gc.ca)

[www.meltingpot.org](http://www.meltingpot.org)

[www.refugeewomen.org](http://www.refugeewomen.org)

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

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

[www.womenscommission.org](http://www.womenscommission.org)

## Ringraziamenti

Il mio primo ringraziamento va alla Prof.ssa Paola Degani, che con la sua disponibilità, precisione e serietà mi ha accompagnato e sostenuto durante l'elaborazione di questo lavoro.

La realizzazione della tesi è stata possibile grazie al materiale e alla documentazione che mi è stata fornita dal Comune di Venezia, per questo desidero ringraziare tutti gli operatori con i quali ho avuto la possibilità di confrontarmi ed in particolar modo Giovanna Brondino, che mi ha seguito nel corso di questi mesi.

Un sentito ringraziamento va alle operatrici delle Opere Riunite Buon Pastore che si occupano dell'accoglienza delle donne rifugiate e richiedenti asilo: Marina Garbeglio, Cristiana Grigoletto, Maria Fernandez, Giovanna Lovaglio, Rana Abu-Karroub, Roberta Bigay. In particolar modo desidero ringraziare Noemi Galleani, che ha guidato il mio percorso di avvicinamento e conoscenza alle attività delle Opere Riunite Buon Pastore e che non ha mai esitato ad accordarmi disponibilità, aiutandomi e consigliandomi in ogni momento.

Ringrazio le donne accolte nell'ambito del Progetto Fontego che, acconsentendo ad essere intervistate, hanno reso possibile una concretizzazione delle tematiche trattate nella tesi.

Un grazie enorme va alla mia famiglia, presente in ogni istante e sempre pronta a incoraggiarmi e appoggiarmi.

Infine desidero dire a grazie a tutte le persone che mi sono state vicine in questo percorso, agli amici e ai compagni di corso, con i quali ho condiviso non solo ore sui libri, ma importanti momenti di crescita.