

trio volontario di lavoratori indigenti e il trasporto di salme di lavoratori extracomunitari deceduti, su segnalazione dalle sedi INPS, a gravare sul fondo rimpatrio (*ex* articolo 13 della legge n. 943 del 1986). L'OIM ha ripetutamente segnalato incongruenze e limiti di utilizzo di tale fondo — peraltro costituito da contributi degli stessi lavoratori immigrati —, rispetto alla valenza sociale e umanitaria che avrebbe potuto avere un più articolato programma di assistenza al rimpatrio volontario.

Con riferimento all'articolo 7 relativo alle facoltà inerenti il soggiorno, permane l'opzione di convertire il permesso di soggiorno rilasciato per studio o formazione in permesso di soggiorno per motivi di lavoro, subordinatamente alla stipula di un contratto di soggiorno.

A proposito di ingresso-soggiorno per formazione (professionale), meriterebbe un approfondimento il possibile raccordo tra le attività di istruzione e formazione professionale nei paesi di origine (di cui all'articolo 18 relativo ai titoli di prelaizione), le opportunità formative in Italia (*ex* articolo 27 comma 1, lettera *f*) del Testo unico) e la facoltà di conversione del permesso di soggiorno.

Con riferimento all'articolo 9 relativo alla carta di soggiorno, considerando la limitata percentuale di stranieri che hanno richiesto e ottenuto la carta di soggiorno in Italia (circa 16.000 su circa 700.000 presenze ultraquinquennali), sembra poco comprensibile la modifica che eleva a sei anni il periodo di soggiorno necessario ad ottenere la carta, quando peraltro il periodo minimo di permanenza ipotizzato a livello comunitario è di cinque anni.

Con riferimento all'articolo 11, relativo alle disposizioni contro le immigrazioni clandestine, appare apprezzabile l'introduzione di specifiche che prevedono l'inasprimento delle pene nell'ipotesi in cui il migrante sia stato esposto a pericolo per la sua vita o la sua incolumità, ovvero sottoposto a trattamento inumano o degradante.

Le disposizioni relative all'intercettazione, all'ispezione e al sequestro di navi adibite al trasporto illecito di migranti non

esplicitano le misure da adottare nei confronti delle persone a bordo, soprattutto ove si tratti di richiedenti asilo.

Con riferimento all'articolo 12 relativo all'espulsione amministrativa, la legittima volontà di contrastare in modo più incisivo l'immigrazione irregolare e la clandestinità va conciliata con il diritto di ricorso e difesa dell'immigrato che abbia commesso illeciti di natura amministrativa, non ottemperando alla normativa in materia di ingresso o di permanenza sul territorio nazionale. In questi casi, per quanto riguarda la durata del divieto di reingresso, è opinabile la discrezionalità introdotta dalla norma, in assenza di criteri oggettivi di valutazione della condotta (con possibile estensione del divieto fino a dieci anni).

In generale, l'inasprimento di misure e sanzioni con una generalizzazione delle espulsioni tramite accompagnamento coattivo alla frontiera e la proroga dei termini di trattenimento presso centri di permanenza temporanea (anche a fini di identificazione) possono avere un effetto deterrente, ma rischiano di avere effetti collaterali con sovraccarico delle strutture preposte.

D'altro canto, la legislazione italiana non prevede allo stato attuale forme di intervento «intermedie» che potrebbero offrire opportunità più dignitose di rimpatrio (adottate in altri paesi). Mi preme ricordare che l'OIM, in base a specifici accordi con un numero di paesi europei sempre crescente, tra cui il Belgio, la Germania, l'Olanda, la Svizzera e l'Ungheria, organizza in questi paesi il rimpatrio assistito, sotto la propria egida, di cittadini stranieri impossibilitati ad ottenere o rinnovare il permesso di soggiorno, migranti in transito in condizione irregolare, richiedenti asilo con esito negativo, che ne facciano richiesta. Laddove questa tipologia di intervento è operativa, è stato rilevato un aumento di partenze di irregolari con risparmio di costi sociali e costi di viaggio (in virtù delle tariffe ridotte OIM) e la possibilità di offrire un'alternativa dignitosa al rimpatrio coatto. Laddove l'immigrato non possa regolarizzare la propria posizione e, pur essendo disposto

a ritornare nel paese di provenienza, non disponga dei necessari mezzi economici per farlo, ha come scelta obbligata il rimpatrio coatto con accompagnamento e preclusione al reingresso in Italia per un congruo numero di anni. In questo caso, si potrebbero forse individuare delle soluzioni intermedie.

Con riferimento all'articolo 16, relativo alla determinazione dei flussi d'ingresso, l'innovazione di riservare quote a lavoratori di origine italiana sarà funzionale ad un consolidamento delle relazioni con le comunità emigrate.

Per quanto riguarda la necessaria identificazione della richiesta di lavoro del mercato italiano, si segnala che tale processo risulta particolarmente complesso per alcuni settori e servizi, quali ad esempio l'assistenza domiciliare, che impiega un numero rilevante di cittadini extracomunitari.

Con riferimento all'articolo 17 relativo al lavoro subordinato (a tempo determinato e indeterminato) e al lavoro autonomo, l'istituzione di uno sportello unico per l'immigrazione dovrebbe agevolare sensibilmente le pratiche di ingresso e assunzione di lavoratori extracomunitari, semprechè funzionino efficacemente i necessari supporti e collegamenti telematici tra le diverse amministrazioni interessate (centri per l'impiego, questure, uffici consolari).

I tempi per l'accertamento di indisponibilità di manodopera sul territorio e l'iter delle pratiche di immigrazione di lavoratori stranieri dovrebbero essere ridotti al minimo, per rispondere alle esigenze del mercato nazionale e alle aspettative dei lavoratori migranti.

Dovrebbe essere salvaguardata la mobilità interna dei lavoratori immigrati e la legittima aspirazione di quei migranti che intendano seguire percorsi di pieno inserimento sociale. In tal senso e considerando l'ampia diffusione di attività saltuarie che impiegano manodopera straniera, peraltro non prive di rilevanza economica, si ha ragione di ritenere che la riduzione da dodici a sei mesi dell'autorizzazione al soggiorno penalizzi lo straniero che deve trovare un'altra occupazione regolare.

Con riferimento all'articolo 18 relativo ai titoli di prelazione, in linea con i precedenti commenti all'articolo 5, l'abolizione della prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro rischia all'atto pratico di tradursi in un aumento di immigrati irregolari, alla ricerca di un datore di lavoro italiano interessato ad assumerli e disposto a stipulare un contratto. La chiamata nominativa è infatti funzionale in certi settori del mercato e meno in altri, che pure impiegano in modo rilevante lavoratori stranieri ma implicano tuttavia un contatto diretto tra chi assume e chi viene assunto.

A tal fine, sarebbe opportuno mantenere almeno un'opzione per il rilascio di visti di ingresso per inserimento nel mercato del lavoro a lavoratori stranieri residenti all'estero, rispondenti al fabbisogno italiano e iscritti in apposite liste predisposte nei paesi interessati e inoltrate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'esperienza in due paesi con quote riservate (Albania e Tunisia) ha infatti evidenziato che per il raggiungimento di dette quote le ambasciate italiane hanno rilasciato visti a lavoratori iscritti nelle liste e rispondenti al fabbisogno del mercato italiano, anche in assenza di un datore di lavoro previamente identificato. Una procedura di ingresso, su base numerica anzichè esclusivamente nominativa, potrebbe ben coniugarsi con quanto disposto all'articolo 18, in relazione ai titoli di prelazione derivanti dalla frequenza di corsi di istruzione nei paesi di origine, ovvero dalla partecipazione a programmi di formazione professionale e accompagnamento al lavoro, appositamente predisposti in Italia.

Per quanto riguarda il diritto di asilo sarebbe auspicabile una disciplina organica in linea con le direttive in via di definizione in sede europea. In considerazione del mandato specifico di un'altra agenzia internazionale si rinvia nel merito alle osservazioni formulate dalla delegazione in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati.

Per quanto riguarda le misure concrete di accoglienza, integrazione, assistenza e rimpatrio volontario dei richiedenti asilo

in Italia si segnala la positiva esperienza pilota avviata nel corso del 2001 con il programma nazionale « Asilo » realizzata dal Ministero dell'interno, dall'ANCI e dall'ACNUR con la collaborazione dell'ONU per la componente del rimpatrio, anche in conformità con le indicazioni del Fondo per i rifugiati.

MICHELE MANCA DI NISSA, *Vicedelegato dell'ufficio di Roma dell'ACNUR*. In considerazione del mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati nell'ambito della legge sull'immigrazione ci limiteremo ad un commento degli articoli 27 e 28 (già 24 e 25 nel testo presentato al Senato). Avremmo auspicato che gli articoli in questione venissero stralciati perché riteniamo sarebbe opportuno che la materia dell'asilo venisse trattata in una legge organica a parte. Abbiamo avanzato tale richiesta e abbiamo poi compreso le ragioni del Governo al momento attuale. Prima di iniziare vorrei comunque ricordare che l'Italia, purtroppo, rimane l'unico paese dell'Unione europea che non ha ancora una legge organica sull'asilo, e quindi cogliere questa occasione per fare presente la necessità di mettersi al passo con gli altri paesi europei su una problematica che attualmente credo sia sulle prime pagine di tutti i giornali.

In relazione ai due articoli della legge abbiamo diverse preoccupazioni e riteniamo di conseguenza necessario che si prendano dei provvedimenti affinché essa possa essere migliorata, anche perché a nostro parere esiste lo spazio per farlo. Nei diversi contatti che abbiamo avuto sia con la maggioranza che con l'opposizione abbiamo avuto la sensazione che tale esigenza di miglioramento sia stata compresa. Pertanto abbiamo presentato una serie di proposte che chiaramente hanno tenuto presente la struttura della legge. Alcuni emendamenti, presentati al Senato sia dalla maggioranza che dall'opposizione, hanno poi ripreso le nostre proposte che vertevano su tre problematiche fondamentali: innanzitutto, la necessità di un ricorso sospensivo, quindi la concessione della protezione umanitaria e, infine,

la previsione di garanzie procedurali addizionali sul funzionamento delle commissioni territoriali istituite da questo disegno di legge. Ci siamo rammaricati del fatto che nella Commissione competente in materia del Senato non siano stati discussi questi articoli perché non si è avuto il tempo di esaminarli, poiché sarebbe stato interessante avere l'occasione di discutere di tali questioni anche con i vostri colleghi del Senato. Comunque, alla fine del dibattito in Senato soltanto tre degli emendamenti basati sulle nostre proposte sono passati; pertanto tutta la struttura delle nostre proposte resta da approvare e speriamo che ciò avvenga in questa sede.

La legge prevede che il richiedente asilo che veda la propria domanda respinta possa fare ricorso senza che ciò abbia un valore sospensivo; pertanto può essere rimpatriato anche in pendenza dello stesso. Il ricorso deve essere valutato da un giudice, ed è evidente che ciò richiede tempi particolarmente lunghi. Ciò che noi proponiamo, senza intaccare il testo della legge, è che venga prevista una fase intermedia durante la quale, entro quindici giorni, il richiedente possa presentare un ricorso senza essere rimpatriato. Abbiamo insistito su una procedura accelerata in considerazione delle preoccupazioni del Governo e dell'importanza che il tempo riveste in un contesto del genere. Un ricorso giurisdizionale implicherebbe tempi talmente lunghi che lo scopo della legge potrebbe essere vanificato. Non è sufficiente, come si prevede ora, che il ricorso venga fatto dall'estero. Bisogna prendere in considerazione che l'eventualità di un errore al momento della prima istanza è del tutto concreta; la presenza dell'ACNUR può essere una forma di garanzia, ma anche noi possiamo errare, e pertanto non possiamo essere ritenuti garanti dell'effettuazione di una perfetta analisi della domanda di asilo, come è stato suggerito da qualcuno. Riteniamo che questo compito debba essere contemplato nell'ambito della procedura. Vorrei insistere sulle conseguenze, a volte irrimedi-

diabili, che possono derivare dall'eventuale ritorno di un perseguitato nel proprio paese.

Egli può essere torturato, imprigionato o addirittura ucciso. È opportuno rivedere tale linea per fare in modo che, almeno durante la procedura in seconda istanza, la persona possa rimanere sul territorio italiano per un breve periodo. Veniamo incontro alla posizione del Governo sul fatto che il terzo ricorso giurisdizionale non abbia valore sospensivo.

Sulle modalità del ricorso sospensivo si può discutere, in quanto vi sono diverse possibilità; porrò, nel prosieguo del mio intervento, un collegamento tra lavoro della commissione centrale nell'ambito del ricorso e quello della commissione territoriale.

L'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, in visita a Roma negli ultimi tre giorni, ha sottolineato, durante i suoi incontri con il Governo, la necessità che un ricorso sospensivo venga previsto nel testo legislativo.

Vorrei sollevare il tema della protezione umanitaria, quella che chiamiamo « forma sussidiaria di protezione internazionale », applicabile quando il richiedente asilo non presenti le caratteristiche affinché gli venga riconosciuto lo statuto di rifugiato sulla base della convenzione del 1951. Si tratta di una prassi esistente in Italia, messa in atto per i kosovari e per i bosniaci. Sarebbe necessario che essa non venisse utilizzata solo per determinate popolazioni, ma anche in determinate situazioni; in alcuni periodi la commissione centrale raccomanda la protezione umanitaria più frequentemente che in altri. Vorremmo che questo punto venisse inserito nel testo legislativo. Chiediamo che, nel caso in cui il richiedente asilo provenga da un paese che si trova in uno stato di guerra chiaramente identificabile (si tratta di situazioni in cui è difficile definire la determinazione individuale, nelle quali non si può valutare precisamente la situazione dell'individuo perché si ha poco accesso all'informazione), si conceda la protezione umanitaria che, tra l'altro, permetterebbe di accelerare notevolmente il

lavoro della commissione. La concessione della protezione umanitaria aiuterebbe anche ad evitare la violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo.

Il terzo punto che vorrei sottolineare riguarda le commissioni territoriali. L'eleggibilità è un momento fondamentale nella procedura d'asilo. Comprendiamo la volontà del Governo di istituire queste commissioni, ma siamo preoccupati dal fatto che non vi siano indicazioni in relazione alla selezione dei membri. Vorremmo che i componenti dimostrassero esperienza di diritto internazionale e un certo *background* professionale di tipo accademico e che non fossero scelti semplicemente sulla base di un grado amministrativo che li qualifica ad essere presenti nella commissione. È importante che, una volta selezionati, venga loro offerta la possibilità di essere formati per il compito che dovranno svolgere. Sarebbe auspicabile, soprattutto nelle commissioni territoriali, che avranno una localizzazione molto precisa, che essi potessero considerare il proprio impegno come definitivo e non a termine, come a volte accade nel caso della commissione centrale. Si tratta di rendere possibile l'acquisizione di esperienza pratica; un membro della commissione che intervista un richiedente asilo di un certo paese utilizzerà, dopo un anno, un quarto del tempo impiegato nella prima intervista.

Desidero che l'attenzione dei componenti della Commissione si appuntasse sulle conseguenze per la validità del lavoro della commissione che provocherebbe l'assenza di elementi quali la formazione, l'attenzione al profilo professionale, la struttura amministrativa, la presenza di interpreti; in questo caso, si giustificerebbe ancor di più la necessità di un ricorso sospensivo.

Invitiamo il Parlamento e il Governo a prendere in considerazione la necessità della selezione, della formazione, di una adeguata struttura e dei fondi necessari.

Qualche tempo fa un esponente del Governo sottolineava che non possono essere varate serie riforme senza un inve-

stimento; a maggior ragione, riteniamo importante l'investimento riguardo questa materia nella quale, a volte, un errore può comportare la perdita della vita.

Vorrei collegare il discorso sul ricorso sospensivo a quello relativo alla commissione territoriale.

Oggi i richiedenti asilo arrivano con i battelli in determinate zone dell'Italia; una volta istituite le commissioni territoriali, tutte le loro domande saranno esaminate in Puglia, in Calabria, in Sicilia. In un lasso di tempo relativamente breve la commissione centrale non dovrebbe avere un grande *caseload* perché, una volta smaltito quanto accumulato fino a quel momento, i nuovi casi saranno esaminati dalle commissioni territoriali. Questo renderà il lavoro della commissione centrale molto meno pesante rispetto a quello attuale, consentendo ad essa di potersi dedicare ai casi di ricorso sospensivo.

Vorrei aggiungere alcune considerazioni riguardo il Programma nazionale asilo: si tratta di iniziativa nata da poco ed essenziale affinché l'Italia possa dotarsi del sistema di accoglienza adatto ad un paese come il nostro. Sicuramente, essa può essere migliorata; devo sottolineare che le attuali previsioni legislative di assistenza sono largamente inadeguate e non consentono al richiedente asilo una dignitosa esistenza nel periodo di attesa della determinazione dello stato e non consentono una facile integrazione al rifugiato riconosciuto. Questo è l'ambito di intervento del PNA (è già stato indicato chi vi lavora).

Abbiamo ricevuto richieste di chiarimento da parte di colleghi, in particolare dalla Grecia e dal Regno Unito, sulle modalità di funzionamento e sulla struttura del PNA, che altri paesi vorrebbero proporre. Sarebbe quanto mai inopportuno se questa iniziativa, che sta suscitando interesse anche all'estero, dovesse arenarsi (per diverse ragioni che forse i membri della Commissione conoscono meglio di me): il fatto che sia nato un certo interesse indica la validità dell'iniziativa e, in secondo luogo, in sua assenza, si tornerebbe ad uno stato di totale mancanza di

coordinamento. Ritengo, dunque, necessario sostenere tale iniziativa, che dovrebbe collocarsi in un diverso contesto legislativo; la *sedes materiae*, purtroppo, non esiste e quindi ne discutiamo qui. Vi ringrazio dell'attenzione.

PRESIDENTE. Sono presenti la direttrice di Amnesty International, Paola Cutaia, e la responsabile delle relazioni esterne dell'associazione, Daniela Carboni, che ringraziamo per aver accolto il nostro invito. Do la parola alla dottoressa Cutaia.

PAOLA CUTAIA, Direttrice di Amnesty International. Le tre organizzazioni, Medici senza frontiere, ICS, Amnesty International, data la collaborazione che è attualmente in corso, hanno preparato un intervento più complessivo ed una serie di brevi interventi.

Desidero ringraziare, anche a nome dei colleghi delle altre organizzazioni, per l'opportunità che ci è stata concessa di esprimere alla Commissione affari costituzionali le nostre gravi preoccupazioni in relazione alle proposte di modifica della normativa in materia di asilo. Prima di affrontare in dettaglio le nostre richieste di modifica al disegno di legge così come è stato presentato, desideriamo ricordare che troppo spesso, quando parliamo di rifugiati, dimentichiamo che il rifugiato non ha lasciato volontariamente la propria casa ed il proprio paese ma è stato costretto a fuggire da persecuzioni, nel fondato timore di vedere violati i suoi diritti umani fondamentali. Sappiamo che sono proprio le violazioni dei diritti umani a causare la fuga di persone singole, ma anche di intere popolazioni, dai vari paesi.

Negli ultimi dieci anni, si sono moltiplicate le aree di crisi dei diritti umani nel mondo; cito solamente, tra le altre, il Ruanda, il Kosovo e, più recentemente, l'Afghanistan. In questo modo, il numero dei rifugiati è cresciuto enormemente e sono ormai più di 22 milioni i rifugiati nel mondo. A tali persone viene riconosciuto esplicitamente il sostegno della comunità internazionale; siamo quindi molto preoccupati per la differenza che esiste tra gli

impegni formalmente assunti dagli Stati, anche dal nostro, di rispetto della Convenzione di Ginevra — nonché dei successivi ed ulteriori accordi internazionali, sui diritti umani in generale e, in particolare, sui diritti dei rifugiati — e l'aumento, invece, di politiche sempre più severe per quanti sono in cerca di asilo. Per tale motivo, oggi, chiediamo al Parlamento italiano di stralciare la disciplina del diritto d'asilo dal disegno di legge e di approvare, al riguardo, una legge organica apposita.

Riteniamo che i principi fondamentali di una tale legge debbano essere innanzitutto il non trattenimento dei richiedenti asilo, la tutela del diritto di accesso alla procedura per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, l'indipendenza, la specializzazione e la trasparenza dell'organo preposto all'esame delle istanze di asilo, la competenza del giudice ordinario in materia di ricorso, la permanenza del richiedente asilo sul territorio italiano fino a quando la sua domanda sia stata esaminata. Una legge, quindi, che si basi, in generale, sul principio fondamentale di diritto internazionale del divieto di rimpatrio forzato; riteniamo che nessuno debba essere costretto a rientrare nel proprio paese o ad essere respinto verso un paese terzo se corre il rischio di essere imprigionato per motivi di opinione, di essere torturato, di essere condannato a morte o di essere oggetto di sparizione. Non possiamo fare altro che ricordare, come già è stato fatto dai colleghi che ci hanno preceduto, che l'Italia è l'unico paese, in Europa, che non ha ancora adottato una legge sul diritto di asilo. Quindi, quanto chiediamo oggi è solamente l'introduzione di una legge organica sul diritto di asilo per colmare il grave ritardo nell'attuazione dell'articolo 10 della nostra Costituzione e delle convenzioni internazionali sulla protezione dei diritti umani ed, in particolare, dei diritti dei rifugiati.

DANIELA CARBONI, *Responsabile delle relazioni esterne ed istituzionali di Amnesty International*. Presidente, deputati della Commissione, il 21 marzo scorso è stata

pubblicata, sulla Gazzetta Ufficiale, la dichiarazione dello stato di emergenza su tutto il territorio nazionale fino al 31 dicembre 2002. Tale provvedimento, esplicitamente adottato dal Governo italiano per fronteggiare il massiccio afflusso di stranieri, è stato accompagnato da un comunicato stampa del Ministero dell'interno in cui si faceva riferimento anche alla prossima nomina di un comitato straordinario, alla necessità di modificare la disciplina del diritto di asilo e di rendere più rapide le procedure di verifica delle richieste di asilo e delle eventuali esclusioni. Amnesty International, ICS e Medici senza frontiere vi chiedono di verificare, nell'esercizio della vostra funzione legislativa e di controllo, che i provvedimenti di emergenza non violino in alcun modo le norme internazionali sui diritti umani sottoscritte dall'Italia e, in particolare, i principi fondamentali che tutelano i diritti dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

GIANFRANCO SCHIAVONE, *Rappresentante dell'ICS*. Mi soffermerò, signor presidente, solo su due aspetti, approfondendo quanto già detto dalla dottoressa Cutaia; seguirà, poi, l'intervento del collega dottor Accardi dell'associazione Medici senza frontiere. I due aspetti che intendo approfondire riguardano la materia del trattenimento e quella del ricorso. Sul primo, sapete bene che il testo dell'attuale disegno di legge prevede che il trattenimento si estenda ad un vasto numero di ipotesi, tale da ricoprire, in buona sostanza, la maggioranza delle situazioni di ingresso in Italia. Sia ICS, sia Medici senza frontiere, sia Amnesty International ritengono che il trattenimento, in presenza, comunque, di adeguate garanzie, possa essere previsto ma solo in casi chiaramente e meglio definiti nei quali il diritto di accesso all'asilo possa essere bilanciato in maniera adeguata con l'interesse dello Stato ad evitare probabili situazioni di abuso. Sotto tale profilo — differentemente da quanto, invece, viene previsto nell'attuale disegno di legge — il trattenimento non dovrebbe essere applicato in alcune ipotesi: per il solo fatto di giungere irre-

golarmente, al richiedente asilo che in tale guisa sia entrato nel paese e, seconda ipotesi, qualora il richiedente si presenti spontaneamente all'autorità. Va sottolineato come la maggior parte dei richiedenti asilo si trovi, giocoforza, a fuggire in situazioni irregolari, ad affrontare viaggi in clandestinità e ad entrare in modo irregolare non solo nel territorio del nostro Stato ma in quello di qualunque paese cui chieda asilo. Tale situazione — che rappresenta la normalità (tragica, se volete) della vita dei richiedenti asilo — è talmente nota che la stessa Convenzione di Ginevra, cinquant'anni fa, già aveva indicato che gli Stati non avrebbero dovuto applicare sanzioni penali ai richiedenti asilo che fossero entrati irregolarmente nei loro territori, purché (era l'unica condizione posta) avessero manifestato, senza indugio, la loro condizione alle autorità. Riteniamo, quindi, che quell'aspetto — indicato, tra l'altro, dal comma 2 dell'articolo 28 del disegno di legge — debba essere modificato in modo da non applicare il trattenimento per il solo fatto che si sia entrati irregolarmente e in modo, altresì, da non applicarlo ai richiedenti asilo che si presentino spontaneamente all'autorità, sia che si trovino sulla frontiera sia che si trovino all'interno del territorio nazionale. L'applicazione del trattenimento, in caso di persone che si presentino spontaneamente, si ispirerebbe, evidentemente, ad una logica non soltanto punitiva ma addirittura dissuasiva nei riguardi della presentazione delle istanze di asilo. Naturalmente, poi, l'istituto non dovrebbe essere applicato ai minori stranieri non accompagnati.

Quindi, il trattenimento potrebbe configurarsi come legittimo nelle seguenti ipotesi: per il tempo necessario, naturalmente, a verificare l'identità o la nazionalità, secondo una delle ipotesi previste dal provvedimento; qualora la domanda di asilo — altra ipotesi prevista dal testo — sia presentata dopo che lo straniero sia stato destinatario di un provvedimento di espulsione, sempre che, naturalmente, il richiedente abbia avuto, in precedenza, ampia libertà di presentare istanza di asilo e non

lo abbia fatto. Nelle altre ipotesi, però, è nostra opinione che il trattenimento contrasti con le esigenze fondamentali di difesa dei diritti del richiedente.

Su tale aspetto, vorrei, inoltre, segnalare l'incongruenza della previsione secondo la quale il semplice allontanamento, comunque non autorizzato, dai centri di accoglienza chiusi che si ipotizzano, comporti la decadenza della domanda d'asilo. Una domanda d'asilo non può essere considerata nulla o decaduta per un motivo quale l'allontanamento, motivo che non ha attinenza alcuna con la valutazione di merito della fondatezza della domanda; solo ed esclusivamente con quest'ultima può, infatti, valutarsi la ricorrenza della cessazione o la decadenza. L'allontanamento dal centro, infatti, può essere dovuto a moltissimi motivi, motivi per i quali si possono e si debbono, se necessario, irrogare anche sanzioni; tra queste, eventualmente, anche il successivo trattenimento coatto ma non la decadenza dalla domanda.

Quanto alla questione del ricorso, mi rifaccio ancora a quanto già illustrato dal rappresentante di ACNUR; si tratta dell'aspetto più delicato, che suscita maggiori preoccupazioni in merito all'attuale formulazione del disegno di legge. In essa si propone, come sapete bene, un ricorso al giudice territorialmente competente ma senza effetto sospensivo; si prevede, inoltre, che il ricorso possa essere presentato anche dall'estero. Tale proposta rischia, assai seriamente, di condurre ad una grave violazione del diritto costituzionale alla difesa. Volendo ragionare sul concreto — come ha già fatto il rappresentante di ACNUR — dobbiamo dire che, se il richiedente asilo è un vero rifugiato, è del tutto evidente che egli non potrà presentare ricorso contro la decisione negativa assunta dall'Italia — errata, nel caso si assuma che sia errata — dal paese dal quale è fuggito. Se, infatti, è un vero rifugiato, nel paese dal quale è fuggito e nel quale viene rinviato è esposto a rischi di subire torture, trattamenti disumani e degradanti, pena di morte o semplici omicidi extragiudiziali. Comunque, il suo sarà

un paese alle cui autorità, con tutta evidenza, non potrà rivolgersi per adire le autorità italiane per presentare il ricorso contro la decisione del nostro paese; quindi, è un'ipotesi del tutto teorica, che non può essere presa in considerazione.

Stiamo dibattendo di questioni molto delicate, che ineriscono ai diritti fondamentali delle persone, e non di concessioni amministrative o problemi che, per l'appunto, potrebbero anche essere affrontati con minori garanzie. Non si può non prevedere un ricorso effettivo, che sospenda l'allontanamento finché non sia stata assunta una decisione che permetta almeno di rivedere o confermare la decisione. Tale ricorso va presentato dinanzi ad una autorità terza del tutto indipendente da quella che ha assunto la prima decisione negativa.

Nel nostro ordinamento giuridico, la tutela dei diritti fondamentali della persona, tra cui il diritto di asilo, spetta all'autorità giudiziaria ordinaria. Il ricorso, quindi, non può che essere presentato dinanzi ad essa, avendo effetto sospensivo.

Tuttavia, è ben noto come i meccanismi della giustizia siano assai lenti, specie nel caso di cause civili (come questi contenziosi). Si tratta di una lentezza dovuta tra l'altro anche agli alti numeri, come nel caso di ricorsi avverso le decisioni negative allo *status* di rifugiato. Quindi, non possiamo non valutare, e su questo siamo disponibili ad un confronto, la possibilità che si vengano a creare situazioni di congestione dei ricorsi giurisdizionali, con ampliamento enorme dei tempi e con conseguente connessa possibilità che la procedura si presti ad abusi.

Pertanto, può essere utilmente previsto (da questo punto di vista la proposta avanzata dall'ACNUR è interessante) un ricorso alla commissione centrale che inizialmente non sia di natura giurisdizionale, ma di natura gerarchica. Tale ricorso potrebbe utilmente servire, avendo effetto sospensivo, ad operare come organo di revisione duttile e veloce, contribuendo a far decrescere in maniera sensibile i casi di ricorso alla magistratura che, in questo

caso, avverrebbero solo nell'ipotesi di diniego anche da parte della commissione centrale.

Tuttavia, noi in quanto ICS, Medici senza frontiere e Amnesty International, desideriamo richiamare con forza l'attenzione sul fatto che l'introduzione, assolutamente utile a nostro avviso, di un meccanismo di revisione delle domande per via gerarchica non può in alcun modo precludere la competenza del giudice ordinario ad esaminare nel merito il ricorso qualora questo gli venga prospettato e a potere decidere nel merito. Ecco perché, anche nell'ipotesi di utilizzo della commissione centrale come organo di revisione, affinché la norma sia conforme ai principi fondamentali del nostro ordinamento, si dovrà almeno prevedere che il ricorrente possa adire l'autorità giudiziaria sottoponendo le sue ragioni e la stessa autorità possa valutare se il ricorso abbia almeno un possibile fondamento, una sorta di *fumus boni iuris*, prima che venga adottato un provvedimento di espulsione dal territorio nazionale.

Questa valutazione può avvenire in tempi stretti e può essere chiaramente definita. Se ci troviamo poi, in un'istanza successiva, di fronte al diniego da parte della commissione centrale, non è necessaria una nostra valutazione che esperisca l'intero *iter* del ricorso, ma deve essere almeno previsto che ci sia una prima valutazione di merito da parte della magistratura per accertare se vi sia o meno un *fumus* nel ricorso prima di procedere all'allontanamento.

ANDREA ACCARDI, *Rappresentante di Missione Italia di MSF*. Nella relazione che mi accingo ad esporvi, mi occuperò principalmente di due questioni, riguardanti la composizione delle commissioni ed il sistema di accoglienza. Desidero tuttavia svolgere una breve premessa, richiamandomi a quanto già anticipato dalla dottoressa Cutaia di Amnesty International e dal dottor Manca di Nissa, dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Ribadisco infatti che le nostre tre organizzazioni auspicano lo stralcio dei

due articoli presenti nella bozza di legge su immigrazione ed asilo, non ritenendoli adatti alla normazione di una materia così complicata e complessa quale l'asilo.

Avendo l'Italia inserito il diritto di cercare asilo nell'articolo 10 della Costituzione italiana, avendo firmato la Convenzione di Ginevra del 1951, riconoscendo la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il cui articolo 14 recita testualmente «... ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni» ed essendo l'unico paese dell'Unione europea a non avere ancora adottato una legge organica sull'asilo, chiediamo lo stralcio dei due articoli.

Dopo questa premessa, desidero passare all'esame delle due questioni che mi competono quest'oggi. La prima, come ricordato, riguarda la composizione delle commissioni territoriali.

Le nostre tre organizzazioni tendono al rispetto di tre principi che dovrebbero, a nostro avviso, regolare la composizione delle commissioni nazionali e territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Riteniamo che un organo che si prefigge l'esame di una domanda di asilo debba possedere i requisiti dell'indipendenza, della competenza e della trasparenza. Per quanto riguarda i primi due, chiediamo che tutti i membri delle commissioni abbiano competenza in materia di diritto internazionale e diritti umani e che la composizione delle commissioni soddisfi il principio dell'indipendenza (per questo è anche indispensabile garantire la presenza di un rappresentante dell'Alto commissario delle Nazioni Unite o eventualmente di un suo delegato insieme a quella di un esperto di diritti umani).

Per questo motivo, suscita perplessità la presenza di un rappresentante della polizia di Stato con diritto di voto, in quanto non si ravvisano in questa figura competenze specifiche attinenti all'esame delle domande di asilo (se pure le competenze della polizia di Stato sono fondamentali in altri momenti della procedura). Desideriamo anche sottolineare il principio della

trasparenza nell'operato delle commissioni. Per tale ragione, auspichiamo che tali organi redigano un verbale per ogni singola audizione e che all'interessato ne venga consegnata una copia in una lingua a lui o a lei comprensibile.

Inoltre, riteniamo che debba poter partecipare alle audizioni un avvocato di fiducia dei richiedenti asilo. Per quanto riguarda la salvaguardia della trasparenza del lavoro delle commissioni, le nostre tre organizzazioni raccomandano che la commissione nazionale e le singole commissioni territoriali, al termine di ogni anno di funzionamento, rendano pubblici e relazionino il Parlamento sui risultati delle loro attività relativamente al numero e all'esito delle domande esaminate secondo il principio della trasparenza.

Esaurito così il primo argomento, passerei ora ad analizzare il sistema di accoglienza da parte dell'Italia sottolineando già quanto anticipato dall'Alto commissariato delle Nazioni Unite e dall'OIM.

L'accoglienza non è materia specifica di questi due articoli presenti nella bozza di legge. Tuttavia, riteniamo opportuno che venga preso in considerazione il fatto che il Piano nazionale asilo, partito nel luglio del 2001, ha raggiunto dei risultati che, se pur parzialmente, hanno rappresentato un primo passo per l'istituzione di un sistema di accoglienza in Italia che, al momento della partenza del piano, era appunto inesistente. Dopo l'indicazione arrivata dal Ministero dell'interno, adducendo la mancanza di fondi, praticamente le amministrazioni partecipanti al Piano nazionale asilo sono state indotte a ridurre drasticamente le capacità di accoglienza del piano.

Non mi inoltrerò sullo schema che ha determinato la partenza ed il funzionamento di tale Piano nazionale asilo; vorrei però aggiungere che, per questo motivo, Amnesty International, Medici senza frontiere e ICS chiedono che la Repubblica italiana appronti un sistema di accoglienza che adotti gli standard proposti dalla bozza di direttiva europea n. 181 e che, in

ogni caso, la sperimentazione non sia abbandonata ma venga, semmai, ulteriormente potenziata.

NICOLETTA DENTICO, *Direttore esecutivo di MSF*. Ringrazio innanzitutto la Commissione per l'opportunità fornitaci di esprimere le nostre preoccupazioni sull'articolo, in particolare per quanto riguarda i due articoli, 27 e 28, che normano il diritto d'asilo.

Esprimiamo vibrante e forti preoccupazioni; per questo vorrei svolgere delle considerazioni di carattere generale, anche alla luce del fatto che i relatori che mi hanno preceduto hanno già dipinto, direi in maniera molto esaustiva, un quadro chiaro sulle modalità con le quali, noi, in quanto agenzie delle Nazioni Unite, ci posizioniamo rispetto alla materia del diritto d'asilo.

Riteniamo che sia fondamentale approfittare di questo dibattito parlamentare per guardare con attenzione, in maniera molto oculata, le cause che determinano la fuga di queste persone.

Si è detto prima che le persone non fuggono per curiosità intellettuale ma spesso, anzi sempre, perché sono costrette.

Il rappresentante dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni, poc'anzi, citava questa contingenza. La discussione sull'immigrazione e sul diritto d'asilo coincide con una situazione internazionale estremamente complessa e anche nuova, per molti aspetti e per le sue molte sfaccettature (per quanto dal nostro punto di vista, di organizzazioni che si occupano di diritti umani, forse non c'è niente di nuovo in tutto questo). Vorremmo davvero che si cogliesse l'opportunità di questo dibattito per non perdere il collegamento con le vere cause della fuga, con le matrici politiche che inducono queste persone a scappare e con le guerre che alimentano la necessità, appunto, di una fuga. Vorremmo invitarvi a cogliere l'aspetto umano della questione. Spesso, attraverso la stampa, nelle dichiarazioni provenienti anche dal mondo politico, cogliamo una sorta di costruzione della minaccia ed i soli dati numerici, un po' la massificazione del

problema. Invece, ogni fuga rappresenta una storia, una vicenda umana alla quale vi vorremmo chiedere di restituire il vero volto. Non stiamo parlando di masse, non stiamo parlando di minacce.

Desidero anche ricordare che esistono molti paesi in via di sviluppo, molto più poveri di noi, che accolgono milioni di persone, flussi di rifugiati nei confronti dei quali non sono assolutamente preparati. Quindi, vorremmo anche, per così dire, ripristinare un minimo di equilibrio e di serenità nella discussione di questo argomento. Stiamo perdendo il volto umano, forse lo abbiamo già perso ed è tassativo recuperarlo, dal nostro punto di vista.

Le nostre organizzazioni, Amnesty International, ICS, Medici senza frontiere ma anche OIM e ACNUR sono presenti nei paesi d'origine, di provenienza di queste persone e, molto spesso, anche nei paesi di transizione, nei paesi intermedi di questi viaggi. Inoltre, siamo presenti negli Stati di arrivo, di destinazione finale e, quindi, abbiamo una consapevolezza, una traccia abbastanza composita del percorso dalle origini della fuga fino all'approdo nei paesi, per così dire, di salvezza. Crediamo che sia veramente fondamentale riconoscere il diritto di cercare asilo. Ci preoccupano le interpretazioni sempre più restrittive, a livello europeo, della Convenzione sui rifugiati. È importante recuperare e riappropriarsi proprio di questo diritto riconosciuto.

Chiediamo una ricezione in dignità. Economicamente ce lo possiamo permettere, siamo i paesi più ricchi del pianeta. È una questione di volontà politica, non di gestione economica del problema. Ci preoccupa quindi — è stato già ricordato — che un programma come il PNA, un programma giovane e ancora largamente in una fase di rodaggio, non sia sostenuto come è necessario e, anzi, sia in qualche modo finanziariamente eroso proprio nel momento in cui dovrebbe decollare. Siamo anche preoccupati, sempre riguardo alla ricezione in dignità, per la crescente criminalizzazione nella gestione del diritto d'asilo. Nei centri di detenzione, che oggi

sono i centri di accoglienza, si confondono e si appannano i limiti giuridici del riconoscimento di queste persone.

Infine, come ho già ricordato, offriamo loro la possibilità di restare a casa, non di tornarvi forzatamente, di esservi ricondotti in una situazione di grave pericolo. Offriamo loro la possibilità di vedere risolte, con un intervento della comunità internazionale serio, credibile e permanente, le cause e le radici della loro fuga.

GIANNICOLA SINISI. Desidero chiedere soltanto alcuni elementi integrativi di conoscenza. Abbiamo discusso a lungo della questione relativa alla affidabilità delle liste consolari per il collocamento e della possibilità che, in alcuni paesi, si possano creare problemi ove non esistano strutture amministrative robuste per avviare al lavoro i relativi cittadini che desiderino venire in Italia. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni ha maturato una esperienza importante con l'Albania, dove si è surrogata alle strutture amministrative di quel paese, applicando i principi di trasparenza, pubblicità e di qualità nella selezione. Si tratta di un'esperienza interessante e chiedo che ci sia illustrata brevemente, affinché si possa immaginare un sistema alternativo all'utilizzo delle liste consolari e delle locali strutture amministrative di collocamento.

Un secondo quesito che intendo rivolgere, sempre all'OIM, è se, avendo assistito a lungo i cittadini italiani che emigravano verso l'estero, dispongano di notizie e informazioni relative a ex cittadini italiani che vogliano rientrare in Italia per ragioni di lavoro.

Per quanto riguarda l'asilo avrei numerose questioni da porre. Soprattutto, vorrei sapere da queste organizzazioni se esiste una categoria di persone che, non potendo ottenere il diritto d'asilo, ciò nondimeno si trovano nelle condizioni di non poter essere rimpatriate. Si tratta di una categoria di cui nessuno parla e che, invece, dagli atti amministrativi risulta essere una delle più numerose. Vorrei anche che ci spiegassero se, nei confronti di questa seconda categoria di non aventi

diritto all'asilo che non possono essere rimpatriati, esista ugualmente l'obbligo per il nostro paese di applicare il principio del non *refoulement* onde evitare di violare la Convenzione internazionale.

MARCO BOATO. Innanzitutto, vorrei ringraziare tutti i nostri ospiti di oggi per quello che ci hanno riferito, per il modo in cui ce lo hanno detto e anche per il lavoro che stanno svolgendo a vario titolo in questa materia di grande delicatezza, difficoltà ed anche di grande impegno umano e civile.

L'unica domanda che vorrei porre, a chiunque di loro intenda rispondere (poiché mi pare che su questo punto si siano espressi in modo unanime), riguarda la questione dello stralcio degli articoli sul diritto di asilo. La formulo con pacatezza, in quanto ci troviamo in una Commissione politica dove sono rappresentate forze politiche, dove c'è una maggioranza di Governo e una opposizione. Nella scorsa legislatura, per cinque anni, si è tentato di approvare una legge organica in materia di asilo. C'era una diversa maggioranza rispetto a quella di oggi ma c'era anche un'opposizione numericamente più forte rispetto a quella attuale. Comunque, quella legge non è stata approvata. Sono d'accordo con voi nell'affermare che è uno scandalo internazionale che l'Italia non abbia una legge in materia. Tuttavia, mi chiedo e vi chiedo, senza che vi pronunciate politicamente (il mio intervento non è strumentale), che cosa vi farebbe ritenere, pur nel denunciare giustamente l'inadempienza dell'Italia su questo terreno, che con un'eventuale stralcio le cose cambierebbero, vista l'esperienza, che voi stessi avete ricordato, della scorsa legislatura. Al di là dei possibili ed auspicabili miglioramenti del testo pervenuto oggi dal Senato, che anch'io mi auguro (sono presenti, oltre agli altri colleghi, la relatrice e il presidente della Commissione), lo stralcio comporta che si affronti questa materia in un momento successivo; giuridicamente, nel linguaggio parlamentare, significa che quei due articoli siano tolti dal disegno di legge e restino al vaglio del

Parlamento insieme ad altri provvedimenti che sulla stessa materia potranno essere successivamente esaminati.

Paradossalmente, condividendo tutto ciò che avete affermato ed anche le motivazioni con cui lo avete sostenuto, temo di non condividere la richiesta di stralcio, non perché non abbia un fondamento ma perché rischia di non cambiare i rapporti politici. Il problema è se riusciamo o meno a migliorare questo testo. Ovviamente, ciò dipende anche al vostro apporto, che credo tutti abbiano ascoltato con grande interesse, e dal lavoro parlamentare che svolgeremo nei prossimi giorni.

CARLO LEONI. Poiché la dottoressa Denticò, nel corso del suo intervento, ha detto che, nei paesi europei, è in corso una crescente lettura restrittiva della Convenzione — aspetto, questo, molto serio ed anche preoccupante —, desidererei avere delle informazioni ulteriori al riguardo.

PRESIDENTE. Nel ringraziare i colleghi per i loro interventi, do ora la parola ai nostri ospiti per la replica.

BARBARA FRIDEL, *Assistente dell'OIM*. Relativamente all'esperienza organizzata dall'OIM in Albania, si è lavorato alla creazione di un meccanismo di incontro tra domanda e offerta di lavoro (rispondente ai fabbisogni italiani), attraverso l'avvio, in collaborazione con il Ministero dell'interno, di un esperimento pilota. Peraltro, tale esperimento sostanzialmente non è stato particolarmente innovativo, nel senso che non abbiamo fatto altro che riproporre, sul fenomeno migratorio verso l'Italia, ciò che già avevamo applicato e testato in occasione del fenomeno migratorio italiano verso l'America latina.

L'ottica è stata, pertanto, quella di realizzare dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso l'identificazione, nei paesi di emigrazione, delle figure professionali rispondenti al fabbisogno del mercato del lavoro dei paesi di immigrazione.

In Albania, pertanto, in stretta collaborazione con le autorità locali compe-

tenti, che ci hanno sollecitato a svolgere questo ruolo (nel senso che non ci siamo sostituiti ad esse, bensì abbiamo con loro collaborato), abbiamo attivato un meccanismo piuttosto trasparente di informazione sul territorio albanese, relativamente a quali fossero le figure professionali richieste in Italia. Parallelamente, abbiamo attivato un meccanismo di ricezione delle domande da parte di lavoratori albanesi interessati a venire in Italia (e vi sono state, nel primo anno e mezzo di attivazione del programma, più di 25 mila domande). Al tempo stesso, è stato attivato un meccanismo di interviste con tali persone, al fine di accertare l'identità e la documentazione fornita dagli interessati, oltre che per accertare il livello di conoscenza della lingua italiana, nonché — con la collaborazione di esperti e di tecnici — il livello di conoscenze o di capacità professionali indicate dai candidati.

I nominativi delle persone selezionate, identificate e registrate, sono stati inseriti in un'apposita lista, resa disponibile sia all'ambasciata d'Italia a Tirana, sia al Ministero del lavoro italiano sia ovviamente al Ministero del lavoro albanese. Tale lista è stata trasferita nell'anagrafe informatizzata dei lavoratori extracomunitari, gestita dal Ministero del lavoro, ai fini di una sua diffusione sul territorio nazionale.

È avvenuto, dunque, che lo scorso anno — perché, ripeto, si tratta di un'iniziativa recente, dove la competenza dell'OIM è stata esplicitamente quella dell'identificazione e dell'inserimento di queste figure professionali in una banca dati —, sia l'ambasciata italiana in Albania sia successivamente l'ambasciata italiana in Tunisia (per quanto riguarda liste analoghe, ma predisposte, nel caso tunisino, dal Governo tunisino e quindi con un meccanismo gestito a livello nazionale e non da una agenzia internazionale, come nel caso dell'Albania) hanno concesso dei visti di ingresso in Italia a diverse centinaia di persone iscritte in questa lista, per il raggiungimento delle quote numeriche previste per questi paesi; infatti sia l'Albania sia la Tunisia avevano quote privi-

legiate, non raggiunte con le chiamate nominative, e pertanto ai fini del loro raggiungimento sono stati concessi visti di ingresso sulla base delle liste predisposte in tali paesi.

Ci sentiamo, quindi, di suggerire l'ampliamento di iniziative di questo tipo ed, altresì, il potenziamento degli strumenti di tenuta di tali liste nominative, con la definizione — perché è molto importante — di criteri per la loro tenuta, per la registrazione degli interessati e per consentire il monitoraggio da parte del Governo italiano.

Per quanto riguarda la seconda domanda posta dall'onorevole Sinisi, relativamente alla pressione di ritorno da parte di oriundi o comunque di emigrati italiani all'estero, essa effettivamente sussiste, anche se in questo momento è abbastanza circoscritta a paesi che stanno vivendo una crisi molto forte (in particolare l'Argentina). In proposito, essendoci questa pressione, vi è da parte nostra una preoccupazione, che si è tradotta in richiesta esplicita, affinché vi sia un maggiore coordinamento delle iniziative che stanno nascendo a livello territoriale (sia da parte delle autonomie locali sia da parte delle associazioni), volte a promuovere un'emigrazione di ritorno, rispondente ai fabbisogni di manodopera sul territorio. Pur trattandosi certamente di un'azione utile e importante, probabilmente sarebbe opportuno garantirne un coordinamento, proprio perché si sta verificando l'apertura di uffici, per così dire di « reclutamento », in Argentina, da parte di più soggetti, con la conseguenza — segnale, peraltro, che anche l'Argentina è un Governo membro dell'Organizzazione — che si sta producendo una sorta di dispersione di energie e di interventi sul territorio argentino che sembrano favorire un'emigrazione che, vista dal punto di vista dell'Argentina, è un'emigrazione di argentini. Abbiamo segnalato questa nostra preoccupazione sia al ministro Tremaglia sia al Ministero degli affari esteri sia a tutti gli interlocutori regionali, con i quali abbiamo avuto

contatto; cogliamo pertanto l'occasione di ribadire tale preoccupazione, anche oggi, in questa sede.

MICHELE MANCA DI NISSA, *Vicedelegato dell'ufficio di Roma dell'ACNUR*. Colgo l'occasione per rispondere alla domanda relativa alle forme sussidiarie di protezione internazionale. Sappiamo che un rifugiato è riconosciuto come tale, sulla base della definizione dei criteri stabiliti dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata dall'Italia nel 1954. In tale Convenzione vi è la definizione di *status* di rifugiato con riferimento all'individuo; al riguardo, è stabilito che deve esserci un timore fondato di persecuzione nel paese d'origine, riconducibile ad una fra le seguenti cinque cause: la razza, la nazionalità, la religione, l'appartenenza ad un gruppo sociale specifico o l'opinione politica.

Tuttavia potrebbe anche esservi il caso di una persona che, pur non rientrando chiaramente nella definizione prevista dall'articolo 1 della Convenzione di Ginevra, non possa per ragioni di sicurezza rientrare nel proprio paese di origine. Vorrei fare al riguardo qualche esempio. In Africa, la definizione dell'articolo 1, di cui sopra, è stata completata con gli articoli 1 e 2 della Convenzione africana sui rifugiati, del 1969, che prevedono il riconoscimento, in Africa, dello *status* di rifugiato anche a colui che fugge da situazioni generalizzate di conflitto, dalla presenza di truppe straniere nel territorio del paese, da un'aggressione (quindi da situazioni di guerra). In America latina c'è, invece, la Dichiarazione di Cartagena del 1984, dove si parla di violazioni generalizzate dei diritti umani.

In questo caso, generalmente, in Europa si raccomanda la concessione della protezione umanitaria. In certi paesi si parla di *status A*), *status B*), *status C*), mentre in Italia non siamo ancora giunti a questo punto; esiste però l'alternativa fra il riconoscimento secondo la Convenzione del 1951 e la possibilità di raccomandare

la concessione della protezione umanitaria, che noi riteniamo una forma sussidiaria di protezione internazionale.

Quando vi sono violazioni di diritti umani generalizzate o conflitti è molto difficile stabilire che un individuo in quanto tale è perseguitato, ed è difficile definire la corrispondenza della sua situazione con quella dell'articolo 1 della Convenzione del 1951; appare quindi necessario concedere, almeno in forma temporanea, una protezione umanitaria affinché, una volta che la situazione generale sia mutata favorevolmente, si possa poi procedere ad una determinazione individuale.

Ci sono poi delle situazioni in cui, per ragioni di embargo internazionale o di situazione instabile generalizzata, non è materialmente possibile rinviare il richiedente nel paese di origine poiché si violerebbero delle norme internazionali. Pertanto, non potendolo riconoscere come rifugiato perché non si hanno sufficienti informazioni sulla situazione dell'individuo specifico, non potendolo rimpatriare, proprio perché in quel paese esiste una situazione particolare che magari ha determinato una situazione di embargo internazionale, si rende necessario concedere la protezione umanitaria quando invece le persone provenienti da queste zone potrebbero avere il riconoscimento come rifugiato.

GIANFRANCO SCHIAVONE, *Rappresentante dell'ICS*. Per ragioni se non altro biografiche credo di essere tra gli auditi l'unico che ha seguito l'iter del disegno di legge che non ha mai visto la luce e concordo con l'onorevole Boato che si sia trattato effettivamente di una storia molto triste, soprattutto quando la Camera dei deputati votò, tre giorni prima dello scioglimento anticipato, la seconda versione del testo e poi per pochi giorni non vi fu la votazione di un testo che alla fine risultava di buon livello ed anche corrispondente in buona parte a tutte le sollecitazioni che erano arrivate.

Ritengo che le considerazioni per cui pensiamo che lo stralcio oggi sia più opportuno siano tre, due di natura politica

ed una di merito. La prima considerazione di natura politica riguarda il fatto che il processo di armonizzazione europea sta andando ancora più avanti ed in modo più veloce di quanto stesse facendo un anno fa, e ciò impone una accelerazione dei tempi. Perciò oggi, ancor più di un anno fa, dovremmo collocarci nell'ottica di approvare rapidamente una normativa organica in materia di diritto d'asilo. La seconda considerazione è strettamente collegata alla prima: andrebbe superata la logica dell'emergenza che, se mantenuta, rischia di allungare i tempi, proprio perché in tal modo alcuni provvedimenti vengono presi mentre altri vengono differiti *sine die*. Non credo sia un caso se in questa legislatura siano stati depositati dei progetti di legge sia da parte della maggioranza (Trantino) sia da parte dell'opposizione (Soda) che hanno delle straordinarie similitudini: i punti di vista comuni sono decisamente superiori rispetto a quelli difformi. Credo che ciò sia l'indicazione del fatto che un percorso diretto verso una legge organica non debba essere per forza lunghissimo, qualora lo si affronti seriamente e con spirito di collaborazione.

La terza considerazione è riferita alla necessità di trovare un bilanciamento tra le esigenze della difesa dei diritti umani fondamentali e quelle dello Stato di tutelare i propri confini, contrastare abusi della procedura di asilo e contemporaneamente difendere la normativa sull'immigrazione evitando una confusione tra i due aspetti. A nostro avviso, i due articoli proposti non riescono ad attuare tale bilanciamento, perché esso è complesso e bisogna portare avanti sia un aspetto sia l'altro. Come è emerso abbastanza evidentemente dalle nostre considerazioni i due articoli sono squilibrati. Riportare un equilibrio pieno significherebbe mettere mano alla procedura, decidere in quale forma e dove debbano esserci adeguati controlli, in quale forma debbano essere garantiti i diritti di accesso alla procedura ed il riconoscimento della protezione umanitaria, che come abbiamo visto non è affatto previsto nei due articoli. Tenuto

conto di tutto ciò, del processo di armonizzazione europea e dell'esistenza di proposte di legge, crediamo che accelerare i tempi in quella direzione sia la strada migliore.

NICOLETTA DENTICO, *Direttore esecutivo di MSF*. Nella nostra esperienza in comune fatta a Brindisi, abbiamo potuto constatare che esiste una grande confusione nelle interpretazione dei due istituti. C'è molta confusione tra diritto di asilo e immigrazione, confusione che notiamo anche nel mondo della stampa. Ci sforziamo spesso di far comprendere ai giornalisti, compresi quelli delle testate più prestigiose, quale sia la differenza tra un richiedente asilo ed un immigrato; perciò vorremmo ovviare in tutti i modi possibili e dotarci di tutti gli strumenti affinché si faccia chiarezza su quali siano i confini giuridici tra l'una e l'altra materia. Tale netta distinzione aiuterebbe tutti noi operatori e anche il monitoraggio da parte di tutte le autorità statali e locali. Il problema non si gestisce esclusivamente in una logica di sicurezza e di emergenza.

Fornisco una risposta rapida alla domanda fatta dall'onorevole Leoni riservandomi di mandare in seguito informazioni più precise. In Europa risulta sempre più difficile a livello individuale provare l'esistenza dei presupposti per richiedere l'asilo politico. I vari richiedenti devono sottostare a procedure sempre strette e rigide per dimostrare che esiste nei loro confronti una effettiva persecuzione, a fronte di fenomeni generalizzati difficilmente dimostrabili.

Vorremmo tradurre la preoccupazione che abbiamo segnalato in questa sede in una iniziativa di lungo periodo. Il nostro

obiettivo è il 2004 e per questo motivo Amnesty international, ICS e Medici senza frontiere lanceranno una campagna sul diritto d'asilo con lo slogan: « Diritto d'asilo, una questione di civiltà ». La conferenza stampa per il lancio di questa iniziativa si terrà all'hotel Nazionale giovedì prossimo alle 11,30 e vorremmo invitare tutti i membri della Commissione a parteciparvi.

GIANNICOLA SINISI. Quando si è parlato del Programma nazionale di assistenza, ci si riferiva a quello realizzato nel 2001 con i comuni, sostenuto con i fondi dell'otto per mille? In quel caso, il problema era costituito dalla fonte di finanziamento, che era di tipo straordinario. Vorrei avere conferma che si trattasse di quell'episodio.

PRESIDENTE. Sì, grazie, onorevole Sinisi. Ringrazio gli esponenti delle organizzazioni che hanno collaborato con la Commissione, accogliendo il nostro invito: se vi fossero altri punti del provvedimento in oggetto meritevoli di attenzione da parte vostra, vi saremmo grati se poteste fornire ulteriori suggerimenti attraverso testi scritti.

Auguro buon lavoro e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 6 maggio 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO