

LA PROCEDURA DI ASILO TRA NORMA E PRASSI

Della stessa collana:

Buone prassi dei progetti territoriali SPRAR

Il teatro dei rifugiati. Un palcoscenico per l'accoglienza

I numeri dell'accoglienza. Compendio statistico dello SPRAR anno 2009

Ideazione e redazione a cura del Settore legale del Servizio centrale dello SPRAR, coordinato da Cristina Passacantando e composto da Lucia Iuzzolini, Michele Patroni Griffi e Sara Spada.

Hanno partecipato alla scrittura dei testi: Marco D'Antonio, l'équipe del Progetto Rifugiati del comune di Modena, Federica Fioretti, Angela Ghennet Lupo, Sergio Trolio.

I lavori pubblicati nella seconda parte riflettono le opinioni degli autori, senza necessariamente rappresentare le posizioni del Servizio centrale.

INDICE

PREMESSA _____ 3

PARTE PRIMA: **Indagine sull'applicazione della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale nell'ambito dei servizi garantiti dai progetti territoriali dello SPRAR** ____ 4

PARTE SECONDA: **La procedura per riconoscimento della protezione internazionale: il punto di vista degli operatori sul campo** _____ 28

- 2.1 Evoluzione e criticità della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, dalla normativa alla prassi _____ 32
- 2.2 I casi di accoglienza: le disposizioni di due decreti legislativi _39
- 2.3 L'accoglienza tra norme, pratiche e procedure
L'esperienza del progetto SPRAR del comune di Modena ____ 45
- 2.4 Regolamento Dublino II: tempi e disagi per il benessere dei richiedenti protezione internazionale _____ 54
- 2.5 Il rilascio dei titoli di viaggio
L'esperienza del progetto SPRAR del comune di Catania ____ 58

PREMESSA

Nell'ambito della collana dei Quaderni del Servizio centrale, quello legale rappresenta un utile momento di confronto tra la prassi e la norma a tutela dei richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Il Quaderno è articolato in due sezioni. La prima è dedicata alla presentazione e all'analisi dei dati raccolti attraverso una scheda di monitoraggio somministrata a tutti i referenti legali dei progetti territoriali dello SPRAR; la seconda propone alcuni contributi specifici redatti da tecnici a diverso titolo afferenti alla rete del Sistema di protezione, secondo la visione volutamente parziale di chi opera sul territorio ed è impegnato quotidianamente per l'accoglienza e la tutela di richiedenti e titolari di protezione internazionale.

prima parte

**INDAGINE SULL'APPLICAZIONE DELLA PROCEDURA
PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE
INTERNAZIONALE NELL'AMBITO DEI SERVIZI GARANTITI
DAI PROGETTI TERRITORIALI DELLO SPRAR**

L'indagine di approfondimento offerta nella prima parte di questa pubblicazione costituisce una panoramica delle condizioni e dei contesti amministrativi in cui sono realizzate le attività di tutela giuridica dei richiedenti protezione internazionale da parte dei servizi SPRAR e monitorate dal Servizio centrale attraverso il contatto quotidiano con i referenti dei progetti territoriali.

Le diverse modalità di applicazione della procedura, fortemente voluta dall'Unione Europea, e recepita con un certo ritardo dall'Italia, nonché l'istaurarsi di procedure estremamente eterogenee danno il senso dell'assoluta necessità di strutturare le trame di un regolamento di attuazione che colmi le lacune normative e superi le prassi amministrative.

Le prassi comportamentali che si creano tra i diversi uffici facenti parte della pubblica amministrazione si alimentano perché vanno a delimitare aree di "no man's land", vale a dire non gestite dalla norma. Il recepimento delle tre direttive in tema di accoglienza, qualifiche e procedura di asilo non basta evidentemente a supplire alla mancanza di un Testo unico sull'asilo, costituendo di fatto tre percorsi giuridici- amministrativi paralleli e non sempre considerati tangenti. Attraverso i contributi che verranno proposti all'attenzione del lettore, si farà il punto anche sulla stretta in tema di pubblica sicurezza che di fatto incide, in alcuni casi un po' forzosamente, sul Testo unico dell'immigrazione. Le prassi difformi nell'applicazione della procedura condizionano l'operatività di chi si occupa della tutela dei richiedenti protezione internazionale, nel senso

che l'effettiva offerta dei servizi specifici per i richiedenti, così come previsto dalle linee guida dello SPRAR e meglio illustrato dal Manuale dell'operatore del Sistema di protezione, necessita di tempi precisi e di comportamenti uniformi, allo scopo di attivare tutele e garantire servizi. La prassi, il più delle volte, crea uno scollamento tra il diritto e l'applicazione dello stesso. E' comunque da rilevare che il circuito virtuoso tra prassi ormai consolidate e norme di diritto costituisce, come si leggerà dai contributi che compongono questa pubblicazione, la garanzia posta in essere per la tutela del diritto dei richiedenti e dei protetti internazionali. Garanzia molte delle volte offerta a titolo di grande intermediazione tra parti operative della pubblica amministrazione e operatori dello SPRAR.

A fronte di una tutela, teoricamente sempre più estesa per i titolari di protezione internazionale, sembra che nella pratica si corra il rischio di tornare indietro nel tempo, dovendo spendersi energicamente - sia pubbliche amministrazioni che realtà di terzo settore - per acclarare elementi di fatto e di diritto ormai invece definiti. La cosa può risultare paradossale, se si pensa che solo pochi anni fa il diritto di asilo era normato da due soli articoli di legge - la legge n.189/2002, cosiddetta Bossi-Fini - e che oggi, invece, grazie anche alla politica legislativa europea, esiste una moltitudine di decreti legislativi che puntualmente sanciscono diritti e doveri del richiedente protezione internazionale.

Appare quindi quanto meno doveroso soffermarsi a fare il punto della situazione, per poter poi meglio individuare obiettivi e target e per addirittura poter elevare a norma alcune prassi eccellenti che emergono quotidianamente dai vari territori. Il punto da cui si dovrebbe senza dubbio partire è la stesura di un regolamento di attuazione del cosiddetto "decreto procedure"¹, che da un lato formalizzi il quotidiano rapporto tra i centri governativi, il Servizio centrale e l'intero SPRAR, e che dall'altro, soprattutto, possa essere lo strumento

1 Decreto legislativo n. 251/2008

che permetta ai richiedenti e ai titolari di protezione internazionale di godere effettivamente dei diritti sanciti dalla norma, ma che oggi sembrano ancora essere dei contenitori vuoti.

A consentire la ricostruzione di questo percorso di acquisizione e analisi dei dati a livello nazionale sono gli operatori legali dei progetti di accoglienza dello SPRAR che, attraverso la loro preziosa esperienza quotidiana, hanno trasmesso al Servizio centrale informazioni utili circa la tempistica, le modalità e le consuetudini che scandiscono l'iter della richiesta di protezione. Per fare ciò, in seguito alle nuove introduzioni normative e alle difficoltà segnalate dai progetti nell'ultimo periodo, è stata predisposta una scheda di monitoraggio della procedura, così come applicata fino a giugno 2009, e inviata a tutti i referenti legali dei progetti territoriali. Su 138 progetti che complessivamente hanno composto la rete del Sistema di protezione per il biennio 2009/2010, 80 hanno risposto inviando al Servizio centrale la scheda compilata con le informazioni richieste; sebbene il numero di schede pervenute non rappresenti il totale dei progetti della rete, costituisce comunque un campione altamente significativo, tenendo altresì in considerazione che il totale degli enti locali titolari dei 138 progetti è di 123, distribuiti in 69 province e 19 regioni.

Gli argomenti specifici affrontati dalla scheda di monitoraggio inviata sono i seguenti:

- le modalità applicative dell'articolo 6 del decreto legislativo n.140/2005;
- il rilascio dell'attestato nominativo;
- la verbalizzazione della domanda di protezione;
- il rilascio del primo permesso di soggiorno;
- il rilascio permesso di soggiorno per richiesta di asilo-attività lavorativa (denominato "Asil2");

- il rilascio del permesso di soggiorno in pendenza di ricorso;
- i tempi di attesa dell'audizione;
- i tempi di notifica dell'esito dell'audizione;
- il rilascio del permesso di soggiorno in caso di riconoscimento;
- il rilascio del titolo di viaggio.

Dalle risposte inserite nella scheda di monitoraggio, sono stati estrapolati dati sintetici quantitativi ed evidenziate parti descrittive particolarmente rilevanti per la comprensione dell'effettiva applicazione delle procedure. Dall'analisi di queste singole tappe, si ha modo di cogliere le modalità, affatto uniformi, e i fattori che agiscono nel determinarne i tempi di attesa.

Applicazione dell'articolo 6 D. Lgs. n. 140/2005

La norma in esame prevede l'accoglienza disposta da parte dello Stato a tutela dei richiedenti protezione internazionale e disciplina (in combinato con l'articolo 7, comma 2 del medesimo decreto) anche una variazione di competenza della Commissione territoriale che valuterà la domanda del richiedente stesso.

L'articolo 6 prevede, infatti, che:

1. *«Nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 2, il richiedente asilo, ai fini dell'accesso alle misure di accoglienza per sé e per i propri familiari, redige apposita richiesta, previa dichiarazione, al momento della presentazione della domanda, di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza.*
2. *La prefettura - ufficio territoriale del Governo, cui viene trasmessa, da parte della questura, la documentazione di cui al comma 1, valutata, l'insufficienza dei mezzi di sussistenza, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, accerta, secondo le modalità stabilite con provvedimento del Capo del Dipartimento per libertà civili e*

l'immigrazione del Ministero dell'interno, la disponibilità di posti all'interno del sistema di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge.

(...)

6. *L'indirizzo della struttura di accoglienza, è comunicato, a cura della prefettura - ufficio territoriale del Governo, alla questura, nonché alla commissione territoriale e costituisce il luogo di residenza del richiedente, valevole agli effetti della notifica e della comunicazione degli atti relativi al procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato, nonché alle procedure relative all'accoglienza, disciplinate dal presente decreto. E' nella facoltà del richiedente asilo comunicare tale luogo di residenza al proprio difensore o consulente legale.*
- (...)*».

La particolarità che emerge dall'analisi dei dati è che la maggiore applicazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 140/2005 risulta da parte della prefettura di Roma, sul cui territorio è presente il CARA di Castelnuovo di Porto che conta su un'accoglienza effettiva di oltre 600 richiedenti protezione internazionale.

Prima di verificare le risposte fornite dalla scheda di monitoraggio riguardo le segnalazioni di richiedenti da parte della prefettura in applicazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 140/2005, è opportuno fare riferimento al numero di segnalazioni ricevute dal Servizio centrale. Nel corso del 2009, su 103 prefetture presenti in Italia, le segnalazioni sono state effettuate da parte di 55 di esse, il 53% del totale. Il numero delle segnalazioni è molto vario. La prefettura di Roma con le sue 226 è al primo posto, seguita dalle prefetture di Ancona (113), Varese (89), Torino (62), Venezia (59) fino agli uffici territoriali del Governo che hanno proceduto a un'unica segnalazione.

Rispetto all'applicazione dell'articolo 6, più della metà (53%) dei referenti dei progetti SPRAR non riscontra alcuna criticità, per l'11% la norma viene applicata in maniera discontinua, per il 16% non viene applicata affatto e nel 20% delle schede non si hanno risposte in merito.

L'applicazione solamente in parte e/o in maniera discontinua dell'articolo 6, è dovuta, secondo alcuni progetti SPRAR, al fatto che le questure, piuttosto che rivolgersi al Servizio centrale, danno la preferenza all'inserimento dei richiedenti nei centri governativi per richiedenti asilo (CARA) per la procedura dell'identificazione, anche quando il richiedente possa attestare la propria identità.

Altra osservazione di rilievo riguarda le modalità di attuazione dell'articolo 6: alcuni referenti di comuni fanno notare che solamente per le donne sole o con minori viene previsto l'alloggio per i richiedenti, in attesa della sistemazione all'interno dello SPRAR o nei centri governativi. Infine, di carattere più operativo, la risposta di chi rileva come spesso non ci sia da parte della prefettura la segnalazione di situazioni di vulnerabilità dei richiedenti, informazione importante invece per poter prevedere fin dall'inizio un percorso specifico e adeguato.

Rilascio dell'attestato nominativo

L'attestato nominativo viene rilasciato dalle questure in più dei due terzi (69,1%) dei casi analizzati; l'8,8% dichiara che viene rilasciato qualche volta e circa il 6% dei progetti SPRAR dichiara che viene rilasciato solo per i richiedenti che si trovano nei CARA. Alta è la percentuale di quanti affermano che l'attestato non viene rilasciato affatto, ossia il 16,2%. Osservando più distintamente quali siano le motivazioni che adducano al mancato rilascio dell'attestato nominativo si rilevano risposte antitetiche: mentre in alcuni casi l'attestato non viene rilasciato poiché la questura procede immediatamente alla verbalizzazione e, in tempi brevi, anche al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, per altre questure sembra, invece, che il mancato rilascio dell'attestato nominativo sia dovuto alla difficoltà di gestione del numero di richiedenti protezione.

Così puntualizza un operatore SPRAR:

«l'accesso stesso al rilascio dell'invito scritto risulta talvolta problematico a causa della difficoltà di accesso fisico agli uffici della Questura molto spesso intasati dal grande afflusso di richiedenti asilo».

In questo caso, è possibile considerare anche un'ipotesi di fraintendimento tra il cosiddetto invito a presentarsi da parte della questura e l'attestato nominativo. Il primo non ha in sé valore giuridico e si concretizza spesso in un appuntamento per la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale; l'attestato nominativo, invece, disciplinato dall'art. 6 del decreto legislativo n. 140/2005 prima e dall'art. 26 del decreto legislativo n. 25/2008 poi, viene rilasciato ai richiedenti accolti in un CARA o trattenuti in un CIE (centro di identificazione e di espulsione) e certifica la qualità di richiedente protezione internazionale presente nella struttura; infine, l'attestato nominativo è rilasciato al richiedente se non viene disposto nessun trattenimento, dopo le verifiche in merito allo Stato competente per l'esame della domanda, ai sensi del regolamento del Consiglio n.343/2003, per poi essere sostituito con il permesso di soggiorno per richiesta di asilo della durata di tre mesi e rinnovabile fino al termine della procedura.

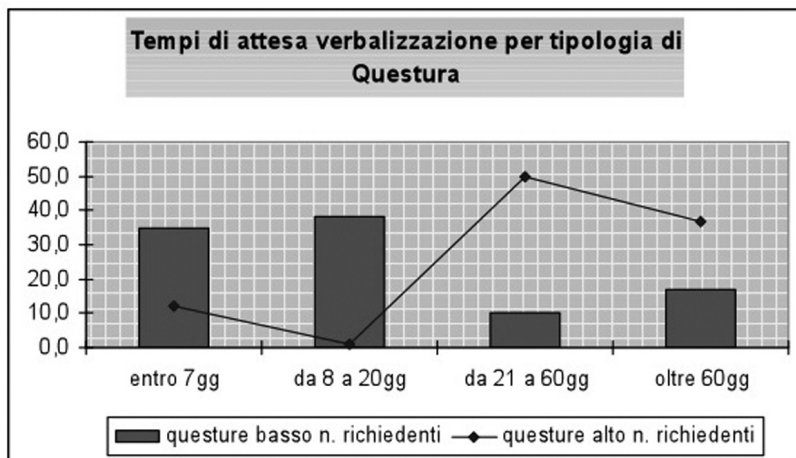
Oltre alle difficoltà per il rilascio dell'attestato nominativo, si rileva come, in alcuni casi, il problema consista effettivamente nella difficoltà per il richiedente di accedere agli uffici delle diverse questure, problema che si acuisce particolarmente nel periodo estivo.

Tempi di attesa della verbalizzazione

Altro aspetto, strettamente legato al ruolo delle questure, riguarda i tempi di attesa per la verbalizzazione delle richieste di protezione internazionale. Dalle indicazioni fornite dai progetti territoriali dello SPRAR solo nel 29% dei casi la verbalizzazione avviene entro 7 giorni, per il 27% è tra gli 8 e i 20 giorni, per

il 21% tra i 21 e i 60 giorni e per il restante 23% la verbalizzazione avviene fra i 3 e i 12 mesi.

Data la criticità emersa rispetto a questa procedura, si è ipotizzato che siano proprio le questure con maggiore incidenza di richiedenti sul territorio a scontare i maggiori ritardi nello svolgimento delle pratiche. Si è quindi verificata questa ipotesi dividendo le questure in due raggruppamenti: quelle con un alto numero di richiedenti e quelle con un basso numero di richiedenti. Per calcolare le questure con maggiore incidenza di richieste di protezione internazionale, è stata considerata la presenza sul territorio di competenza, nell'anno 2009, del numero di posti di accoglienza nei progetti SPRAR e negli eventuali CARA e/o negli altri centri governativi operativi. Dal confronto delle risposte fornite, si è potuto constatare come le questure più "virtuose" siano proprio quelle con un numero "potenziale" di utenti/richiedenti più basso. Come risulta evidente dalla Figura 1, l'andamento percentuale è, per le due tipologie di questura, sostanzialmente opposto: mentre le questure con un basso numero di richiedenti nel 73% dei casi hanno tempi di verbalizzazione inclusi nelle prime due fasce di tempo (entro 7 giorni e da 8 a 20 giorni), al contrario rientrano in queste fasce di risposta solamente il 13% delle questure con alto numero di richiedenti; viceversa nelle fasce di tempo più lungo, ossia da 21 a 60 giorni e oltre 60 giorni, vi rientra l'87% delle questure con un elevato numero di richiedenti e solamente il 27% di quelle con un basso numero di richiedenti (Figura 1).

**Figura 1**

Tra le questure con un basso numero di richiedenti protezione, ma con tempi di attesa di verbalizzazione molto lunghi, si distingue quella di Napoli che, pur non avendo nel proprio territorio CARA o altri centri paralleli, per la sua densità abitativa è da considerarsi un polo fortemente attrattivo. Interessante notare, infine, l'esperienza del progetto SPRAR di Modena che, grazie al protocollo d'intesa tra prefettura, questura e comune di Modena, a fronte di tempi di attesa di verbalizzazione che si protraggono talvolta fino ad un anno, ha ridotto i tempi fino a 48 ore per le persone accolte nel progetto.

L'art. 26 del decreto legislativo n. 25/2008 (così come modificato dal decreto legislativo n.159/2008) al comma 2 prevede che la ricezione della domanda di protezione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, con conseguente rilascio (commi 3 e 4) del verbale di ricezione dell'istanza, dell'attestato nominativo o del permesso di soggiorno, nonché con l'attivazione delle misure di accoglienza, avvenga contestualmente o subito dopo la presentazione della domanda di protezione.

L'emergere di esigenze organizzative da parte degli uffici competenti spesso si concretizza in un aumento di tempo tra la manifestazione di volontà

del richiedente e la formalizzazione materiale della domanda. In questi casi, la condizione giuridica del cittadino straniero che è in attesa della verbalizzazione della sua domanda di protezione, ma che ha già manifestato la volontà di avanzare la richiesta, è già quella di richiedente protezione internazionale, ma il prolungarsi dei tempi di verbalizzazione incide sulla presa in carico, nonché sull'effettiva tutela offerta al richiedente protezione internazionale. Di conseguenza, il limbo in cui si vengono a trovare i richiedenti protezione tra la manifestazione della volontà e l'effettiva verbalizzazione della domanda, li espone all'oggettivo rischio di rientrare nelle ipotesi previste dall'art. 10 bis, come introdotto dalla legge n.92/2009, cosiddetto "pacchetto sicurezza".

Sulla scorta delle considerazioni sopra riportate, si può ipotizzare che potrebbe complicarsi anche la situazione dei richiedenti protezione internazionale in attesa di una decisione in merito allo Stato competente da parte dell'Unità Dublino. Il richiedente protezione internazionale, che vede deferita la competenza dello Stato in merito all'accoglimento della sua istanza, vive spesso tale decisione con profonda difficoltà. Inoltre, il ritardo nella definizione della competenza rende di fatto i richiedenti in attesa titolari di un diritto non spendibile, se non sul territorio che li ospiterà secondo le leggi comunitarie.

Quale territorio? In quali tempi?

I tempi medi di attesa sono lunghi, non definiti. La clausola legata alla sovranità dello Stato potrebbe risolvere più velocemente la situazione di attesa, derogando ai principi espressi dal comma 1 dell'art.3 del decreto legislativo n.343 /2004 e decidendo di esaminare una domanda d'asilo di un cittadino di un Paese terzo, anche se tale esame non compete a quello stesso stato in base ai criteri stabiliti dal regolamento Dublino II. Tale soluzione è un atto unilaterale da parte del nostro ordinamento, che eventualmente può informare lo Stato membro anteriormente competente, lo Stato membro che ha in corso la procedura volta a determinare lo Stato membro competente o quello al quale è stato chiesto di prendere o riprendere in carico il richiedente asilo.

Rilascio e tempi del primo permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale

Per quanto riguarda i tempi di rilascio del primo permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, secondo quanto indicato dai progetti territoriali SPRAR, il 46% delle questure lo rilascia entro i primi 20 giorni, così come previsto dalla norma², per il 6% la consegna del permesso avviene tra i 21 e i 60 giorni, per il 35% l'attesa va oltre i due mesi, mentre per il 13% dei casi, il permesso di soggiorno non viene rilasciato. In riferimento a tale ultimo punto, giova ricordare che il ritardato o mancato rilascio del permesso di soggiorno comporta l'impossibilità di accedere a tutta una serie di servizi quali, in primis, il rilascio della tessera sanitaria, ma anche l'impossibilità di effettuare l'iscrizione anagrafica con la conseguenza, tra le altre, di non poter ottenere la certificazione ISEE, da cui deriva a sua volta il diritto di accesso a determinate prestazioni assistenziali. Quanto detto ha una immediata ricaduta sull'espletamento dei servizi che andrebbero garantiti dal progetto SPRAR, in quanto il richiedente dovrebbe iniziare il proprio percorso individuale di "accoglienza integrata" sin dal primo giorno di accoglienza, ma di fatto vede procrastinato il suo effettivo inizio dopo il rilascio del primo permesso di soggiorno.

Come per i tempi di verbalizzazione, le criticità per le questure, in relazione al rilascio del permesso di soggiorno, sono interconnesse alla gestione del numero di richiedenti. Mettendo a confronto le due tipologie di questura, risulta che quelle con un alto numero di richiedenti impiegano tempi più lunghi per il rilascio del permesso di soggiorno (solo il 5% fino a 20 giorni), mentre alcune procedono alla consegna a volte quando è già scaduto e altre non lo consegnano affatto (16%). All'opposto, per quanto riguarda gli stranieri che richiedono il permesso di soggiorno nelle questure con un basso numero di richiedenti, il 43% lo riceve entro venti giorni, il 30% entro due mesi e il 20%

2 Articolo 4, co. 1, D. lgs. n.140/2005

oltre i due mesi; nel 7% dei casi, il permesso non viene consegnato (Figura 2).

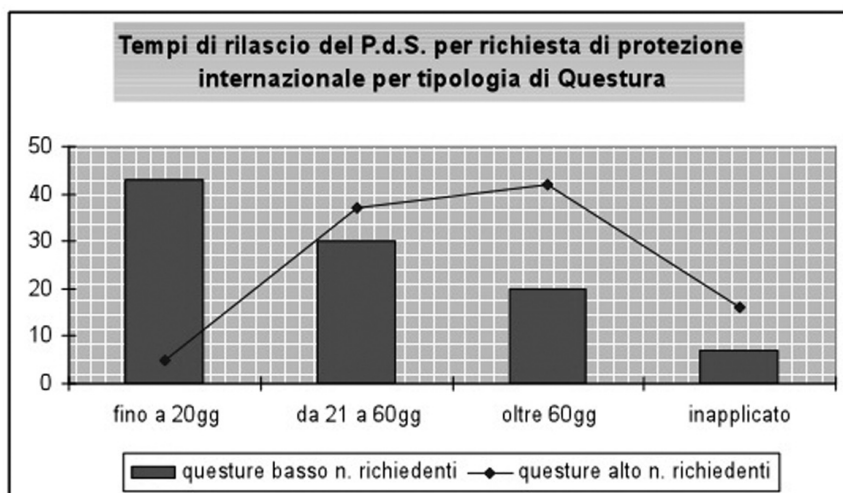


Figura 2

Per ottenere tempi di rilascio più brevi, alcuni progetti hanno avviato protocolli d'intesa con le prefetture e le questure per le persone accolte nei progetti SPRAR. Un esempio è il protocollo d'intesa siglato tra l'Unione comuni Alta Sabina e la questura di Rieti dove gli ospiti del progetto vengono ricevuti su appuntamento negli orari di chiusura dello sportello ottenendo così immediatamente il cedolino e nei successivi 7 giorni il permesso di soggiorno cartaceo.

Un'altra criticità emersa per il rilascio del permesso di soggiorno riguarda la difficoltà di esibire da parte dei richiedenti una residenza, problema, questo, registrato dai progetti SPRAR in riferimento ai richiedenti fuori dai progetti territoriali e senza una dimora stabile. In risposta a questo impedimento, il progetto SPRAR di Torino ha proposto l'utilizzo dell'autocertificazione firmata dal richiedente che attesti un domicilio temporaneo.

Va tuttavia rilevato che la richiesta del requisito della residenza ai fini del

rilascio del permesso di soggiorno sembra andare oltre quanto espressamente previsto dalla normativa di riferimento: l'art. 6 del decreto legislativo n. 25/2008 in materia di accesso alla procedura prevede che la domanda di protezione internazionale sia presentata personalmente dal richiedente presso l'ufficio della questura competente in base al luogo di dimora del richiedente; è implicito che, a meno che non trovi applicazione la procedura di trasferimento prevista dal decreto legislativo n. 140/2005, sarà la stessa questura che riceve l'istanza a rilasciare il relativo permesso. Il regolamento di attuazione del Testo unico sull'immigrazione³ prevede un requisito dalla portata giuridicamente ancora più blanda, non richiedendo né la residenza, né la dimora, ma disponendo (art. 9) che la richiesta del permesso di soggiorno venga presentata al questore della provincia nella quale lo straniero intende soggiornare.

A prova della contraddizione della richiesta di un requisito quale la residenza per il rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, giova inoltre ricordare che l'iscrizione anagrafica (o residenza), nelle more del rilascio del primo permesso di soggiorno, è concessa nell'ordinamento italiano solo ai cittadini stranieri che si trovano sul territorio per motivi di lavoro subordinato (circolare del Ministero dell'Interno n. 16 del 2 aprile 2007).

Rilascio e tempi del permesso di soggiorno per richiesta di asilo/attività lavorativa

In riferimento al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale con possibilità di svolgere attività lavorativa, i tempi medi di attesa si attestano tra uno e due mesi (34%), mentre il 27% dei richiedenti lo ottiene entro 20 giorni, il 24% deve attendere oltre due mesi e nel 15% dei

3 Decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999

casi il permesso non viene rilasciato.

Come nel caso del primo permesso di soggiorno, il rilascio è soggetto a una notevole variabilità a seconda della tipologia di questura: il 32% delle questure a basso numero di richiedenti rilascia il permesso entro venti giorni, contro il 13% di quelle con un numero elevato di richiedenti. Inoltre il 20% delle questure con un numero di richiedenti elevato non rilascia il permesso di soggiorno, mentre questa percentuale scende al 13% nelle questure con un basso numero di richiedenti (Figura 3). Occorre sottolineare che il ritardo nel rilascio del primo permesso di soggiorno per richiesta protezione fa sì che, a catena, venga rilasciato con ritardo anche il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale con possibilità di svolgere attività lavorativa, nonostante la norma⁴ preveda che il rilascio di quest'ultimo avvenga trascorsi sei mesi dalla presentazione della prima domanda di protezione e non entro sei mesi dal rilascio del primo permesso.

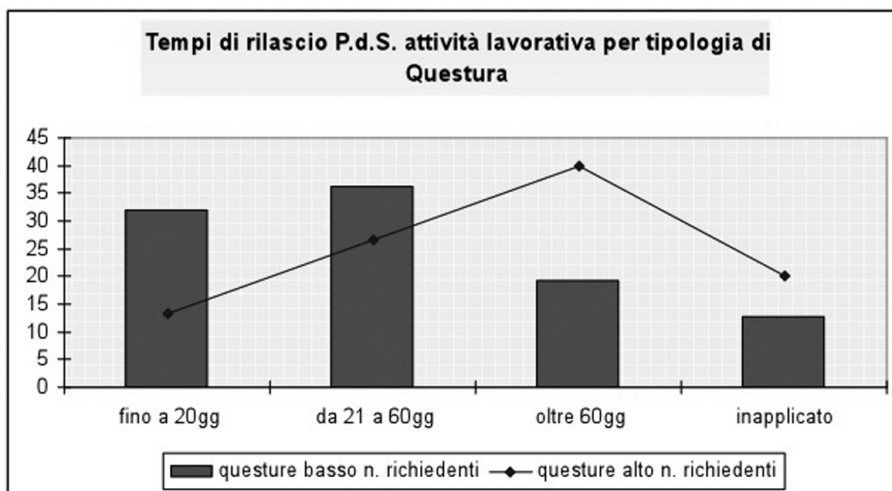


Figura 3

4 Articolo 11 del D. Lgs. n.140/2005

Rilascio e tempi del permesso di soggiorno in pendenza di ricorso

I tempi medi di rilascio del permesso di soggiorno in pendenza di ricorso – nei casi in cui il ricorso si ritiene immediatamente sospensivo degli effetti del provvedimento di diniego dell’istanza di protezione - risultano essere più veloci rispetto a quelli per il rilascio del permesso di soggiorno con possibilità di svolgere attività lavorativa: per il 35% dei casi analizzati, il rilascio avviene fino a 20 giorni, per il 21% tra 21 e 60 giorni e per il 16% oltre i due mesi. Diverso risultato si ha dalla lettura della percentuale delle questure che non rilasciano questo permesso: ben il 28% non rilascia il permesso.

Il mancato rilascio di tale tipo di permesso, oltre a ledere alcuni diritti fondamentali del richiedente e ad andare contro quanto previsto dall’art. 36 del decreto legislativo n.25/2008, comporta un sostanziale prolungamento dei termini di accoglienza e un conseguente blocco del necessario turn over dei posti in accoglienza nello SPRAR, considerato che le linee guida allegate al decreto ministeriale⁵, disciplinante l’accesso alle risorse per il finanziamento del Sistema di protezione, prevedono che il ricorrente debba lasciare il relativo progetto SPRAR al momento del rilascio del permesso di soggiorno che gli permette di svolgere attività lavorativa.

In alcuni casi, il rilascio del permesso di soggiorno in pendenza di ricorso sembra scontare un iter burocratico più tortuoso che si interseca tra prefettura, questura e tribunale. Tra le problematiche evidenziate si indicano qui la difficoltà a ottenere copia conforme all’originale della comunicazione della data di udienza del ricorso presso il tribunale; il rinvio di competenza dalla questura alla prefettura che di fatto poi nega il rilascio del permesso; infine il rilascio del permesso di soggiorno solo in caso di pendenti ricorso con date di udienza fissate oltre i sei mesi, nel qual caso la questura impiega circa un mese al rilascio.

5 Decreto del Ministero dell’Interno 22 luglio 2008

In generale, è sicuramente di ostacolo la mancata previsione, nella normativa di riferimento⁶, della questura competente tra i destinatari della comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza e, soprattutto, della sentenza con cui il tribunale rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria.

Comparando i tempi di rilascio a seconda della tipologia di questura, si evincono rilevanti differenze di risposta. L'8% delle questure con un alto numero di richiedenti rilascia il permesso entro 20 giorni, tra i 21 e i 60 giorni il 39% e oltre i due mesi il 46%; viceversa tra le Questure con un basso numero di richiedenti, ben il 43% rilascia il permesso entro 20 giorni, il 16% lo rilascia tra i 21 e i 60 giorni e il 7% lo rilascia dopo due mesi (Figura 4). Interessante infine notare le percentuali di risposta rispetto alle questure che non rilasciano il permesso: sono soprattutto le questure con un numero basso di richiedenti a non rilasciare il documento (34%), dato, questo, che si potrebbe spiegare con una scarsa dimestichezza con il fenomeno e, quindi, con le specifiche disposizioni normative.

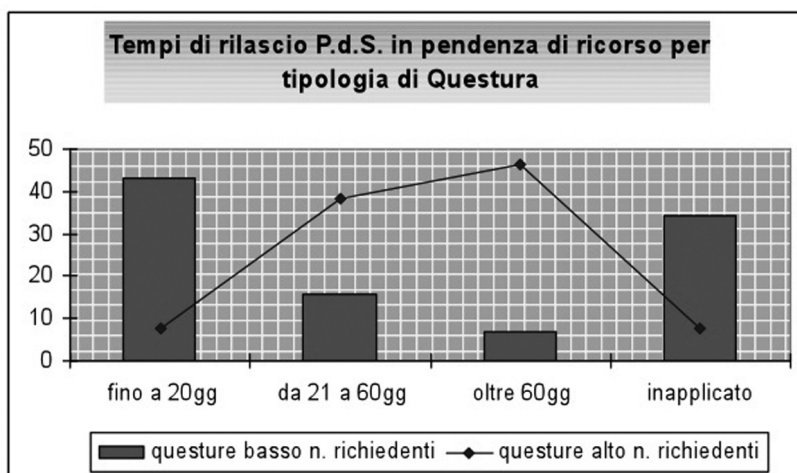


Figura 4

Tempi di rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale, con possibilità di svolgere attività lavorativa e in pendenza di ricorso

Nel comparare i tempi di rilascio dei permessi di soggiorno sopra descritti, si rileva che nel 40% dei casi il permesso di soggiorno rilasciato più velocemente è quello per richiesta di protezione internazionale (fino a 20 giorni), seguito dal permesso in pendenza di ricorso (32%) e da quello per attività lavorativa (27%).

Nell'arco di uno o due mesi circa, viene rilasciato il permesso per richiesta asilo/attività lavorativa (58%), mentre nella maggioranza dei casi (44%) il permesso per richiesta di protezione internazionale viene emesso oltre i due mesi. Rispetto ai tempi di rilascio, il permesso di soggiorno in pendenza di ricorso si colloca nella media; da evidenziare, tuttavia, che nel 50% dei casi, il mancato rilascio del permesso di soggiorno avviene per i permessi in pendenza di ricorso, nel 28% dei casi per i permessi con possibilità di svolgere attività lavorativa e nel 22% dei casi per quelli di richiesta di protezione internazionale. In sintesi, il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale o viene rilasciato in tempi brevissimi oppure ha tempi di attesa molto lunghi, il permesso di soggiorno per attività lavorativa, nella maggior parte dei casi, viene rilasciato tra i 21 e i 60 giorni, mentre il permesso in pendenza di ricorso ha tempi medi di rilascio più brevi, ma è anche quello che ha la percentuale più elevata di mancato rilascio. (Figura 5).

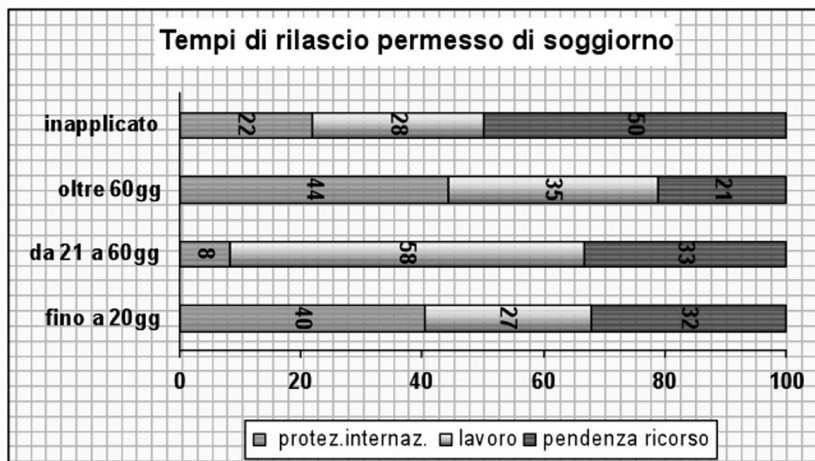


Figura 5

Tempi di attesa dell'audizione

I tempi di attesa per l'audizione presso le commissioni sono per il 40% dei casi osservati tra i 3 e i 5 mesi e per il 30% tra i 6 e i 12 mesi. Entro un mese la convocazione in audizione viene fatta per il 8%, mentre per il 12% avviene in un periodo da 1 a 2 mesi. Residuale ma significativo il dato che attesta al 10% l'attesa di oltre un anno.

Questi dati non sono generalmente condizionati dalla "variabile questura", né sembrano esserci differenze di rilievo tra le diverse Commissioni territoriali. Tuttavia vanno comunque segnalati casi specifici in cui il differimento dell'audizione è dovuto al ritardo con cui gli uffici di pubblica sicurezza hanno inoltrato i fascicoli alle competenti Commissioni territoriali.

Nel grafico a ragnatela (Figura 6), le Commissioni territoriali più distanti dal centro sono quelle con i tempi medi di audizione più lunghi; tra queste, quella

di Roma, Caserta e Foggia, mentre le commissioni con tempi di audizione più rapidi risultano essere quelle di Trapani, Torino e Siracusa.



Figura 6

Tra le criticità emerse relativamente ai tempi di audizione, vi è l'impossibilità di raggiungere tempestivamente i richiedenti con l'inevitabile procrastinarsi dell'audizione; tuttavia, nella maggioranza dei casi, si tratta di richiedenti che non sono in accoglienza nei progetti SPRAR, ma che, trovandosi sul territorio, usufruiscono dei servizi di sportello che i progetti stessi effettuano. Una segnalazione interessante da riportare riferisce come i tempi di attesa per i richiedenti dipendano da variabili "altre":

«nell'ultimo anno sono state convocate con tempi diversi le varie tipologie di richiesta di protezione, ad esempio quelle 'presunte' infondate anche in 3 mesi, le altre normalmente dopo 7, 8 mesi dalla verbalizzazione».

Non è possibile tuttavia affermare con certezza se tale distinzione fra "richiedenti" sia da attribuire a un input della questura, che, in questo caso, opererebbe oltre le proprie competenze⁷ oppure a una sorta di pre-screening da parte della stessa Commissione territoriale.

⁷ Art. 3 D. Lgs. n.25/2008

Nell'analisi dei tempi di attesa per l'audizione, sono stati messi a confronto i tempi medi impiegati dalle Commissioni territoriali e la presenza sui territori di competenza di CARA. Come evidente dal grafico seguente (Figura 7), nelle Commissioni territoriali, in presenza di CARA, si registrano tempi medi più lunghi rispetto alle commissioni dove non sono presenti CARA. Per le Commissioni territoriali con CARA, l'audizione avviene nel 17% dei casi fino a 2 mesi, nelle fasce di tempo dai 3 ai 5 mesi e più di 5 mesi la percentuale è del 42%; mentre per le Commissioni territoriali, senza la presenza di CARA, l'audizione avviene entro i 2 mesi per il 28% dei casi, tra i 3 e i 5 mesi per il 38% e oltre 5 mesi per il 34%.

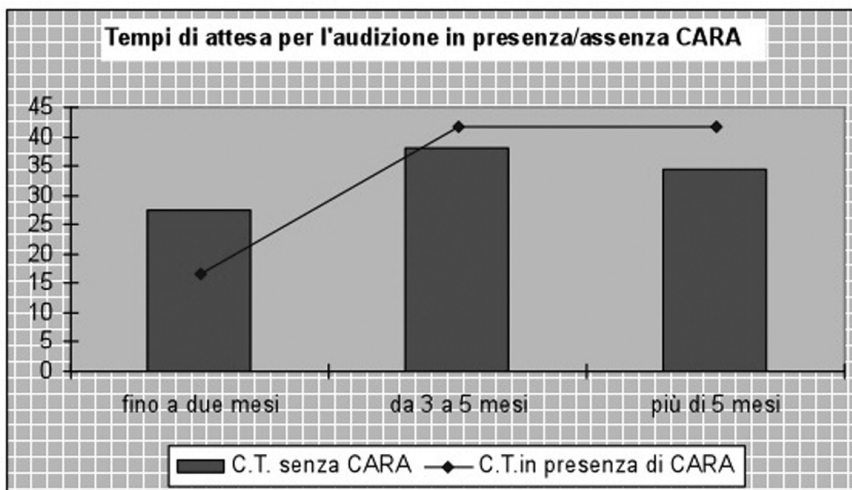


Figura 7

Tempi di notifica dell'esito dell'audizione

I tempi di notifica dell'esito dell'audizione sono generalmente più brevi rispetto ai tempi di attesa per l'audizione stessa: per il 37% dei rispondenti, l'esito della commissione territoriale arriva entro un mese dall'audizione, per il 23% entro i 2 mesi, per il 30% tra 3 e 5 mesi; il restante 10% attende oltre i 6 mesi.

Differenze evidenti tra questure, rispetto ai tempi di notifica, non sono risultate; tuttavia possiamo notare come tra le Commissioni territoriali, quelle con tempi di notifica più brevi sono Foggia, Trapani, Torino e Siracusa; queste ultime tre si distinguono anche per i tempi di audizione più brevi fra tutte le commissioni, mentre Foggia è risultata essere fra quelle con tempi medi di attesa audizione fra i più lunghi (Figura 8). Certamente, è da tenere presente che in ogni caso l'analisi dei tempi di notifica non può prescindere dalla "variabile questura", competente a notificare l'esito.

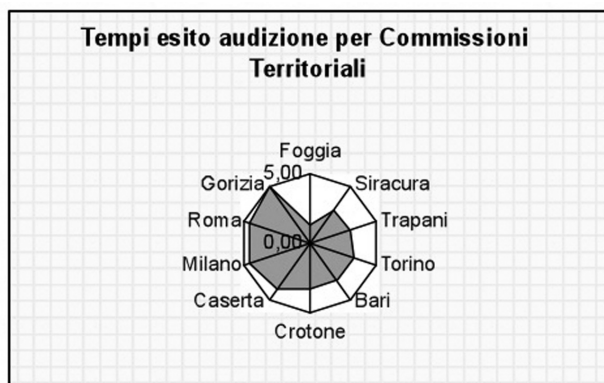


Figura 8

Tra le commissioni senza la presenza di CARA, la notifica dell'esito dell'audizione avviene entro i 7 giorni nel 14% dei casi, dagli 8 ai 60 giorni per il 45%, per il 28% dai 3 ai 5 mesi e infine nel 14% l'esito è notificato oltre i 5 mesi. Per quanto riguarda le Commissioni territoriali che operano su territori

in cui insistono CARA, i tempi si allungano: relativamente alla prima fascia, per il 7% dei rispondenti la notifica dell'esito avviene entro 7 giorni, per il 55% dagli 8 ai 60 giorni, per il 32% dai 3 ai 5 mesi e, infine, nell'ultima fascia, oltre 5 mesi, per il 7% (Figura 9).

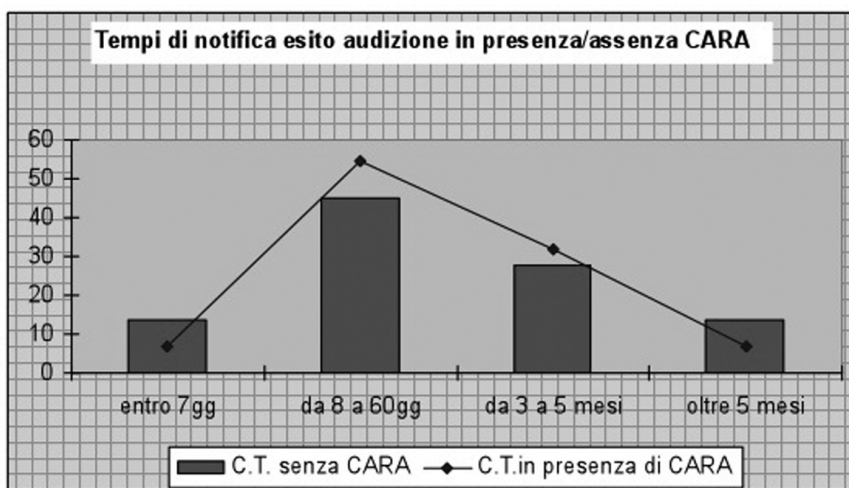


Figura 9

Rilascio e tempi del permesso di soggiorno in caso di riconoscimento protezione

I tempi di rilascio per il permesso di soggiorno in caso di riconoscimento di protezione internazionale si allungano rispetto alle diverse tipologie di permesso per richiesta di protezione precedentemente esaminate (prima richiesta, Asil2⁸ e rilascio in pendenza di ricorso): entro 20 giorni è rilasciato il permesso per il 17%, tra i 21 e 60 giorni per il 37%, dai 3 ai 5 mesi per il 28% e oltre 5 mesi per il 18%.

8 Permessi di soggiorno per richiesta asilo con autorizzazione all'esercizio di attività lavorativa

I tempi variano molto a seconda che il permesso venga rilasciato in formato elettronico oppure in formato cartaceo. Nel primo caso, i tempi si allungano notevolmente, come precisa la testimonianza di un operatore dello SPRAR:

«Il permesso per asilo e per motivi umanitari viene consegnato dopo circa 2/3 mesi dal rilascio del cedolino; mentre il permesso per protezione sussidiaria richiede un tempo più lungo (dai 3 ai 4 mesi secondo informazioni date dalla Questura in alcuni casi, in verità, anche un anno) perché in formato elettronico».

Meno evidenti, invece, le distanze dei tempi di rilascio relativamente alla tipologia di questura: circa il 32% delle questure con un alto numero di richiedenti rilascia il permesso in un periodo compreso tra i 21 e i 60 giorni, e il 16% tra i 3 e i 5 mesi. Le questure con un basso numero di richiedenti nel 39% dei casi rilasciano il permesso tra i 21 e i 60 giorni e il 19% tra i 3 e i 5 mesi (Figura 10).

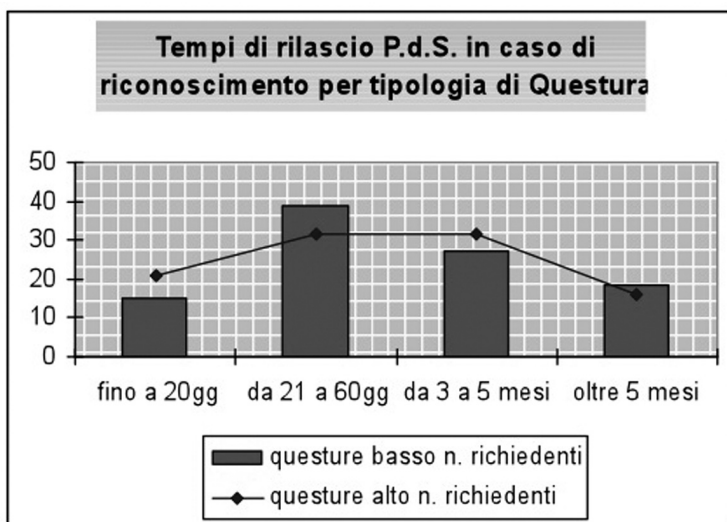


Figura 10

Rilascio del titolo di viaggio

Per il rilascio del titolo di viaggio, la casistica che risulta dalle risposte alle schede di monitoraggio è eterogenea; il rilascio viene infatti condizionato da più fattori. In alcuni casi, i titolari di protezione sussidiaria ed umanitaria debbono presentare semplicemente una dichiarazione di impossibilità a ricevere il passaporto presso la propria ambasciata, mentre, in altri casi, viene richiesto un documento dell'ambasciata stessa che dichiari di non poter rilasciare il passaporto. Più spesso sembrerebbero esserci differenze di trattamento da nazionalità a nazionalità: in generale, ai somali e agli etiopi non verrebbe richiesta alcuna dichiarazione, mentre per altre nazionalità, come Nigeria, Sudan, Congo e Costa d'Avorio, il titolo di viaggio non viene rilasciato in ogni caso. In altri casi ancora, le questure applicano prassi differenti a seconda che si tratti di protezione sussidiaria o umanitaria. Si fa notare che in taluni casi, dalle risposte date alla scheda di monitoraggio, è emersa anche la difficoltà delle questure di rilasciare il titolo di viaggio per indisponibilità del documento cartaceo.

Il rilascio del titolo di viaggio nell'11% dei casi avviene entro 20 giorni, il restante 89% va dai due mesi fino a un anno di attesa.

Non esiste dunque una prassi omogenea. Alcune questure rilasciano il titolo su richiesta. Altre lo negano di fatto. Alcune richiedono, come condizione per il rilascio, un diniego scritto da parte delle autorità consolari competenti. Altre accettano l'autocertificazione dell'impossibilità di averlo o di potersi recare presso la propria ambasciata.

Le numerose difformità sarebbero facilmente superabili qualora la disposizione di cui all'art. 24 del decreto legislativo n. 251/2007 venisse interpretata dalle questure in modo uniforme circa le fondate ragioni che non consentono al titolare della protezione sussidiaria di rivolgersi alle autorità diplomatiche del paese di provenienza.

seconda parte

La procedura per riconoscimento della protezione internazionale: il punto di vista degli operatori sul campo

La struttura di questa seconda parte del Quaderno è conforme agli spunti che sono stati rilevati dagli operatori nello svolgimento delle attività quotidiane. Le nuove norme in materia di pubblica sicurezza hanno di fatto reso meno utilizzabili prassi instaurate con gli enti amministrativi che spesso, invece, avevano facilitato le procedure poste in capo ai migranti.

Se è vero che i comportamenti consuetudinari costituiscono il “tallone di Achille” di ogni apparato di leggi, gli stessi sono di fatto un punto di forza per l’operatore che si trova a districare rompicapo burocratici. La rappresentazione in progress che viene descritta permette di focalizzare l’attenzione su una serie di evidenze che possono costituire spunto critico di attenzione. Nelle pagine che seguono sono espresse dagli autori considerazioni sulla applicabilità della tutela dei diritti dei richiedenti protezione internazionale. I punti sui quali è stata focalizzata l’attenzione sono legati ad intere fasi della procedura per la richiesta di protezione internazionale: tempi di permanenza all’interno dei CARA (sia in termini di tempo necessario per l’identificazione, che in termini di accoglienza in attesa dell’audizione); identificazione circa la responsabilità della gestione del richiedente protezione internazionale e l’evoluzione della sua domanda.

Il ritardo che si verifica in alcune Questure circa i tempi di verbalizzazione, mette in seria difficoltà il richiedente protezione internazionale, il quale circola

sul territorio dello Stato soltanto con un invito a presentarsi presso gli uffici amministrativi competenti. Il richiedente permane sul territorio dello Stato senza alcun titolo validamente spendibile, senza alcun diritto validamente riconosciuto, senza alcuna possibilità di organizzare una progettualità di vita, anche se richiedente protezione. Situazione non dissimile è stata rilevata nei confronti dei richiedenti che, ricevono un attestato nominativo rilasciato dalla Questura, non supportato dalla formalizzazione della domanda di protezione internazionale. La richiesta di protezione internazionale in realtà non è registrata in alcuna Questura e, non essendoci alcuna formalizzazione, non si può procedere ad alcuna intervista presso la Commissione territoriale eventualmente competente.

In merito ai tempi di rilascio del titolo di viaggio a beneficiari di protezione sussidiaria, non esiste un modulo comportamentale omogeneo adottato in materia all'interno delle Questure. L'articolo 24 del decreto legislativo n. 251/2007 si applica nel caso, e in presenza, di fondate ragioni che non consentono al titolare della protezione sussidiaria di rivolgersi alle autorità diplomatiche del paese di provenienza. Sembrerebbe che le questure interpretino spesso i termini fondate ragioni con svariate accezioni. Pertanto alcune questure richiedono come condizione per il rilascio del titolo di viaggio un diniego scritto da parte delle autorità consolari competenti, altre invece accettano l'autocertificazione dell'impossibilità di avere il passaporto dalla propria ambasciata o di potersi recare presso la propria ambasciata denunciandosi sul territorio. Come ben noto il presupposto della richiesta di protezione internazionale coinvolge il timore da parte del richiedente di essere perseguitato, includendo spesso in tale timore il fatto che l'agente persecutore possa essere lo Stato di appartenenza. Per tale motivo risulterebbe essere rischioso, oltre che poco appropriato in un Paese che riconosce lo status di protezione sussidiaria, far esporre il titolare al rischio di essere identificato proprio dallo Stato dal quale è fuggito.

Più in generale la procedura di asilo e la sua evoluzione hanno risentito di quanto si è verificato nel corso degli anni. Si fa riferimento in particolare al rilevante numero di arrivi via mare, eccezionale nel corso dell'anno 2008, nonché alle necessità sempre diverse emerse dai richiedenti protezione.

L'obiettivo metodologico deve essere quello di semplificare e migliorare il processo di erogazione del servizio di accoglienza e sviluppare un adeguato avvio all'integrazione, anche per i richiedenti protezione internazionale che hanno una situazione amministrativa ancora in fieri. Si pensi, per esempio, al disagio provocato dai tempi di attesa nel caso del richiedente protezione internazionale denegato e ricorrente, al quale non venga rilasciato dagli uffici amministrativi preposti il permesso di soggiorno, con l'accezione attività lavorativa, in mancanza di un raccordo tra il cosiddetto "decreto procedure" e il "decreto accoglienza".

La raccolta dei contributi che seguono fotografa una realtà in divenire dal punto di vista normativo, ma statica se posta in relazione al dettaglio personale del singolo e alle effettive garanzie di protezione.

La seconda parte del Quaderno raccoglie sei contributi redatti da operatori sul campo, coinvolti in progetti territoriali dello SPRAR o impegnati in interventi presso i cosiddetti CARA (centri governativi per richiedenti asilo e rifugiati).

Le loro analisi – trattate con il pragmatismo di chi opera quotidianamente al fianco di richiedenti e titolari di protezione – affrontano temi differenti, secondo un ideale percorso lungo l'iter della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Nelle pagine che seguono, pertanto, vengono presentate riflessioni sulla normativa relativa ai casi e alle tipologie di accoglienza, sulle criticità della stessa procedura, nonché sulle questioni emergenti dalle conseguenze dell'applicazione del cosiddetto regolamento Dublino II e dalla richiesta di rilascio di titoli di viaggio.

I temi qui proposti non esauriscono di certo gli elementi oggetto di riflessione, tantomeno rappresentano l'interesse del lavoro condotto dai tanti operatori dello SPRAR. Come la stessa collana dei "Quaderni del Servizio centrale" si propone, i contributi che seguono vogliono essere da spunto per riflettere sulle modalità di rafforzamento degli interventi di tutela e di protezione. E come tali si auspica possano essere letti e interpretati.

Evoluzione e criticità della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, dalla normativa alla prassi

Negli ultimi anni si è assistito a una innegabile evoluzione della procedura di asilo.

Nel periodo in cui la materia è stata disciplinata dall'art. 1 della cosiddetta legge Martelli⁹ gli asilanti si scontravano con una serie di problematiche che limitavano in concreto i loro diritti.

Infatti la procedura prevista si scontrava con l'impossibilità per la sola Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato di far fronte a tutte le richieste presentate sul territorio nazionale, con grande dilatazione dei tempi di attesa per la sospirata audizione presso l'organo decidente.

Generalmente il richiedente asilo poteva attendere la conclusione della procedura per circa due anni e mezzo dalla presentazione dell'istanza, con casi estremi arrivati a quattro anni.

Inoltre, durante tutto il predetto periodo, non gli era consentito di lavorare né di ricevere alcun contributo se non il sussidio di denaro di 17,56 euro al giorno per un massimo di 45 giorni.

Sono sufficienti questi due dati per evidenziare l'inadeguatezza del vecchio sistema a garantire i diritti di base a tutela della dignità di chi fugge da guerre e persecuzioni.

Con gli articoli 31 e 32 della Legge n.189 del 2002, il legislatore è intervenuto sulle disposizioni contenute nel decreto legge n.416/1989, convertito dalla legge n.39/1990.

di Marco D'Antonio, avvocato e consulente per i progetti dello SPRAR dei comuni di San Pietro Vernotico, di Trepuzzi e di Galatina.

9 Legge n. 39/1990

Nella relazione di accompagnamento al disegno di legge del Governo viene affermato che la nuova disciplina mira a "risolvere il problema costituito dalle domande di asilo realmente strumentali" e d'altra parte, la medesima relazione afferma la provvisorietà della nuova disciplina per adeguarsi successivamente alle procedure minime stabilite per tutti i Paesi dell'Unione europea.

La suddetta legge quindi non nega il diritto di chiedere asilo, però introduce una serie di regole che restringono l'esercizio di tale diritto, ad esempio con l'introduzione di due differenti procedure fra cui quella semplificata, con contestuale trattenimento obbligatorio, per i casi di soggiorno o ingresso irregolare, che rappresentano l'80% dei richiedenti asilo non esistendo canali di ingresso legale nel nostro paese e che non ha nulla a che vedere con il merito della richiesta di asilo.

Nel corso del 2008, però, sono entrati in vigore due importanti decreti in materia di asilo: il cosiddetto "decreto qualifiche" - decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 - di attuazione della direttiva 2004/83/CE del Consiglio 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, entrato in vigore il 19 gennaio 2008 ed il "decreto procedure" - decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 - di attuazione della direttiva 2005/85/CE del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, entrato in vigore il 2 marzo 2008: questo decreto ha subito modifiche ed integrazioni a seguito dell'entrata in vigore, il 5 novembre 2008, del decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159.

In virtù delle modifiche legislative si deve registrare la drastica diminuzione dei tempi di attesa per l'audizione presso la Commissione, considerato che ne sono state istituite dieci, ciascuna con un proprio territorio di competenza.

Anche con le nuove modifiche, tuttavia, viene stabilita una accoglienza

obbligatoria nei centri di accoglienza governativi CARA per coloro che chiedono asilo in posizione di soggiorno o ingresso irregolare, casi che, come già detto, rappresentano la maggior parte degli asilanti.

Tra le novità positive della nuova disciplina si deve annoverare la possibilità per gli avvocati di presenziare all'intervista presso la Commissione, l'effetto sospensivo del ricorso avverso la decisione della Commissione, tranne però che nelle ipotesi stabilite dall'art. 22 comma 2 e 32 comma 1 lett. b-bis e mai in appello, le procedure previste per i minori non accompagnati richiedenti asilo, la possibilità di assicurare l'accoglienza nella rete dello SPRAR a persone appartenenti a categorie vulnerabili e la nuova regolamentazione della protezione sussidiaria.

Preme, tuttavia, soffermarsi brevemente su due questioni che non hanno trovato una adeguata disciplina.

La prima è l'attuazione dell'art. 10 c. 3 della Costituzione italiana, che contiene una nozione di asilo estremamente attuale, rispetto alla quale solo la giurisprudenza ha potuto colmare le lacune legislative sciogliendo i dubbi in ordine alla giurisdizione del giudice ordinario, al rito da applicare, alla prova dei presupposti ed ai requisiti richiesti per il riconoscimento del diritto.

Rimane però insoluto il problema del contenuto da dare all'asilo costituzionale, primo fra tutti, al tipo di permesso di soggiorno da rilasciare.

L'altra questione riguarda la drastica diminuzione delle richieste di protezione nel corso del 2009, dovuta da un lato alla politica dei respingimenti, sia in mare che ai valichi di frontiera, dall'altro lato alla rafforzata attività di controllo delle coste libiche.

Resta, quindi, il problema di fondo che non esiste un canale legalizzato di ingresso in Italia, o più in generale in Europa, per chiedere asilo.

Agli asilanti, quindi, non resta che affidarsi ad organizzazioni criminali senza scrupoli. Attualmente, a coloro che cercano di giungere un paese in cui

vivere lontani da guerre, soprusi e vessazioni, o semplicemente per stabilirsi in un paese democratico, non siamo in grado di offrire alcuna opportunità legale, frustrando in tal modo il fondamento del diritto di asilo che è l'accesso alla procedura. Sempre più spesso, infatti, ci si trova di fronte a richiedenti asilo con alle spalle uno o più respingimenti.

Infine ci si vuole soffermare su alcune problematiche attinenti la procedura di asilo, dovute più a prassi che a disposizioni di legge. Ad esempio, nella consueta attività svolta per lo SPRAR, al momento dell'accoglienza dei richiedenti asilo, la prima attività da compiere è quella della richiesta di permesso di soggiorno presso la questura competente per territorio. Vi sono, però dei casi di persone che giungono prive del modello C3, senza avere la possibilità di sapere se ciò sia dovuto alla mancata redazione dello stesso o per non essere stato consegnato al richiedente. Questa situazione causa gravi ritardi e una serie di problematiche, tra cui la difficoltà a richiedere lo stesso permesso di soggiorno. L'attività più ovvia da fare in questi casi è quella di chiedere informazioni alla questura di provenienza, sia a mezzo fax o telefonicamente, ma questo diventa un serio ostacolo quando l'ufficio di polizia che si vuole contattare sia di una grande città, ad esempio Roma, o quello di province interessate da un numero considerevole di richieste di asilo, in questi casi i tentativi, nostri e delle stesse questure, possono durare anche molte settimane. Si deve evidenziare che alcune questure possono rimandare la verbalizzazione del richiedente asilo anche di qualche mese, rendendo impossibile stabilire il momento esatto della presentazione della istanza, essenziale per affrontare alcune questioni riguardanti ad esempio la corretta applicazione del regolamento Dublino, e frustrando, al contempo, lo scopo della nuova normativa che è quello di accelerare i tempi della procedura.

Lo stesso problema si pone per i casi di persone che giungono con le ricevute del permesso di soggiorno ed intendono chiedere l'aggiornamento presso la nuova questura di residenza. In questi casi il sistema computerizzato

del rinnovo non consente alle questura di nuova destinazione di prendere la richiesta se la vecchia questura non ha inserito nel sistema l'opzione "permesso consegnato". Anche in questo caso, diventa impresa ardua riuscire a contattare alcune questure per far compiere queste semplici attività. Le problematiche non sono di poco conto se consideriamo che a volte riguardano donne sole con minori o casi vulnerabili. Inoltre, persistono gli orientamenti di alcune amministrazioni di non riconoscere valore alle semplici ricevute di richiesta di permesso di soggiorno per ottenere l'accesso ai servizi o al rilascio di alcuni documenti come il codice fiscale o per ottenere l'iscrizione anagrafica. Ad esempio, riguardo il rilascio del codice fiscale, la cui importanza è forse pari a quella dello stesso permesso di soggiorno, è intervenuta una comunicazione di servizio n. 45 del 2008 della Direzione centrale delle entrate che ha portato alcune agenzie territoriali a rifiutarne il rilascio a persone in possesso della semplice ricevuta della richiesta di permesso di soggiorno e a ritenere la questura quale organo competente al rilascio del predetto documento. Ciò perché quest'ultima è dotata di un canale diretto che consente effettivamente l'attribuzione del codice fiscale ma tuttavia, va ribadito, non è stata stabilita una sua competenza esclusiva in materia. Questi problemi acquistano maggiore rilevanza quando i richiedenti e titolari di protezione sono in possesso della semplice ricevuta e la questura di riferimento non ha attribuito il sospirato documento fiscale e la pratica del rinnovo del permesso di soggiorno è bloccata per i problemi di cui sopra.

Con riferimento ai minori non accompagnati richiedenti la protezione internazionale particolare attenzione va posta alle procedure di accertamento della minore età. Negli ultimi mesi, infatti, si sono intensificati gli approdi di imbarcazioni sulle coste del Salento, provenienti dalla Grecia e spesso tra le persone rintracciate vi sono dei minori non accompagnati. E' divenuta prassi sottoporre i minori alla procedure di verifica dell'età anagrafica da loro dichiarata; nel territorio di Brindisi questo accertamento avviene presso il locale ospedale. Capita sovente, tuttavia, che gli accertamenti effettuati

presso l'ospedale Brindisino terminano con una certificazione in cui viene riportata la seguente locuzione: "maggiore degli anni 18", attestazione che non può ritenersi sufficiente per attribuire la maggiore età. Infatti, la circolare del 9 luglio 2007, firmata dal Ministro dell'Interno, introduce nuovi criteri al fine di accertare le generalità in caso di età incerta, per evitare il rischio di adottare erroneamente provvedimenti gravemente lesivi dei diritti dei minori. Le verifiche dell'età effettuate con la misurazione del polso, come nella fattispecie, hanno un margine di errore fino a due anni. Quindi con la sopra indicata direttiva viene introdotto il principio della presunzione della minore età in caso di perizia incerta. Considerato quindi il margine di errore di due anni, i ragazzi dovrebbero ricevere un trattamento da maggiorenni solo qualora la perizia dovesse stabilire una età superiore ai 20 anni e non quando risulta superiore ai 18, ma ciò non sempre avviene.

Si evidenzia, ancora, una recente problematica riguardante l'applicazione del Regolamento Dublino nei casi di riammissione dei richiedenti in Grecia. Su questo punto, a seguito, di un position paper di ACNUR pubblicato il 15 aprile 2008 in cui si esprimeva preoccupazione per il trattamento dei richiedenti asilo da parte paese ellenico, raccomandando ai governi europei l'applicazione dell'art 3 (2) del regolamento, si è formata una giurisprudenza costante del Tar Puglia sez. di Lecce, di sospensione delle decisioni di riammissione in Grecia. In questi casi, però, tra il provvedimento cautelare e la sentenza definitiva possono intervenire anche due o più anni. Il Ministero dell'Interno, Unità Dublino, ha adottato la prassi di attendere la sentenza definitiva del tribunale senza applicare l'art 3 (2) del Regolamento. Il punto è che da tale situazione derivano alcune problematiche di non facile soluzione riguardanti: 1) il diritto dei casi Dublino di poter svolgere attività lavorativa dopo sei mesi dalla richiesta di protezione ai sensi dell'art. 11 del D. Lgs. n. 140/2005; 2) se, in attesa della sentenza definitiva e decorsi i sei mesi, decadono le misure di accoglienza. Avviene, infatti, che, dopo il predetto periodo di ospitalità presso il CARA di Restinco, queste ultime vengano

revocate.

Da ultimo occorre soffermarsi sui ricorsi avverso il diniego della protezione internazionale. Sul punto, infatti, è opportuno chiedersi se attualmente tale diritto sia effettivamente rispettato. Infatti, per quanto riguarda la situazione del tribunale di Bari vi sono alcune circostanze che, a parere dello scrivente, destano alcune perplessità. Infatti, è divenuta prassi del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Bari di rigettare, con formule standard, la gran parte delle richieste di ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Limitare in tal modo l'accesso al gratuito patrocinio, senza una effettiva valutazione della fondatezza del ricorso, significa ledere il diritto di difesa, in particolare per i richiedenti asilo che di regola sono privi di mezzi di sussistenza. Sarebbe, poi, interessante conoscere le statistiche di accoglimento dei ricorsi, ma pare che presso il predetto tribunale i casi di rigetto rappresentino la quasi totalità delle opposizioni. Inoltre, nella fase istruttoria si fa raramente ricorso alla figura del mediatore linguistico-interculturale e i richiedenti asilo vengono ascoltati personalmente solo di rado, frustrando, in tal modo, la ricerca della prova che dovrebbe vedere quale parte attiva lo stesso Giudice procedente, così come richiesto dalla particolarità del rito e ribadito dalla Cassazione a Sezioni Unite.

I casi di accoglienza: le disposizioni di due decreti legislativi

Per comprendere il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, è necessario innanzitutto conoscere in base a quale normativa interna gli stessi sono ospitati all'interno dei CDA (Centri di accoglienza) o dei CARA (Centri di accoglienza per richiedenti asilo).

Le norme basilari dell'accoglienza sono costituite da:

1) Decreto legislativo n. 25/2008¹⁰, che all'articolo 20 recita:

«1. Il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda.

2. Il richiedente è ospitato in un centro di accoglienza richiedenti asilo nei seguenti casi: a) quando è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti; b) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo; c) quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare; d)[soppresso] omissis. 3. omissis. 4. omissis 5. omissis».

2) Decreto legislativo n.140/2005¹¹ che disciplina le norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri.

3) Circolare 22 ottobre 2005 ¹².

di Nicola Lonoce, direttore CIE - CARA di Restinco

10 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

11 In attuazione della direttiva 2003/9/CE.

12 Con protocollo 400/C/2005/1170/P/15.1.12, avente ad oggetto "Decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140 - Attuazione della direttiva 2003/9/CE" che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo.

Innanzitutto è utile chiarire un aspetto pratico rispetto alla terminologia utilizzata: in questo contributo si parlerà genericamente di “Centri” in quanto la distinzione di cui sopra tra Centri di accoglienza e Centri di accoglienza per richiedenti asilo è oggi quasi priva di significato pratico. In effetti lo straniero dovrebbe essere inizialmente ospitato in un Centro di accoglienza fino al momento in cui non manifesti la volontà di richiedere protezione in Italia (quindi per un massimo di 8 giorni, fatti salvi casi particolari). Successivamente alla presentazione della domanda il cittadino straniero dovrebbe essere spostato in un CARA.

In realtà, per una serie di ragioni che vanno dalla rapidità della richiesta di protezione rispetto all’arrivo in Italia alla difficoltà di gestire questi spostamenti verso Centri che hanno poi, sostanzialmente, le stesse caratteristiche, il Centro viene utilizzato in maniera indistinta quale Centro di accoglienza e Centro di accoglienza per richiedenti asilo, con il risultato che ciò che si dirà appresso si svolge all’interno della stessa struttura fisica.

L’art. 5 del decreto legislativo n. 140/2005 prevede che il richiedente asilo sia ospitato presso i Centri “per il tempo stabilito e secondo le disposizioni del regolamento” (comma 1), e comunque se egli, dopo il rilascio del permesso di soggiorno, “risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute e per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i suoi familiari, alle misure di accoglienza, secondo le norme del presente decreto” (comma 2). Tale accertamento circa la insufficienza dei mezzi di sussistenza, effettuato dalla prefettura UTG, dà accesso ai Centri ai richiedenti per un periodo massimo di 6 mesi, a condizione che egli dimostri “che ha presentato la domanda di asilo, entro il termine previsto dall’articolo 5, comma 2, del testo unico (ossia 8 giorni), decorrente dall’ingresso nel territorio nazionale. Nel caso in cui il richiedente sia soggiornante legalmente nel territorio nazionale ad altro titolo,

il suddetto termine decorre dal verificarsi dei motivi di persecuzione addotti nella domanda" (comma 3 e 4). In ogni caso le misure di accoglienza cessano nel momento in cui il richiedente riceve "la comunicazione della decisione sulla domanda di asilo" (comma 6).

Chiuderebbe il sistema il comma 7 dell'art. 5 del medesimo decreto legislativo 140, ai sensi del quale "in caso di ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto della domanda d'asilo, il ricorrente autorizzato a soggiornare sul territorio nazionale ha accesso all'accoglienza solo per il periodo in cui non gli è consentito il lavoro, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, ovvero nel caso in cui le condizioni fisiche non gli consentano il lavoro".

A prescindere dal tempo successivo nel quale tali norme sono state emanate, oggi certamente siamo in presenza di un coacervo normativo al quale è sfuggito qualche particolare.

In primo luogo sembra che la lettera delle norme si distingua in quanto a forza applicativa a seconda che ci si trovi nelle ipotesi di cui all'art. 20 del decreto legislativo n.25/2008 o in quella di cui all'art. 5 del decreto n. 140/2005.

L'art. 20 del D. Lgs 25/2008, dopo aver indicato al comma 1 e 2 chi siano i soggetti destinatari dell'ospitalità nei Centri, chiarisce che "Il richiedente è ospitato in un centro di accoglienza" facendo sorgere in alcuni osservatori il dubbio che si tratti di una ospitalità forzata, ossia di un luogo nel quale il richiedente "si deve" recare piuttosto che di un luogo nel quale gli viene offerta la possibilità di recarsi. Questa impressione sembra essere fugata dalla lettera del successivo art. 6 del D. Lgs. 140/2005, che al comma 1 prevede che "Nelle ipotesi di cui all'articolo 5, comma 2, il richiedente asilo, ai fini dell'accesso alle misure di accoglienza per sé e per i propri familiari, redige apposita richiesta, previa dichiarazione, al momento della presentazione della domanda, di essere privo di mezzi sufficienti di sussistenza".

In ogni caso tale forma di ospitalità dovrebbe avere un suo naturale termine ai sensi del comma 3 dello stesso articolo, per il quale

“Nel caso di cui al comma 2, lettera a), il richiedente è ospitato nel centro per il tempo strettamente necessario agli adempimenti ivi previsti e, in ogni caso, per un periodo non superiore a venti giorni. Negli altri casi il richiedente è ospitato nel centro per il tempo strettamente necessario all’esame della domanda innanzi alla commissione territoriale e, in ogni caso, per un periodo non superiore a trentacinque giorni. Allo scadere del periodo di accoglienza al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo valido tre mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda”.

La prassi applicativa di queste norme è però parzialmente differente e ciò perché i termini per l’esame delle domande di protezione eccedono regolarmente, e di gran lunga, i termini previsti dall’art. 20, comma 3, con il risultato che, se si dovesse seguire pedissequamente il testo della norma, si metterebbero fuori dai Centri tutti i richiedenti protezione molto prima che gli stessi siano stati sentiti in Commissione territoriale e, molto spesso, con la pratica impossibilità di reperirli, data la mancanza di mezzi di sostentamento e di domicilio eleggibile al di fuori del Centro.

Sicché il ricorso all’art. 5 del decreto legislativo n. 140/2005 è praticamente automatico, con il prolungamento dell’accoglienza generalizzato fino alla fine del 6° mese. Diversa è magari la prassi applicativa che dà il “la” a tale prolungamento, ove alcune questure e prefetture richiedono che il richiedente compili una vera e propria domanda di prolungamento dell’ospitalità autocertificando di non essere in possesso di mezzi di sostentamento, altre considerano invece lo status di richiedente quale dichiarazione che ha in re ipsa la dichiarazione di mancanza di mezzi di sostentamento e quindi non vi sarebbe bisogno di una dichiarazione separata per il prolungamento.

Sembra quindi essere uno dei principi cardine dell’ospitalità nei Centri, oltre alla ovvia circostanza di essere un richiedente protezione, anche la mancanza

di mezzi di sostentamento. Qual è il momento in cui è accertabile da parte delle prefetture se non il possesso di mezzi di sostentamento quantomeno l'esistenza delle condizioni atte a procurarseli? Evidentemente il momento in cui questi soggetti possono esercitare attività lavorativa ai sensi dell'art. 11 dello stesso D. Lgs. 140, che al comma 1 recita

“Qualora la decisione sulla domanda di asilo non venga adottata entro sei mesi dalla presentazione della domanda ed il ritardo non possa essere attribuito al richiedente asilo, il permesso di soggiorno per richiesta asilo e' rinnovato per la durata di sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento”.

Ma se così è, cosa accade ai cosiddetti “Casi Dublino”? Si ricorda che con tale espressione si indicano tutti quei richiedenti asilo per i quali pende accertamento ai sensi del regolamento comunitario denominato Dublino II su quale sia il Paese firmatario competente ad esaminare la loro domanda. Tale convenzione prevede che, fatti salvi i casi nei quali gli Stati hanno facoltà di esaminare comunque la domanda con il consenso del richiedente (ovvero nei casi previsti dalla legislazione nazionale, art.3, comma 4, in tal caso ogni Stato può decidere, spinto da motivi umanitari, in particolare di carattere familiare o culturale, di esaminare la domanda di asilo, anche quando non gli compete in base alla Convenzione).

In tali casi si registra una stortura del sistema, in quanto, se la possibilità di esercitare attività lavorativa dopo il sesto mese dalla richiesta di asilo senza che si sia concluso l'iter apre le porte della indipendenza economica ai “normali” richiedenti asilo, tale possibilità è però preclusa ai casi Dublino in quanto i tempi di attesa della risposta dell'Unità Dublino in ordine alla competenza o meno dell'Italia crea una sorta di “limbo giuridico” dopo il quale riprendono a decorrere i termini per la convocazione da parte della Commissione territoriale.

Si può dire che ci si trova in un caso di vero e proprio vuoto normativo che si ritorce però contro il richiedente, in quanto alla stessa prassi applicativa dimostra come non venga rilasciato un permesso che gli consenta di svolgere attività lavorativa ed è quindi fondato il rischio che i casi Dublino, o in attesa di risposta dall'Unità Dublino circa la competenza dell'Italia, o destinatari di un provvedimento di sospensione dell'invio verso il Paese ritenuto competente, siano privi di mezzi di sostentamento anche dopo la scadenza del sesto mese di permanenza nel Centro e pertanto, se per loro non si verifica il momento interruttivo previsto dall'art. 11 comma 1, a parere di chi scrive, non sarebbe del tutto infondato estendere il periodo di accoglienza a questi soggetti dopo il sesto mese e fino al momento in cui non saranno nelle condizioni giuridiche di svolgere attività lavorativa, in quanto non contrastante con la ratio di fondo dei comma 2 e 3 dell'art. 4 e 1 dell'art. 11 del decreto legislativo n.140/2005.

L'accoglienza tra norme, pratiche e procedure

L'esperienza del progetto SPRAR del comune di Modena

Premessa – L'evoluzione delle procedure e il Progetto SPRAR del comune di Modena

Il progetto SPRAR del comune di Modena si è riorganizzato nel tempo cercando di rispondere ai cambiamenti introdotti dalle innovazioni normative in materia di protezione internazionale, dalle prime intervenute nel 2005¹³ al recepimento delle direttive europee in materia di "qualifiche" e "procedure" nel 2008.

Le norme hanno definito competenze e responsabilità precise in capo a questura, prefettura e (in ultima istanza) comune per l'accesso alla procedura di richiesta di protezione internazionale e l'accesso all'accoglienza dei richiedenti, ponendo come priorità a livello territoriale la costruzione di sinergie efficaci tra questi soggetti istituzionali.

Fin dal 2005, l'accesso dei richiedenti protezione al Sistema di accoglienza, sul territorio di Modena, è avvenuto esclusivamente tramite la prefettura, a seguito di richiesta esplicitata in questura contestualmente alla formalizzazione della domanda. La collaborazione tra le istituzioni ha permesso di non considerare ostativo il limite degli otto giorni previsto dal decreto legislativo n. 140/2005, quando non imputabile al richiedente.

Parallelamente, l'introduzione dei casi di trattenimento/accolgienza nei centri governativi (CDI poi CARA, CIE) ha significato l'arrivo e la permanenza sul territorio di un numero significativo di titolari di protezione (e dei diritti connessi a tali status) in uscita dai centri stessi ma generalmente privi di residenza,

di Equipe del Progetto Rifugiati, progetto SPRAR del comune di Modena

13 Il DPR n.303/2004, regolamento di attuazione della legge n. 189/2002; il decreto legislativo n. 140/2005.

requisito fondamentale per l'accesso ai servizi sociali e sanitari territoriali. Per questo, si è ritenuto opportuno riorganizzare il progetto SPRAR con l'apertura di uno Sportello di Orientamento specifico inizialmente pensato per raccogliere in lista di attesa le numerose richieste di accesso al Sistema di accoglienza dei titolari di protezione (riuscendo ad assorbire non più del 25% delle richieste su base annua) e per fornire orientamento normativo e sui servizi del territorio. Per queste persone, oltre all'accoglienza nel progetto SPRAR, il comune ha attivato nella misura possibile gli strumenti previsti dalla programmazione socio sanitaria locale anche per non residenti: i programmi di contrasto alla povertà (Protocollo operativo con il centro d'ascolto Caritas, convenzione con l'associazione Porta Aperta per la fornitura di beni di prima necessità, servizio mensa e docce, accoglienza adulti in condizioni di grave disagio).

Con l'attuazione delle cosiddette direttive "qualifiche" e "procedure" nel 2008, si è rafforzata la necessità di fornire informazioni e orientamento ai richiedenti e titolari di protezione, inseriti o meno in accoglienza, così come ai soggetti privati o ai servizi pubblici del territorio, rispetto ai contenuti della protezione, alle tipologie di permessi di soggiorno, alle garanzie connesse a tutte le fasi della procedura. Almeno nella prima fase di entrata in vigore delle norme si è verificato inoltre un incremento delle domande di protezione provenienti dal CIE di Modena, con conseguente dilatazione dei tempi per la formalizzazione della domanda delle persone non trattenute. Si è quindi puntato a consolidare ulteriormente, questa volta su base formale, la sinergia tra i soggetti istituzionali, coerentemente con le competenze stabilite dalle procedure, giungendo alla firma di un protocollo d'intesa tra questura, prefettura e comune di Modena. Il protocollo definisce una procedura di accesso a misure temporanee di accoglienza per richiedenti protezione in condizioni di fragilità anche prima della formalizzazione della domanda, ai sensi della Legge 29 dicembre 1995, n. 563 (cosiddetta legge Puglia), a seguito di una co-valutazione da parte del progetto SPRAR e della prefettura. Sempre nel protocollo, viene esplicitata la funzione di orientamento e supporto

dello sportello SPRAR, in stretta relazione con l'ufficio immigrazione della questura, per la formalizzazione della domanda (informazione sulla normativa, supporto nella compilazione del modello C3, cogestione degli appuntamenti in questura, servizio di mediazione linguistico culturale).

Di seguito proponiamo una descrizione più specifica dei servizi dello Sportello di Orientamento SPRAR.

Descrizione dei servizi di orientamento e prassi nel territorio di Modena

Accesso alla procedura

Le persone che intendono presentare domanda di protezione internazionale nel territorio si possono recare presso la questura di Modena per la verbalizzazione solo su appuntamento, che è possibile chiedere presso lo Sportello di Orientamento SPRAR del comune di Modena o l'associazione ARCI Milinda, nel caso la propria istanza non sia già stata avviata da un legale di fiducia.

L'appuntamento presso la questura di Modena richiede attualmente dei tempi di attesa pari a circa uno o due mesi.

Attività del Centro Stranieri, Progetto Rifugiati - SPRAR del comune di Modena

Lo Sportello di Orientamento del Progetto Rifugiati – SPRAR del comune di Modena, è aperto alle persone non inserite in accoglienza nella giornata di giovedì dalle 9.00 alle 13 e dalle 14.00 alle 18.00, presso il Centro Stranieri del comune e offre i seguenti servizi:

- informazioni circa il rilascio e rinnovo documenti: permesso di soggiorno, titolo di viaggio, tessera sanitaria (modalità di accesso agli uffici della questura), informazioni su tempi di rilascio e ritardi nella

consegna degli originali;

- aiuto nella compilazione della modulistica (Mod. 210, richiesta titolo/documento di viaggio);
- informazioni circa i servizi presenti sul territorio (SAUB, Anagrafe, Agenzia delle Entrate, Patronati, Tribunale, Sindacati, Caritas, Associazione Milinda, Centro Territoriale Permanente, enti di formazione, servizi per l'impiego);
- informazioni circa le varie tipologie di permesso di soggiorno in merito alla durata ed ai diritti garantiti ai titolari: possibilità di svolgere attività lavorativa, assistenza sanitaria, previdenza sociale, studio, possibilità di uscire dal territorio dello stato, ricongiungimento familiare, matrimonio, cittadinanza, pubblico impiego;
- orientamento alla procedura per la richiesta di protezione internazionale e informazioni in tutte le fasi della medesima, dalla presentazione presso la questura al ricorso in caso di esito negativo. Supporto nella eventuale richiesta di informazioni aggiuntive/ documentazione/ rettifiche/ estensioni/ rinvocazioni presso le Commissioni territoriali o presso la Commissione nazionale o altri soggetti istituzionali.

L'orientamento alla procedura per la richiesta di protezione internazionale e alla normativa vigente viene garantita con incontri a tutti i soggetti pubblici o privati del territorio che ne facciano richiesta.

Lo Sportello offre il servizio di orientamento a persone adulte. Nel caso si rivolgano al Centro stranieri minori che intendono presentare domanda di protezione internazionale, questi sono presi in carico dal Servizio Sociale - Area Minori sia per la tutela che per la formalizzazione della domanda di protezione internazionale.

Presso lo sportello SPRAR, nella giornata di apertura e/o in successivi appuntamenti, vengono fornite le informazioni relative alle diverse fasi della

procedura e uffici coinvolti, alle verifiche EURODAC, alla possibilità di invio ai CARA o trattenimento nel CIE, all'accoglienza nella rete SPRAR e sono fornite le informazioni su tempi e accesso a eventuali rimedi giurisdizionali nelle varie fasi della procedura.

La persona viene informata in merito alla denuncia da parte della polizia di Stato ai sensi dell'articolo 1 bis del Testo unico sull'immigrazione contestuale alla presentazione della domanda di protezione.

Se la persona conferma la volontà di presentare domanda di protezione l'operatore procede ad informare la questura e chiede l'appuntamento per la verbalizzazione, telefonicamente e/o tramite posta elettronica e l'ufficio consegna alla persona un foglio con indicato il successivo appuntamento presso il Centro stranieri, indicando che la persona è in attesa di presentare domanda di protezione.

Tramite colloqui su appuntamento è possibile attivare il servizio di mediazione linguistico culturale.

Se la persona lo richiede, in appuntamenti successivi, il servizio può fornire un accompagnamento alla redazione della memoria personale, informazioni in merito alla certificazione di eventuali torture subite e si rende disponibile per la compilazione del modello C3 alla presenza del mediatore come previsto dal Protocollo.

Verbalizzazione della domanda di protezione internazionale

Nel giorno concordato per la verbalizzazione la questura di Modena avvia la procedura per la richiesta di protezione, mettendo a disposizione la presenza di un funzionario di polizia e una agente per la raccolta della domanda da parte di donne.

Nello stesso giorno la questura provvede alla preparazione di documenti e

moduli e procede al fotosegnalamento. Alla persona è rilasciata copia di ogni documento firmato nella fase di verbalizzazione, compreso il modello C3.

Se, in seguito alle verifiche EURODAC e AFIS, i controlli risultano negativi provvede, il giorno successivo, alla eventuale raccolta della domanda di accoglienza ex decreto legislativo n.140/2005, al rilascio del permesso di soggiorno (nel caso la persona rimanga a Modena) e fissa il giorno dell'intervista presso la Commissione territoriale di Torino. Se la persona è inviata ad altro progetto della rete SPRAR la questura rilascia l'attestato nominativo e la persona è invitata a presentare richiesta di permesso di soggiorno all'arrivo nel progetto di accoglienza.

Nel caso i controlli EURODAC risultino positivi la richiesta di protezione non viene inoltrata alla Commissione di Torino fino a quando l'Unità Dublino non invia comunicazione in merito allo Stato competente. Nei tempi di attesa alla persona viene rilasciato un permesso Dublino e, se sussistono i requisiti, si procede con l'accoglienza nella rete SPRAR.

Nei casi di invio ai CARA o ai CIE i soggetti referenti sono la questura e la prefettura.

Accesso alle misure di accoglienza

Come previsto dal decreto legislativo n.140/2005, nel caso in cui non sia disposto l'invio ad un centro collettivo, la persona è invitata a recarsi presso la prefettura di Modena che riceve comunicazione della richiesta di accoglienza e effettua un colloquio di valutazione dei mezzi di sussistenza. Se ne sussistono i requisiti, la prefettura invia la richiesta al Servizio centrale per la ricerca di un posto disponibile nella rete di accoglienza. Qualora possibile la persona viene accolta entro pochi giorni nel progetto SPRAR di Modena. Nel caso in cui non sia possibile individuare un posto la prefettura informa della possibilità di fare richiesta del contributo di assistenza.

Tempi di rilascio del permesso di soggiorno

In base all'esperienza relativa ai beneficiari SPRAR di Modena, i tempi di rilascio del primo permesso per richiesta asilo sono in media di uno o due mesi.

I tempi più rapidi di definizione della procedura, almeno per quanto riguarda l'intervista in Commissione territoriale e la notifica della risposta, non rendono comune il rilascio di permesso di soggiorno per richiesta asilo con possibilità di svolgere attività lavorativa. Gli aventi diritto sono solitamente persone che ricorrono avverso il diniego. In questi casi la questura di Modena non procede celermente al rilascio del permesso originale e le persone rimangono di fatto in possesso della sola ricevuta di rinnovo, per tutto il tempo del ricorso. La motivazione addotta dalla questura è la mancanza di meccanismi di notifica degli esiti del ricorso dal tribunale alla questura stessa.

Accoglienza in attesa di formalizzazione della domanda di protezione internazionale

Le persone che fanno richiesta di accoglienza al momento dell'accesso allo sportello di orientamento SPRAR vengono informate che l'accesso alla rete dei progetti di accoglienza SPRAR è possibile solo dopo la verbalizzazione in questura, dove sarà redatta una dichiarazione di indigenza e la richiesta di accoglienza previa valutazione delle assistenti sociali della prefettura di Modena. In presenza di situazioni di grave disagio, il protocollo d'intesa prevede che, a seguito di una co-valutazione degli operatori SPRAR e delle AASS della prefettura, quest'ultima attivi misure di accoglienza temporanea precedenti alla verbalizzazione della domanda di protezione.

In particolare il protocollo intende tutelare le categorie più vulnerabili: nucleo con minori, donne sole e donne con minori e maschi adulti in condizioni di grave disagio.

Intervista presso la Commissione Territoriale di Torino

I tempi di attesa per l'audizione sono molto variabili.

Se gli accertamenti EURODAC richiedono l'invio della pratica presso l'Unità Dublin, per la decisione in merito allo Stato competente per la domanda di protezione, i tempi si allungano in modo considerevole fino a un massimo di un anno e mezzo prima di poter effettuare l'intervista in Commissione, pur essendo solo registrato un passaggio dalla Grecia.

Se non sono necessari gli accertamenti previsti dal regolamento Dublin II i tempi medi di attesa sono variabili da uno a cinque mesi. Quando la richiesta di protezione è stata presentata in altra questura e la pratica è trasferita come previsto dal decreto legislativo n. 140/2005, i tempi possono dilatarsi fino ad un anno.

L'audizione presso la Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Torino ha, secondo quanto riportato dalle persone accolte nel progetto, una durata tale da consentire un racconto adeguato dei motivi della fuga dal proprio paese, da due ore fino a un massimo di quattro.

L'intervista avviene sempre in presenza di un interprete. Abbiamo ricevuto alcune segnalazioni di difficoltà nella comprensione, sempre segnalate al Servizio centrale.

In questi casi il servizio ha inviato una nota scritta facendo riferimento al verbale e alle richieste di rettifica dei contenuti riportati.

E' rilasciata al richiedente copia del verbale. Il verbale, nella maggioranza dei casi, riporta anche l'elenco dei documenti portati all'attenzione della commissione. Alle audizioni è solitamente presente un solo membro.

I tempi che intercorrono dalla data dell'intervista alla data della notifica della decisione variano da uno a tre mesi circa.

Le decisioni della commissione a differenza che negli anni passati, riportano motivazioni dettagliate e circostanziate per consentire di comprendere le valutazioni alla base della decisione, sia che si tratti di riconoscimento dello status di rifugiato, che della protezione sussidiaria e a maggior ragione se si tratta di una risposta negativa.

Al momento della notifica della decisione la questura di Modena:

1. In caso di risposta positiva alla persona viene rilasciato il certificato di riconoscimento dello status e la ricevuta del permesso per protezione sussidiaria o asilo politico e, dopo un'attesa pari a due/tre mesi, è rilasciato il permesso originale.
2. In caso di esito negativo la persona viene informata sulle modalità di impugnazione. Inoltre, viene notificato l'avvio di procedimento amministrativo per la revoca del permesso di soggiorno, che si considera poi sospeso in caso di presentazione di ricorso nei tempi previsti dalla normativa.
3. La questura provvede al rilascio del permesso per motivi umanitari quando raccomandato dalla Commissione.

Non si ha esperienza di casi in cui non sia stata accettata la richiesta di accesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato, anche in un caso di ricorso contro decisione della Commissione che non riteneva di riconoscere lo status di rifugiato ma aveva comunque riconosciuto la protezione sussidiaria.

Regolamento Dublino II: tempi e disagi per il benessere dei richiedenti protezione internazionale

Il regolamento del Consiglio europeo n. 343/2003 del 18 febbraio 2003 (noto come Dublino II) stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo. Il meccanismo previsto dallo stesso è alquanto lineare: solo uno Stato membro è competente all'esame di una domanda d'asilo presentata da un cittadino di Stato terzo; a tal riguardo sono previsti una serie di criteri, quasi gerarchicamente determinati, per stabilire il Paese competente.

La "procedura Dublino" viene avviata nel momento della verifica in EURODAC delle impronte digitali del richiedente protezione, andando a verificare un precedente fotosegnalamento in un altro Paese membro. Qualora ciò venga accertato, del caso viene investita l'Unità Dublino italiana, istituita presso il Ministero degli Interni in Roma. L'Unità ha il compito di contattare il Paese membro e, qualora ci siano tutti i presupposti, chiedere allo stesso una nuova presa in carico del richiedente protezione interessato; il tutto entro termini ben definiti ed assolutamente perentori: entro tre mesi (dalla presentazione della domanda) va formulata la richiesta di presa in carico ed entro due mesi dal ricevimento della richiesta lo Stato membro interpellato deve rispondere (artt. 17 e 18), pena il radicamento della competenza rispettivamente nell'uno o nell'altro Stato. L'art. 19 prevede, infine, il termine massimo di sei mesi per il trasferimento del richiedente protezione nel Paese membro competente.

Ebbene questi sono i tempi da tenere in considerazione ed entro i quali si sviluppano le vicende dei richiedenti protezione risultati positivi al sistema EURODAC: complessivamente, quindi, undici mesi di attesa - dal momento

di Sergio Trollo – coordinatore CIR Crotone

della richiesta di asilo - affinché l'intera procedura si concluda. A tali termini va ulteriormente sommato il periodo antecedente il fotosegnalamento (dal momento dell'arrivo in Italia) che in genere, mediamente, si aggira su un mese/un mese e mezzo.

Emblematico, per capire l'ampiezza e la portata del fenomeno in termini di ricadute ed effetti sui richiedenti protezione, è il caso del CPA/CARA S. Anna di Isola di Capo Rizzuto. Secondo gli ultimi dati rilevati nel maggio 2010 su una "popolazione" di 685 ospiti all'interno della struttura, ben 331 sono casi Dublino i quali sono in una sorta di "stand-by" da tre/quattro mesi. Questa situazione di assoluta incertezza si ripercuote, inevitabilmente, sia sullo stato di benessere dei richiedenti protezione, sia sulla effettività dell'intera procedura asilo.

Quanto al primo aspetto, non infrequenti sono purtroppo i casi in cui gli ospiti manifestano disturbi psichici o comportamentali, il tempo che scorre, senza avere notizie, è quasi sempre interpretato dagli stessi come sintomo di cattive notizie: l'incertezza del futuro, la speranza che via via diminuisce, la paura di essere rinviiati in un Paese terzo, in cui si teme di non poter ricevere una buona accoglienza e una sicurezza sulla procedura di protezione, sono i sentimenti che quotidianamente vivono. E' molto frequente sentire espressioni come "non dormo più la notte!" oppure "I'm confused!". In tale contesto, purtroppo, si sono verificati anche dei casi di autolesionismo, nella convinzione che ciò potesse, in qualche modo, incidere sui tempi di attesa.

Lo scenario che si percepisce nel centro di accoglienza a volte ha del surreale: gruppi di persone, riuniti per etnia, che vagano con lo sguardo triste, con gli occhi spenti e con i quali è quasi interrotta qualsiasi comunicazione. E ciò avviene anche nelle ipotesi in cui la procedura Dublino accerta poi, alla fine, che l'Italia è lo Stato competente.

Anche l'effettività della procedura asilo subisce degli effetti da tale situazione.

Molti sono i casi di richiedenti protezione che nelle more del procedimento abbandonano volontariamente il centro per cercare fortuna altrove, spesso anche all'estero, inconsapevoli (o forse sì) che comunque andranno ad alimentare ancora di più il circuito degli Stati interessati nella stessa "procedura Dublino". Sono stati, infatti, registrati alcuni casi di persone che avevano abbandonato il centro circa due anni fa, andati all'estero, quindi rientrati in Italia e nuovamente inviati nel medesimo centro governativo per riavviare la procedura.

Inoltre, è alquanto diffusa tra i richiedenti protezione la convinzione che la procedura abbia delle caratterizzazioni a livello locale, sia per quanto riguarda i tempi che per gli esiti della stessa. Vale a dire che ciò che accade nel centro Sant'Anna è diverso da quello che accade in un altro centro governativo e viceversa; e non sempre senza fondamento.

Sono stati registrati, infatti, nei mesi passati fenomeni di migrazioni quasi di massa verso Crotone di richiedenti (per la maggior parte afgani ed iracheni), provenienti da altre città italiane perché si era ingenerata (e non completamente a torto) la convinzione che a Crotone la procedura, sia Dublino che di merito, avesse un esito positivo. Quotidianamente gruppi di dieci/quindici persone si recavano spontaneamente alla locale questura per chiedere asilo. Questo fenomeno si è notevolmente attenuato, negli ultimi tempi, dopo che sono incominciate ad arrivare con più regolarità le risposte (negative) da parte dell'Unità Dublino.

Il passaparola tra i richiedenti è formidabile.

In sintesi, la (percepita) difformità della procedura all'interno dello Stato, nonché quella di merito circa il riconoscimento della protezione internazionale tra gli Stati membri (molti dei casi Dublino presenti nel centro, di nazionalità afgana o irachena, sono stati in precedenza denegati in Paesi europei quali la Norvegia, la Danimarca, la Germania, mentre qui ricevono quasi sempre almeno la protezione sussidiaria o umanitaria), determina anche il "flusso delle

migrazioni" e delle richieste di protezione.

Si verifica, dunque, nella pratica proprio l'esatto contrario di quanto voluto dalle normative comunitarie ed interne per evitare fenomeni del cosiddetto "asylum shopping", al quale solo una reale unificazione ed armonizzazione della procedura, tanto a livello nazionale quanto soprattutto tra gli Stati membri, potrà porre fine.

Il rilascio dei titoli di viaggio

L'esperienza del progetto SPRAR del comune di Catania

Nell'ordinamento interno il rilascio del titolo di viaggio per i titolari di protezione sussidiaria è stato disciplinato solo nel 2007 con il decreto legislativo n. 251 a seguito del recepimento della direttiva 2004/83/CE. Prima di tale data solo provvedimenti di rango secondario, la circolare del Ministero Affari Esteri n. 48 del 3 ottobre 1961 e la Circolare del Ministero dell'Interno del 24 febbraio 2003, avevano affrontato tale materia.

In particolare, la circolare del 1961 prevedeva la concessione del titolo di viaggio per cittadini stranieri, salvo i casi di urgente ed improrogabile necessità, solo dopo che l'interessato avesse provato di essere nell'impossibilità di ottenere un passaporto dalle autorità del suo Paese e di non avere pendenze verso la giustizia od obblighi verso la famiglia ed individuava i possibili beneficiari (quanti riconosciuti rifugiati in Italia sotto il mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati; persone cui le autorità Italiane avessero ritenuto opportuno rilasciare il detto titolo; apolidi, in attesa che fosse resa esecutiva, mediante ratifica, la Convenzione di New York del 18 settembre 1954, ed in sostituzione del certificato di identità per apolidi).

A differenza della prima, la circolare del 2003 del Ministero dell'Interno - chiarendo le disposizioni in merito al rinnovo dei permessi di soggiorno ex art. 5 com. 6 del Testo unico sull'immigrazione - solo de relato si occupava del rilascio del titolo di viaggio, limitandosi a richiamare la circolare del 1961.

La situazione cambia con il decreto legislativo n. 251/2007, con il quale, finalmente, nell'ordinamento italiano si tenta di disciplinare in maniera più organica la materia dell'asilo che fino ad allora era contenuta in una serie di norme disperse in vari provvedimenti legislativi.

di Angela Ghennet Lupo, CIR Catania

Anche nel decreto tuttavia si riscontra una disciplina poco puntuale in materia di rilascio del titolo di viaggio per i titolari di protezione sussidiaria, difatti l'art. 24 richiede la prova di fondate ragioni che non permettono ai titolari di protezione sussidiaria di poter richiedere il passaporto all'autorità diplomatica del Paese d'origine per poter richiedere alla questura il rilascio del titolo di viaggio.

La norma lascia alle autorità amministrative un largo margine di discrezionalità nella decisione sul rilascio o meno del titolo di viaggio: tale situazione è chiara nella prassi. Invero, nel lavoro "sul campo" è evidente come sullo specifico tema del rilascio dei titoli di viaggio le autorità amministrative assumano decisioni spesso completamente divergenti fra loro.

L'ufficio immigrazione della questura di Catania, nel vigore delle due circolari sopra menzionate, rilasciava il titolo di viaggio a quanti avevano ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria senza alcuna distinzione basata sul Paese di provenienza. Dall'emanazione del decreto legislativo n.251/2007, la norma contenuta nell'art. 24 è stata interpretata restrittivamente, in quanto viene richiesta al richiedente il titolo un provvedimento di diniego al rilascio del passaporto da parte delle autorità diplomatiche del Paese d'origine. Tuttavia simile interpretazione non è stata adottata per i cittadini somali, per i quali, considerata la situazione del paese d'origine, non è stato mai rifiutato il rilascio del titolo di viaggio. In alcuni casi, in particolare con i cittadini eritrei, si è riusciti, con la predisposizione di richieste ben motivate e accompagnate da certificazioni che attestavano che il soggetto fosse stato un militare, a provare che, essendo un disertore, recarsi all'ambasciata del Paese d'origine avrebbe potuto causare ritorsioni nei confronti dei familiari rimasti in Eritrea. Nel caso invece dei cittadini afgani ed iracheni non è stato possibile ottenere finora il rilascio del titolo di viaggio. In tali ipotesi la questura ha emesso dei provvedimenti negativi ex art. 24 com.2 del decreto legislativo n. 251/2007 sulla base di una invocata sussistenza di ragionevoli motivi per dubitare dell'identità del titolare della protezione sussidiaria.

Dei provvedimento di rigetto emessi, solo uno è stato impugnato davanti al TAR e si è ancora in attesa di una decisione.

Particolare la storia del cittadino iracheno, qui chiamato signor K, il quale, recatosi presso la sua ambasciata ed ottenuto il rilascio di un passaporto che non permetteva di recarsi in determinati paesi dell'Unione europea (cd. passaporto di tipo G), avanzava richiesta di titolo di viaggio per superare i limiti imposti al documento in suo possesso, istanza successivamente rigettata a seguito di contatti tra la questura e l'ambasciata irachena, che comunicava alla prima la circostanza che per poter ottenere il passaporto che dà diritto a muoversi in tutti gli stati (cd. passaporto di tipo S) il richiedente avrebbe dovuto attendere almeno sei mesi, tempo necessario per l'emissione ed il recapito del passaporto dall'Iraq alla sede diplomatica distaccata in Italia.

La prassi seguita dalla questura ha generato comprensibile malcontento in diversi utenti nei confronti dei quali si è rilevato arduo spiegare il principio di discrezionalità che governa il rilascio. Tanto più il disagio è stato aumentato per l'effetto del "passaparola" con altri concittadini che hanno ottenuto, facilmente, in altre realtà, il rilascio del titolo.

In effetti non è semplice giustificare una discrezionalità tale da assicurare divergenze anche molto ampie tra le decisioni assunte tra una questura ed un'altra.

Per esempio si è riscontrato, durante il lavoro di sportello, che in questure come quelle di Caltanissetta, Siracusa, Messina, Bari a tutti i titolari di protezione sussidiaria il titolo di viaggio viene rilasciato senza produrre alcuna richiesta motivata.

Per contro, da incontri avuti con cittadini stranieri che erano stati ospiti nel CARA di Trapani in diversi periodi, in particolare successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 251/2007, si è rilevato un cambiamento nella prassi seguita dalla questura di Trapani: mentre precedentemente il rilascio del titolo di viaggio era garantito senza provare l'impossibilità di

ottenere il passaporto dal proprio Paese d'origine, attualmente viene richiesto che lo straniero invii una richiesta all'ambasciata a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento, e, se questa non risponde entro il ventesimo giorno, il titolo di viaggio viene rilasciato.

Questa confusa situazione sta causando un prevedibile fenomeno di "migrazione" da una questura all'altra, così, molti titolari di protezione sussidiaria residenti a Catania e provincia cambiano residenza ed alcuni degli ospiti dello SPRAR hanno persino deciso di rinunciare all'accoglienza.

Considerato quanto sopra sarebbe auspicabile, per evitare tali situazioni di incertezza, che il Ministero dell'Interno, a distanza di tre anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n.251/2007, emanasse una circolare esplicativa per indicare in che modo e con quali strumenti lo straniero possa provare la difficoltà di ottenere il passaporto dalle autorità del proprio Paese d'origine; per esempio se le dichiarazioni rilasciate dallo straniero possano essere considerate di per sè sufficienti. In altre parole, si attendono linee guida chiare che rendano l'applicazione dell'art. 24 omogenea su tutto il territorio nazionale.

In ordine poi all'applicabilità dell'istituto dell'autocertificazione nel caso de quo, dovrà preliminarmente indugiarsi sul significato proprio dell'istituto disciplinato dal DPR n.445/2000.

Inteso nel suo significato più generale, il termine autocertificazione definisce un insieme di istituti introdotti e disciplinati dalle norme sulla documentazione amministrativa, i quali consentono al cittadino di sostituire un atto amministrativo di certezza con una propria dichiarazione.

Mentre mediante le dichiarazioni sostitutive di certificazione, l'interessato può sostituire a tutti gli effetti ed a titolo definitivo, attraverso una propria dichiarazione corredata da sottoscrizione, certificazioni amministrative relative a fatti, stati e qualità risultanti da registri o albi custoditi dalla pubblica amministrazione, mediante le dichiarazioni sostitutive di atti notorietà

l'interessato può sostituire atti di notorietà (non, quindi, certificazioni ma atti più prossimi alle "verbalizzazioni") relativi a fatti, stati e qualità che siano a sua diretta conoscenza rendendo una dichiarazione al funzionario competente a ricevere la documentazione, sottoscrivendo la stessa e, laddove necessario, facendo autenticare la firma. Anche i cittadini stranieri, residenti in Italia, possono presentare dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà, ma in tal caso questa possibilità è limitata ai fatti, stati e qualità personali certificabili e attestabili da soggetti pubblici o privati italiani (art. 5, comma 2, DPR n. 403/1998). La sussistenza di condizioni di utilizzo diverse per i cittadini stranieri, rispetto a quelle previste per i cittadini italiani o comunitari, risponde alla necessità di tener conto della maggiore difficoltà che l'amministrazione italiana incontra nel verificare la veridicità di fatti, stati e qualità eventualmente autocertificati da questi ultimi.

Ne discende che, nel caso del rilascio del titolo di viaggio non sembrerebbe per lo più praticabile il ricorso incondizionato all'istituto dell'autocertificazione, tanto considerata la frequente materiale impossibilità della pubblica amministrazione a verificare la veridicità delle dichiarazioni del richiedente che si riconnettono spesso a presupposti ovvero a condizioni personali che si collegano ad avvenimenti, istituzioni o all'agire di gruppi sociali che svolgono la propria attività al di fuori dei confini.