



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

email: [diritto.operativo@gmail.com](mailto:diritto.operativo@gmail.com)

# **Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione.**

**Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, ottobre 2015.**

---

## **Ringraziamenti:**

Nayera El Gamal, Giulia Crescini, Cristina Cecchini, Loredana Leo, Salvatore Fachile, Rachele Cocciolito, Marta Lotto, Valeria Brigida, Ivan Mei, Alessia Montuori.

Marco Tabilio & Alice Socal (progetto grafico)

## **Hanno collaborato:**

Gaia Di Gioacchino, Bianca Benvenuti, Lucia Gennari

---

**un progetto di:**



LABORATORIO 53

**SENZA CONFINI**

**con il supporto di:**



**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**



# Indice

## Introduzione.

- 1. Il trattenimento dei richiedenti asilo a Roma.**
  - 1.1 Maggio 2015. Due ragazze eritree a Ponte Galeria.
  - 1.2 Trattenimento e protezione internazionale in relazione ai cittadini nigeriani.
  - 1.3 La garanzia del contraddittorio in sede di proroga del trattenimento.
  - 1.4 Apolidia e trattenimento. Le ragionevoli prospettive di rimpatrio.
  
- 2. Le prassi illegittime della Questura di Roma.**
  - 2.1 Il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria e il requisito dell'iscrizione anagrafica. Una questione ancora aperta.
  - 2.2 La certificazione di domicilio come ostacolo all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.
  - 2.3 Il titolo di viaggio per i titolari di protezione sussidiaria e umanitaria.
  - 2.4 La rinuncia forzata alla domanda d'asilo.
  - 2.5 Mandato con rappresentanza finalizzato alla notifica dell'atto conclusivo del procedimento volto al rilascio del permesso di soggiorno.
  - 2.6 Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 19 T.U.Imm.
  
- 3. Il diritto all'accoglienza. Il caso di Roma.**
  
- 4. Il patrocinio a spese dello Stato. Un ostacolo all'accesso alla giustizia per i richiedenti asilo.**
  - 4.1 Il caso dei 30 richiedenti asilo ricorrenti ex art. 35 d.lgs. 25/08 monitorati dal Coda.
  - 4.2 Un'indagine conoscitiva del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma.
  
- 5. Il matrimonio per procura. Un lieto fine.**
  
- 6. Raccomandazioni.**

## Introduzione.

Il Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (Coda), nasce nel 2013 per rispondere all'esigenza di monitorare le prassi troppo spesso illegittime della pubblica amministrazione nei confronti di richiedenti asilo e rifugiati politici nel territorio di Roma. Il territorio di Roma costituisce un interessante punto di osservazione che necessita di continuo monitoraggio e di continui interventi, soprattutto in un momento come quello attuale in cui il tema delle migrazioni è così centrale e in grado di incidere sulle scelte politiche, tanto a livello locale che nazionale ed europeo.

Gli operatori di Coda hanno monitorato nel corso dell'anno le prassi di differenti pubbliche amministrazioni ma, così come è accaduto lo scorso anno, il principale centro di attenzione è stato lo Sportello Profughi dell'Ufficio Immigrazione di Roma, istituzione che svolge un ruolo di primaria importanza nello svolgimento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

Sono state rilevate molte prassi di cui è contestata la legittimità: il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno per mancanza di iscrizione anagrafica presso una dimora "reale ed effettiva", le difficoltà nell'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale e alle misure di accoglienza per carenza del "certificato di domicilio", la rinuncia forzata alla domanda d'asilo, i ritardi nella formalizzazione delle domande d'asilo per i richiedenti trattenuti presso il CIE di Ponte Galeria.

Quello che nel primo rapporto del Coda<sup>1</sup> era stato definito come il "regno della discrezionalità" ossia l'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, sembra poter conservare anche nel 2015 questo titolo. Comportamenti verbalmente aggressivi, regole che possono cambiare di giorno in giorno o addirittura da sportello a sportello, estrema difficoltà nella comunicazione fra funzionari e utenti a causa della carenza di mediatori sembrano continuare a caratterizzare le attività dello Sportello Profughi.

Come anticipato, a ciò si deve aggiungere quest'anno l'applicazione sistematica di una prassi, che verrà approfondita nel corso del rapporto, estremamente ingiusta e lesiva dei diritti dei titolari di protezione umanitaria e internazionale: la richiesta dell'iscrizione anagrafica presso una dimora "effettiva e reale" (vale a dire senza poter ricorrere al sistema delle c.d. residenze "virtuali") ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno. Il diniego del rinnovo

(o meglio l'irricevibilità della relativa istanza), basato sulla carenza di iscrizione anagrafica, ha coinvolto un altissimo numero di persone, condannandole a rimanere in una situazione di sospensione giuridica, senza un permesso di soggiorno ma conservando il diritto a rimanere sul territorio nazionale. Lo Sportello Profughi ha persistito nell'applicazione di questa prassi anche dopo l'emanazione di una circolare del Ministero dell'Interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, che ad essa si opponeva fortemente. Uno scontro fra amministrazioni che tuttora riflette i suoi effetti sulle vite dei titolari di protezione internazionale e umanitaria. Quando gli operatori di Coda hanno chiesto chiarimenti ai funzionari dello Sportello Profughi le risposte sono state emblematiche dell'altissimo livello di discrezionalità con cui questa amministrazione agisce. Perciò è capitato di apprendere che il (non) requisito dell'iscrizione anagrafica non era richiesto per esempio ai titolari di protezione umanitaria che chiedevano per la prima volta il rinnovo del permesso in quanto a loro non poteva essere richiesto un livello così alto di integrazione. Invece i cinque anni che costituiscono il periodo di validità del permesso per asilo o protezione sussidiaria sono ritenuti sufficienti per richiedere un più avanzato livello di integrazione e dunque per pretendere la loro iscrizione anagrafica ai fini del rinnovo del titolo di soggiorno. L'iscrizione anagrafica pertanto sembrerebbe essere considerata dalla Questura alla stregua di un indicatore del livello di integrazione dei soggetti migranti, integrazione che quindi diviene a sua volta condizione – non richiesta per legge – per il rinnovo del titolo di soggiorno. Si sottolinea che nel corso di un incontro con alcune associazioni nell'ottobre 2015 la Questura ha espresso la volontà di estendere a tutti, titolari di protezione internazionale e umanitaria, la possibilità di rinnovare, ma solo per la prima volta, il permesso di soggiorno senza certificato di iscrizione anagrafica. Non sembra allora esagerato parlare di "regno della discrezionalità" in riferimento a un'amministrazione che sistematicamente non si attiene né al dettato legislativo né alle indicazioni ministeriali sull'interpretazione della normativa applicabile in materia, senza che sia possibile per gli interessati, stante l'esistenza di tutti i requisiti realmente richiesti per legge, prevedere l'esito di procedimenti amministrativi tendenzialmente non complessi ma che coinvolgono i loro diritti fondamentali.

Lo stesso accesso alla procedura di protezione internazionale è stato per molto tempo ostacolato dalla pretesa dell'Ufficio Immigrazione, all'atto della manifestazione della volontà di chiedere asilo, di una attestazione di domicilio rilasciata da una delle associazioni abilitate. Tale pretesa non si fonda sul dettato normativo, anzi, si tratta di un requisito

---

1 "Chi fa la legge? Pubblica amministrazione e diritto d'asilo".  
Scaricabile qui: <https://codadirittoasilo.wordpress.com/category/rapporto-c-o-d-a-2013-2014/>

espressamente non richiesto nel nuovo decreto 142/2015<sup>2</sup>, ma che produce un via vai di richiedenti asilo tra le varie associazioni, in cerca di un pezzo di carta che faccia da *passpartout*. Pezzo di carta che, è bene evidenziarlo, spesso viene rilasciato solo a seguito di una verifica sull'attendibilità della richiesta di protezione internazionale svolta dalle stesse associazioni, in una sorta di *hotspot* preliminare alla Commissione deputata al riconoscimento della protezione. L'Ufficio Immigrazione, inoltre continua a non essere sufficientemente dotato di personale incaricato a fornire informazioni, ad interpreti almeno delle lingue più rappresentate. Inoltre, si è creato un meccanismo perverso per cui il trattamento in merito all'accoglienza, varia in modo sensibile se si arriva in Questura autonomamente o attraverso la procedura a seguito di uno sbarco. Nel secondo caso si è inseriti subito in un circuito di accoglienza - per quanto problematica e lacunosa - nell'altro, si è lasciati in balia di se stessi anche per mesi, fino a che non si hanno a disposizione dei posti.

A proposito di accoglienza a Roma, questa risulta essere ancora in mano alle cooperative coinvolte nelle indagini di "Mafia Capitale", seppur alcune di esse sono state commissariate. Continuano a mancare nelle strutture di accoglienza i servizi essenziali che sono previsti dai capitolati di appalto e dalle disposizioni del Ministero dell'Interno (come nel caso dei progetti SPRAR). Spesso abbiamo assistito richiedenti che hanno denunciato la mancanza di assistenza legale, sanitaria, sociale o la loro scarsa qualità, oltre alla insufficienza di personale in relazione al numero di persone ospitate nei singoli centri. Ai centri SPRAR e CAS il cui numero è andato aumentando in questi anni, è da considerare quella fornita dal CARA di Castelnuovo di Porto che, nonostante accoglie centinaia di richiedenti asilo, offre poche opportunità di inserimento sociale e reale tutela. Cosa particolarmente grave perché lesiva del diritto d'opinione è la revoca delle misure di accoglienza ad opera della Prefettura attuate nei confronti di chi ha provato a denunciare tali condizioni, in maniera pacifica, così come accaduto ai circa 100 degli ospiti del CARA di Castelnuovo nell'estate del 2014<sup>3</sup>. Rimane infine tutta da chiarire (e tutelare) la figura dell'operatore legale.

Presente, da bando e da manuale operativo<sup>4</sup>, nelle strutture di accoglienza SPRAR, non è chiaro però quale sia il suo ruolo né quali siano le competenze per poterlo svolgere. Quale è il suo mandato? Egli opera a tutela i richiedenti asilo ospitati all'interno delle strutture o per garantire una migliore efficienza allo Stato? In questa indeterminatezza di competenze, funzioni e standard, la disomogeneità della qualità dei servizi offerti è ampia, e i richiedenti rischiano di trovare personale non qualificato e di non avere perciò accesso ad una reale attività di informazione, orientamento e tutela. Proprio in relazione a tali problematiche, molto sentite sul territorio romano e nazionale, si è sviluppato nel corso dell'ultimo anno il percorso di A.L.A. (Assemblea dei Lavoratori dell'Accoglienza<sup>5</sup>). Un percorso estremamente importante di riflessione e lotta allo sfruttamento lavorativo che spesso caratterizza l'attività degli operatori dei centri di accoglienza e che inevitabilmente si riflette sulla vita dei richiedenti asilo che ci vivono.

Sarà importante nei prossimi mesi monitorare l'applicazione delle nuove norme introdotte dal d.lgs. 142/2015<sup>6</sup>, tanto in relazione all'accoglienza dei richiedenti asilo quanto al loro trattenimento. Due aspetti, quello umanitario e quello del controllo e della repressione, che sempre più spesso si accompagnano e sono stretti l'uno all'altro nella gestione della questione migratoria. Abbiamo avuto esperienza di questo quando ci siamo occupati del trattenimento di dodici richiedenti asilo nigeriani, rintracciati in mare dalle imbarcazioni impegnate nell'operazione "Mare nostrum". Queste dodici persone sono state, immediatamente dopo lo sbarco in Sicilia, condotte a Ponte Galeria, dove sono rimaste per alcuni mesi, correndo il grave rischio di essere rimpatriate a causa degli inspiegabili ritardi nella formalizzazione della domanda d'asilo da parte dell'Ufficio Immigrazione presso il CIE. Come racconta C., cittadino nigeriano e richiedente asilo, nell'intervista realizzata da Coda nel 2014, già al momento del salvataggio i migranti sono stati divisi per nazionalità e solo gli appartenenti ad alcune sembrano essere stati identificati e, in seguito alla notifica di un provvedimento di respingimento "differito",

---

2 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

3 Il Manifesto, "Espulsi i 100 migranti che a maggio protestarono al cara di Castelnuovo" <http://ilmanifesto.info/espulsi-i-100-migranti-che-a-maggio-protestarono-al-cara-di-castelnuovo/>

---

4 Vedi "Manuale operativo per l'attivazione e la gestione di servizi di accoglienza integrata in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria - (Settembre 2015)" scaricabile qui: [http://www.sprar.it/images/Bando\\_SPRAR\\_2016-2017\\_Manuale\\_operativo\\_2015.pdf](http://www.sprar.it/images/Bando_SPRAR_2016-2017_Manuale_operativo_2015.pdf)

5 <https://www.facebook.com/people/Ala-Roma/100009458323119>

6 <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/15/15G00158/sg>

trasferiti al CIE di Ponte Galeria nonostante avessero più volte espresso la volontà di richiedere asilo politico. Ciò che Coda ha potuto osservare è che in quel periodo a Ponte Galeria molti cittadini nigeriani sono stati trattenuti con queste o simili modalità. È lo stesso meccanismo che sembra essere stato azionato in relazione alla vicenda delle 66 giovani nigeriane trasferite a Ponte Galeria nel luglio di quest'anno, molte delle quali sono state rimpatriate negli scorsi mesi nonostante fossero ancora richiedenti asilo in attesa di decisione definitiva o di decisione del Tribunale in merito all'istanza di sospensione cautelare del diniego della domanda d'asilo<sup>7</sup>.

Sotto questo profilo sembrerebbe possibile tracciare un filo conduttore fra le vicende e i processi che si sono susseguiti nel corso degli ultimi due anni in relazione alle politiche italiane ed europee in materia di immigrazione, che hanno riverberato i propri effetti, anche in modo brutale, sul territorio di Roma. Il carattere "militare-umanitario" dell'operazione "Mare nostrum" (e di quelle che l'hanno seguita) a cui segue di volta in volta, di nazionalità in nazionalità, l'accoglienza o il trattenimento; i meccanismi di distinzione dei richiedenti asilo per nazionalità più o meno "credibili": per le prime la percentuale di riconoscimento della protezione internazionale in UE è più alta e quest'anno, come è noto, ai loro appartenenti è stata accordata la possibilità di rientrare nelle quote da "ricollocare" fra i vari paesi dell'UE in deroga a quanto stabilisce il regolamento di Dublino III (Siria, Eritrea, Iraq e Repubblica Centrafricana); l'estremo rigore, ai limiti e talvolta oltre la legalità, nei confronti delle altre, l'aumento del periodo massimo di trattenimento che, solo per i richiedenti asilo ricorrenti, può oggi arrivare fino a dodici mesi contro i novanta giorni previsti per gli altri migranti. Sul territorio di Roma sono andate in scena le politiche europee. Nel trattenimento e rimpatrio delle giovani nigeriane, molte delle quali peraltro vittime di tratta, e prima nel trattamento riservato ai soli richiedenti asilo nigeriani rintracciati durante "Mare nostrum", è possibile intravedere gli effetti della politica degli "hotspot", analisi rapida delle domande d'asilo e corrispondente rapido rimpatrio. Nell'occupazione di Ponte Mammolo<sup>8</sup> e poi nelle vicende

del centro Baobab si possono invece leggere gli effetti della contrapposizione fra i contrapposti interessi italiani e quelli nord europei in relazione all'identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo, "transitanti" per il territorio italiano. Il centro Baobab, o meglio le centinaia di volontari attivi in Via Cupa a partire dallo scorso giugno, sono infatti stati in grado di ricevere diverse migliaia di richiedenti asilo eritrei che sostavano a Roma sulla via dei paesi del nord dell'Europa nella più totale assenza del comune di Roma Capitale o di altre autorità. Anzi, di recente l'assessore alle politiche sociali Francesca Danese si è espressa in termini che sembrano compiaciuti rispetto a questa assenza, nelle sue parole economica, ma anche e soprattutto relativa alle responsabilità politiche sia del comune che del governo. In una recente intervista, l'assessore ha infatti affermato: "Abbiamo fatto un lavoro immenso e straordinario, con la cabina di regia del volontariato: questa città ha gestito 33.360 transitanti spendendo zero".

Per le ragioni esposte, che saranno maggiormente approfondite nel corso del report, continuiamo ad essere convinti dell'importanza di un puntuale ed efficiente monitoraggio del territorio di Roma, soprattutto in un momento come quello attuale nel quale una gestione criminale o eccessivamente restrittiva del fenomeno migratorio non può che andare a discapito della collettività tutta.

Prima di illustrare brevemente i risultati delle attività, è inoltre necessario fare delle considerazioni generali.

Prima di tutto è bene sottolineare come la distinzione tra "migranti economici" e "rifugiati" sia ad oggi sempre più difficile da condividere, in un contesto di globalizzazione e di violenze strutturali. La difficoltà è evidente e le risposte assolutamente inefficaci: non solo non vengono garantite forme di soggiorno legale a chi non ha necessità di chiedere protezione internazionale ma non viene nemmeno considerato che le condizioni previste dalla Convenzione di Ginevra del 1951, date le problematiche attuali a livello globale, richiederebbero un loro ripensamento nonché una complessiva riflessione sul diritto di asilo nel mondo contemporaneo. Con il sistema degli *hotspot*, l'Unione Europea ha deciso che distinguere migranti economici e rifugiati non solo è possibile, ma è necessario e si può fare in modo improvvisato e superficiale, alle frontiere, a poche ore da uno sbarco e senza informazioni.

---

7 Roma Corriere, "Ragazze nigeriane vittime di tratta a rischio rimpatrio dal CIE di Roma", [http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/15\\_settembre\\_17/ragazze-nigeriane-vittime-tratta-rischio-rimpatrio-cie-romano-999cfc3c-5d47-11e5-ae5-7e436a53f873.shtml](http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/15_settembre_17/ragazze-nigeriane-vittime-tratta-rischio-rimpatrio-cie-romano-999cfc3c-5d47-11e5-ae5-7e436a53f873.shtml)

8 Redattore Sociale, "Ponte mammolo, dopo tre mesi finisce l'occupazione: sistemati gli ultimi 20 rifugiati" : [http://www.](http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/488739/Ponte-Mammolo-dopo-tre-mesi-finisce-l-occupazione-Sistemati-gli-ultimi-20-rifugiati)

---

[redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/488739/Ponte-Mammolo-dopo-tre-mesi-finisce-l-occupazione-Sistemati-gli-ultimi-20-rifugiati](http://www.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/488739/Ponte-Mammolo-dopo-tre-mesi-finisce-l-occupazione-Sistemati-gli-ultimi-20-rifugiati)

Ciò premesso, è ancora utile forse considerare come il diritto di asilo, e perciò l'esistenza di "rifugiati" così come definiti dalla Convenzione di Ginevra, hanno costretto fin da subito a mettere in discussione, a riconsiderare da cima a fondo i rapporti tra cittadinanza, territorio, popolazione e Stato così come sono stati oggetto delle pratiche discorsive e delle politiche in Europa. Immanuel Wallerstein, Etienne Balibar, Neil Anderson, Hannah Arendt, Arjun Appadurai – per citare alcuni nomi – hanno studiato i modi in cui l'attuale sistema globale post-nazionale si configura come una topografia egemonica: questi autori hanno in un modo o in un altro suggerito che il moderno esige uno studio, non solo come sistema politico narrativamente compreso, ma come un potente regime di ordine e di conoscenza che è allo stesso tempo politico-economico, storico, culturale, estetico e cosmologico.<sup>9</sup>

Questi e molti altri studiosi hanno analizzato perciò la figura del "rifugiato" proprio all'interno della relazione tra cittadinanza e nazione, o meglio, della gerarchia cittadino-nazione-stato; la condizione di "rifugiato" emerge in queste ricerche come socialmente opposta a quella del cittadino "integrato". I rifugiati sfidano la sovranità dello Stato e l'ordine globale delle nazioni, per questo un modo interessante e fruttuoso di esaminare la categoria di "nazione" è stato quello di indagarla dal punto di vista di chi la disfa o la sovverte: i rifugiati rappresentano precisamente questo tipo di sovversione, essi sono contemporaneamente il frutto dell'ordine categoriale nazionale e il suo prodotto di scarto.

Le vite dei rifugiati rappresentano inoltre in modo eclatante quella "funzione-specchio" che il sociologo algerino Abdelmalek Sayad leggeva in ogni migrazione:

l'occasione privilegiata che essa costituisce per rendere palese ciò che è latente nella costituzione e nel funzionamento di un ordine sociale, per smascherare ciò che è mascherato, per rivelare ciò che si ha interesse a ignorare e lasciare in uno stato di "innocenza" o ignoranza sociale, per portare alla luce o ingrandire (ecco l'effetto specchio) ciò che abitualmente è nascosto nell'inconscio sociale ed è perciò votato a rimanere nell'ombra, allo stato di

segreto o non pensato sociale.<sup>10</sup>

Le loro vite rappresenterebbero una ferita aperta per i confini nazionali e nello stesso tempo una minaccia per la sicurezza globale e locale. La migrazione, e ancor di più quella forzata perché legata intimamente ad una antropologia della violenza, si rivela essere perciò un "fatto sociale totale" si mostra pienamente tale perché tocca in profondità, totalmente, tutti gli ambiti delle società di partenza e delle società di destinazione. È infatti un processo che investe globalmente, nella sua interezza, tutti i campi della vita sociale e individuale, e coinvolge a fondo e su tutti i piani tanto i migranti quanto le società di immigrazione; ogni soggetto individuale e collettivo, ciascun concetto e ogni categoria sociale si trovano ad esserne coinvolti. Inoltre l'immigrazione è un indicatore sociale che mette in luce i caratteri e i problemi congiunturali e strutturali del sistema sociale, un reagente che fa "affiorare" i tratti caratteristici ed i problemi irrisolti della società d'arrivo.

La considerazione della migrazione come fatto sociale totale portò inoltre Sayad ad elaborare la teoria del cosiddetto "pensiero di stato", ovvero di quel dispositivo che costringerebbe le strutture mentali dei cittadini a riflettere quelle dello Stato, a "prendere corpo" negli attori sociali e ad essere naturalizzate fino a diventare ovvie, nascondendo la loro natura sociale e politica. Ciò vuol dire che le categorie attraverso cui pensiamo riflettono le strutture nazionali e sono alla base della nostra visione del mondo; esse sono "strutture strutturate nel senso che sono dei prodotti socialmente e storicamente determinati, ma anche strutture strutturanti nel senso che predeterminano e organizzano tutta la nostra rappresentazione del mondo e, di conseguenza, questo stesso mondo"<sup>11</sup>. Essendo costitutive del nostro stesso pensiero, tali categorie vengono necessariamente ad influire anche sulla percezione, l'analisi e l'interpretazione del fenomeno migratorio.

Questo significa che anche la posizione del migrante nella società di destinazione è determinata dalle categorie nazionali attraverso cui la società nella sua interezza – dai comuni cittadini ai rappresentanti dello Stato, fino ai funzionari della Pubblica Amministrazione – pensa, percepisce e crea la realtà sociale; tali categorie sono all'opera in maniera

---

9 Malkki Liisa H., *Purity and Exile. Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, The University of Chicago Press, Chicago & London 1995, p. 12;

---

10 Sayad Abdelmalek, *La doppia pena del migrante. Riflessioni sul "pensiero di stato"*, in "aut aut" n°275, 1996, p. 10.

11 Sayad Abdelmalek, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Raffaello Cortina, Milano 2002, p.368.

precipua nelle normative legislative, espressione dello Stato nazionale e dell'istituzione sovranazionale europea ma come abbiamo avuto modo di verificare con il progetto Coda, anche nel modo in cui la Pubblica Amministrazione decide di metterle in pratica, decidendo quali sono le condizioni per la loro sospensione, le condizioni per formulare di volta in volta nuove regole e nuove eccezioni. Il "rifugiato", nella modalità dell'essere emigrato-immigrato, si trova perciò in una

posizione intermedia tra essere sociale e non-essere. Né cittadino né straniero, né dalla parte dello Stesso né dalla parte dell'Altro [...]. Fuori posto nei due sistemi sociali che definiscono la sua non-esistenza, il migrante, attraverso l'inesorabile vessazione sociale e l'imbarazzo mentale che provoca, ci costringe a riconsiderare da cima a fondo la questione dei fondamenti legittimi della cittadinanza.<sup>12</sup>

Ecco allora che tutta una serie di prassi illegittime e criticità assumono un aspetto che non rimanda semplicemente ad una burocrazia superficiale o ad un sistema inefficiente, ma ad un meccanismo volutamente tortuoso e discriminatorio. È proprio questo che si vuole fare emergere dal racconto di quanto osservato nel corso di quest'anno e delle azioni legali intraprese che, concluse o ancora in corso, sono state avviate per contrastare sul piano giurisdizionale e dell'advocacy alcuni di questi meccanismi.

Quest'anno, rispetto al precedente, è possibile illustrare anche gli esiti di alcune delle cause strategiche avviate durante il 2014 che crediamo possano essere utilizzati quali strumenti per il contrasto delle prassi illegittime che hanno ad oggetto da parte di una moltitudine di migranti, operatori, legali.

---

12 Pierre Bourdieu, Loïc Wacquant in Sayad, 2005, p. XI.

## 1. Il trattenimento dei richiedenti asilo a Roma.

A partire dalla primavera del 2014 Coda ha osservato le prassi delle istituzioni coinvolte nelle procedure legate al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale nel CIE di Ponte Galeria, in due anni sono stati assistiti 22 richiedenti trattenuti e sono state intraprese 16 cause strategiche innanzi alla Suprema Corte di Cassazione<sup>13</sup>, oltre a numerosi ricorsi ex art. 35 d.lgs. 25/2008 e azioni stragiudiziali volte a ottenere il rispetto dei diritti dei r.a. trattenuti (avvisi alle amministrazioni coinvolte riguardanti la presenza in udienza degli stranieri trattenuti e in generale il rispetto dei loro diritti come richiedenti asilo nel corso del trattenimento, collaborazione con associazioni e ONG attive all'interno del CIE e con strutture sanitarie con il fine di realizzare una migliore tutela delle persone assistite, diramazione di comunicati<sup>14</sup>).

Sono emerse numerose criticità, oltre a quelle già evidenziate nel precedente rapporto<sup>15</sup>, legate principalmente alla definizione di "richiedente asilo" e alle conseguenze che da tale qualificazione giuridica discendono in materia di trattenimento nonché al rispetto dei diritti fondamentali delle persone detenute, in primis il diritto al contraddittorio e alla difesa.

### 1.1 Maggio 2015. Due ragazze eritree a Ponte Galeria.

Fra i casi seguiti nel 2015 vi è quello di due giovani donne eritree fermate dalla polizia di frontiera nel nord Italia, trattenute presso il CIE di Ponte Galeria per circa un mese e poi liberate per la mancata richiesta di proroga del trattenimento da parte della Questura. Si tratta di un caso emblematico soprattutto nell'attuale contesto politico e giuridico.

Le due ragazze infatti non avevano voluto presentare domanda di protezione internazionale in Italia anche se, in ragione della loro provenienza, ne avrebbero molto probabilmente ottenuto il riconoscimento e sarebbero state rapidamente liberate. La loro resistenza era dovuta al

fatto che il loro progetto migratorio non sarebbe dovuto terminare in Italia bensì nei Paesi scandinavi, dove parenti e amici risiedevano già da tempo e dove intendevano chiedere il riconoscimento della protezione internazionale.

La polizia di frontiera italiana aveva notificato a entrambe un provvedimento di espulsione accompagnato da un ordine di trattenimento non tradotto in lingua dalle stesse conosciute e le due giovani sono state poi condotte al CIE di Ponte Galeria, dove il Giudice di Pace di Roma ha convalidato l'ordine di trattenimento del Questore.

#### **Corte di Cassazione. Ord. n. 24341/2014. La traduzione del provvedimento di espulsione.**

“La giurisprudenza di legittimità è ormai univoca in materia di obbligo di traduzione del decreto di espulsione nella lingua conosciuta dallo straniero nell'affermare i seguenti principi. E' nullo il provvedimento di espulsione tradotto in lingua veicolare per l'affermata irreperibilità immediata di traduttore nella lingua conosciuta dallo straniero, salvo che l'amministrazione non affermi ed il giudice ritenga plausibile, l'impossibilità di predisporre un testo nella lingua conosciuta dallo straniero per la sua rarità ovvero l'inidoneità di tal testo alla comunicazione della decisione in concreto assunta.”

Oltre alla mancata traduzione del provvedimento presupposto all'ordine di espulsione, i legali di Coda hanno fatto valere in sede di richiesta di riesame del trattenimento il contrasto fra il trattenimento delle giovani eritree con quanto stabilito dalla "direttiva rimpatri" (dir. 2008/115/CE). Tale direttiva infatti dispone che in mancanza di una ragionevole prospettiva di rimpatrio "per motivi di ordine giuridico o per altri motivi" il trattenimento deve immediatamente cessare, pena la sua illegittimità. Nel caso di cui sopra risultava fin dall'inizio impossibile realizzare effettivamente il rimpatrio delle due ragazze in un paese come l'Eritrea, indipendentemente dalla presentazione o meno di una domanda di protezione internazionale. L'art. 19 del d.lgs. 286/1998 (Testo Unico per l'Immigrazione) infatti prevede che "In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione". Tale norma è espressione del principio di *non-refoulement*, principio di diritto internazionale a tutela del rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo.

È ben nota la situazione di estrema violenza e di restrizione delle libertà fondamentali che caratterizza il regime eritreo,

13 Solo in relazione a una di queste il giudizio si è già concluso. L'esito è stato positivo ed è possibile trovare il testo della sentenza in appendice al presente rapporto.

14 Tutti pubblicati nel blog <https://codadirittoasilo.wordpress.com/>

15 "Chi fa la legge? Pubblica amministrazione e diritto d'asilo". Scaricabile qui: <http://laboratorio53.it/wp-content/uploads/2015/02/Chi-fa-la-legge.-Pubblica-Amministrazione-e-diritto-di-asilo.pdf>

anche la mera condotta di chi ha lasciato il Paese senza essere in possesso del “visto di uscita” può condurre a gravi conseguenze, conseguenze che le stesse organizzazioni per i diritti umani non sono in grado di definire con certezza. Nota è anche la posizione dell’UNHCR in merito, che da anni si esprime contro il rimpatrio di cittadini eritrei<sup>16</sup>.

Sono state poste in essere differenti azioni: è stato proposto un ricorso in urgenza innanzi alla Corte Europea per i Diritti dell’Uomo<sup>17</sup>, è stato impugnato il provvedimento di espulsione notificato alle giovani, è stato richiesto il riesame della misura del trattenimento al Giudice di Pace di Roma ed infine si è agito sul piano dell’*advocacy*<sup>18</sup>, anche in collaborazione con Amnesty International UK.

È probabilmente a causa degli effetti congiunti di tutte le attività realizzate che la Questura di Roma non ha richiesto la proroga del trattenimento, le due giovani sono state liberate e hanno infine raggiunto i luoghi che avevano immaginato come propria destinazione finale.

## 1.2 Trattenimento e protezione internazionale in relazione ai cittadini nigeriani.

Fin dalla primavera del 2014 il Coda si è occupato della situazione di un ampio numero di cittadini nigeriani, anche richiedenti asilo, sottoposti alla misura del trattenimento. Come già descritto nel report 2013/2014, la maggior parte delle persone assistite dal Coda erano state rintracciate in mare dalle navi della Marina Militare impegnate nell’operazione “Mare nostrum” e condotte direttamente presso il CIE di Ponte Galeria dopo la notifica di un provvedimento di respingimento differito (art. 10 co. 2 d.lgs. 286/1998).

---

16 Si veda la nota inoltrata nel 2011 ancora attuale (<http://www.unhcr.it/sites/53a161110b80eeaac7000002/assets/53a164290b80eeaac700013c/eritrea.pdf>), in cui si riporta che “Nonostante il pluralismo politico sia garantito dalla Costituzione, da quando ha ottenuto l’indipendenza l’Eritrea è governata dal solo partito politico del paese, il Fronte Popolare per la Democrazia e la Giustizia (Peoples Front for Democracy and Justice, PFDJ). Nel paese non possono agire apertamente movimenti di opposizione politica. La sola opposizione attiva esiste nella diaspora. Le elezioni presidenziali e legislative, in programma rispettivamente per il 1997 e il 2000, sono state rinviare indefinitamente. La Costituzione - approvata per referendum nel 1997 - non è realmente implementata”.

17 Ricorso dal quale non è poi scaturito un giudizio innanzi alla Corte EDU a causa della successiva liberazione delle due ricorrenti.

18 <https://codadirittoasilo.wordpress.com/2015/06/11/due-eritree-rinchiuse-nel-cie-gravissimo-se-rimpatriate-rischiano-la-vita-da-redattore sociale/>

Molti di loro non erano riusciti a formalizzare la domanda d’asilo prima del loro trattenimento, nonostante avessero ripetutamente manifestato la loro volontà in tal senso.

Emblematico il caso di L.I., cittadino nigeriano assistito dal Coda che aveva in più occasioni espresso la propria volontà di richiedere la protezione internazionale e questa risultava anche dal verbale dell’udienza di convalida del trattenimento. Ciononostante a L.I. non è stato di fatto consentito di formalizzare la propria istanza di protezione internazionale per diversi giorni dopo la convalida del trattenimento, addirittura lo stesso è stato obbligato a svolgere il colloquio finalizzato al riconoscimento con le autorità consolari nigeriane, proprio il giorno precedente alla partenza di un volo programmato per il rimpatrio di alcuni cittadini nigeriani. È stato possibile evitare il rimpatrio solo grazie ad una costante presenza del difensore di L.I. e degli operatori di Coda che, grazie al monitoraggio di quanto stava accadendo dentro al CIE e all’immediato allarme inviato alle organizzazioni per i diritti umani e all’UNHCR, sono riusciti ad ottenere infine che L.I. potesse formalizzare la domanda d’asilo. Attualmente L.I. è titolare di protezione sussidiaria.

Altri invece, come J.J., sono stati trattenuti a seguito di presentazione della seconda domanda d’asilo nonostante la prima fosse stata presentata molti anni addietro (nello caso specifico oltre sette anni).

J.J., aveva infatti deciso di chiedere nuovamente asilo, nonostante la sua prima istanza fosse stata rigettata, a seguito del precipitare della situazione socio-politica nigeriana negli ultimi due anni. Si era pertanto presentato in Questura per formalizzare la propria istanza ma, successivamente al fotosegnalamento, l’Ufficio Immigrazione continuava a rimandare il momento della vera e propria formalizzazione della domanda d’asilo (che avviene attraverso la sottoscrizione del modello C3) comunicandogli in più occasioni la necessità di presentarsi ad appuntamenti successivi. Nel corso dell’ultimo appuntamento J.J., che ancora non aveva potuto firmare il modello C3, è stato trasferito presso il CIE di Ponte Galeria e, poiché la sua istanza non era stata ancora effettivamente formalizzata anche se per ragioni non imputabili a lui, l’udienza di convalida del trattenimento – pur disposto in base all’art. 21 d.lgs. 25/2008 – è stata celebrata all’interno del CIE innanzi al giudice di pace. Il provvedimento di convalida è stato impugnato innanzi alla Corte di Cassazione e il giudizio è tuttora pendente.

J.J. è rimasto per oltre due mesi sottoposto a trattenimento, la Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale di Roma ha rigettato la sua istanza ma la decisione è stata tempestivamente impugnata di fronte al Tribunale di Roma e J.J. che gli ha infine riconosciuto il diritto alla protezione sussidiaria.

Il Tribunale di Roma infatti, per costante giurisprudenza,

riconosce ai cittadini nigeriani il diritto al riconoscimento della protezione sussidiaria in ragione della complessissima situazione di conflitto interno che interessa sostanzialmente tutto il territorio nigeriano e non, come spesso si crede, solo il nord est del paese. Ciò che soprattutto viene preso in considerazione dal Tribunale è l'insufficiente capacità di controllo del territorio delle autorità di pubblica sicurezza, spesso invece coinvolte in episodi di estrema violenza che vanno ad aggravare le già precarie condizioni in cui vivono i cittadini nigeriani.

Ciononostante la Commissione Territoriale di Roma tende a non riconoscere la protezione sussidiaria a chi proviene dalla Nigeria del centro-sud, spesso senza considerare le forti tensioni che comunque interessano anche quelle zone, quali il ventennale conflitto per le risorse energetiche nel Delta del Niger o lo scontro politico fra partiti di opposizione e di governo che spesso sfocia in conflitto violento anche in stati come l'Edo State, generalmente ritenuto "pacifico".

Al contrario, il Tribunale di Roma è unanime nel riconoscere la situazione di conflitto generalizzato che interessa tutto il territorio nigeriano e che conduce al riconoscimento della protezione ai sensi dell'art. 14 co. 1 lett. c) del d.lgs. 251/2007<sup>19</sup>.

Sottolineiamo che *tutti* i ricorsi ai sensi dell'art. 35 d.lgs. 25/2008 proposti avverso il diniego del riconoscimento della protezione internazionale relativi ai cittadini nigeriani seguiti dal Coda e passati attraverso il CIE di Ponte Galeria che ad oggi si sono conclusi, hanno avuto esito positivo e ai ricorrenti è stato riconosciuto il diritto alla protezione sussidiaria.

Va comunque rilevato che tale orientamento non è seguito da tutti i Tribunali e ciò determina una situazione di estrema disparità fra i cittadini nigeriani richiedenti asilo nelle differenti città e regioni italiane.

Clamorosa a Roma è stata poi la vicenda delle 66 giovani nigeriane anch'esse rintracciate in mare e direttamente condotte presso il CIE di Roma nel luglio del 2015<sup>20</sup>. Il caso, molto seguito dalle associazioni attive sul territorio di Roma e che ha avuto una certa risonanza anche sulla stampa, ha fatto emergere in modo anche brutale l'applicazione di prassi che – già seguite almeno a partire dall'avvio

dell'operazione "Mare nostrum" – sembrerebbero trovare sempre maggiore diffusione.

Si trattava in questo caso di un gruppo di giovani donne provenienti dalla Nigeria, rintracciate in mare e poi condotte e trattenute presso il CIE di Ponte Galeria. Successivamente alla convalida del trattenimento (tutte le udienze di convalida si sono tenute nell'arco di un'unica giornata) le ragazze sono riuscite a esprimere la loro volontà di richiedere la protezione internazionale e formalizzare la relativa istanza. Alcune ragazze hanno subito ottenuto il riconoscimento delle diverse forme di protezione previste dall'ordinamento, altre a seguito di diniego della domanda d'asilo hanno proposto ricorso innanzi al Tribunale di Roma. Ciononostante, prima che il Tribunale potesse pronunciarsi sulle istanze di sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati accompagnate ai ricorsi, un parte di loro (circa 20 persone) è stata rimpatriata. Non è stato pertanto garantito a queste ragazze, molte delle quali probabilmente vittime di tratta, il diritto ad un ricorso effettivo<sup>21</sup>, oltre ad esporle al rischio di essere ricondotte in Europa forzatamente e con l'alta probabilità di subire trattamenti inumani e degradanti.

Nell'allontanamento forzato di ricorrenti ex art. 35 d.lgs. 25/08 nel momento in cui gli stessi sono ancora in attesa di decisione sull'istanza cautelare sembrerebbe di poter scorgere chiari profili di illegittimità tanto rispetto alla normativa interna che internazionale. Allo stesso tempo in tale prassi, come è stato da più parti sostenuto, si può leggere una tendenza in via di affermazione che costituisce il risultato delle attuali politiche europee in materia di immigrazione, molto sbilanciate sul piano della velocità dei procedimenti e dell'efficacia dei rimpatri, in particolare nei confronti di determinate categorie di migranti e richiedenti asilo individuati in base alla loro provenienza.

### **1.3 La garanzia del contraddittorio in sede di proroga del trattenimento.**

L'audizione degli stranieri trattenuti nei CIE è necessaria tanto durante l'udienza di convalida quanto durante quella di proroga del trattenimento. Nel corso dei due anni di

---

19 Art. 14 co. 1 lett. c) d.lgs. 251/2007: "Ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, sono considerati danni gravi: [...] c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale".

20 <https://news.vice.com/it/article/deportazione-vittime-tratta-nigeriane-cie-hotspot>

---

21 Art. 13 (Diritto a un ricorso effettivo) CEDU: "Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali".

Art. 3 (Proibizione della tortura) CEDU: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani e degradanti".

attività di Coda è stato osservato come, nonostante la richiesta proveniente tanto dal trattenuto quanto dal suo difensore di essere presente all'udienza di proroga, quando questa si svolge presso il Tribunale di Roma (competente per convalida e proroga del trattenimento di stranieri richiedenti protezione internazionale), al trattenuto sia raramente consentito di partecipare. Nel caso in cui il difensore lo eccepisca, di consueto il Tribunale tende a rinviare l'udienza per consentire il pieno esercizio del diritto al contraddittorio e alla difesa dell'interessato. Ciò non è accaduto sempre e per tale motivo è stato necessario procedere con il ricorso in Cassazione.

Con l'ordinanza del 9 aprile 2015 n. 15279/2015, la Cassazione ha ribadito il necessario rispetto del diritto al contraddittorio e alla difesa del trattenuto in sede di proroga, in riferimento ad un giovane richiedente protezione internazionale trattenuto presso il CIE di Ponte Galeria, assistito dai legali del Coda, al quale era stato negato il diritto ad assistere all'udienza di proroga del trattenimento nel marzo del 2014.

Si legge nell'ordinanza che *“questa Corte ha ripetutamente chiarito che al procedimento giurisdizionale di decisione sulla proroga del trattenimento dello straniero nel centro di identificazione ed espulsione ai sensi dell'art. 21, co. 2, e art. 28, co. 2, del d.lgs. n. 25/2008, nonché dell'art. 14, co. 6, del d.lgs. 286/1998, devono essere applicate le stesse garanzie del contraddittorio, consistenti nella partecipazione necessaria del difensore e nell'audizione dell'interessato”*.

La Cassazione ha quindi riaffermato un principio che è ormai pacificamente riconosciuto, quello della necessaria presenza dell'interessato nel corso dell'udienza di proroga della misura del trattenimento, ma che spesso continua a non essere rispettato da questure e tribunali.

### Le recenti modifiche alla normativa in materia di trattenimento dei richiedenti asilo: il d.lgs. 142/2015. Le principali novità.

==> Aumentano le ipotesi in cui i richiedenti asilo possono essere trattenuti:

- In caso di **pericolosità sociale**, da valutarsi **anche** in relazione alla presenza di condanne, **anche non definitive**, per alcune categorie di reati (rientranti nell'art. 380 co. 1 e 2 c.p.p., o inerenti gli stupefacenti, la libertà sessuale, il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento della prostituzione e in caso di sfruttamento di minori in attività illecite).
- Quando sussiste il **rischio di fuga** del richiedente. Il rischio di fuga sussiste quando il richiedente ha in passato “fatto ricorso sistematicamente a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità” al fine di evitare od ostacolare la propria espulsione o non ha ottemperato alle misure alternative al trattenimento o alle disposizioni sul trattenimento (art. 14 d.lgs. 286/98).

==> Chi ha presentato istanza di protezione internazionale all'interno di un CIE vi rimane “quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione”.

==> Il richiedente asilo trattenuto che propone **ricorso avverso la decisione negativa della Commissione Territoriale** rimane sottoposto al trattenimento fino all'emissione dell'ordinanza che dispone sull'istanza di sospensione cautelare degli effetti del provvedimento impugnato, “nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere sul territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto”. In questi casi il trattenimento è consentito (con richieste di proroga ogni 60 giorni) fino a un massimo di **12 mesi**. Occorre sottolineare l'inspiegabile contraddizione per cui i richiedenti asilo ricorrenti ex art. 35 d.lgs. 25/08 potrebbero essere detenuti nei CIE fino a 12 mesi quando per tutti gli altri stranieri il periodo massimo di trattenimento corrisponde a 90 giorni.

#### 1.4 Apolidia e trattenimento. Le ragionevoli prospettive di rimpatrio.

Un'importante ordinanza è stata di recente pubblicata dalla Corte di Cassazione in relazione a un caso seguito dal Coda. La pronuncia riguardava una giovane donna apolide di fatto trattenuta per più di due mesi presso il CIE di Ponte Galeria nonostante risiedesse in Italia da oltre 20 anni e fosse madre di cinque figli di cui quattro minorenni all'epoca dei fatti. La stessa viveva con tutta la famiglia nella casa di proprietà del marito, regolarmente soggiornante in Italia e si era in più occasioni dichiarata apolide. La sua storia è stata ripresa dai giornali tale era il livello di gravità delle misure subite dalla stessa.

La Corte di Cassazione ha riconosciuto l'importante principio di diritto per cui il giudice di pace in sede di convalida del trattenimento è tenuto a valutare i profili di manifesta illegittimità del provvedimento presupposto - il decreto di espulsione - e a considerare altresì la sussistenza delle ragionevoli prospettive di rimpatrio dello straniero espulso (art. 15 par. 4 dir. 2008/115/CE), in assenza delle quali il trattenimento perde di legittimità.

##### **Corte di Cassazione. Ordinanza n. 19201/2015**

E' assorbente e fondato il profilo del secondo motivo di ricorso con cui si denuncia il difetto assoluto di motivazione in ordine alla questione – sollevata tra le altre dalla difesa della sig.ra XX all'udienza di convalida – della mancanza di ragionevoli prospettive di rimpatrio ai sensi dell'art. 15, par. 4 della direttiva 2008/115/CE, essendo la ricorrente apolide di fatto. Sul punto, invero, il Giudice di pace nulla osserva.

## 2. Le prassi illegittime della Questura di Roma.

### 2.1 Il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria e il requisito dell'iscrizione anagrafica. Una questione ancora aperta.

A partire dai primi mesi del 2015, la Questura di Roma ha iniziato a notificare sistematicamente a coloro che presentavano istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria una comunicazione ai sensi dell'art. 10-bis l.n. 241/1990 con cui viene rilevata la carenza di iscrizione anagrafica, o meglio dell'indicazione “della dimora abituale che dimostri una chiara e certa sistemazione alloggiativa” dell'istante. Ciò accade anche qualora la persona in questione sia iscritta presso le associazioni e gli enti abilitati a procedere

all'iscrizione anagrafica presso le proprie sedi, grazie alle convenzioni sottoscritte con il comune di Roma Capitale.

Tali convenzioni sono state poste in essere nel corso degli anni al fine di consentire l'iscrizione anagrafica, e con essa l'accesso ai servizi sanitari e sociali dei differenti municipi, a tutti coloro che, per le ragioni più diverse, non avevano la possibilità di accedere alla residenza. Si pensi ad es. agli utenti dei centri di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati o a chi vive ospitato da parenti e conoscenti, ai “senza fissa dimora” o semplicemente a chi è costretto a pagare affitti “in nero” e, come è noto, quest'ultimo fenomeno trova una grandissima diffusione sul territorio di Roma.

Si tratta pertanto di titolari di protezione internazionale e umanitaria che hanno la loro dimora abituale, il centro dei loro interessi, nel territorio di Roma ma che non potrebbero avere accesso a tutti quei servizi che si ricollegano all'iscrizione anagrafica presso un determinato municipio.

Tra le associazioni e gli enti che sono a ciò abilitati sul territorio romano si annoverano Casa dei Diritti Sociali, il Centro Astalli, la Comunità di Sant'Egidio e l'Esercito della Salvezza. Questa soluzione, predisposta nel territorio romano, deve essere considerata equivalente a quella dell'iscrizione presso i c.d. “indirizzi virtuali” (via Modesta Valenti, I, II II, e così via a seconda del Municipio).

Va tuttavia sottolineato come, nonostante ci si riferisca a tali indirizzi con aggettivi quali “virtuale” o “fittizio”, “l'iscrizione nella via territorialmente non esistente costituisce residenza anagrafica a tutti gli effetti<sup>22</sup>”; anzi, la possibilità di procedere all'iscrizione anagrafica presso indirizzi territorialmente non esistenti costituisce l'applicazione di quanto previsto dall'art. 2 co. 3 l.n. 1228/54, che dispone che “la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio”.

Se nel termine di 10 giorni l'istante non presenta prova dell'avvenuta iscrizione anagrafica presso un indirizzo territorialmente esistente la Questura di Roma procede a notificare un decreto con cui dichiara “irricevibile” la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

Tale provvedimento è basato, in tutti i casi di cui Coda è venuto a conoscenza, sulle seguenti motivazioni:

- l'iscrizione presso la sede di un ente/associazione (ad es. via degli Astalli 14) non viene considerata valida poiché l'associazione “fornisce il proprio indirizzo al solo scopo di permettere agli immigrati di formalizzare

<sup>22</sup> “Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e dei beneficiari di protezione internazionale”, a cura di S.P.R.A.R., Ministero dell'Interno, UNHCR, A.N.U.S.C.A. E A.S.G.I., p. 30.

*esclusivamente la prima domanda di richiesta asilo (c.d. Indirizzo virtuale/fittizio)*”.

- Lo straniero dunque “*non risulta essersi mai iscritto all’anagrafe del Comune di residenza/dimora con l’indicazione di un indirizzo di dimora fisso e reale e non virtuale*”.

In questi provvedimenti compare sempre l’indicazione che “*qualora il richiedente adempia a formalizzare la propria dimora (indirizzo reale e non fittizio) mediante l’iscrizione anagrafica nel comune di residenza/dimora di competenza del Questore di Roma, quest’ufficio provvederà, in autotutela, a riesaminare l’istanza di rinnovo del P.S.E.*”.

Ciò significa che la Questura di Roma ha deliberatamente creato un requisito non richiesto per legge ma considerato necessario ai fini del rinnovo dei permessi di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria, causando gravissimi danni agli interessati.

L’art. 23 del d.lgs. 251/2007 dispone che “*Il permesso di soggiorno per asilo rilasciato ai titolari dello status di rifugiato ha validità quinquennale ed è rinnovabile. 2. Ai titolari dello status di protezione sussidiaria è rilasciato un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria con validità quinquennale rinnovabile previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria. Tale permesso di soggiorno consente l’accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti*”.

L’art. 5 co. 4 del d.lgs. 286/1998 (Testo Unico sull’Immigrazione) prevede che “*Il rinnovo del permesso di soggiorno è richiesto dallo straniero al questore della provincia in cui dimora*”.

Dalla lettura congiunta delle due norme sopra richiamate, che disciplinano il rinnovo dei permessi di soggiorno, non emerge mai la necessità di presentare prova dell’avvenuta iscrizione anagrafica presso una “dimora reale”. Al limite ciò che viene richiesto è la dichiarazione del luogo in cui si dimora (cioè dove si è stabilito il centro dei propri interessi, potenzialmente non coincidente con il luogo in cui è fissata la residenza) non per determinare il buon esito della procedura di rinnovo del titolo di soggiorno ma esclusivamente al fine di stabilire la Questura competente territorialmente per avviare detta procedura.

Tale prassi ha avuto gravissime conseguenze per coloro che dovevano rinnovare il proprio titolo di soggiorno nel corso di questi mesi. Da un lato, secondo quanto riportato al Coda da diverse persone – titolari di protezione e associazioni – si è diffuso il fenomeno della “compravendita” di residenze. Molti rifugiati e titolari di protezione infatti, pur di non vedersi negare il rinnovo del permesso di soggiorno, si sono rivolti a persone che offrivano la possibilità di fissare la residenza presso la propria abitazione in cambio di una somma di danaro.

In ogni caso moltissime persone sono rimaste, e rimangono tuttora, pur avendone diritto, prive della possibilità di ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno e ciò comporta ad es. l’impossibilità di sottoscrivere un contratto regolare di lavoro, con conseguente aumento della povertà e crescita del lavoro nero, l’impossibilità di sottoscrivere un contratto di locazione con conseguente aumento del fenomeno degli affitti in nero e l’impossibilità di uscire dall’Italia, il che comporta un’illegittima violazione della libertà di movimento e circolazione e notevoli ripercussioni sul piano delle relazioni familiari ed affettive dei titolari di protezione internazionale e umanitaria. Conseguenze negative dell’illegittimo mancato rinnovo del permesso di soggiorno si riverberano anche nell’ambito dell’assistenza sanitaria poiché le prestazioni a cui hanno diritto gli stranieri regolarmente soggiornanti e quelle di chi non può esibire un permesso di soggiorno in corso di validità sono, come è facile immaginare, differenti.

Il 18 maggio 2015 il Ministero dell’Interno – Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione (Capo dipartimento attualmente è Mario Morcone) ha emanato una circolare indirizzata specificamente alla Prefettura e alla Questura di Roma la quale, in termini molto netti, afferma che la mancanza dell’iscrizione anagrafica non può essere considerata ostativa al rinnovo del permesso di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria. Si legge nella circolare che “*va evidenziato che l’assenza di iscrizione anagrafica non può, comunque, rilevare ai fini del predetto rinnovo, in quanto il suddetto titolo di soggiorno, emesso dal Questore del luogo di dimora, è il presupposto per l’iscrizione anagrafica e non anche il contrario. [...] Nei medesimi termini va detto che, dalle principali previsioni normative inerenti il rinnovo del permesso di soggiorno, emerge, altresì, inequivocabilmente l’assenza di disposizioni che impongano la dimostrazione da parte del richiedente, titolare dello status di protezione internazionale, di una sistemazione alloggiativa*”.

Ciononostante, la Questura di Roma continua a notificare preavvisi di rigetto basati sulla carenza di iscrizione anagrafica presso indirizzi territorialmente esistenti e poi decreti che dichiarano irricevibili le istanze di rinnovo per la medesima ragione. Addirittura il 23 settembre 2015, il Dirigente dell’Ufficio Immigrazione della Questura di Roma, Fabrizio Mancini, ha dichiarato durante la trasmissione “Restate scomodi” (Radio 1) che “*la legge prevede l’obbligo di iscrizione anagrafica per tutti i cittadini stranieri*” e che “*è competenza dei questori della Repubblica il rinnovo dei permessi di soggiorno*” e non del Ministero dell’Interno che con una circolare aveva richiesto di interrompere questa prassi. Ancora, secondo Mancini il motivo per cui questa prassi è stata introdotta recentemente è giustificata dal fatto che “*la residenza fittizia era dedicata inizialmente solo a soggetti con determinati bisogni e che negli anni questo*

*fenomeno si è diffuso e allargato a un numero spropositato di persone*". La Questura dunque si rifiuta espressamente di conformarsi alla circolare sopra richiamata ritenendo che il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno sia incompetente in materia. Si sta assistendo sostanzialmente ad uno scontro fra pubbliche amministrazioni a tutto discapito dei diritti di migliaia di persone che incidono sul territorio di Roma. Ciò non può che contribuire ad un aumento di fenomeni legati alla marginalizzazione economica e sociale di titolari di protezione internazionale e umanitaria nonché delle forti tensioni che già attraversano la città di Roma, in un momento come quello attuale che invece richiederebbe uno sforzo in senso inverso per garantire il miglior funzionamento delle pubbliche amministrazioni e dei servizi da queste erogati. Infine, per meglio comprendere l'altissimo grado di discrezionalità con cui opera la Questura di Roma, va riportato come nel corso dell'osservazione sul campo alle operatrici di Coda siano stati riferiti dai funzionari dello Sportello Profughi una molteplicità di criteri legati al rinnovo dei permessi. Ad es. sembrerebbe che ai titolari di protezione umanitaria non venga richiesto il requisito dell'iscrizione anagrafica per poter rinnovare il titolo di soggiorno per la prima volta, il requisito invece sussiste per i rinnovi successivi al primo. La spiegazione fornita oralmente alle operatrici sul campo risiederebbe nel minore grado di integrazione che la Questura richiederebbe dopo uno o due anni di permanenza regolare in Italia, il grado si alzerebbe invece trascorsi più di due anni. Oltre all'iscrizione anagrafica, recentemente la Questura di Roma ha introdotto autonomamente un altro requisito ai fini del rinnovo dei permessi di soggiorno, tanto per protezione umanitaria che internazionale: la presentazione di *"elementi inerenti la sua integrazione sul territorio in termini lavorativi, sociali e alloggiativi, nonché informazioni su eventuali riferimenti parentali presenti in Italia"*. Al momento del rilascio del primo permesso di soggiorno infatti viene talvolta consegnata una comunicazione che avvisa il titolare di protezione che al momento del rinnovo sarà necessario esibire le prove di cui sopra. Non occorre specificare che la normativa in materia di protezione internazionale e umanitaria non prevede nulla di quanto richiesto dalla Questura. Nonostante gli sforzi delle organizzazioni di tutela dei diritti dei richiedenti asilo e rifugiati che si sono attivate al fine di interrompere queste prassi della Questura di Roma la situazione è ad oggi immutata. Come Coda non è stato possibile intraprendere azioni legali avverso i provvedimenti che dichiaravano l'irricevibilità delle istanze di rinnovo poiché chi si rivolgeva a noi preferiva trovare soluzioni alternative al ricorso o attendere l'interruzione della prassi conoscendo i lunghi tempi necessari per la conclusione dei

giudizi e temendo di dover rimanere troppo a lungo senza un documento in corso di validità.

#### **Visita a Selam Palace.**

Il 6 Agosto 2015 il Coda, insieme ad una delegazione composta da Gabriella Guido, portavoce della campagna LasciateCIEntrare e dall'on. Arturo Scotto, capogruppo di SEL alla Camera, ha visitato Selam Palace grazie al supporto di Cittadini del Mondo, associazione che da anni lavora con i migranti all'interno del Palazzo Selam. La visita è stata effettuata nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle conseguenze dannose che il mancato rilascio del permesso di soggiorno in relazione all'assenza di iscrizione anagrafica ha causato sugli abitanti del palazzo.

Il Selam Palace è un edificio occupato da titolari di protezione internazionale e umanitaria situato nella periferia di Roma, in via Arrigo Cavaglieri 8, nei pressi del centro commerciale La Romanina.

Attualmente ospita circa 1200 persone originarie del Corno d'Africa, tra cui almeno 300 donne e 70 bambini, scappate dal proprio paese per fuggire da guerre e persecuzioni. Il palazzo, che in passato ospitava la facoltà di lettere di Tor Vergata, venne occupato nel 2006 da un gruppo di diverse centinaia di rifugiati politici.

Nei primi anni di occupazione vi era un dialogo tra gli abitanti e le amministrazioni municipali e comunali e circa 350 persone ebbero la possibilità di prendere la residenza in Via Arrigo Cavaliere 8, ma una volta che l'occupazione divenne illegale ed i rapporti con le istituzioni cessarono, queste iscrizioni vennero in buona parte cancellate.

Tale situazione è ulteriormente peggiorata con l'entrata in vigore del c.d. "Decreto Lupi" (Piano Casa 2014) che ha sancito l'irregolarità e disposto la cancellazione di tutte le residenze registrate presso stabili occupati.

L'unica alternativa per gli inquilini di Selam fu quella di richiedere l'iscrizione anagrafica presso indirizzi non territorialmente esistenti, ovvero utilizzando quel meccanismo ideato per permettere alle persone senza fissa dimora di accedere ai servizi base. In relazione a questo meccanismo esiste a Roma un sistema a "doppio binario": vi è la possibilità infatti di prendere la residenza presso associazioni di volontariato quali "Comunità S. Egidio", Caritas, Casa dei Diritti Sociali Focus, Centro Astalli, (tutte ubicate nel I municipio e molto distanti dal luogo di effettiva dimora degli abitanti di Selam Palace) oppure presso i Municipi ("Via Modesta Valenti"). Quest'ultima tipologia di residenza è stata di fatto raramente utilizzata, mentre la maggior parte delle residenze sono state rilasciate dalle associazioni di

volontariato situate per la gran parte nel Municipio I con un evidente problema di distribuzione, causando una concentrazione di queste in una sola municipalità. Attualmente a Palazzo Selam vivono 1200 persone (di cui 300 donne e 70 bambini). La gran parte di queste è iscritta nel Municipio I, prevalentemente presso il Centro Astalli - Via Astalli 14/a - che consente a molti titolari di protezione internazionale di domiciliarsi presso la propria sede, ai fini della residenza.

Da quando la Questura di Roma ha cominciato a richiedere l'iscrizione anagrafica presso una "dimora certa e reale", si sono determinati gravissimi ostacoli al rinnovo del permesso di soggiorno nonché alle procedure di ricongiungimento familiare per oltre il 40% delle persone che alloggiano nell'occupazione di Via Arrigo Cavalieri 8. Si stima infatti (da colloqui intercorsi con il rappresentante del Comitato di Palazzo Selam) che oltre 400 persone siano coinvolte dal problema.

Questo sta avendo due principali conseguenze: lo scivolamento di molte persone nell'irregolarità e la diffusione del cosiddetto "mercato delle residenze" (cittadini che offrono, dietro cospicuo pagamento, la possibilità di prendere la residenza presso indirizzi privati accettati dalla Questura).

Di queste persone domiciliate a Selam, circa 32 hanno richiesto assistenza legale che viene offerta gratuitamente da ASGI.

Si segnala in tal senso che ASGI sta svolgendo uno sportello di consulenza legale in collaborazione con l'associazione Cittadini del Mondo che fornisce assistenza sanitaria ed un servizio di segretariato sociale nell'occupazione.

Queste persone sono per la gran parte titolari di un permesso di soggiorno per protezione internazionale e si trovano tutte in condizione di disagio socio-economico e spesso anche in condizione di fragilità sanitaria.

Il numero di chi ha richiesto assistenza legale non è molto alto a fronte del totale delle persone presumibilmente coinvolte e ciò è verosimilmente legato al fatto che molte persone sono scoraggiate dai lunghi tempi di attesa che sarebbero necessari se, a fronte dell'impugnazione del provvedimento di irricevibilità della Questura, occorresse attendere la definizione di un giudizio. Durante tutto il corso del procedimento infatti, i ricorrenti rimarrebbero sprovvisti di permesso di soggiorno e titolo di viaggio.

## **2.2 La certificazione di domicilio come ostacolo all'accesso alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale.**

Come è noto a coloro che si occupano di tutela dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati a Roma, i funzionari dell'Ufficio Immigrazione richiedono a chi si presenta presso lo Sportello Profughi, per poter dare inizio alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale, un documento riportante l'indirizzo presso il quale si intende fissare il proprio domicilio. Non è sufficiente a tal fine un'autocertificazione del richiedente, essendo invece necessario esibire una dichiarazione di ospitalità o, alternativamente, un certificato rilasciato dalle associazioni di volontariato a ciò espressamente abilitate.

Chi è dunque sfornito di tale certificazione viene invitato a ripresentarsi in Questura in un momento successivo, spesso senza avere la possibilità comprendere la richiesta o di avere informazioni più precise presso lo Sportello Profughi. Tra le possibili conseguenze dannose di tale prassi rientra il rischio, piuttosto elevato, di essere fermati per controlli di polizia e non poter produrre la prova di aver già tentato di attivare la procedura di riconoscimento della protezione internazionale. La Questura di Roma infatti non rilascia alcun documento che attesti il passaggio presso lo Sportello al fine di presentare la domanda d'asilo.

I richiedenti asilo<sup>23</sup> che si trovino in tale situazione potrebbero essere destinatari di provvedimenti di espulsione e potrebbero essere trattenuti presso un CIE nel momento in cui invece avrebbero diritto non solo a non essere privati della libertà personale ma anche, avendone i requisiti, ad usufruire delle misure di accoglienza.

Come più volte affermato dai funzionari della Questura anche nell'ambito di confronti pubblici con le organizzazioni del settore, la richiesta dell'elezione di domicilio

---

23 Si definisce richiedente asilo colui che ha presentato domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora presa una decisione definitiva. *"La presentazione della domanda di asilo non è vincolata ad una forma precisa, e può avvenire anche in via verbale o attraverso manifestazioni comportamentali che palesino una chiara manifestazione di volontà da parte del richiedente di chiedere protezione"* (A.S.G.I. "Il diritto alla protezione internazionale", 2012). La più recente normativa (art. 1 co. 2 d.lgs. 142/2015), coerentemente con tale principio, ha stabilito che le misure di accoglienza debbano applicarsi già a partire dalla manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale, pertanto appare evidente che detta manifestazione di volontà deve essere considerata sufficiente a far acquisire lo status di richiedente asilo.

risponde all'esigenza di avere un indirizzo utile ai fini di eventuali comunicazioni ma è noto che concretamente le comunicazioni principali relative alla procedura di riconoscimento della protezione internazionale vengono fornite ai richiedenti esclusivamente presso gli sportelli dell'Ufficio Immigrazione e mai inviati via posta, fax o altro mezzo.

In ogni caso, quando anche le comunicazioni venissero effettivamente inviate presso l'indirizzo indicato, le esigenze di comunicazione non potrebbero essere considerate come prevalenti rispetto al diritto ad avviare la procedura di riconoscimento della protezione.

Questa prassi crea un ostacolo illegittimo alla presentazione delle istanze di protezione internazionale, costringendo anche per mesi, come si vedrà, molti richiedenti asilo a ritardare l'avvio della procedura e all'impossibilità di usufruire delle misure di accoglienza.

Fino all'inizio del 2014 erano solo tre le associazioni a Roma autorizzate a rilasciare i "certificati di domicilio", la cui validità aveva una durata variabile ma tendenzialmente molto breve (da una settimana a un mese).

Anche a seguito dell'avvio di alcuni tavoli di confronto con associazioni e reti di tutela dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati, non solo il numero delle associazioni autorizzate era aumentato ma per un certo periodo era stata addirittura presa in considerazione la possibilità per i richiedenti di presentare domanda d'asilo indicando tramite autocertificazione il proprio domicilio.

Ad oggi la situazione sembra essere nuovamente peggiorata. Fra le cause di tale involuzione si può senz'altro annoverare l'emanazione della delibera comunale n. 280 dell'11 agosto 2015. Con tale delibera il Comune di Roma ha espressamente ristretto il numero di associazioni (cinque) alle quali è consentito domiciliare presso la propria sede, anche ai fini dell'iscrizione anagrafica, cittadini e stranieri senza fissa dimora. Non solo. In base a quanto prescritto da tale delibera la domiciliazione sarebbe intrinsecamente connessa alla fruizione di "altri servizi" erogati dalle associazioni stesse che, sola, consentirebbe di dimostrare la reale esistenza di un rapporto stabile e duraturo fra l'associazione e chi è domiciliato presso la sua sede.

Tali prescrizioni finiscono per attribuire alle associazioni di volontariato il ruolo, che non può e non deve essergli proprio e che già avevano spesso in parte assunto, di filtro all'accesso alla protezione internazionale.

Già in passato, per far fronte all'elevato numero di richieste di certificazione relativa al domicilio, molte associazioni avevano stabilito alcuni criteri di valutazione (ad es. la durata del periodo già trascorso in Italia) in base ai quali rilasciare o meno tali documenti, andando così a rafforzare il proprio ruolo, appunto, di "filtro". In caso di mancato rilascio del certificato presso un'associazione i richiedenti

asilo tentano di ottenerlo presso le altre ma sempre più spesso, particolarmente in seguito all'emanazione della delibera sopra citata, non riescono ad ottenerlo anche per mesi.

Pur in previsione di un allargamento, la fissazione di un numero chiuso di associazioni abilitate alle domiciliazioni rischia di essere dannosa per le associazioni stesse, che da un lato sono oberate dalle richieste e dall'altro sono maggiormente esposte alle pressioni delle istituzioni che, come i Municipi, sono poi coinvolte nell'erogazione dei servizi per chi è domiciliato o residente nei territori di propria competenza.

Infine, la connessione necessaria fra domiciliazione e fruizione di altri servizi forniti dalle associazioni appare, se osservata nella prospettiva dell'avvio della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, illogica e in contrasto con la normativa in materia di asilo poiché nei fatti ostacola ancor più i richiedenti nella fase di avvio della procedura stessa.

La prassi fin qui descritta non solo è estremamente lesiva dei diritti dei richiedenti asilo ma si pone altresì in contrasto con i doveri di identificazione e presa in carico dei richiedenti in capo alle autorità di p.s. italiane. In un contesto come quello attuale, il rifiuto di identificare chi spontaneamente si presenta presso la Questura e di raccogliere la sua domanda d'asilo potrebbe essere interpretato come il mero (e illegittimo) tentativo di ridurre il numero di richiedenti asilo sul territorio nazionale, o per lo meno sul territorio di Roma.

Come Coda abbiamo ricevuto moltissime segnalazioni, particolarmente a partire dal mese di settembre, di richiedenti asilo costretti a vivere in strada senza riuscire ad avviare la procedura di riconoscimento della protezione. È il caso di A. e K., di origine pakistana, che, giunti a Roma nel mese di luglio 2015, a settembre non erano riusciti ancora ad avviare la procedura poiché nessuna delle associazioni a cui si erano rivolti aveva rilasciato loro una attestazione di domicilio. Nel frattempo, non potendo accedere alle misure di accoglienza, dormivano all'aperto e le loro condizioni di salute si stavano deteriorando.

Dovrebbe porre definitivamente fine a questa prassi, se verrà concretamente applicato, l'art. 5 del d.lgs. 142/2015 che prevede in maniera molto chiara e netta che l'obbligo di comunicare alla Questura il proprio domicilio ai fini della presentazione dell'istanza di protezione internazionale "è assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale"<sup>24</sup>.

---

24 "Peraltro per dare effettiva e completa attuazione all'art. 6, par.

All'inizio di ottobre, nel corso di un incontro con alcune associazioni che erano state escluse dall'elenco delle organizzazioni abilitate alla domiciliazione di persone senza fissa dimora presso le proprie sedi, il dirigente dell'Ufficio Immigrazione della Questura di Roma ha specificato che, coerentemente con quanto afferma la norma sopra richiamata, non sarà più richiesta la certificazione di domicilio ai richiedenti asilo non residenti nei centri di accoglienza. Per quanto riguarda chi vive ospitato in case private invece sarà necessario produrre un'autocertificazione di domicilio ma questa sarà accettata solo ove chi ospita il richiedente asilo sia residente presso l'indirizzo indicato nell'autocertificazione. Si tratta di un altro esempio dell'ampissimo margine di discrezionalità con cui alcune amministrazioni gestiscono i servizi loro affidati.

### **2.3 Il titolo di viaggio per i titolari di protezione sussidiaria e umanitaria.**

In base a quanto osservato i funzionari dello sportello profughi della Questura di Roma negava il rilascio del titolo di viaggio per stranieri ai titolari di protezione umanitaria (e talvolta anche di protezione sussidiaria) con estrema frequenza.

Spesso i richiedenti venivano invitati a recarsi presso l'ambasciata del proprio Paese d'origine per ottenere prova scritta dell'impossibilità di ottenere da questa il rilascio del passaporto.

Il titolo di viaggio per stranieri è uno strumento

originariamente predisposto per i titolari dello *status* di rifugiato ma nel tempo leggi (art. 24 d.lgs. 251/07) e circolari (Circolare del Ministero dell'Interno del 24.02.2003 e dalla Circolare n. 48 del 1961 del Ministero degli Affari Esteri) ne hanno ampliato l'utilizzo per meglio adattarlo alle mutate esigenze di protezione.

In base alla normativa appena richiamata hanno diritto al rilascio del titolo di viaggio i titolari di protezione sussidiaria e umanitaria che si trovino nell'impossibilità di rivolgersi alle autorità consolari del proprio paese d'origine e dunque non possono richiedere a queste ultime il rilascio del passaporto. Per evitare una ingiustificata compressione della libertà di movimento di tali persone le due circolari di cui sopra hanno esteso la possibilità di rilasciare il titolo di viaggio anche ai titolari di protezione umanitaria.

Ciononostante lo sportello profughi negava sistematicamente il diritto ad ottenere il titolo di viaggio, incoraggiando peraltro i contatti con le autorità consolari di persone che avevano richiesto protezione internazionale, senza valutare adeguatamente le circostanze concrete relative ai singoli casi e dunque senza effettuare una sufficiente istruttoria.

Ad esempio, è stato assistito E.Z., cittadino turco di etnia curda, fuggito dalla Turchia proprio in ragione delle persecuzioni subite da parte della polizia a causa del suo sostegno alle organizzazioni di difesa dei diritti del popolo curdo e dunque nell'impossibilità, pena il rischio per la propria incolumità, di rivolgersi alle autorità consolari turche in Italia. Tale situazione era nota allo sportello profughi, in possesso tanto del provvedimento con cui la Commissione Territoriale di Roma aveva riconosciuto in capo a E. il diritto alla protezione umanitaria quanto delle numerose comunicazioni con cui E. aveva motivato la propria richiesta di rilascio del titolo di viaggio.

A seguito del ricorso presentato nel 2014, il T.A.R. Lazio ha emesso un'importante sentenza con cui ha riconosciuto a E. il diritto ad ottenere il rilascio del titolo di viaggio per stranieri. Il T.A.R. Lazio ha affermato il principio per cui l'Amministrazione, in relazione alle istanze di rilascio del titolo di viaggio per titolari di protezione umanitaria, deve tener conto delle specificità del caso concreto e considerare come valida ragione sottesa all'impossibilità di ottenere il passaporto anche *"l'attestazione di non volere contatti con la rappresentanza diplomatica del proprio paese"*, sulla base di quanto stabilito dall'art. 24 d.lgs. 251/07, nonché dalla Circolare del Ministero dell'Interno del 24.02.2003 e dalla quella n. 48 del 1961 (Min. Affari Esteri). Il T.A.R. ha proseguito affermando che: *"le fondate ragioni di non poter richiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza di cui al comma 2 dell'art. 24 [del d.lgs. 251/2007], devono essere valutate tenuto conto della particolarità della posizione del soggetto che beneficia di un permesso di soggiorno per fini umanitari, pena*

---

6 della direttiva 2013/33/UE che vieta agli Stati di esigere documenti inutili o sproporzionati o di imporre altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti garantiti dalla direttiva stessa, l'art. 5, comma 1 del decreto legislativo deve essere interpretato nel senso che in ogni caso l'impossibilità per il richiedente asilo di indicare al momento della presentazione della domanda un luogo preciso in Italia in cui abbia il proprio effettivo domicilio non preclude comunque l'accesso alla presentazione della domanda e alle misure di assistenza predisposte per i richiedenti". (A.S.G.I. "PRIME NOTE SUL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2015 N. 142, DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2013/33/UE SULLE NORME RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE E DELLA DIRETTIVA 2013/32/UE SULLE PROCEDURE COMUNI AI FINI DEL RICONOSCIMENTO E DELLA REVOCA DELLO STATUS DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE." A cura di Noris Morandi, Gianfranco Schiavone, Paolo Bonetti. 1 ottobre 2015.

*l'inutilità dell'estensione, non in via legislativa ma da parte dell'Amministrazione con la circolare del 2003, della tutela relativa al rilascio del titolo di viaggio a chi non abbia avuto il riconoscimento dello status di rifugiato”.*

#### **Circolare del Ministero dell'Interno, 24 febbraio 2003**

“Per sua stessa natura, detta situazione, pur non riconducibile a quella di un rifugiato, spesso preclude il rilascio del passaporto da parte delle autorità dello Stato di appartenenza, privando il soggetto anche della facoltà di recarsi all'estero.

Tale facoltà non può che essere ammessa dalle Autorità italiane, tenuto conto che, in caso contrario, si verificherebbe una compressione dei diritti riconosciuti ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D.P.R. 394/99, in relazione anche all'articolo 16 della nostra Carta costituzionale.

Ciò premesso, nei soli casi in cui lo straniero sia munito di *permesso di soggiorno per motivi umanitari* su richiesta della competente Commissione e sia privo di passaporto ovvero si trovi nell'impossibilità di ottenerlo, le SS.LL. potranno rilasciare, in suo favore, il titolo di viaggio per stranieri,”

È possibile trovare il testo completo della sentenza, insieme al testo delle due circolari citate, in appendice al rapporto.

#### **2.4 La rinuncia forzata alla domanda d'asilo.**

Un'altra prassi osservata nel corso dell'anno, ma posta in essere dalla Questura di Roma anche in passato, è quella di far sottoscrivere ad alcuni richiedenti asilo una rinuncia alla propria istanza di protezione internazionale in mancanza di interprete e senza che il documento sia tradotto in lingua conosciuta.

È quanto successo ad esempio a K.R. e K.W., due cittadini pakistani che hanno proposto ricorso innanzi al Tribunale Civile di Roma lamentando di aver subito proprio tale prassi. I due richiedenti infatti si erano recati presso lo sportello profughi per completare la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, l'unica lingua compresa e parlata dagli stessi era l'urdu e presso lo Sportello profughi non era presente un interprete di tale lingua che potesse tradurre le informazioni fornite dai funzionari della Questura.

Pertanto i due richiedenti asilo, nel sottoscrivere l'atto di rinuncia all'istanza di protezione internazionale, erano convinti di aver svolto un'ulteriore incombenza in vista del proseguimento della procedura di riconoscimento della protezione quando invece non avevano fatto che interromperla del tutto involontariamente.

Non si conosce la diffusione di tale prassi, probabilmente dovuta alle fortissime difficoltà di comunicazione fra funzionari e richiedenti asilo che a sua volta dipende dalla carenza di mediatori ed interpreti attivi presso lo Sportello profughi della Questura.

I legali a cui Coda si appoggia hanno iscritto due ricorsi per violazione degli artt. 10 co. 4 d.lgs. 25/08 e 2 co. 5 e 6 d.lgs. 286/1998 innanzi al Tribunale Civile di Roma al fine di bloccarla; tali ricorsi sono ad oggi pendenti.

**Art. 10 co. 4 D.lgs. 25/2008:** In tutte le fasi del procedimento connesse alla presentazione ed all'esame della domanda, al richiedente è garantita, se necessario, l'assistenza di un interprete della sua lingua o di altra lingua a lui comprensibile.

**Art. 2 co. 5 D.lgs. 286/1998:** Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge.

Nel caso specifico di K. e K. va inoltre considerata la particolare situazione del loro paese d'origine, il Pakistan. Human Rights Watch segnala, nel rapporto del 2014, che *“Il Pakistan ha avuto un 2014 tumultuoso. Attacchi terroristici di stampo etnico-religioso sono continuati impunemente, le operazioni militari nel Nord Waziristan hanno causato la fuga di più di un milione di persone e la massiccia quantità di alluvioni ha portato la devastazione nelle province di Sindh e Punjab. L'instabilità politica ha raggiunto un punto di crisi in agosto e settembre, a causa della violente proteste che hanno minacciato di danneggiare i risultati ottenuti dal primo trasferimento di poteri civili nelle elezioni del maggio 2013 di Nawaz Sharif come primo ministro. [...] Successivamente all'attacco dell'8 giugno condotto da militanti al Jinnah International Airport a Karachi che ha causato la morte di più di 18 persone, l'esercito ha lanciato un'offensiva nel Nord Waziristan il 30 giugno, coinvolgendo più di 30.000 soldati. [...] Questo conflitto ha costretto alla fuga circa un milione di persone, accolte in squallidi campi profughi. [...] La violenza settaria, particolarmente gli attacchi contro la comunità Shia del Belucistan, hanno continuato a richiedere un alto tributo nel 2014. Il gruppo militante Lashkar-e-Jhangvi (Lej) ha continuato gli attacchi agli Hazara Shia in Balucistan. Il governo ha fallito nel perseguire e detenere i sospetti, in parte a causa della simpatia che le forze di sicurezza hanno nei confronti di questo gruppo. In giugno*

*due attacchi suicidi a Taftan, vicino al confine con l'Iran hanno causato la morte di 24 pellegrini Shia e ne hanno feriti 18. Il gruppo sunnita Jaish-ul-Islam ha rivendicato l'attacco ma le autorità non hanno ancora effettuato alcun arresto al tempo in cui si scrive".* Basandosi su fonti di informazione accreditate anche il Tribunale di Roma ha riconosciuto in diverse occasioni la necessità di garantire ai cittadini pakistani la protezione sussidiaria, considerando che un rientro in patria dei richiedenti asilo provenienti da tale paese li esporrebbe "a situazioni di grave rischio, per il perdurare di **numerosi conflitti locali a sfondo politico etnico e religioso in un clima di violenza generalizzata, in assenza delle condizioni minime di sicurezza**" (Tribunale di Roma n. 8624 del 13.04.2015). Pertanto ancora più grave appare la sottoscrizione, completamente inconsapevole, della rinuncia all'istanza di protezione internazionale, cui sono stati indotti i due cittadini pakistani seguiti dal Coda poiché li espone al rischio di una loro espulsione e rimpatrio in un paese pericoloso e in conflitto quale quello sopra descritto.

### **2.5 Mandato con rappresentanza finalizzato alla notifica dell'atto conclusivo del procedimento volto al rilascio del permesso di soggiorno.**

In materia di rilascio o conversione del permesso di soggiorno le questure rifiutano sistematicamente di notificare al difensore dotato di mandato con rappresentanza i provvedimenti conclusivi del procedimento relativo. Tale prassi riguarda tanto i permessi di soggiorno per protezione internazionale e umanitaria quanto le altre tipologie di permesso di soggiorno. Non solo pertanto tali provvedimenti non sono notificati ai difensori di fiducia ma non sono nemmeno dagli stessi visionabili.

Si ritiene che sia possibile ipotizzare differenti profili di illegittimità in relazione a tale prassi che di fatto costringe gli stranieri a recarsi personalmente presso le questure o i commissariati correndo il rischio di essere trattenuti e rimpatriati ancor prima di poter proporre ricorso e pertanto vedendo vanificato il diritto ad un ricorso effettivo. Tale situazione è infatti aggravata dalla prassi che spesso viene seguita dalle questure, compresa quella di Roma, di disporre il trattenimento dello straniero che ha appena ricevuto il provvedimento di segno negativo, al quale può seguire il rimpatrio con tempi anche molto rapidi e incompatibili con quelli di un ricorso o della richiesta di sospensione cautelare del provvedimento stesso.

La mancata consegna dei provvedimenti di cui sopra direttamente ai difensori è spesso giustificata, come in un caso seguito direttamente dal Coda (ricorso al T.A.R. Campania ancora pendente), con la necessità di applicare la disciplina di cui all'art. 3 D.P.R. 394/1999, secondo cui "Il provvedimento che dispone il respingimento, il decreto di

*espulsione, il provvedimento di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno, quello di rifiuto della conversione del titolo di soggiorno, la revoca od il rifiuto della carta di soggiorno sono comunicati allo straniero mediante consegna a mani proprie o notificazione del provvedimento scritto e motivato, contenente l'indicazione delle eventuali modalità di impugnazione".*

Si ritiene che l'interpretazione fornita dalle questure non sia del tutto corretta e che invece il difensore di fiducia che sia in possesso del mandato con rappresentanza, sia ai sensi di legge legittimato a ricevere tutte le notifiche relative al procedimento volto al rilascio del permesso di soggiorno e comunque ad accedere al fascicolo relativo al procedimento di rilascio/conversione/rinnovo del permesso di soggiorno del proprio assistito. Sarebbe anche illogico ritenere che tali provvedimenti rientrino fra quegli atti personalissimi che devono essere notificati esclusivamente "a mani" dell'interessato e altri, in riferimento ad es. all'ambito del diritto penale, ne esulino. Dunque non è corretto ritenere che l'art. 3 D.P.R. 394/1999 stabilisca un'eccezione alle regole dettate dagli artt. 24 e 25 l.n. 241/1990, che delimitano la possibilità e i modi dell'accesso agli atti amministrativi ma semplicemente descrive la conclusione del procedimento di rilascio/rinnovo/conversione del permesso di soggiorno come suggerisce d'altra parte anche l'interpretazione letterale della norma stessa.

## 2.6 Il permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 19 T.U.Imm.

La Corte d'Appello di Roma si è pronunciata sulla vicenda di un cittadino turco curdo, assistito dal Centro Operativo per il Diritto all'Asilo, al quale la Questura di Roma illegittimamente negava dal 2012 il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari a cui pure aveva diritto in quanto ritenuto inespellibile ai sensi dell'art. 19 d.lgs. 286/1998 con pronuncia del Giudice di Pace di Roma. Il ricorrente infatti rischiava di subire persecuzioni e trattamenti inumani e degradanti se rimpatriato, a causa della sua appartenenza etnica e delle sue opinioni politiche e tale circostanza era stata accertata dal Giudice di Pace di Roma in un'ordinanza risalente al 2012.

La Corte d'Appello di Roma si è espressa in termini molto netti ed ha ribadito che laddove la sussistenza dei motivi umanitari che rendono lo straniero inespellibile sia accertata in sede giurisdizionale la Questura debba automaticamente e in maniera vincolata rilasciare il relativo titolo di soggiorno. Inoltre, la paradossale situazione in cui versava il ricorrente, inespellibile secondo la pronuncia del Giudice di Pace risalente al 2012 ma al quale di fatto la Questura non intendeva rilasciare alcun permesso di soggiorno, deve essere considerata come una sorta di "limbo" giuridico che, illegittimamente, lo esponeva *"a tutte le notorie incertezze (ed anche alle possibili strumentalizzazioni, ad esempio da parte di eventuali datori di lavoro) derivanti dal mancato possesso di un titolo giuridico di legittima permanenza nel territorio dello Stato"*.

Infine la Corte d'Appello ha evidenziato *"la condotta ostruzionistica della Questura, tradottasi in una patente violazione della previsione legale dettata dall'art. 28 del Regolamento"*, condotta che era stata denunciata dal Centro Operativo per il Diritto all'Asilo già nel 2013 e a cui poi è seguita la proposizione del ricorso accolto dalla Corte d'Appello di Roma.

## 3. Il diritto all'accoglienza. Il caso di Roma.

Il Coda è entrato in contatto, com'è facilmente immaginabile, con un elevato numero di richiedenti asilo accolti presso i centri presenti nel territorio di Roma. È stato quindi possibile venire a conoscenza di molte e diversificate situazioni caratterizzate da piccole e grandi violazioni dei diritti dei richiedenti.

Uno dei casi più estremi di cattiva gestione dei centri di accoglienza di cui abbiamo avuto conoscenza è quello del centro FER A.S.T.R.A, situato nella zona di Rebibbia e chiuso durante la primavera 2015 a seguito dei controlli effettuati dal Ministero dell'Interno su richiesta degli stessi utenti. Il centro infatti, la cui struttura accoglieva oltre al

centro FER (destinato ai c.d. dublinanti di rientro), anche un centro c.d. Prefettura e un centro SPRAR, è stato valutato come gravemente inidoneo ad ospitare i richiedenti asilo. Gli utenti, fra cui una giovanissima donna incinta e una minore insieme alla sua famiglia, hanno trascorso l'inverno 2014/2015 in un edificio privo di riscaldamento, senza acqua calda e con gravissimi problemi dell'impianto elettrico. Inoltre le forniture di beni di prima necessità, fra cui i vestiti invernali, erano saltuarie e insufficienti. La gestione della struttura era di competenza della cooperativa ABC mentre il centro FER vedeva come capofila del progetto lo stesso comune di Roma Capitale e la gestione era concretamente affidata alla cooperativa "Un sorriso".

Come è noto il territorio di Roma registra una fortissima presenza di posti in accoglienza che negli anni si è determinata anche in relazione alle dinamiche politiche evidenziate nel contesto delle indagini di "mafia capitale". Ai grandi numeri dell'accoglienza a Roma non è corrisposta l'organizzazione necessaria a far fronte alla gestione dei servizi e delle strutture necessari a garantire la loro qualità e il rispetto dei diritti di richiedenti asilo e rifugiati. La relazione fra la bassa (spesso bassissima) qualità dei servizi offerti potrebbe derivare proprio da quelle dinamiche clientelari quando non mafiose, comunque non trasparenti che hanno caratterizzato l'intera gestione dell'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Infine, più in generale, è evidente come il livello della qualità della maggior parte dei servizi offerti in moltissimi dei centri di accoglienza di Roma sia molto basso. Per esempio se si considerano gli operatori assunti in tali centri, che svolgono un ruolo centrale nella loro gestione concreta e quotidiana, va notato come questi vengano assunti con contratti estremamente precari (di durata anche brevissima), vengano poi assegnati a svolgere una varietà di mansioni anche del tutto estranee alla loro categoria contrattuale. Per es. un operatore sociale spesso si occupa contemporaneamente di: distribuzione pasti, pulizia del proprio ufficio (quando esistente), assistenza legale, assistenza sociale, mediazione. Va aggiunto inoltre che, particolarmente nell'ultimo periodo, il pagamento degli stipendi avviene spesso con ritardi gravissimi che possono arrivare fino a 3-4 mesi. Ciò evidentemente non può che condurre all'abbassamento della qualità dei servizi svolti dagli operatori, estremamente provati dalle ingiuste condizioni di lavoro e dunque a un peggioramento della qualità della vita dei richiedenti asilo e rifugiati ospiti nei centri, a loro volta provati dalle difficoltà e dai ritardi incontrati nel corso della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. Per ultimo, le strutture stesse che ospitano i centri sono spesso assolutamente inidonee a fornire alloggio ai richiedenti asilo e rifugiati che poi si trovano a viverci.

È proprio al fine di porre in evidenza il legame fra

l'abbassamento della qualità dei servizi erogati nelle strutture di accoglienza romane e la gestione criminale o non trasparente della distribuzione delle risorse pubbliche destinate all'accoglienza che alcune associazioni e un gruppo di utenti dei centri coinvolti nelle vicende di "mafia capitale" tenderanno di costituirsi parte civile nel relativo procedimento penale. Si ritiene infatti che sia di primaria importanza, anche per evitare il ripetersi di fenomeni di estrema nocività tanto per il sistema di accoglienza che per la buona gestione della pubblica amministrazione nel suo complesso, che anche nel settore dell'accoglienza dei migranti (richiedenti asilo ma anche minori stranieri non accompagnati) vengano prese in considerazione tutte le circostanze rilevanti.

Il Coda, che ha contribuito alla raccolta delle informazioni necessarie per le associazioni che tenderanno di costituirsi nel procedimento penale di cui sopra, nei prossimi mesi seguirà, anche attraverso la pubblicazione di notizie sul blog, gli sviluppi, ove vi saranno, dell'intervento delle associazioni di tutela dei diritti di richiedenti asilo.

### La revoca delle misure di accoglienza

Si segnalano in questa sede due vicende di cui si è nello specifico occupato Coda. Già nel corso del 2014 era stata segnalata l'illegittima espulsione di due richiedenti asilo alloggiati presso il CARA di Castelnuovo di Porto a seguito delle proteste del maggio 2014 con cui i richiedenti asilo ospitati nel CARA rivendicavano migliori condizioni di vita all'interno del centro. Proprio in quel periodo infatti la gestione del CARA era passata dalla coop. GEPSA – Aquarinto alla cooperativa Auxilium (in precedenza ente gestore del CIE di Ponte Galeria) e si era registrato un abbassamento del livello dei servizi erogati. In particolare era stata sospesa la distribuzione del c.d. pocket money ed era stato sospeso il servizio di trasporti che permetteva ai richiedenti di raggiungere la città di Roma. Va ricordato infatti che il CARA di Castelnuovo di Porto si trova in una posizione estremamente isolata, sia da Roma che dalla stessa Castelnuovo di Porto. Per alcuni giorni, nel maggio 2014, moltissimi dei residenti presso il CARA avevano posto in essere proteste prevalentemente pacifiche volte ad ottenere per lo meno un ripristino dei precedenti servizi, già gravemente carenti.

A pochissimi giorni da tali eventi la Prefettura di Roma ha disposto la revoca delle misure di accoglienza nei confronti di alcuni richiedenti ritenuti fra i responsabili dello scoppio delle proteste. La Prefettura però non ha dato prova dell'effettiva partecipazione delle persone espulse dal centro agli episodi incriminati. Nel caso dei due richiedenti seguiti dai legali del Coda, il provvedimento con cui veniva disposta la revoca delle misure è stato impugnato innanzi

al T.A.R. del Lazio, che con le sentenze n. 5658 e 5659 del 2015, ne ha disposto l'annullamento per carenza assoluta di motivazione in ordine ai supposti comportamenti violenti e in contrasto con i regolamento del CARA che gli stessi avrebbero messo in atto. I provvedimenti impugnati sono stati annullati altresì a causa del loro contrasto con l'art. 7 l.n. 241/1990 perché la Prefettura avrebbe dovuto opportunamente preavvisare i richiedenti rispetto alla propria intenzione di procedere alla revoca delle misure di accoglienza consentendogli di esercitare per tempo il diritto al contraddittorio ed eventualmente intervenire al fine di modificare l'esito del procedimento che ha portato al loro allontanamento dal CARA.

#### T.A.R. Lazio, sentenza n. 5658/2015

Nel caso di specie il Collegio ritiene che il provvedimento non risulti sufficientemente motivato anche con gli atti richiamati *per relationem*, in quanto da tali atti non vi è alcuno specifico riferimento alla posizione del ricorrente ma solo alla complessiva gestione della situazione verificatasi nel centro di accoglienza. Si deve, infatti, anche considerare che l'art 12 del dlgs. 140 del 2005, di attuazione della direttiva n. 9 del 2003, richiede specificamente che il provvedimento di revoca sia motivato; inoltre, l'art 16 paragrafo 3 della direttiva 9 del 2003, pur non immediatamente applicabile rinviando agli ordinamenti nazionali, ma da cui si possono trarre principi interpretativi delle relative norme interne di attuazione, afferma la natura sanzionatoria del provvedimento di revoca delle misure di accoglienza nel caso poi previsto nell'ordinamento nazionale dall'art 12 lettera e), applicato nel caso di specie. In base alla disciplina comunitaria "gli Stati membri possono prevedere sanzioni applicabili alle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza nonché ai comportamenti gravemente violenti". Inoltre, la norma comunitaria, prevede anche espressamente che le decisioni di ridurre o revocare le condizioni materiali di accoglienza o le sanzioni di cui ai paragrafi 1,2, e 3, siano adottate "in modo individuale, obiettivo e imparziale e motivate" La natura sanzionatoria del provvedimento, nei casi nei quali il presupposto di fatto sia costituito dalle gravi violazioni delle regole dei centri di accoglienza o dalla gravità dei comportamenti violenti, rafforza l'obbligo di motivazione con riferimento alle circostanze individuali rilevanti quali presupposto per l'adozione di una tale misura.

Unitamente all'annullamento del provvedimento impugnato la difesa dei due richiedenti asilo allontanati dal CARA aveva richiesto il risarcimento del danno subito.

Tale richiesta non è stata accolta e costituisce oggetto di impugnazione innanzi al Consiglio di Stato.

Sono stati protagonisti di una vicenda simile due richiedenti asilo ospitati in una struttura di accoglienza di Nettuno. I due ricorrenti, insieme ad altri ospiti dello stesso centro, si sono rivolti al Coda per avere informazioni circa i loro diritti di richiedenti asilo e di utenti del centro di accoglienza nei primi mesi del 2015. Anche alcuni di loro avevano protestato per avere condizioni di accoglienza dignitose e ci hanno riportato alcune delle difficoltà che si erano trovati a fronteggiare nel corso della loro permanenza nel centro. In seguito alle proteste, che si erano sostanziate principalmente in alcuni blocchi stradali nei pressi del centro, la Prefettura aveva provveduto a revocare le misure di accoglienza in riferimento ad alcuni utenti, anche in questo caso senza che questi fossero stati identificati nel corso delle proteste e senza indicare, né nel provvedimento di revoca, né in altra sede, alcuna circostanza che provasse un loro comportamento violento o comunque in contrasto con il regolamento del centro.

Per scrupolo si ricorda che, anche se i richiedenti avessero partecipato alle proteste “incriminate” – circostanza che non è mai stata provata – ciò non avrebbe potuto di per sé giustificare l’emanazione di un provvedimento sanzionatorio quale la revoca delle misure di accoglienza. Occorre infatti operare un bilanciamento fra la gravità delle azioni effettivamente poste in essere e l’esercizio della libertà di espressione, tanto più in contesti in cui le difficoltà derivanti dai continui disservizi dei centri di accoglienza e i ritardi nello svolgimento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale rendono particolarmente insopportabili le condizioni di vita e incomprensibili le prassi delle amministrazioni coinvolte per i diretti interessati.

In relazione ai due utenti del centro di Nettuno, attualmente costretti alla vita in strada, sono ancora pendenti i procedimenti innanzi al T.A.R. Lazio, basati sulla violazione degli artt. 7 e 8 l.n. 241/90, nonché sulla violazione del principio di proporzionalità ed eccesso di potere.

**Art. 14 co. 4 del d.lgs. 142/2015 (si segnala in particolar modo in relazione alla durata delle misure di accoglienza per i ricorrenti ex art. 35 d.lgs. 25/08)**

Le misure di accoglienza sono assicurate per la durata del procedimento di esame della domanda da parte della Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l’impugnazione della decisione. Salvo quanto previsto dall’articolo 6, comma 7, in caso di ricorso giurisdizionale proposto ai sensi dell’articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, il ricorrente, privo di mezzi sufficienti ai sensi del comma 1, usufruisce delle misure di accoglienza di cui al presente decreto per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell’articolo 19, commi 4 e 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. Nei casi di cui all’articolo 19, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, fino alla decisione sull’istanza di sospensione, il ricorrente rimane nella struttura o nel centro in cui si trova.

È importante segnalare come fino ad oggi, per prassi, i centri di accoglienza romani tendessero a consentire ai richiedenti asilo ricorrenti ex art. 35 d.lgs. 25/08 di usufruire delle misure di accoglienza solo fino al primo rilascio del permesso di soggiorno successivo al deposito del ricorso. Pertanto, per tutta la durata del procedimento innanzi al Tribunale Civile i richiedenti asilo, con la sola eccezione dei casi di particolare vulnerabilità, rimanevano esclusi dall’accoglienza in base ad un’interpretazione restrittiva della normativa in materia. A seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 142/2015 questa situazione sembra essere destinata a mutare. L’art. 14 co. 4 infatti prevede espressamente che anche i ricorrenti per i quali gli effetti del provvedimento di diniego continuano, se privi di risorse economiche, ad usufruire delle misure di accoglienza per tutto il tempo in cui sono autorizzati a rimanere sul territorio nazionale.

Talvolta la revoca, o la minaccia di revoca, delle misure di accoglienza è stata utilizzata in maniera arbitraria, anche al fine di disciplinare e controllare le vite degli utenti dei centri stessi.

Ci interessa quindi parlare di B., un ragazzo gambiano che ha vissuto per circa un anno, a partire dal 2013, nel centro di accoglienza di Castrense per poi essere trasferito nel centro di Codirossoni. Nella prima fase dell’accoglienza B. ha conosciuto e frequentato associazioni e centri sociali presenti sul territorio per

usufruire dell'assistenza legale e delle lezioni di italiano, ma anche per svolgere attività ludiche e sportive, il tutto gratuitamente. È riuscito quindi con il passare dei mesi a creare le basi per una vita futura oltre l'accoglienza e a tessere relazioni affettive al di fuori della quotidianità del centro, che al contrario non forniva altri servizi oltre al vitto e all'alloggio. Successivamente all'inizio del processo conosciuto come "Mafia Capitale", il centro di Castrense è stato chiuso e B. è stato trasferito nella periferia di Roma presso il centro di Codirossoni, continuando però a frequentare luoghi e persone nel quartiere in cui viveva precedentemente.

Dopo pochi mesi dal trasferimento, B. ha ricevuto una lettera di invito a presentarsi in Prefettura, nella lettera si leggeva: "visto il comportamento dell'utente si vede la necessità di un incontro congiunto con operatore e interprete per verificare insieme a B. se sussistono ancora le condizioni per soggiornare nel centro". La lettera era firmata dalla Prefettura e dal coordinatore del centro.

Nel giorno indicato B. si è presentato in Prefettura e, come ci ha raccontato successivamente, in quell'occasione gli sono state poste domande riguardanti la sua vita privata. La Prefettura e gli operatori avevano intrapreso i primi passaggi volti a legittimare una sua successiva espulsione dal centro di accoglienza, sulla base della preoccupazione circa la condotta da lui tenuta consistente principalmente nel trascorrere molto tempo fuori dal centro. A B. veniva sostanzialmente richiesto di giustificare, tramite certificazioni da produrre periodicamente, la sua assenza diurna dal centro, nonostante lo stesso rispettasse gli orari di apertura e chiusura del centro stesso (la violazione di tali regole infatti non gli era mai stata contestata).

L'incontro si concludeva quindi con la fissazione di un nuovo appuntamento in cui B. avrebbe dovuto portare una o più certificati prodotti dalle associazioni da lui frequentate in cui doveva essere illustrato il tipo di attività svolta con le stesse stesse. B. ha spiegato durante l'incontro che il centro di Codirossoni ospitava circa 200 persone e i pochi servizi offerti non erano adeguati a soddisfare le esigenze di ogni ospite, così come non erano previste attività volte a favorire la socialità e l'integrazione.

#### **4. Il patrocinio a spese dello Stato. Un ostacolo all'accesso alla giustizia per i richiedenti asilo.**

Da oltre tre anni il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma rigetta la maggior parte delle richieste di ammissione al patrocinio a spese dello Stato inoltrate da richiedenti asilo e rifugiati, in aperta violazione di legge. Tali istanze infatti, come già più volte segnalato dal Coda e da molte altre organizzazioni (come ASGI, Senzaconfine, Laboratorio 53, CIR, ARCI Roma, coop. Be free, Legal Clinic Roma Tre, Lunaria, Yomigro e Infomigrante), vengono dichiarate inammissibili in ragione della mancata produzione della certificazione consolare sui redditi nel paese d'origine, requisito erroneamente ritenuto necessario per i cittadini stranieri richiedenti asilo che chiedono di essere ammessi al beneficio di cui sopra. Come è noto i richiedenti asilo e i titolari di protezione internazionale non possono per legge avere contatti con le autorità consolari del proprio paese d'origine e pertanto producono un'autocertificazione, in conformità con quanto stabilito dall'art. 16 d.lgs. 25/08. 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. Senza un'apparente spiegazione tale prassi è radicalmente mutata da ormai più di tre anni e tuttora perdura.

Tale prassi appare tanto più illegittima alla luce dell'entrata in vigore del d.p.r. 21 del 12.01.2015 (il decreto di attuazione del d.lgs. 25/2008 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato) che, al suo art. 8, prevede espressamente che per i richiedenti asilo "*Ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio ai sensi dell'articolo 16 del decreto, la documentazione prevista dall'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 [la certificazione consolare sui redditi nel paese d'origine, N.d.R.], è sostituita da una dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato*".

Di recente inoltre il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma – Ufficio patrocinio a spese dello Stato ha inviato una comunicazione ai propri iscritti specificando che "*le istanze inviateci prive della copia del documento di identità o riconoscimento sono poste agli atti poiché irricevibili*".

Per meglio comprendere la gravità di tale affermazione occorre procedere ad una sintetica illustrazione delle procedure amministrative legate al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo. Tale permesso costituisce infatti, nella grande maggioranza dei casi, l'unico documento d'identità di cui i richiedenti asilo sono in possesso.

Il primo vero e proprio permesso di soggiorno per richiesta asilo viene, nel territorio di competenza della Questura

di Roma, rilasciato dopo circa uno o due mesi dalla presentazione della domanda di protezione. Durante questo periodo ai richiedenti viene consegnato il c.d. cedolino, una ricevuta attestante la presentazione della domanda di protezione internazionale rilasciata dalla Questura, la cui natura di vero e proprio documento d'identità è tuttavia molto discussa. In particolare non tutte le pubbliche amministrazioni, come ad es. i municipi, lo riconoscono come tale e ciò crea evidentemente notevoli disagi per i richiedenti stessi, per i quali l'accesso ai servizi pubblici è spesso estremamente limitato.

Il permesso di soggiorno per richiesta asilo ha una durata di sei mesi, anche se vi sono alcune eccezioni e la Questura rilascia talvolta permessi di più breve durata, e viene rinnovato se entro il suo periodo di validità la procedura di riconoscimento della protezione internazionale non si è conclusa. Se l'esito della procedura è negativo, nel momento in cui il richiedente si reca presso gli uffici della Questura per ritirare il provvedimento di diniego della protezione internazionale della Commissione Territoriale (impugnabile nel termine di 15 o 30 giorni, a seconda dei casi), il permesso per richiesta asilo gli viene ritirato e lo stesso rimane sprovvisto di qualunque tipo di documento d'identità per un periodo variabile ma che può durare anche diversi mesi. Infatti, per prassi, la Questura rilascia il nuovo permesso per richiesta asilo ai ricorrenti ex art. 35 d.lgs. 25/2008 solo dopo la fissazione della prima udienza, nel cui decreto di fissazione è anche indicata l'automatica sospensione del provvedimento impugnato o la decisione sull'istanza cautelare eventualmente presentata dal ricorrente. Dal momento del deposito del ricorso a quello in cui viene notificato il decreto di fissazione della prima udienza possono passare anche molti mesi.

Nonostante quindi ai richiedenti asilo sia garantito un termine di 15 o 30 giorni per proporre ricorso avverso il diniego della protezione internazionale e che fino al momento in cui la decisione negativa non diviene definitiva gli stessi conservino lo *status* di richiedente asilo, il relativo permesso di soggiorno viene revocato e fisicamente ritirato dall'Ufficio Immigrazione contestualmente alla notifica del diniego stesso.

Pertanto appare chiaro come la richiesta di esibire un documento d'identità che è appena stato ritirato da una pubblica amministrazione appaia assolutamente irrealizzabile e la previsione di tale requisito quale fondante la ricevibilità dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato non può che costituire un ostacolo illegittimo all'accesso alla giustizia per i richiedenti asilo.

Infine è importante segnalare come molte delle delibere con cui il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma ha respinto le istanze di ammissione al gratuito patrocinio dei richiedenti asilo monitorati dal Coda fossero basate anche

sull'asserita infondatezza della domanda del ricorrente in base a quanto stabilito dall'art. 1 lett. a) della Convenzione di Ginevra. Il Consiglio dell'Ordine ha in questi casi operato illegittimamente una valutazione sul merito del ricorso proposto, senza in alcun modo motivare la propria posizione né svolgere alcuna considerazione quanto alla eventuale strumentalità del ricorso presentato.

#### **4.1 Il caso dei 30 richiedenti asilo ricorrenti ex art. 35 d.lgs. 25/08 monitorati dal Coda.**

Al fine di monitorare questa prassi illegittima del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, un gruppo di avvocati e il Coda hanno monitorato un gruppo di trenta richiedenti asilo ricorrenti ex art. 35 d.lgs. 25/08, 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 di ammissione al gratuito patrocinio avanzate solo una è stata accolta. Molti di questi dinieghi sono stati opposti con successo, in alcuni casi le istanze sono state ripresentate direttamente al Tribunale competente per l'esame del ricorso. L'esempio di questo gruppo di richiedenti è emblematico della sistematicità con cui viene seguita la prassi finora descritta. In tutti e 29 i casi infatti le istanze sono state rigettate per la mancata produzione della certificazione consolare. Va segnalato che anche prima dell'entrata in vigore del d.p.r. 21/2015 già richiamato, la normativa era molto chiara in merito alla possibilità di produrre un'autocertificazione sui redditi nel paese d'origine per i richiedenti asilo. L'art. 16 d.lgs. 25/08 ad es. stabiliva (e stabilisce tuttora) che "*Nel caso di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale, il cittadino straniero è assistito da un avvocato ed è ammesso al gratuito patrocinio ove ricorrano le condizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. In ogni caso per l'attestazione dei redditi prodotti all'estero si applica l'articolo 94 [sull'impossibilità di rivolgersi alle autorità consolari del proprio paese d'origine. n.d.r.] del medesimo decreto*".

#### **4.2 Un'indagine conoscitiva del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma.**

A seguito dell'assemblea del 19 marzo 2015, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma ha disposto l'avvio di un'indagine conoscitiva relativo alle modalità di richiesta di ammissione al Patrocinio a Spese dello Stato da parte di richiedenti asilo e rifugiati a seguito della pubblicazione di un articolo sul quotidiano "Il giornale" dal titolo: "Il grande business dei profughi boom di ricorsi: avvocati e Onlus fanno affari d'oro lo Stato butta 61 milioni di euro

l'anno".

La disposizione del Consiglio dell'Ordine appare tanto più fuori luogo anche a seguito della prassi illegittima sopra indicata, nonché del circostanza per cui trova il suo avvio sulla scorta di un articolo ricco di imprecisioni e dai toni discriminatori. Si legge ad esempio nell'articolo citato nel verbale dell'adunanza del 19 marzo 2015 del CdO: "Veri drammi individuali o collettivi, storie di fame e miseria, mode passeggiare come quella dei senegalesi che proclamano in massa di essere sfuggiti all'arruolamento tra i ribelli del Kasamas", riferendosi evidentemente alla regione senegalese denominata "Casamance", sconvolta ormai da anni dal conflitto armato condotto ai danni del governo senegalese ma soprattutto dei giovani senegalesi costretti ad arruolarsi forzatamente nelle fila del MFDC (Mouvement des forces démocratiques de Casamance). Un conflitto tutt'ora in atto e di cui le principali fonti di informazione nazionale ed internazionale, le organizzazioni internazionali e le ONG non mancano di evidenziare la violenza e la diffusione in tutto il territorio della regione.

Ciò che in questo contesto andrebbe chiarito, più che le ragioni dell'ammissione al beneficio del gratuito patrocinio, sono le ragioni della *non* ammissione, basata sulla mancata produzione della certificazione consolare – vietata per legge ai richiedenti asilo e rifugiati – o, come di recente comunicato via mail dal Consiglio dell'Ordine, sull'assenza di documento d'identità.

Tale prassi, come ampiamente illustrato, finisce per configurare numerosi profili di illegittimità e contrasto con la normativa vigente in materia di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, intaccando gravemente il diritto alla difesa di una specifica categoria di persone, i richiedenti asilo.

Uno dei risultati che indirettamente sono derivati da questa prassi del Consiglio dell'Ordine è costituito dal comportamento di molti avvocati che spingono illegittimamente i propri assistiti a rivolgersi alle proprie ambasciate e consolati di riferimento, mettendo a repentaglio la loro incolumità nonché l'esito stesso del ricorso con l'obiettivo di ottenere più rapidamente e con maggiore semplicità l'ammissione dei propri assistiti al gratuito patrocinio.

## **5. Il matrimonio per procura. Un lieto fine.**

Un importante risultato raggiunto dal Coda nel corso del 2015 consiste nell'aver ottenuto dal Tribunale Civile di Roma l'autorizzazione ad effettuare il cosiddetto matrimonio per procura per consentire ad un rifugiato politico curdo di sposarsi con la fidanzata che si trovava nell'impossibilità di raggiungere l'Europa al fine di celebrare le nozze.

Si tratta di un procedimento disciplinato dall'art. 111 del

codice civile, previsto al fine di consentire la celebrazione del matrimonio fra persone che per varie ragioni non si trovano nelle condizioni di essere presenti sul territorio nazionale allo stesso momento (ad es. militari in tempo di guerra o chi risiede all'estero e si trova in una situazione di pericolo).

Come è noto, ottenere un visto per motivi di turismo può non essere semplice e spesso è addirittura impossibile per i cittadini di paesi nei quali l'emigrazione è molto diffusa; le ambasciate sovente rifiutano il rilascio di tali visti quando ci sia il sospetto che dietro alla richiesta di visto turistico si nasconda in realtà l'intenzione di stabilirsi nel paese di destinazione.

Alle coppie non sposate, o sposate solo con rito tradizionale senza trascrizione, non è consentito avviare la procedura di ricongiungimento familiare, con grave pregiudizio per il loro diritto all'unità familiare.

Pertanto, è di grande importanza la decisione con cui il Tribunale di Roma, ai sensi dell'art. 111 c.c. ha autorizzato nel settembre 2015 il matrimonio per procura di K. e Y. e, data la condizione di rifugiato dell'uno e l'impossibilità di ottenere un visto dell'altra, ha riconosciuto la sussistenza di quei gravi motivi che lo rendono necessario.

## **6. Raccomandazioni.**

A partire da quanto emerge nel rapporto, considerate le problematiche in esso descritte, vogliamo principalmente reiterare le raccomandazioni già formulate nel corso dell'anno passato, al fine di garantire una procedura più rapida e trasparente, e che rispetti i diritti garantiti dalla normativa nazionale ed internazionale. Infatti, nonostante le vittorie ottenute sul piano giudiziale, si è riscontrato che alcune delle prassi condannate sono tuttora seguite dalle amministrazioni interessate. Si pensa in particolar modo alle difficoltà che tuttora incontrano i titolari di protezione umanitaria quando richiedono il rilascio del titolo di viaggio. Pertanto si riformulano le seguenti raccomandazioni, con alcune aggiunte.

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

- garantire la possibilità di rinnovare il permesso di soggiorno per protezione umanitaria e internazionale a tutti coloro siano in possesso dei relativi requisiti, indipendentemente dall'iscrizione anagrafica, conformemente alle indicazioni ministeriali e alla normativa in materia;
- 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'utente, 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 o scritta) 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.

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.

**SENZA**CONFINE

**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)



LABORATORIO 53

**Laboratorio 53**

Via Valeriano 3F, 00145 Roma.

Telefono: 3286640571 e 3297297314

E-mail: [info@laboratorio53.it](mailto:info@laboratorio53.it)

sito <http://laboratorio53.it/>