

## **Centro operativo per il diritto all'asilo**

c/o Associazione SenzaConfine  
via di Monte Testaccio 23/a 00153 Roma

Tel./Fax 06 57289579  
e-mail [ass.senzaconfine@gmail.com](mailto:ass.senzaconfine@gmail.com)

Hanno collaborato:

Giulia Crescini, Gaia Di Gioacchino, Nayera El Gamal, Salvatore Fachile, Lucia Gennari, Ivan Mei, Alessia Montuori, Annamaria Sommario, Valeria Vita, Serena Chiodo.

Si ringraziano:

Cristina Laura Cecchini, Simonetta Crisci, Loredana Leo, Francesco Precenzano e Chiara Pittaluga, Alberto Coppo, Francesca Patrizi. Marco Tabilio & Alice Socal (grafica)

# **Chi fa la legge? Pubblica amministrazione e diritto d'asilo**

## **C.O.D.A. - Diario 2013/2014**

- 1 Il Centro Operativo per il Diritto all'Asilo
- 2 Osservazione sul campo
  - 2.1 Comportamenti della polizia
- 3 Principali tematiche affrontate
  - 3.1 Il trattenimento dei richiedenti asilo. Prassi illegittime della Questura di Roma.
  - 3.2 L'illegittima espulsione dal CARA di Castelnuovo di Porto a seguito di proteste pacifiche
  - 3.3 L'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale
    - 3.3.1 Il requisito del domicilio ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo
    - 3.3.2 Numero chiuso per le domande d'asilo - mancata espressione della volontà di presentare la domanda
  - 3.4 Il titolo di viaggio per stranieri
  - 3.5 Il rinnovo del permesso di soggiorno
  - 3.6 Ritardi nel rilascio del permesso di soggiorno
  - 3.7 Reiterazione degli appuntamenti presso la questura
  - 3.8 Problemi per i ricorrenti
- 4 Contenzioso strategico
- 5 Azioni stragiudiziali
- 6 Azioni generali
- 7 Considerazioni finali
- 8 Raccomandazioni

un progetto di:

con il supporto di:



LABORATORIO 53

**SENZACONFINE**



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**



## 1. Il Centro Operativo per il Diritto all'Asilo

Il progetto Centro Operativo per il Diritto all'Asilo si sviluppa all'interno del territorio romano ed è attivo da ottobre 2013, come ampliamento e rafforzamento di azioni svolte in precedenza da singole associazioni coordinate in rete.

**Promosso dall'associazione SenzaConfine e Laboratorio 53 con il supporto di ASGI – Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, ha l'obiettivo di contribuire a dare applicazione ai diritti di richiedenti asilo e rifugiati, assicurando che anche in Italia essi possano godere concretamente di diritti e tutele in linea con gli standard internazionali.** Il progetto prevede un regolare monitoraggio, che identifichi comportamenti e procedure correnti in contrasto con norme internazionali, europee e nazionali. **Al monitoraggio delle prassi delle pubbliche amministrazioni è stato affiancato il lavoro più propriamente legale, volto ad avviare cause pilota dirette a: identificare prassi illegittime delle pubbliche amministrazioni, accrescere la consapevolezza circa le violazioni del diritto d'asilo, accertare violazioni che si ripercuotono pesantemente sulla vita di precise categorie di cittadini, identificare i punti più lacunosi dell'attuale legislazione, proporre cambiamenti legislativi.**

Accanto al lavoro di osservazione e all'attività legale, il Centro Operativo si è dotato di strumenti comunicativi con la pubblicazione di comunicati all'interno del sito di ASGI e con la diffusione su Internet, dando conto delle attività svolte e segnalando le situazioni più gravi.

La prima fase delle attività del Centro Operativo, con valore propedeutico rispetto ad azioni comunicative e alle azioni di tipo legale, è stata quella dell'osservazione sul campo. Per poter accedere liberamente ai luoghi in cui era stato deciso di procedere con l'osservazione ed il monitoraggio delle prassi illegittime delle pubbliche amministrazioni, le operatrici del Centro hanno assistito richiedenti asilo e rifugiati nelle varie fasi della procedura volta al riconoscimento della protezione internazionale. Le operatrici sono entrate in contatto con i migranti attraverso gli sportelli delle associazioni partecipanti al progetto e ad altre associazioni e gruppi attivi a Roma nel campo della tutela dei diritti dei richiedenti asilo, grazie ai rapporti di messa in rete già attivi o attivati nel corso dell'anno.

Mediante gli accompagnamenti effettuati settimanalmente presso: **Questura di Roma – Sportello Profughi, CIE di Ponte Galeria, Prefettura, CAF convenzionati, Municipi, ecc.**, è stato possibile osservare il comportamento dei funzionari pubblici nei confronti degli utenti, riscontrare un'elevata frequenza di prassi illegittime, evidenziare le maggiori criticità che caratterizzano la procedura che porta al riconoscimento della protezione internazionale.

**Tra ottobre 2013 e settembre 2014 le operatrici del Centro Operativo hanno supportato più di 90 persone, accompagnandole presso gli uffici pubblici competenti nel corso delle diverse fasi della procedura.**

Sono stati effettuati tre o più accompagnamenti settimanali, e le azioni sono state poi diversificate a seconda delle singole esigenze; in alcuni casi è stato sufficiente un solo accompagnamento, in altre occasioni è stato necessario invece presentarsi a più riprese fino a giungere in taluni casi all'azione legale.

Oltre agli accompagnamenti, le operatrici del Centro Operativo hanno anche partecipato, una volta a settimana, ad incontri con funzionari dell'ufficio immigrazione della Questura di Roma, al fine di proporre soluzioni per rendere più rapida la risoluzione dei problemi riguardanti singoli richiedenti asilo la cui pratica era sospesa o presentava elementi di particolare complessità.

**La costante presenza delle operatrici del Centro Operativo presso lo Sportello Profughi, come si vedrà, ha consentito di far emergere una realtà ai più sconosciuta ma di estrema gravità, costituita da:**

- **elevata discrezionalità nell'attività dei funzionari pubblici operanti presso lo Sportello;**
- **mancanza di omogeneità nelle prassi dello stesso ufficio;**
- **comportamenti sgarbati e aggressivi messi in atto nei confronti degli utenti.**

L'osservazione sul campo attraverso gli accompagnamenti è stata di fondamentale importanza anche per la collaborazione con le varie realtà che sul territorio di Roma operano nel campo dell'immigrazione e dell'asilo.

**Il Centro Operativo infatti, garantendo la possibilità di accompagnare i richiedenti asilo presso i differenti uffici, anche su segnalazione di altre associazioni, e partecipando ai tavoli di discussione fra associazionismo e istituzioni, è stato in grado di stabilire rapporti, di comunicazione o di collaborazione anche duratura, con un gran numero di realtà operative sul territorio romano, fra cui si possono annoverare Centro Astalli, Casa dei Diritti Sociali, Legal Clinic Roma Tre, Esc Infomigrante, Yomigro, Lunaria, Ass. Di.Fro., coop. Be free, Arci Roma, oltre alle cooperative e agli enti gestori di alcuni centri di accoglienza per richiedenti asilo presenti a Roma.**

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto si sottolinea l'importanza di reperire informazioni sulla qualità dell'accoglienza dei richiedenti asilo sul territorio essendo questa un elemento centrale del percorso che porta al riconoscimento della protezione internazionale.

Sono state inoltre poste in essere azioni legali al fine di evidenziare e far cessare le prassi illegittime individuate.

**Perno dell'intero progetto è stato infatti costituito dall'utilizzo delle cosiddette azioni strategiche, in grado di intervenire in via generale per dare concreta applicazione al diritto d'asilo e tutelare i diritti di richiedenti asilo e rifugiati.**

Le attività legali del Centro Operativo si sono sostanziate in **azioni giudiziali e azioni stragiudiziali**; queste ultime, in alcuni casi, propedeutiche alle prime.

Interlocutore principale anche se non unico, sia per quanto riguarda le azioni giudiziali sia le stragiudiziali, è stata la Questura di Roma.

**La parte più consistente dell'attività legale del Centro Operativo nel corso del 2014 ha riguardato il tema del trattenimento dei richiedenti asilo presso il CIE di Roma, Ponte Galeria.** I legali del Centro Operativo hanno esercitato la propria attività interagendo con la Questura di Roma (Ufficio Immigrazione e Ufficio Immigrazione presso il CIE), con il Giudice di Pace di Roma e con il Tribunale Civile di Roma.

La maggior parte delle persone assistite dal Centro Operativo presso il CIE di Ponte Galeria, 18 in tutto, sono state rinvenute in mare dalle imbarcazioni della Marina Militare impegnate nell'operazione militare-umanitaria denominata "Mare Nostrum" tra febbraio e maggio 2014. Queste persone, quasi tutti richiedenti asilo di origine nigeriana, sono state condotte, dopo lo sbarco in Sicilia, direttamente nel CIE di Ponte Galeria, senza che gli fosse consentito formalizzare la propria domanda d'asilo, anzi a tutte era stato in precedenza notificato un decreto di "respingimento differito", istituto della cui costituzionalità è lecito dubitare.

**Sono state riscontrate innumerevoli violazioni dei diritti dei richiedenti asilo in tutte le sedi in cui si è svolta l'osservazione.** Ingiustificati ritardi nella formalizzazione delle richieste di asilo, violazione del diritto al contraddittorio in sede di udienza di convalida e proroga del trattenimento, violazione del diritto alla difesa dei trattenuti, i cui legali di fiducia vengono ostacolati nello svolgimento delle più banali attività di difesa (*in primis* nella comunicazione con i propri assistiti), errata applicazione delle norme sulla competenza – del Giudice di Pace o del Tribunale – circa la convalida e proroga del trattenimento dei richiedenti asilo, convalida del trattenimento di richiedenti asilo minorenni e altre, come si illustrerà nel corso del rapporto. **Al fine di dare effettiva applicazione alle garanzie per i richiedenti asilo rispetto alla misura del trattenimento, il Centro Operativo ha iniziato otto cause pilota presentate innanzi alla Corte di Cassazione tra la primavera e l'autunno del 2014.**

**L'altro importante campo di azione su cui si è concentrata l'attività legale del Centro Operativo è quello, emerso grazie all'osservazione sul campo, delle**

**prassi illegittime messe in atto dai funzionari della Questura di Roma – Sportello Profughi.** Fra le principali tematiche affrontate si ritrovano l'ingiustificato ritardo nel rilascio del permesso di soggiorno, il sistematico rigetto delle istanze di rilascio del titolo di viaggio per stranieri ai titolari di protezione umanitaria e talvolta sussidiaria, il diniego del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari in capo a soggetti "inespellibili" ai sensi dell'art. 19 D.lgs. 286/98, e in generale la carenza di motivazione dei provvedimenti della Questura, che rende più difficile il ricorso all'azione legale. Infine, altra tematica di rilevante importanza affrontata dal Centro Operativo è stata quella degli **ostacoli all'accesso alla giustizia per richiedenti asilo** che si sostanzia, almeno nell'ambito della giurisdizione del Tribunale di Roma, nel sistematico diniego delle istanze di ammissione al patrocinio a spese dello Stato da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma.

Le azioni giudiziali del Centro Operativo, volte principalmente ad interrompere le prassi illegittime di volta in volta riscontrate, hanno riguardato un **numero complessivo di 38 richiedenti asilo assistiti e si sono sostanziate in 50 azioni legali, di cui 12 sono state esercitate innanzi alla Suprema Corte di Cassazione, 18 innanzi al Tribunale Civile di Roma, 3 innanzi al Tribunale Penale di Roma, 5 innanzi al TAR Lazio e le restanti, che riguardano la procedura relativa alla misura del trattenimento, sono suddivise fra la competenza del Giudice di Pace e quella del Tribunale.**

## **2. Osservazione sul campo**

Attraverso lo strumento dell'osservazione sul campo, si è svolto un regolare monitoraggio delle prassi applicate dalle Pubbliche Amministrazioni al fine di identificare comportamenti e procedure correnti in contrasto con norme internazionali, europee e nazionali.

Il monitoraggio è stato affidato alle operatrici socio-legali che hanno accompagnato le potenziali vittime di prassi illegittime nelle differenti fasi della procedura attraverso due strumenti principali:

- **L'osservazione di ambienti delicati.**

L'osservazione sistematica del comportamento degli ufficiali delle Pubbliche Amministrazioni si è svolta nell'arco di 11 mesi (novembre 2013-settembre 2014) e ha interessato in particolare l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma dove si svolge la maggior parte delle fasi della procedura per la domanda e il riconoscimento della protezione internazionale e di quelle successive a tale riconoscimento, ma anche gli uffici comunali competenti, nonché altri uffici.

- **Il contatto ravvicinato e continuato nel tempo con**

### **L'utente vittima di prassi illegittime.**

Il contatto con l'utente vittima di prassi illegittime il più delle volte avviene allo sportello dell'associazione SenzaConfine dove quest'ultimo racconta di aver subito violazioni. L'operatrice socio-legale indirizza l'utente verso la tutela più opportuna. Spesso è necessario accompagnare la persona presso l'istituzione che ha messo in atto la prassi illegittima per raccogliere i dati necessari e tentare in un primo momento di far rispettare la normativa. A volte l'intervento dell'operatrice è sufficiente, altre volte è necessario l'intervento dell'avvocato o l'avvio di un'azione giudiziaria (causa pilota).

In alcuni casi il contatto avviene direttamente a seguito dell'osservazione di ambienti delicati o attraverso la segnalazione di altre associazioni attive a Roma nel campo della tutela dei diritti dei richiedenti asilo, che nella loro attività quotidiana si imbattono in procedure scorrette o nell'applicazione discrezionale della normativa.

### **L'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma può essere definito come il "regno della discrezionalità".**

L'osservazione e gli interventi delle operatrici si sono concentrati sulla sala profughi dell'Ufficio stesso, quella nella quale appunto vengono espletate le pratiche relative alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

**La sala profughi apre ogni mattina alle 08:30, gli utenti vi accedono attraverso un corridoio di transenne che parte dal cancello che si affaccia sulla strada. Chi vuole presentare domanda di protezione internazionale deve recarsi in questura alle prime ore dell'alba per accaparrarsi un posto accanto al cancello, così da poter arrivare all'ingresso tra i primi 10 o 15 richiedenti e riuscire a consegnare ai poliziotti di guardia un foglio che darà loro il diritto di essere ammessi nella sala e chiedere asilo.**

Ovviamente parte della riuscita di questa operazione dipende dalla capacità di non farsi scavalcare da chi è più furbo, più robusto o più veloce, e così molti sono costretti a tentare la fortuna più e più volte prima di riuscire nell'impresa. Alcuni decidono di accamparsi davanti alla questura già la notte precedente anche nei mesi invernali. Quando il cancello viene aperto, la gente corre e a volte è capitato di vedere persone cadere o ferirsi contro le transenne.

Alla fine del corridoio, due o tre poliziotti ritirano i fogli senza un apparente criterio. La prima parola della lingua italiana che un richiedente asilo impara è "Vai!"; capisce subito che è stato cacciato ma non ne comprende il motivo. Infatti gli addetti allo smistamento delle richieste non spiegano quasi mai il motivo del rifiuto, e nel caso in cui lo facciano parlano in italiano, lingua che si suppone ancora sconosciuta a un profugo appena arrivato nel nostro Paese.

Chi è riuscito a consegnare un qualunque foglio entra nella sala e aspetta di essere chiamato per nome allo sportello. Anche qui la fortuna ha la sua parte. Non esiste un modo per prevedere a che ora sarà il proprio turno, e così si è costretti a restare nella sala anche 4-5 ore senza poter uscire, per paura di non sentire il proprio nome e perdere il diritto a essere ricevuti.

**Chi è coraggioso, si azzarda ad andare al bagno o a fumare o a bere un caffè durante l'attesa ma, se non risponde quando viene chiamato, dovrà in seguito prepararsi a essere sommerso dalle urla e dagli impropri conseguenti alla sua mancanza di attenzione.**

**Nell'ufficio profughi non esiste uno sportello informazioni**, chi non ha un appuntamento deve affidarsi al buon cuore o al buon umore dei funzionari presenti per ottenere informazioni. Gli interpreti, presenti a volte, parlano solo alcune tra le lingue conosciute dai richiedenti asilo, e i funzionari degli sportelli parlano a mala pena l'inglese o il francese e lo fanno solo in alcuni casi; si rivolgono agli utenti la maggior parte delle volte in italiano e spesso danno solo risposte orali. Di conseguenza le persone vanno via senza aver capito cosa è successo e cosa devono fare.

Dopo essere stati in questura, i profughi si rivolgono alle associazioni o agli avvocati per capire cosa è successo, ma spesso è necessario accompagnarli personalmente in questura per farsi spiegare qual'è la prassi vigente al momento.

**Durante il monitoraggio svolto nell'arco di tempo intercorso tra novembre 2013 e settembre 2014, la cosa più evidente che è stato possibile riscontrare è che non esistono prassi certe, durature nel tempo, ed attuate con la stessa modalità da tutti i funzionari dell'ufficio stesso.**

Esistono due tipi di utenti dell'ufficio immigrazione, quelli che risiedono in un centro di accoglienza e che vengono accompagnati su appuntamento dagli operatori dei centri stessi, e quelli che si recano da soli in questura e che devono affidarsi alla fortuna, al proprio intuito e al proprio senso pratico per riuscire a ottenere dall'ufficio quello che è un proprio diritto.

**Quando una persona è vittima di una prassi illegittima senza il sostegno di un operatore legale o di un avvocato, difficilmente riesce a far valere i propri diritti a causa delle barriere linguistiche e fisiche che incontra all'ufficio immigrazione.** Infatti senza l'intervento di un operatore, il più delle volte alle persone viene impedito fisicamente di avvicinarsi agli sportelli a volte addirittura di entrare nella sala.

Per ovviare al sovraffollamento della sala profughi, la questura ha adottato una prassi per la quale chi ha l'appuntamento per il ritiro del permesso di soggiorno è costretto ad aspettare fuori. L'attesa dura in media due-

tre ore. I poliziotti rimangono all'interno dell'ufficio, utilizzando i militari come intermediari non solo per chiamare le persone o ritirare i fogli degli appuntamenti, ma anche per dare nuovi appuntamenti o vere e proprie comunicazioni in merito al rilascio del permesso.

I militari non sono formati in materia di immigrazione e ripetono pedissequamente ciò che dicono loro i poliziotti, con la conseguenza che se gli si pongono domande, non sono in grado di rispondere. Un signore, ad esempio, esigeva di parlare con il poliziotto il quale alla fine è uscito solo per gridargli contro che doveva portare rispetto ai militari.

## 2.1 Comportamenti della Polizia

**Presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma si verificano spesso situazioni in cui vengono messi in atto comportamenti discriminatori e lesivi della dignità della persona.**

Già la modalità in cui gli uffici sono organizzati ne è un esempio.

Riportiamo alcune situazioni che durante il monitoraggio della questura abbiamo osservato di persona, sottolineando che in presenza degli operatori il comportamento dei funzionari è generalmente più corretto. E' possibile immaginare cosa possa succedere in assenza di controllo.

*Un ragazzo che usciva dalla sala profughi con il foglio dell'appuntamento per il ritiro del permesso di soggiorno, ha chiesto ai militari come poteva controllare quando il suo permesso sarebbe stato pronto e come. I militari gli hanno risposto "ma non capisci niente! Te l'ho spiegato dieci volte come devi fare", e hanno iniziato a prenderlo in giro parlando tra loro in dialetto e offendendolo con frasi come "Questo stronzo non capisce" e cose di questo genere. Il ragazzo che non capiva cosa dicessero ha iniziato a innervosirsi e così siamo intervenuti, dicendo ai militari che non poteva capirli se continuavano a parlare in dialetto. Il ragazzo oltretutto parlava abbastanza bene l'italiano; i militari non gli hanno comunque risposto e noi gli abbiamo spiegato, in italiano, come controllare sul sito della polizia lo stato della sua pratica.*

*All'interno della sala un militare costringeva la gente a stare seduta; ogni volta che la porta dell'ufficio in cui i poliziotti sbrigano le pratiche si apriva, qualcuno si alzava per provare a interagire direttamente con i poliziotti e il militare intimava loro di sedersi. In particolare un signore, quando il poliziotto ha aperto la porta, si è avvicinato per fargli una domanda, e lui gli ha detto "seduto!". Lui ha spiegato che voleva chiedere un'informazione e il poliziotto ha continuato a intimargli di sedersi per diverse volte. Alla fine il signore si è seduto, e a quel punto il poliziotto gli ha detto "ok ora puoi alzarti e farmi la domanda".*

*Gli utenti aspettavano dietro le transenne di essere chiamati per il fotosegnalamento. Alle 11:30 un poliziotto è uscito*

*per ritirare alcuni appuntamenti; un ragazzo che aveva appuntamento alle 9:30 ha chiesto come mai non fosse stato ancora chiamato. Il poliziotto ha iniziato a urlare contro di lui: "Non ti faccio entrare, decido io se entri o non entri, qui c'è tanta gente, devi aspettare, tu sei arrivato alle 9:30, aspetta, decido io quando chiamarti". Il ragazzo ha protestato dicendo che il suo appuntamento era alle 9:30, e a quel punto il poliziotto ha preso il foglio del suo appuntamento, l'ha buttato per terra e gli ha detto che non lo avrebbe fatto più entrare. Alle 12:30 hanno fatto entrare tutti quelli che erano rimasti e con loro anche il ragazzo che è stato successivamente fotosegnalato. Una poliziotta che lavora allo sportello assume solitamente comportamenti particolarmente aggressivi. Un giorno ha liquidato tutti i ragazzi a cui mancavano fogli e documenti vari in pochi secondi, non permettendo loro di replicare. Di fronte all'ennesima persona che si presentava allo sportello senza un foglio dell'avvocato o senza un foglio con la nuova data dell'udienza, la poliziotta ha alzato particolarmente la voce e ha sbattuto la mano sul vetro per fare allontanare il ragazzo. A quel punto ci siamo avvicinati e la poliziotta tutto ad un tratto ha abbassato i toni e ripreso a spiegare con tranquillità quali fossero i documenti mancanti.*

Questi sono comportamenti consueti in Questura, comportamenti che ledono la dignità delle persone creando frustrazione ed esasperazione, il che porta poi a rinunciare di pretendere che i propri diritti siano rispettati.

### • Risposte orali

La risposta della Pubblica Amministrazione non può essere orale; **all'Ufficio Immigrazione e nei Municipi monitorati, il più delle volte, le domande ritenute infondate non vengono accettate e anche successivamente a una richiesta non viene dato un diniego scritto o una richiesta di integrazione documentale.**

Ad esempio una nuova prassi è quella di non rilasciare il **titolo di viaggio** a tutti i titolari di permesso di soggiorno per **motivi umanitari**, senza distinguere caso per caso.

Se un titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari al momento della richiesta del primo soggiorno tenta di consegnare le ricevute di pagamento per il titolo di viaggio, il funzionario di turno non li accetta e lo invita a recarsi in ambasciata anche qualora il richiedente esprima l'impossibilità di andarci.

Se il richiedente è accompagnato da un operatore, insistendo si riesce a far presentare la domanda che poi verrà rifiutata, in questo caso per iscritto, permettendo qualora sia necessario di impugnare il diniego.

### • Notifica dinieghi

Il diniego conclusivo della procedura di richiesta o rinnovo del Permesso di Soggiorno non viene notificato all'avvocato, in quanto atto conclusivo che deve essere notificato al richiedente; il richiedente non lo va a ritirare per paura di essere immediatamente trasferito in un Centro

di Identificazione ed Espulsione e così l'avvocato non può fare ricorso.

- **Pratiche diverse in presenza o in assenza dell'operatore**

Molto spesso in seguito all'intervento dell'operatore socio-legale, i funzionari dell'Ufficio Immigrazione modificano il loro comportamento.

Questo significa che la prassi illegittima che in presenza dell'operatore non viene messa in atto, si verifica invece con la maggior parte degli utenti, visto che l'operatore può accompagnare personalmente solo un numero limitato di persone.

- I titolari di protezione umanitaria o anche di protezione sussidiaria non hanno la possibilità di richiedere il titolo di viaggio.
- Spesso quando una pratica si blocca non viene comunicato al richiedente il motivo o l'eventuale integrazione documentale richiesta; senza l'intervento dell'operatore la pratica rimane ferma per diversi mesi e quando la persona si presenta in Questura a chiedere spiegazioni viene invitata a voce a tornare.

Riportiamo un esempio che permette di capire chiaramente quale sia l'impatto sulla vita del richiedente.

*Una signora si è recata in questura con la delega di suo fratello invalido e titolare di protezione internazionale per chiedere come mai il suo permesso di soggiorno, di cui aveva chiesto il rinnovo diversi mesi prima, non fosse ancora pronto. Il fratello era stato fotosegnalato tre mesi prima. Le hanno risposto che il permesso non era pronto e che doveva tornare; lei era già stata diverse volte in questura per lo stesso motivo ed era determinata a ottenere una risposta, così ha insistito e poi ha iniziato ad urlare che non se ne sarebbe andata senza un appuntamento in una data prossima. La signora parlava bene l'italiano. Solo dopo che la signora ha insistito, urlando, le è stato consegnato un appuntamento a distanza di un mese senza ulteriori spiegazioni, e lei ha protestato ancora di più. Siamo intervenuti comunicando al poliziotto che se non erano a conoscenza del motivo del ritardo ci saremmo rivolti a un superiore per sbloccare la situazione. A quel punto hanno controllato e ci hanno detto che le impronte del fratello non risultavano nella pratica perché il macchinario che avevano utilizzato non funzionava bene, e che lui doveva tornare per essere nuovamente fotosegnalato. Le hanno dato un appuntamento per il fotosegnalamento per la settimana successiva. Senza l'insistenza della signora, che parlando italiano è stata in grado di spiegare la sua situazione, e il nostro intervento, sarebbe tornata dopo un mese, forse le avrebbero detto di tornare con il fratello per rilevare le impronte, e avrebbe dovuto aspettare ancora minimo quattro/cinque mesi per avere il suo permesso di soggiorno.*

**I funzionari della questura, in assenza di interpreti, mediatori e operatori legali, fanno firmare ai richiedenti**

**fogli che non sono in grado di comprendere, e che spesso compromettono il corso della loro procedura d'asilo.**

*Davanti alla stanza dove si ritirano i permessi di soggiorno, un ragazzo si stava lamentando con un militare perché aveva ricevuto un appuntamento per il 27 maggio per ritirare il permesso di soggiorno, quando aspettava ormai da diversi mesi. Era stato fotosegnalato il 20 febbraio ma aveva presentato la richiesta di rinnovo a dicembre (più di cinque mesi di attesa). Un poliziotto è uscito dalla stanza urlando al ragazzo di andarsene, dicendo "stai zitto! Noi siamo stati gentili con te, ti abbiamo dato l'appuntamento per ritirare il permesso, te ne devi andare! Se te ne vai, a maggio ritiri; se non te ne vai, ti strappo il permesso." Il ragazzo cercava di spiegare la sua situazione ma il poliziotto continuava a urlargli contro di stare zitto e andarsene. Lui ha detto che voleva cancellare le sue impronte e andare via dall'Italia e fare domanda in un altro paese, allora il poliziotto ha risposto "te ne vuoi andare? Allora fai la rinuncia all'asilo". Il ragazzo non sapendo di cosa si trattasse ha risposto di volersene andare e il poliziotto l'ha fatto accompagnare allo sportello dal militare per fare la rinuncia all'asilo. A quel punto ci siamo avvicinate e gli abbiamo chiesto se voleva tornare nel suo paese, lui ovviamente ha risposto di no. Gli abbiamo spiegato che non poteva cancellare le sue impronte e andare in un altro paese europeo e che se faceva la rinuncia all'asilo doveva tornare in Burkina Faso. Abbiamo preso i suoi dati dicendogli che avremmo controllato per quale motivo il permesso non era ancora in consegna e se c'era qualche problema avremmo provveduto, altrimenti gli avremmo fatto sapere quanto ancora avrebbe dovuto aspettare per ritirare. Il ragazzo a quel punto si è tranquillizzato ed è andato via.*

### 3. Tematiche affrontate

#### 3.1 Il trattenimento dei richiedenti asilo presso il CIE di Roma, Ponte Galeria

**Il Centro Operativo ha assistito 18 stranieri trattenuti presso il CIE di Roma tra febbraio e ottobre 2014, sia per quanto riguarda le attività legali legate al trattenimento in sé** (udienze di convalida e proroga, istanze e comunicazioni con la Questura e le cancellerie di Giudice di Pace e Tribunale, cause pilota di fronte alla Suprema Corte di Cassazione) **sia per quanto attiene alla richiesta di riconoscimento della protezione internazionale** (preparazione all'audizione in Commissione, assistenza in audizione, eventuale ricorso avverso la decisione negativa della Commissione; queste ultime attività sono tutt'ora in corso). L'attività del Centro Operativo si è sostanziata tanto nell'avvio di cause strategiche quanto in azioni stragiudiziali; quanto a queste ultime le tematiche affrontate sono state

principalmente: l'accertamento dell'età dei trattenuti presunti minorenni, i contatti fra trattenuti richiedenti asilo e autorità consolari che effettuano i riconoscimenti all'interno del CIE di Roma, i tempi per la liberazione dei trattenuti che hanno la possibilità di richiedere il rilascio di un permesso di soggiorno, la presenza dei trattenuti richiedenti asilo alle udienze di convalida e proroga che si svolgono presso il Tribunale Civile di Roma, l'incompatibilità con il trattenimento delle persone affette da particolari patologie o con fragilità dal punto di vista psicologico.

**Un tema centrale (12 casi su 18) nel contesto delle attività del Centro, è stato quello del trattenimento di richiedenti asilo rintracciati in mare dalle imbarcazioni della Marina Militare italiana impegnate nell'operazione "militare-umanitaria" denominata "Mare Nostrum", al centro oggi di un intenso dibattito.**

È noto che in seguito al tristemente famoso naufragio del 3 ottobre 2013 nei pressi di Lampedusa, il governo italiano ha finanziato un'operazione definita "militare-umanitaria", al fine di intercettare le imbarcazioni utilizzate dai migranti per raggiungere le coste italiane in partenza dal Nord Africa. I 12 migranti assistiti dal Centro Operativo, tutti di nazionalità nigeriana, sono giunti in Italia dopo essere stati rinvenuti in mare dalle navi della Marina; dopo un periodo variabile fra uno e tre giorni trascorso a bordo delle navi di "Mare Nostrum", durante il quale molti di loro avevano già manifestato la propria volontà di richiedere la protezione internazionale in Italia, a tutti gli stranieri assistiti dal Centro è stato notificato un provvedimento di "respingimento differito" (art. 10 co. 2 d.lgs. 286/98). Gli stessi sono poi stati trasferiti direttamente presso il CIE di Ponte Galeria ed è stato loro consentito di formalizzare la propria richiesta di asilo solo successivamente alla convalida del trattenimento da parte del Giudice di Pace di Roma.

**Nel corso dell'osservazione relativa al trattamento dei richiedenti asilo detenuti all'interno del CIE di Roma, sono state riscontrate numerose prassi illegittime e gravemente lesive dei diritti dei migranti trattenuti.** Dall'ingiustificato ritardo nel consentire la formalizzazione delle richieste di asilo, al mancato avviso ai difensori circa la fissazione delle udienze di convalida e proroga, al mancato rispetto del diritto d'asilo per quanto riguarda i contatti fra richiedenti e autorità consolari del paese d'origine, alle difficoltà nella comunicazione tra i cittadini stranieri trattenuti e i loro difensori.

**Per quanto riguarda il contenzioso strategico, il Centro Operativo ha avviato otto azioni pilota innanzi alla Corte di Cassazione** con l'obiettivo di creare precedenti giurisprudenziali in materia di diritti degli stranieri sottoposti alla misura del trattenimento, e invocare le garanzie costituzionali da applicare al trattenimento dei

richiedenti asilo. In particolare sono stati toccati i seguenti temi: diritto alla difesa e diritto al contraddittorio nel corso dei procedimenti di convalida e proroga del trattenimento; diritto all'unità familiare; diritto alla salute; presupposti per il trattenimento dei richiedenti asilo; riparto di competenze fra Giudice di Pace e Tribunale Ordinario; corretta applicazione della dir. 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri); rispetto della giurisprudenza delle corti europee ed internazionali in materia di trattenimento dei richiedenti asilo.

**Parallelamente a questo genere di azioni, sono stati depositati anche nove ricorsi ex art. 35 d.lgs. 25/08 avverso decisioni negative della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma nei confronti di otto cittadini nigeriani e una cittadina del Gambia.** Come è noto, la Nigeria è attualmente attraversata da conflitti etnici, economici e religiosi e da situazioni di violenza generalizzata che interessano ormai tutto il suo territorio. Tale situazione è confermata dalle principali fonti di informazione italiane ed estere, governative e non, ma nonostante ciò, la Commissione Territoriale di Roma rigetta la maggior parte delle richieste d'asilo, riconoscendo al massimo il diritto alla protezione c.d. umanitaria. In contrasto con tale rigida posizione si pone l'orientamento prevalente del Tribunale di Roma, che riconosce in molti casi ai cittadini nigeriani la protezione sussidiaria. Attraverso l'esperimento di ricorsi tesi al riconoscimento della protezione sussidiaria per i cittadini nigeriani, si intende anche porre maggiormente in evidenza questa discrepanza di posizioni, in favore di quella del Tribunale.

**Attualmente le persone assistite dal Centro Operativo sono state rilasciate e sono titolari di permesso di soggiorno per protezione internazionale o umanitaria, o sono tutt'ora richiedenti asilo.** È da notare come le tempistiche della procedura di riconoscimento della protezione internazionale siano al momento molto rallentate; in sette casi gli stranieri sono stati rilasciati prima di aver sostenuto il colloquio con la Commissione Territoriale, in due di questi casi il rilascio è avvenuto prima della stessa fissazione della data per l'audizione.

#### **Le udienze di convalida e proroga del trattenimento.**

Tutte le persone seguite durante il loro trattenimento presso il CIE di Roma sono state assistite dai legali di riferimento del Centro Operativo, per quanto riguarda le udienze di convalida e proroga del trattenimento. Sono stati ottenuti risultati estremamente importanti per quanto riguarda l'affermazione di alcuni principi di diritto, centrali sia per la materia del diritto dell'immigrazione sia in riferimento, più in generale, alle tutele e ai diritti costituzionalmente garantiti. **Ci si riferisce in particolare ai provvedimenti**

**riguardanti sette persone assistite dal Centro Operativo, emanati fra aprile e luglio dal Tribunale di Roma** che, in materia di trattenimento di richiedenti asilo ha affermato:

- la **necessaria presenza dell'interessato in sede di convalida e proroga del trattenimento e la necessaria presenza dell'interprete;**
- la **necessità di procedere a una valutazione caso per caso rispetto alla genuinità della presentazione della domanda d'asilo successiva all'emanazione del decreto di trattenimento, in ossequio di quanto affermato dalla giurisprudenza europea** (Corte di Giustizia UE, caso Arslan 2013).

Era prassi della Questura di Roma infatti non accompagnare i richiedenti asilo trattenuti nel luogo ove tali udienze si svolgevano (il Tribunale Civile di Roma), ed inoltre sussisteva per prassi un meccanismo di automatica convalida del trattenimento quando la domanda di protezione risultava formalizzata posteriormente al trattenimento presso il CIE o alla notifica di un decreto di espulsione.

**La competenza del Giudice di Pace in materia di convalida e proroga del trattenimento dei richiedenti asilo.**

Questione molto controversa è quella riguardante la competenza del Giudice di Pace per la convalida e la proroga del trattenimento dei richiedenti asilo che, avendo ricevuto una risposta negativa dalla competente Commissione Territoriale, si trovano però ancora nei termini (15 giorni dopo la notifica del diniego) per opporvisi. **La Questura di Roma è solita richiedere la convalida della proroga del trattenimento al Giudice di Pace, incompetente ai sensi dell'art. 21 co. 2 D.lgs. 25/08.** Il GdP di Roma, per prassi, non riconosce la propria incompetenza in tali situazioni ma, **grazie all'intervento del Centro Operativo, è stato possibile ottenere una pronuncia favorevole nei confronti di un assistito di origini nigeriane che si trovava proprio nella condizione appena descritta.**

**Minori e CIE.**

Un fenomeno estremamente grave osservato in diverse occasioni dal Centro Operativo è quello del trattenimento di persone che si sono dichiarate minori, e che invece la Questura di Roma considera maggiorenni sulla mera base dell'esame radiologico del polso.

**Il Centro Operativo ha assistito due minori richiedenti asilo, di cui uno in una situazione di particolare ed estrema fragilità e tre minori non richiedenti asilo, trattandosi di tematica estremamente affine.**

Per ciò che concerne tali casi, sono state messe in atto diverse tipologie di azioni. Si riportano alcuni esempi.

1. O.O.S. (Nigeria). Rintracciato dalle navi di Mare Nostrum e condotto direttamente presso il CIE di Roma. Considerato maggiorenne per un errore nella trascrizione delle sue generalità. Esame radiologico del polso quale unica modalità di accertamento dell'età. Attualmente accolto presso un centro SPRAR nella regione Campania. Uscita dal CIE: aprile 2014. Questura di Roma

1. Invio di segnalazioni alla Questura di Roma, Ufficio Immigrazione presso il CIE di Roma;  
2. Invio di segnalazioni alla Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale;  
3. Invio di segnalazioni alla sede di Roma dell'UNHCR;  
4. Istanza di riesame della misura del trattenimento ex art. 15 dir. 2008/115/CE proposta innanzi al Tribunale di Roma.

2. M.L. (Algeria). Illegittimo trattenimento di minore straniero, inespellibile ex art. 19 d.lgs. 286/98. Questura di Roma

Richiedente asilo. Produce alla questura di Roma estratto integrale dell'atto di nascita, attestante la sua minore età.

1. Invio istanza di riesame della misura del trattenimento, in base a prove documentali prodotte relative alla minore età.

3. F.R. (Marocco). Illegittimo trattenimento di minore straniero non accompagnato. Questura di Roma

Dimesso dal CIE di Ponte Galeria, in seguito a istanza di riesame della misura del trattenimento ex art. 15 dir. 2008/115/CE proposta dal Centro Operativo innanzi al GdP di Roma, basata sull'esistenza e produzione del documento di identità rilasciato dalle autorità marocchine attestante l'età biologica del trattenuto.

### 3.2 L'illegittima espulsione dal C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto a seguito di protesta pacifica.

Nel corso dei mesi di maggio e giugno del 2014 molti dei richiedenti asilo residenti nel C.A.R.A. di Castelnuovo di Porto hanno messo in atto azioni di protesta pacifiche per portare all'attenzione pubblica le difficilissime condizioni in cui gli stessi vivevano, radicalmente peggiorate successivamente al cambio di gestione del centro stesso. In quel periodo infatti la cooperativa Auxilium è subentrata alla precedente gestione del C.A.R.A., interrompendo molti dei servizi precedentemente erogati. Fra le misure adottate rientravano la temporanea sospensione della distribuzione del cosiddetto "pocket money", un importo di 2,5 euro giornaliero indispensabili anche solo per muoversi dal centro e raggiungere la capitale, a cui si aggiungeva l'interruzione del servizio navetta ed un generale peggioramento della qualità dei pasti forniti agli "ospiti". La questione ha avuto un notevole risalto dal punto di vista mediatico anche a causa della violenta reazione alle proteste da parte delle forze dell'ordine<sup>1</sup>.

**Nel giugno 2014 la Prefettura di Roma ha ingiustamente proceduto ad espellere dal C.A.R.A. molti richiedenti asilo che si riteneva avessero partecipato alle proteste.**

**Il Centro Operativo è impegnato nella difesa di tre richiedenti asilo coinvolti in questa vicenda ed è inoltre impegnato nella creazione di un lavoro di rete insieme ai legali di altri richiedenti nella stessa situazione.**

In particolare sono state poste in essere **due forme di azione differenti**: l'accompagnamento presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma al fine di far proseguire la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, sospesa automaticamente a seguito dell'espulsione dal sistema di accoglienza, e l'impugnazione innanzi al TAR del Lazio dei provvedimenti di espulsione emanati dalla Prefettura.

**Ad ottobre sono stati infatti iscritti due ricorsi presso il**

---

<sup>1</sup> Si vedano ad es. le seguenti notizie: [http://roma.repubblica.it/cronaca/2014/05/15/news/rivolta\\_al\\_cara\\_di\\_castelnuovo\\_migranti\\_barricati\\_nel\\_centro\\_e\\_al\\_cie\\_di\\_nuovo\\_protesta\\_delle\\_bocche\\_cucite-86228355/](http://roma.repubblica.it/cronaca/2014/05/15/news/rivolta_al_cara_di_castelnuovo_migranti_barricati_nel_centro_e_al_cie_di_nuovo_protesta_delle_bocche_cucite-86228355/); [http://tg24.sky.it/tg24/cronaca/photogallery/2014/06/10/protesta\\_immigrati\\_cara\\_castelnuovo\\_di\\_porto\\_roma.html](http://tg24.sky.it/tg24/cronaca/photogallery/2014/06/10/protesta_immigrati_cara_castelnuovo_di_porto_roma.html); <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/roma-protesta-migranti-Cara-Castelnuovo-Porto-via-tiberina-bloccata-59806d85-8c69-4674-9456-26719a260ee4.html>; <http://www.dinamopress.it/news/cara-di-castelnuovo-di-porto-una-mattina-di-ordinaria-brutalita>.

**TAR del Lazio al fine di sospendere ed infine annullare due provvedimenti prefettizi che indicavano in maniera del tutto generica i richiedenti asilo in oggetto come partecipanti alle proteste, imputandogli la responsabilità della sospensione dei servizi della coop. Auxilium dovuta al barricarsi di alcuni richiedenti all'interno del centro.** Si tratta dunque di una violazione del diritto alla libertà di espressione aggravata dalla circostanza per cui gli interessati non sono stati previamente informati dell'avvio del procedimento di esclusione dal sistema di accoglienza, e non sono pertanto riusciti ad intervenire rispetto al provvedimento disciplinare. I provvedimenti impugnati, oltre ad essere del tutto generici e a non indicare con precisione le responsabilità specifiche dei ricorrenti, sono stati posti in essere in violazione di diritti costituzionalmente tutelati, fra i quali *in primis* la libertà di espressione. Si ritiene infatti che, in nessun caso, l'aver partecipato a una protesta pacifica possa essere considerato come una violazione idonea a fondare e motivare l'eventuale revoca delle misure di accoglienza normativamente previste.

### 3.3 L'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale

#### 3.3.1 Il requisito del domicilio ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo.

A seguito di numerosi accompagnamenti di richiedenti asilo presso l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, gli operatori hanno registrato come lo stesso negli sistematicamente l'accesso alla procedura di richiesta asilo a tutti coloro i quali non si presentano all'Ufficio Profughi con un domicilio rilasciato da enti/associazioni espressamente autorizzate al rilascio di tale certificazione dalla Questura di Roma stessa, ovvero con un una dichiarazione di ospitalità di un privato.

**Ciò che accade è che gli agenti di polizia che operano presso l'Ufficio Profughi, adducendo la previa necessità di esibire la certificazione di cui sopra, negano deliberatamente l'accesso alla procedura di formalizzazione della volontà di richiedere protezione internazionale – compilazione del modello C3 - ai richiedenti che si recano in Questura e ne sono sprovvisti.**

Preme evidenziare come, **in mancanza della certificazione relativa al domicilio** - requisito indebitamente ritenuto dall'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma propedeutico ed indispensabile - **la domanda di protezione non venga accettata** – addirittura, nella maggior parte dei casi, agli stranieri sprovvisti di tale certificazione, non viene consentito neanche di mettersi fisicamente in fila e di

aspettare il proprio turno presso lo Sportello Profughi.

**L'ufficio Immigrazione giustifica tale richiesta con l'esigenza di avere un indirizzo al quale inviare le comunicazioni sull'avanzamento del procedimento. Comunicazioni che poi in ogni caso la questura non invia mai per posta, ma che vengono fornite ai richiedenti solo se gli stessi si recano personalmente presso l'ufficio immigrazione. Il certificato di domicilio è spesso molto difficile da reperire.**

Durante il tempo necessario a trovare questo domicilio, il richiedente asilo può essere fermato e perquisito dalla polizia, e non avendo modo di dimostrare di aver espresso la volontà di richiedere asilo, può essere destinatario di un provvedimento di espulsione: questo influenzerà negativamente la sua domanda d'asilo.

La questione è stata oggetto di tavoli di confronto fra questura e associazioni nel corso dell'anno, ai quali anche il Centro Operativo ha partecipato.

Un primo risultato raggiunto è stato quello di ottenere un ampliamento dell'elenco degli enti e delle associazioni in grado di rilasciare il certificato di domicilio. Per alcuni mesi poi, ai richiedenti asilo è stato consentito di eleggere autonomamente il proprio domicilio, senza bisogno di presentare la dichiarazione di cessione di fabbricato o di scegliere il proprio legale per il recapito delle comunicazioni relative alla propria richiesta di protezione internazionale. Attualmente però la questura sembrerebbe aver fatto un passo indietro relativamente a tale prassi. La questione rimane pertanto ancora aperta.

### **3.3.2 Numero chiuso delle domande d'asilo - mancata espressione della volontà di presentare la domanda**

**L'Ufficio Immigrazione ogni giorno respinge un certo numero di persone a causa dell'eccessivo numero di richiedenti.**

L'osservazione del momento dell'ingresso nella sala profughi non permette di identificare chi, tra le persone che vengono mandate via, aveva intenzione di presentare domanda d'asilo.

Si sono raccolte informazioni attraverso gli utenti del Centro Operativo e di altre associazioni, riscontrando che **per presentare la domanda d'asilo i richiedenti si recavano in Questura in media anche più di tre volte.**

Sono state messe in campo azioni a sostegno del diritto di espressione della volontà di presentare la domanda d'asilo al fine di modificare la prassi attuale.

- **Azione stragiudiziale propedeutica**

**Accompagnamento in questura** per presentare domanda

d'asilo. Il richiedente viene mandato via perché ci sono troppe persone.

*Al secondo accompagnamento rischia di essere rimandato indietro sempre a causa dell'eccessivo numero di richiedenti, nonostante l'intervento dell'operatrice: gli dicono nuovamente di ripresentarsi. Al secondo accompagnamento è presente anche un avvocato che riesce, dopo una lunga contrattazione, a farsi rilasciare un foglio timbrato e firmato attestante il passaggio dalla questura, al fine di formalizzare l'espressione della volontà di presentare domanda d'asilo; il richiedente dovrà poi formalizzare la domanda e integrarla con un nuovo certificato di domicilio. L'obiezione che i funzionari dell'ufficio immigrazione hanno sollevato per il rilascio di questo foglio timbrato era di ordine strettamente pratico: "se lo faccio a lui poi lo devo fare a tutti".*

- **Segnalazione del problema al dirigente dell'Ufficio Immigrazione**

Proposta di rilascio di una dichiarazione che attesti l'espressione della volontà di richiedere asilo a coloro che non riescono a formalizzare la domanda per l'elevato numero di richieste che gli uffici competenti non riescono a soddisfare. Tale proposta è stata accolta e applicata, momentaneamente è ancora attivo il monitoraggio.

**Su richiesta viene rilasciata una ricevuta con un invito a presentarsi all'ufficio immigrazione in una data prestabilita per presentare la domanda di protezione;** anche se questa ricevuta non ha valore legale perché la domanda non è stata formalizzata, può aiutare comunque a dimostrare durante un eventuale fermo di aver precedentemente espresso la volontà di richiedere asilo, evitando così l'espulsione.

Obiettivo: superare definitivamente il problema del numero chiuso delle domande e della necessità di presentare contestualmente un domicilio, problemi che espongono i richiedenti asilo al rischio di espulsione durante l'attesa.

### **3.4 Il titolo di viaggio per stranieri**

Una prassi della Questura di Roma che è stata riscontrata frequentemente è quella dell'**automatico diniego del rilascio del titolo di viaggio per stranieri per coloro che sono titolari di protezione umanitaria, e a volte anche di protezione sussidiaria.** È stato osservato che lo sportello profughi della Questura di Roma infatti, senza procedere ad una valutazione caso per caso, richiede a chi fa richiesta del titolo di viaggio una dichiarazione del proprio consolato/ambasciata che attesti l'impossibilità di farsi rilasciare il passaporto.

In caso di **primo rilascio**, al richiedente viene impedito di richiedere formalmente il titolo di viaggio, invitandolo

oralmente a recarsi alla propria ambasciata a richiedere il passaporto. Se il richiedente è accompagnato da un operatore, a quest'ultimo viene detto che la questura non rilascia il titolo di viaggio ai titolari di protezione umanitaria e sussidiaria, e solo insistendo si ottiene di poter compilare il modulo per la richiesta di titolo di viaggio. In caso di diniego, questo dovrà essere scritto e sarà quindi possibile impugnarlo.

In caso di **rinnovo** del permesso di soggiorno per motivi umanitari, a chi richiede il titolo di viaggio la questura risponde con un richiesta di integrazione documentale che recita: *“entro il termine di giorni 10 dalla data di notifica della presente comunicazione, viene invitato a recarsi presso il proprio consolato sedente sul T.N. Dovrà produrre la seguente certificazione: Dichiarazione del consolato o ambasciata, competente per nazionalità, ove si evinca l'impossibilità della stessa nel rilasciare il passaporto ordinario”*.

**Sono assenti le motivazioni del diniego, e poiché chi richiede il titolo di viaggio dichiara di non potersi recare alla propria ambasciata o di essere impossibilitato a ottenere il passaporto ordinario, risulta evidente l'illegittimità della richiesta da parte della questura.** Il richiedente pensa di essere costretto ad andare in ambasciata, e quando non può recarvisi resta senza permesso di soggiorno in corso di validità, senza titolo di viaggio e senza passaporto, rimanendo quindi impossibilitato a viaggiare e a svolgere le diverse pratiche per le quali è richiesto un passaporto o un documento ad esso equipollente.

**Una nuova prassi che la questura ha attuato è stata quella di consegnare un avviso in cui anticipa che il titolo di viaggio al rinnovo non verrà consegnato,** invitando la persona a “prepararsi” recandosi in ambasciata a chiedere il passaporto.

*“Questo Ufficio ha ritenuto nell'occasione di concederLe il titolo di viaggio richiesto, per darLe l'opportunità di munirsi di valido passaporto presso le Competenti Autorità del Suo Paese, entro il termine di scadenza del titolo di viaggio, che Le viene consegnato unitamente alla presente comunicazione. Pertanto qualsiasi Sua futura richiesta di rinnovo del titolo di viaggio verrà rifiutata da quest'Ufficio con formale provvedimento amministrativo.”*

Tale questione è stata sollevata davanti al dirigente dell'Ufficio Immigrazione durante il tavolo di discussione sollecitato dall'UNHCR a marzo 2014, cui hanno partecipato i dirigenti dello stesso Ufficio Immigrazione, l'UNHCR e diverse realtà associative che nel territorio di Roma si occupano di diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati. Nonostante in tale occasione la questura si sia detta aperta a modificare tale prassi – almeno per quanto riguarda i titolari di protezione sussidiaria – il Centro Operativo non ha riscontrato alcun cambiamento.

Addirittura in alcuni casi in cui è stato possibile ottenere

il rilascio del titolo di viaggio unitamente al permesso di soggiorno, la questura ha rilasciato il citato “fantasioso” avviso di non rinnovabilità dello stesso.

È per tale motivo che sono state avviate **quattro azioni propedeutiche** ad eventuali successive azioni giudiziali, e sono stati presentati due **ricorsi innanzi al TAR del Lazio**, volti al rilascio del titolo di viaggio. Il primo riguarda un cittadino eritreo il quale, renitente alla leva nel proprio paese d'origine e vittima di torture e trattamenti inumani e degradanti, era stato invitato dalla Questura di Roma a richiedere la certificazione consolare di cui sopra in quanto titolare di protezione umanitaria, in violazione dei più basilari principi del diritto d'asilo. Il secondo ricorso invece è stato presentato da un cittadino turco di etnia curda il quale, in ragione della propria appartenenza all'etnia curda nonché dell'attività politica svolta nel paese d'origine e della violenta repressione istituzionale ivi subita, si ritrova nell'evidente impossibilità di rivolgersi alle autorità turche per farsi rilasciare il passaporto.

### 3.5 Il rinnovo del permesso di soggiorno

Per il rinnovo del permesso di soggiorno la Questura di Roma non accetta più il domicilio ma richiede un certificato che attesti la residenza. Per ottenere il certificato di residenza il municipio richiede il Passaporto o il Titolo di viaggio. Il Passaporto viene rilasciato dall'Ambasciata solo in presenza del Permesso di Soggiorno in corso di validità. Tale prassi pone il titolare di protezione in fase di rinnovo nell'impossibilità di ottenere il permesso di soggiorno.

### 3.6 Ritardi nel rilascio del permesso di soggiorno

Altra questione che si è presentata con una certa frequenza è quella legata ai tempi di rilascio del permesso di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria. **In base a un campione di 30 casi monitorati, si è rilevato che successivamente alla richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno, l'appuntamento per il fotosegnalamento veniva dato a distanza di minimo un mese e massimo quattro mesi. Dopo il fotosegnalamento, il richiedente doveva attendere minimo due mesi e massimo tredici per il rilascio del permesso di soggiorno, con una media di cinque mesi di attesa. La media del tempo di attesa totale è superiore ai sei mesi.**

Nei casi seguiti dal Centro Operativo è stato talvolta possibile sbloccare la situazione semplicemente grazie all'invio di una diffida al rilascio del permesso di soggiorno con termine perentorio ad adempiere. Ciò mette in

evidenza la situazione di particolare fragilità in cui spesso richiedenti asilo e rifugiati si trovano nel relazionarsi con gli uffici della questura, in mancanza di assistenza socio-legale. Tra le azioni programmate, invece, rientrano quelle di risarcimento del danno subito dagli stranieri a causa del ritardo nel rilascio del permesso di soggiorno da parte della Questura di Roma, per affermare il principio del risarcimento in caso di ritardi e contrastare il fenomeno dello “smarrimento delle pratiche”.

### 3.7 Reiterazione degli appuntamenti presso la Questura.

In luogo del rilascio di un permesso di soggiorno di durata ragionevole in relazione all'avanzamento del procedimento, vengono rilasciati appuntamenti a scadenze anche molto brevi sul cosiddetto “cedolino”.

Questo succede in particolare ai casi che rientrano nel regolamento Dublino e ai ricorrenti avverso diniego della Protezione Internazionale.

Un altro caso è quello di titolari di protezione che hanno richiesto il rinnovo del permesso di soggiorno. Il rinnovo avviene sempre con notevole ritardo, e gli appuntamenti vengono dati senza fare riferimento al singolo caso, normalmente a distanza di un mese l'uno dall'altro. Se non si interviene per sbloccare la situazione quando il permesso di soggiorno non è stato mandato in produzione per qualche problema, la persona torna in questura più e più volte senza che nessuno intervenga. È possibile controllare sul sito della polizia lo stato della propria pratica, ma in ogni caso la questura pretende che il richiedente si rechi presso i propri uffici il giorno del suo appuntamento anche se il permesso non è pronto per prendere un nuovo appuntamento, nonostante il ritardo non sia imputabile al richiedente bensì della questura stessa.

Al contrario se sul sito della polizia il permesso di soggiorno risulta in consegna, i funzionari pretendono che il richiedente si ripresenti il giorno dell'appuntamento per ritirare, anche se il rilascio del permesso è già in ritardo di diversi mesi.

### 3.8 Richiedenti asilo che propongono ricorso avverso il provvedimento della Commissione Territoriale.

I ricorrenti avverso il diniego del riconoscimento della protezione internazionale si scontrano con le seguenti prassi illegittime:

- **L'Ufficio Immigrazione richiede la fissazione dell'udienza come condizione per il rilascio del**

**permesso di soggiorno per “attesa ricorso” anche quando c'è la sospensiva automatica**, perché la persona è ancora a tutti gli effetti un richiedente asilo e come tale non è espellibile. La prima udienza viene fissata dopo diversi mesi dalla presentazione del ricorso e quindi il ricorrente, che avrebbe diritto a un permesso di soggiorno di sei mesi che gli consenta, tra le altre cose, di svolgere attività lavorativa, resta sprovvisto di un documento valido.

- **L'Ufficio Immigrazione il più delle volte non rilascia il permesso di soggiorno della durata di sei mesi per “richiesta asilo attesa ricorso”, valido per svolgere attività lavorativa, ai ricorrenti che abbiano presentato domanda d'asilo da più di sei mesi, giustificando tale prassi con la carenza di organico e l'incertezza sull'esito del ricorso** che esporrebbe al rischio di rilasciare un permesso di soggiorno valido anche successivamente al diniego della protezione. Nella quasi totalità dei casi il ricorrente è costretto a recarsi in questura per rinnovare un permesso di un mese più volte, perché la durata dei procedimenti è in media di un anno.

*Un caso emblematico è quello di un ricorrente che dal momento della sua domanda d'asilo, il 3 aprile 2011, si è recato in questura 95 volte, l'ultima lo scorso 30 settembre. Attualmente ha ottenuto il riconoscimento della protezione internazionale per via giudiziale. Durante il ricorso che è durato circa un anno, iniziato dopo ben più di sei mesi dalla sua domanda d'asilo, non ha mai ricevuto dalla questura un permesso di soggiorno della durata di sei mesi valido per svolgere attività lavorativa.*

L'art 11 del Decreto legislativo n. 140 del 30 maggio 2005, infatti prevede che:

*“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 è rinnovato per la durata di sei mesi e consente di svolgere attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento”.*

*Il ricorrente in questione ha presentato ricorso nel mese di novembre 2013 e solo dopo sette mesi la questura gli ha consegnato un permesso di soggiorno della durata di tre mesi, che scadeva il 12 settembre. Il 12 settembre si era recato in Questura con una lettera del suo avvocato che chiedeva il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa ricorso, dandosi che il ricorso era stato trattenuto in decisione. La sua ultima udienza era il 17 luglio. La questura si rifiuta di rilasciare un permesso di soggiorno dopo l'ultima udienza anche se la sentenza non viene notificata al ricorrente prima di tre-quattro mesi minimo, come dimostra anche il nostro caso.*

*Il funzionario presente ha mandato via il richiedente dicendogli oralmente di tornare con la sentenza. Nel frattempo*

*il ricorrente che aveva un contratto di lavoro a tempo determinato di tre mesi, vista la breve durata del suo permesso di soggiorno, si è visto rifiutare il rinnovo del contratto perché il datore di lavoro in assenza di un permesso di soggiorno non poteva metterlo in regola per paura di sanzioni, problematica che colpisce tutti i ricorrenti.*

*Accompagnandolo nuovamente in questura il 30 settembre, l'operatrice è riuscita a ottenere un appuntamento scritto a penna e timbrato sul retro del permesso di soggiorno per il 10-11-2014, con richiesta di presentare la sentenza. La sentenza c'è stata e così al ricorrente è stato dato un nuovo appuntamento, permettendo di raggiungere il record delle cento (sic!) visite all'ufficio immigrazione della Questura di Roma.*

- Per ottenere certificati di qualunque genere, i municipi richiedono ai ricorrenti il permesso di soggiorno anche nel caso in cui sia sufficiente presentare il “cedolino”, equiparato al permesso di soggiorno per tali pratiche.
- Alcuni funzionari della questura, per avviare la pratica di richiesta del permesso di soggiorno, accettano la fotocopia della sentenza con cui viene riconosciuta la protezione internazionale o sussidiaria inviata via pec (posta elettronica certificata) all'avvocato. Altri invece richiedono la copia conforme all'originale della sentenza, rilasciata dal tribunale solo mesi dopo il pronunciamento della sentenza.
- **L'ufficio immigrazione della Questura di Roma non rilascia il permesso di soggiorno ai titolari di protezione umanitaria che presentano ricorso avverso il diniego della protezione internazionale.**

La questura ritiene difatti che il ricorso sospenda il procedimento impugnato riferendosi al rilascio del permesso per motivi umanitari, quando in realtà il ricorso sospende esclusivamente l'espulsione successiva al diniego. **Il ricorrente a cui la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della protezione internazionale ha riconosciuto il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari è considerato nuovamente dalla questura come un richiedente asilo al quale rilasciare al massimo un permesso di soggiorno per attesa ricorso** (la cui durata varia da uno a sei mesi). Questo permesso di soggiorno non permette di ottenere un passaporto o un titolo di viaggio e viene consegnato dopo mesi dalla presentazione del ricorso.

Il permesso per motivi umanitari invece dura un anno e permette al titolare di svolgere attività lavorativa e di viaggiare all'interno dell'area Schengen.

**Questa prassi illegittima ostacola il diritto dei titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari a presentare ricorso.**

Inoltre il diniego del permesso di soggiorno non viene dato per iscritto e motivato, bensì si aspetta che la persona che ha chiesto il rilascio o il rinnovo, dopo aver aspettato diversi

mesi, si rivolga alla questura per chiedere informazioni. A quel punto viene chiesto di portare il ricorso e l'utente si rivolge all'avvocato, che se riesce a farsi notificare il rifiuto alla consegna del permesso può impugnarlo; nel frattempo la persona resta comunque diversi mesi senza permesso di soggiorno.

#### **4. Il contenzioso strategico**

**Il Centro Operativo per il Diritto all'Asilo, nel corso dei suoi 12 mesi di attività (sett. 2013 – sett. 2014), ha intrapreso 50 azioni legali** volte alla tutela dei richiedenti asilo che ha assistito nelle diverse fasi della procedura di riconoscimento della protezione internazionale sul territorio di Roma.

Di queste 50 azioni, **12 sono state esercitate innanzi alla Suprema Corte di Cassazione, 18 innanzi al Tribunale Civile di Roma, 3 innanzi al Tribunale Penale di Roma, 5 innanzi al TAR Lazio e le restanti, che riguardano la procedura relativa alla misura del trattenimento, sono suddivise fra la competenza del Giudice di Pace e quella del Tribunale.**

**Molte fra le azioni intraprese sono state azioni di tipo sperimentale**, si pensa in particolare a quelle riguardanti il trattenimento di minori presso il CIE di Roma o a quelle concernenti il trattenimento dei richiedenti asilo, misura che dovrebbe essere per legge eccezionale ma che tale non è sul territorio romano.

**Sono stati assistiti 38 richiedenti asilo, per alcuni dei quali sono state compiute diverse tipologie di azioni, tanto giudiziali quanto stragiudiziali.**

**Il numero delle persone assistite dal Centro Operativo aumenta di gran lunga se si considerano coloro per i quali il ricorso all'autorità giudiziaria non è risultato necessario in quanto è stato possibile ricorrere alla via stragiudiziale.**

Le più recenti azioni strategiche intraprese riguardano la tematica dell'accoglienza presso il C.A.R.A. e presso altri tipi di centri per richiedenti asilo, a seguito della partecipazione alle proteste scaturite nel periodo fra maggio e giugno 2014, dovute alle condizioni di vita e agli standard osservati all'interno dei centri.

Come già esposto in precedenza, è stato **centrale il tema del trattenimento dei richiedenti asilo presso il CIE di Roma, Ponte Galeria, e alle relative garanzie.**

La sede prescelta, mancando altre modalità di reclamo avverso i provvedimenti del Giudice di Pace in materia di trattenimento, è stata la Corte di Cassazione.

**Innanzitutto alla Suprema Corte sono stati presentati otto ricorsi in materia di trattenimento dei richiedenti asilo.** Il maggior numero di questi – cinque ricorsi – è

stato incentrato sulla **violazione del diritto alla difesa e al contraddittorio in sede di convalida e proroga del trattenimento**. In tutti i casi seguiti dal Centro Operativo, infatti, l'avviso di fissazione delle udienze di proroga e convalida al difensore di fiducia dello straniero trattenuto è sempre risultato tardivo, qualora non del tutto mancante; sempre assente era la comunicazione delle richieste della questura in merito alla misura invocata. Ciò costituisce una gravissima lesione dei diritti delle persone sottoposte al trattenimento, che non hanno così il tempo di preparare adeguatamente la propria difesa e spesso non riescono a richiedere per tempo di essere accompagnati innanzi al giudice per partecipare all'udienza, configurandosi una intollerabile lesione del diritto al contraddittorio.

**Altro tema di fondamentale importanza - è oggetto di due ricorsi - è quello della competenza in sede di convalida e proroga del trattenimento di richiedenti asilo, ai quali è stato notificato il diniego della Commissione Territoriale, ma che sono ancora nei termini per presentare ricorso avverso lo stesso.** In tre casi infatti la Questura di Roma ha richiesto la convalida/proroga del trattenimento al Giudice di Pace, che in un solo caso si è dichiarato incompetente ai sensi dell'art. 21 d.lgs. 25/08.

Infine, questioni rilevanti sollevate in sede di ricorso in Cassazione dal Centro Operativo sono state quelle della violazione del diritto all'unità familiare e alla salute, la mancata verifica dell'esistenza nel caso concreto del **"rischio di fuga"**, di cui alla dir. 2008/115/CE e l'ambito di cognizione del giudice nel corso del giudizio relativo a convalida e proroga del trattenimento.

Il tema del **diritto al rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 28 dpr 394/99 in quanto persona "inespellibile"**, pena la violazione del principio di *non refoulement*, è stato affrontato in relazione ad un cittadino turco di etnia curda, vittima di tortura nel proprio paese d'origine. In questo caso il Giudice di Pace di Roma aveva in precedenza annullato un'espulsione nei confronti della persona in oggetto, riconoscendolo soggetto non espellibile ai sensi dell'art. 19 d.lgs. 286/98 coerentemente con il diritto d'asilo e la Convenzione di Ginevra del 1951. Ciò proprio in ragione delle persecuzioni subite dallo stesso in Turchia a causa della sua appartenenza all'etnia curda e al suo attivismo politico; il Giudice di Pace ha perciò implicitamente affermato il suo diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. L'azione legale intrapresa dal Centro Operativo è consistita nella presentazione di un ricorso innanzi al Tribunale Ordinario di Roma. L'obiettivo di tale azione è quello di ribadire il **principio per cui coloro i quali rientrano nelle categorie di persone inespellibili ai sensi dell'art. 19 d.lgs. 286/98**

**sono titolari del diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, così come stabilito dall'art. 28 d.p.r. 394/99**, a cui sovente non è data applicazione.

Sono stati presentati due **ricorsi innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, al fine di interrompere la prassi della Questura di Roma che, senza procedere a una valutazione delle circostanze concrete dei singoli casi, rigetta sistematicamente le istanze di rilascio del titolo di viaggio per stranieri ai titolari di protezione umanitaria**. Il procedimento è ancora in corso. Allo stesso fine il Centro Operativo ha inviato tre istanze di rilascio del titolo di viaggio nel tentativo di evitare il ricorso alle vie giudiziali.

Il Centro Operativo ha seguito da vicino la questione riguardante l'accesso alla giustizia per richiedenti asilo e rifugiati, in rapporto alla procedura stessa di riconoscimento della protezione internazionale.

Ormai da oltre un anno è invalsa la prassi - che si ritiene assolutamente illegittima - del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, di rigettare la quasi totalità delle richieste di ammissione al patrocinio a spese dello Stato avanzate dai richiedenti asilo, con conseguente gravissima lesione del loro diritto alla difesa e provocando, in tal modo, una grave discriminazione nei loro confronti.

Alla fine di aprile sono arrivate le risposte negative del Consiglio dell'Ordine di Roma nei confronti di trenta richiedenti asilo, tutti ospitati in uno dei nuovi centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati di Roma, e ricorrenti contro la decisione di diniego della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma. Sul totale delle domande avanzate solo una è stata accolta.

Il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma rigetta, quindi, sistematicamente le istanze dei richiedenti asilo a causa dell'asserita mancanza della certificazione consolare sui redditi nel paese d'origine (art. 79.2 DPR 115/02) ma, come noto, i richiedenti asilo non possono avere alcun contatto con le autorità consolari del proprio paese d'origine, così come del resto garantito dalla normativa internazionale, europea e nazionale. Fino al marzo del 2012 lo stesso Consiglio dell'Ordine, coerentemente con la normativa interna ed internazionale, riteneva valida in sostituzione della certificazione consolare una dichiarazione sostitutiva di certificazione dei beni e dei redditi posseduti nel paese d'origine.

Un elevato numero di ricorsi è stato presentato dal Centro Operativo, attraverso i propri legali di riferimento, avverso il diniego reiterato dal giudice di primo grado dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Sei ricorsi riguardano persone precedentemente seguite dal Centro

Operativo, otto – in attesa di iscrizione – riguardano invece alcune fra le trenta persone di cui sopra.

Lo stesso genere di problematica è stato riscontrato anche nell'ambito della giustizia penale. Tre ricorsi sono stati presentati, e sono stati vinti, innanzi al Tribunale Penale di Roma.

**Infine, come già esposto sopra, le operatrici del Centro Operativo hanno riscontrato un elevato numero di casi di ritardo ingiustificato e illegittimo nel rilascio del permesso di soggiorno ad opera della Questura di Roma.**

Fra le azioni programmate vi era pertanto quella volta alla richiesta di risarcimento del danno causato dall'inerzia della P.A.

Il D.lgs. 286/1998 infatti prevede, all'art. 5 co. 9, che *“Il permesso di soggiorno è rilasciato, rinnovato o convertito entro sessanta giorni dalla data in cui è stata presentata la domanda, se sussistono i requisiti e le condizioni previsti dal presente testo unico e dal regolamento di attuazione per il permesso di soggiorno richiesto ovvero, in mancanza di questo, per altro tipo di permesso da rilasciare in applicazione del presente testo unico”*.

Il caso pilota per questo genere di azioni è stato recentemente individuato e pertanto il relativo ricorso è in via di stesura e verrà depositato nel corso delle prossime settimane. E' da aggiornare?

## 5. Azioni stragiudiziali

Tra ottobre 2013 e settembre 2014 le operatrici del Centro Operativo hanno osservato il comportamento e le prassi messe in atto da funzionari di differenti pubbliche amministrazioni nei confronti di richiedenti asilo e rifugiati sul territorio del comune di Roma. I luoghi dell'osservazione sono stati in primo luogo l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma ed il CIE di Ponte Galeria, ma anche gli uffici dei Municipi e del Comune, la Prefettura, i CAF (Centri di assistenza fiscale) – delegati a svolgere alcune funzioni da parte della Questura – e gli sportelli dell'ATAC (l'azienda municipalizzata dei trasporti di Roma).

**Con la duplice finalità della risoluzione dei problemi che di volta in volta coinvolgevano i singoli richiedenti asilo/ rifugiati, e dell'osservazione delle prassi delle pubbliche amministrazioni, le operatrici del Centro Operativo hanno assistito più di 90 persone nelle loro relazioni con le amministrazioni di cui sopra, effettuando sia accompagnamenti sia incontri strutturati con i dirigenti delle stesse.**

Questa modalità di azione ha inoltre consentito al Centro Operativo di **stringere e consolidare relazioni con**

**associazioni e cooperative attive sul territorio di Roma nell'ambito del diritto d'asilo; spesso si è attivato proprio su segnalazione di queste ultime e in relazione a persone che in prima istanza si erano rivolte a loro.**

**A partire dal lavoro delle operatrici sul campo, nei casi in cui la tutela dei diritti della persona assistita esigeva un intervento di tipo legale, sono state avviate azioni stragiudiziali talvolta propedeutiche a una successiva azione in giudizio.**

Le azioni stragiudiziali di cui sopra hanno avuto diverse forme. **Nella maggior parte dei casi si sono concretizzate con l'avvio di un dialogo con l'istituzione di riferimento. Sono state ad es. inviate dieci diffide ad adempiere alla Questura di Roma,** alcune delle quali sono state da sole sufficienti ad interrompere la prassi illegittima individuata, altre invece hanno costituito la base per una successiva azione legale.

**In relazione al trattenimento dei richiedenti asilo,** molteplici sono state le azioni intraprese dal Centro Operativo. In primo luogo è stata data assistenza alla **preparazione del colloquio con la Commissione Territoriale** a tutte le persone seguite all'interno del CIE di Ponte Galeria. Ciò ha comportato una **presenza almeno settimanale all'interno del CIE in sede di colloqui tra legali e assistiti.**

È stato possibile riscontrare la **totale insufficienza della struttura nel garantire la necessaria privacy nel corso dei colloqui che in molte occasioni non si sono nemmeno potuti svolgere a causa delle esigenze pratiche interne al CIE.** I colloqui infatti si svolgono all'interno di un'unica stanza dove fino a quattro o cinque avvocati parlano contemporaneamente con i propri assistiti seduti allo stesso tavolo. Gli stranieri trattenuti sono condotti in tale stanza dagli operatori dell'ente gestore, che possono svolgere questo compito solo in presenza di un numero sufficiente di forze dell'ordine. Pertanto in diverse occasioni è stato necessario aspettare anche più di un'ora per poter iniziare i colloqui, rimanendo a disposizione un tempo molto esiguo per l'espletamento del proprio lavoro.

**Oltre alla violazione del diritto alla difesa costituito dall'impossibilità di confrontarsi liberamente con il proprio legale in un ambiente idoneo, sono state riscontrate altre prassi illegittime all'interno del CIE di Roma.**

Un caso di estrema gravità si è verificato a **maggio 2014** quando un giovane nigeriano, rinvenuto in mare dalle imbarcazioni della Marina Militare e trasferito poi nel CIE di Roma, non è stato messo nella condizione di formalizzare la propria richiesta d'asilo per quasi una settimana. L.I. infatti aveva espresso la propria volontà di richiedere asilo già al momento dello sbarco in Italia; ciononostante è stato immediatamente raggiunto da un

ordine di espulsione con richiesta di trattenimento. In sede di udienza di convalida del trattenimento lo stesso aveva ribadito tale volontà, che era stata anche espressamente segnalata nel verbale di udienza. Malgrado ciò la richiesta di L.I. non solo non è stata formalizzata, ma lo stesso è stato sottoposto, contro la propria volontà, al colloquio con le autorità consolari nigeriane ammesse al centro per effettuare le operazioni di identificazione. **È stato necessario far intervenire i membri dell'UNHCR operanti a Roma per impedire che L.I. fosse illegittimamente rimpatriato.**

L'attività di assistenza ai richiedenti asilo trattenuti presso il CIE di Roma non si è esaurita una volta terminato il trattenimento. Il percorso relativo al riconoscimento della protezione internazionale infatti nella maggior parte dei casi è proseguito nel tempo, e per alcune persone è tuttora in corso.

È necessario evidenziare che su diciotto persone assistite dal Centro Operativo, in sette casi gli stranieri sono stati rilasciati prima di aver sostenuto il colloquio con la Commissione Territoriale, e in due di questi casi il rilascio è avvenuto prima della stessa fissazione della data per l'audizione. Ciò mette in luce la completa inutilità della misura del trattenimento dei richiedenti asilo, soprattutto in un contesto come quello attuale che vede l'estrema lentezza della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, che non può ragionevolmente esaurirsi prima dello scadere dei termini di cui all'art. 21 d.lgs. 25/08.

## 6. Azioni generali

**Il Centro Operativo**, attraverso la diffusione di comunicati stampa e l'utilizzo della pagina web messa a disposizione dal sito di A.S.G.I. (<http://www.asgi.it/progetti/centro-operativo-per-il-diritto-allasilo/>), oltre che dei siti dell'associazione Senzaconfine ([www.senzaconfine.org](http://www.senzaconfine.org)) e Laboratorio 53 (<http://laboratorio53.it/>), l'organizzazione di eventi pubblici e, più in generale, l'attività di networking, **ha collaborato ed è entrata in contatto con diverse realtà associative, accademiche ed istituzionali, quali: CIR, ARCI Roma, UNHCR, coop. Be free, Casa dei Diritti Sociali, Centro Astalli, Legal Clinic Roma Tre, Lunaria, Infomigrante e Yomigro.** È stato possibile inoltre entrare in contatto con gli operatori di alcune cooperative che hanno in appalto la gestione di centri di accoglienza per richiedenti asilo nel territorio di Roma, e ciò ha consentito al Centro Operativo di aumentare la propria consapevolezza circa il trattamento di rifugiati e richiedenti asilo, e di capire meglio le caratteristiche che l'accoglienza assume nel territorio comunale.

**Il Centro Operativo, grazie all'attività delle operatrici**

**sul campo, nonché dell'attività di assistenza legale fornita, sta progressivamente diventando un punto di riferimento per le associazioni, gli sportelli legali, e le onlus che si occupano di tutela di richiedenti asilo e rifugiati a Roma.**

Il Centro Operativo si è dotato inoltre di un indirizzo mail ([diritto.operativo@gmail.com](mailto:diritto.operativo@gmail.com)), attraverso il quale riceve segnalazioni e diffonde i comunicati stampa. È proprio in quest'ottica che nel maggio 2014 è stato organizzato l'evento di presentazione dei risultati ottenuti fino ad allora dal Centro Operativo. L'evento si è tenuto presso Esc-atelier; vi hanno partecipato esponenti di diverse associazioni operanti nel settore dell'immigrazione. Dopo una presentazione più ampia del progetto, sono state esposte le principali azioni intraprese – sia di tipo generale sia riguardo a singoli casi – e le associazioni sono state invitate a inviare segnalazioni agli indirizzi mail relativi al progetto.

Di seguito alcune delle azioni intraprese nel corso dell'anno. **Diffusione di comunicati stampa, gestione casella mail centro operativo, utilizzo pagina web** (<http://www.asgi.it/progetti/centro-operativo-per-il-diritto-allasilo/>).

**Patrocinio a spese dello stato e diritto d'asilo.** Denuncia della prassi illegittima del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma che da quasi due anni sistematicamente rigetta le istanze di ammissione al patrocinio a spese dello Stato dei richiedenti asilo sulla base della mancata presentazione della certificazione consolare sui redditi nel paese d'origine. Tale prassi discriminatoria rappresenta una gravissima violazione del diritto alla difesa dei richiedenti asilo. Il Centro Operativo ha potuto verificare tale prassi grazie all'osservazione di un gruppo di trenta richiedenti asilo tutti ospiti presso uno dei nuovi centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati di Roma e ricorrenti contro la decisione di diniego della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma. Sul totale delle domande avanzate solo una è stata accolta.

**Residenza e associazionismo.** Ad aprile, e successivamente a giugno, è stata contattata l'associazione "Camminare Insieme" - già segnalata in seguito alla diffusione di trasmissioni televisive perché fornirebbe agli stranieri che ne facciano richiesta la possibilità di fissare la residenza presso la sede di "Camminare insieme", in cambio della quota di iscrizione all'associazione stessa. Non è stato possibile fissare un appuntamento con i responsabili dell'associazione, ma a partire da questa problematica si è pensato di sviluppare un ragionamento riguardante il rapporto fra la questione della necessità per richiedenti asilo e rifugiati di fissare la propria residenza sul territorio di riferimento, e la prestazione di tale servizio da parte delle associazioni. È stato contattato uno dei responsabili del Comune di Roma per avere informazioni più dettagliate sul tema, così centrale nel corso delle procedure di prima richiesta e rinnovo del permesso

di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria. Al tema si ricollega infatti il problema della richiesta, da parte di alcune questure (si vedano Roma e Latina), di esibire un certificato di domicilio/residenza al fine di completare la procedura di rilascio del permesso di soggiorno.

**Iscrizione anagrafica e municipi.** Molti uffici dei Municipi di Roma richiedono, per il rilascio della residenza anagrafica, l'esibizione di un permesso di soggiorno in formato elettronico o cartaceo, non bastando il c.d. cedolino. Inoltre, prassi ancora più grave, si richiede di esibire il passaporto o altro documento d'identità in aggiunta al permesso di soggiorno.

L'illegittimità di tale prassi è stata evidenziata dal Centro Operativo attraverso una diffida, inviata a tutti i Municipi di Roma, a verificare e tempestivamente modificare tale prassi.

Ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, infatti, deve intendersi per documento di riconoscimento *“ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare”*.

Alcuni degli uffici contattati hanno risposto, ed è iniziato così una corrispondenza utile tanto a interrompere la prassi illegittima, quanto ad aumentare la consapevolezza di tutti gli attori coinvolti.

## 7. Considerazioni finali

La discrezionalità delle pubbliche amministrazioni è un fenomeno al quale si può e si deve opporre un freno, pena l'incertezza della condizione giuridica della persona che non può contare su regole certe per quanto riguarda la sua posizione sul territorio, e di conseguenza il godimento dei diritti riconosciuti. L'oscuro territorio del “non-diritto”, quand'anche a volte consenta la risoluzione di casi singoli, non può essere accettato da chi svolge un'opera di tutela e difesa dei diritti delle categorie vulnerabili, così come del cittadino nei suoi rapporti con la Pubblica Amministrazione. Approvare leggi e regolamenti chiari, aderenti alla realtà, e non “punitivi” nei confronti di cittadini che spesso hanno dovuto lasciare il loro paese a causa di guerre e persecuzioni, nonché per necessità economiche, è un dovere che può portare unicamente beneficio non solo al cittadino straniero, ma a tutta la collettività, incluse le stesse pubbliche amministrazioni. Per questo è importante proseguire nelle azioni pilota attivate dal Centro Operativo per il Diritto all'Asilo, per andare fino in fondo e non abbassare l'attenzione sulle prassi illegittime che silenziosamente e sotterraneamente minano in maniera grave i diritti delle persone.

## 8. Raccomandazioni

A partire da quanto emerge nel rapporto, considerate le problematiche in esso descritte, riteniamo di stilare le seguenti raccomandazioni, al fine di garantire una procedura più rapida e trasparente, e che rispetti i diritti garantiti dalla normativa nazionale ed internazionale.

Agli uffici della Pubblica Amministrazione coinvolti nelle pratiche di soggiorno per i cittadini stranieri:

- predisporre una comunicazione chiara, accessibile e trasparente, anche in formato cartaceo multilingue, presso gli uffici e gli sportelli aperti al pubblico: si diminuirebbero gli inconvenienti causati dalle incomprensioni, potendosi affidare a regole certe stabilite per legge e snellendo le procedure, evitando che un utente debba recarsi troppe volte presso lo stesso ufficio per una pratica che può essere risolta in un tempo più breve;
- prevedere una formazione periodica e continua agli operatori degli sportelli a contatto con l'utenza, con particolare attenzione alla normativa vigente e al rispetto della diversità culturale;
- prevedere l'impiego, anche ricorrendo a finanziamenti speciali, di mediatori culturali indipendenti, soggetti “terzi” rispetto alla P.A. e all'utente, che facilitino la comunicazione e lo scambio al fine di non disperdere le forze e di evitare incomprensioni e malintesi;
- aumentare e facilitare le occasioni di incontro e di scambio fra P.A. e operatori legali delle organizzazioni della società civile che supportano i richiedenti asilo e i migranti, per trovare soluzioni condivise a problematiche pratiche in conformità con la legge e con i diritti dei soggetti, e per ridurre la necessità di intervenire “ad personam” in singoli casi, con conseguente risparmio di tempo e di forze;
- migliorare la comunicazione interna agli uffici, per evitare disparità di trattamento nella trattazione delle pratiche;
- accettare per tutti coloro che si presentino in Questura a chiedere protezione internazionale una primissima formulazione della domanda, per scongiurare il pericolo che la persona che non sia riuscita a formalizzare tale richiesta pur essendosi recato presso gli uffici sia considerato sprovvisto di documenti, ad esempio con un documento datato e timbrato dall'Ufficio Profughi;
- considerare “richiedente asilo” a tutti gli effetti chi abbia espresso, in qualunque forma, la volontà di richiedere la protezione internazionale, anche

- prima della formalizzazione dell'istanza stessa;
- rilasciare sempre risposte in forma scritta alle istanze formulate da richiedenti asilo e rifugiati, per facilitare la comprensione di una valutazione o di una decisione della P.A.;
- predisporre il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari anche nel caso in cui contro il provvedimento di diniego con raccomandazione di rilascio del permesso per motivi umanitari sia stato proposto ricorso al tribunale;
- procedere ad una valutazione delle circostanze del caso concreto in merito alle richieste di rilascio del titolo di viaggio per stranieri da parte di titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari, in luogo di fornire la generica indicazione (in forma orale) di rivolgersi alle autorità consolari del proprio paese d'origine per ritirare un documento attestante l'impossibilità di ottenere dalla stessa il rilascio del passaporto;
- valutare tutti gli elementi in relazione ai singoli casi, facendo riferimento ai criteri stabiliti dalla Corte di Giustizia UE nel caso Arslan del 2013, nel richiedere la convalida del trattenimento per chi presenta domanda d'asilo per la seconda volta, o in un momento successivo alla notifica di un decreto di espulsione o di chi ha precedenti penali, evitando l'applicazione automatica dell'art. 21 d.lgs. 25/08 che si pone in contrasto con la normativa e la giurisprudenza UE.

Una raccomandazione più generale, trasversale a quelle già elencate, è quella di abbandonare una certa "cultura del sospetto" per quanto riguarda il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno: l'utente si reca agli uffici perché è suo interesse regolarizzare la sua posizione sul territorio, fatto che è positivo anche per la P.A. stessa. Rendere più arduo questo percorso non diminuisce il bacino di "irregolarità", anzi lo accresce, creando di conseguenza la necessità di maggiori risorse per il contrasto. Ci auguriamo con questo contributo di aver messo a disposizione strumenti utili per garantire l'applicazione della normativa e per migliorare la tutela dei diritti di tutti.

#### Ai Tribunali:

- rispettare il principio del contraddittorio e il diritto alla difesa degli stranieri trattenuti presso il CIE (Centro per l'Identificazione e l'Espulsione), disponendo la presenza dell'interessato nel corso delle udienze di convalida e proroga del trattenimento dei richiedenti asilo che si svolgono presso il Tribunale Ordinario.

#### Agli enti di tutela:

- condividere il più possibile le azioni messe in atto per far rispettare i diritti delle persone, in modo da rafforzarne l'efficacia ed evitare inutili duplicazioni;
- migliorare il coordinamento fra enti, evitando di presentarsi divisi e più deboli di fronte alla P.A.;
- far circolare le eventuali buone prassi individuate in un luogo per estenderle il più possibile nei vari territori ed evitare il ripetersi di comportamenti scorretti in altri luoghi.

