

## **RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATI**

**Avv. Silvia Davini**

### **Il diritto d'asilo in Italia dal 2008**

#### **Riferimenti normativi**

ART 10, comma 3, Costituzione " *Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana ha diritto d'asilo nel territorio della repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge*"

Convenzione di Ginevra 28 luglio 1951 convenzione sullo status dei rifugiati

D.Lgs. 19.11.2007 n. 251 attua la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29.4.2004, recante norme minime sulla attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (entrato in vigore il 19.1.2008)

D.Lgs. 29.1.2008 n. 25 attua la Direttiva 2005/85/CE del Consiglio dell'1.12.2005, recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato e riforma di tutte le procedure di presentazione, esame amministrativo e tutela giurisdizionale sulle domande di asilo (entrato in vigore il 3.3.2008).

D.Lgs 3.10.2008 n. 159 recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 28.1.2008 n. 25 (entrato in vigore il 5.11.2008)

#### **Le quattro forme di asilo**

Dal marzo del 2008 il diritto d'asilo costituzionalmente garantito riceve piena attuazione secondo tre forme diverse ed alternative più una quarta eccezionale. Elemento comune è il riconoscimento di un contenuto necessario del diritto d'asilo: il diritto soggettivo dello straniero o apolide asilante di essere ammesso sul territorio italiano al fine di presentare e far esaminare la domanda di asilo. L'art. 4 T.U. delle leggi sull'immigrazione sancisce l'inapplicabilità delle norme sul respingimento "nei casi previsti dalle disposizioni vigenti che disciplinano l'asilo politico, il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero l'adozione di misure di protezione temporanea per motivi umanitari".

#### **Status di rifugiato**

E' riconosciuto dalla competente Commissione territoriale per la protezione internazionale a stranieri extracomunitari o apolidi che abbiano presentato domanda di protezione internazionale ed abbiano ragionevole timore di essere perseguitati individualmente per uno dei motivi previsti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiati. L'art. 1 della Convenzione di Ginevra stabilisce che il rifugiato è "*colui che, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza,*

*religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di tale timore, avvalersi della protezione di questo Paese; oppure che non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*". Questa definizione è ripresa dalla nuova normativa, in particolare dal D. Lgs 251/07, che ne sviluppa ed approfondisce i significati dando una definizione normativa di atti di persecuzione (art. 7) e di motivi di persecuzione (art. 8). L'elenco normativo degli atti di persecuzione ha un minimo denominatore comune, ossia si tratta di atti che violano i diritti fondamentali garantiti dalle norme costituzionali o dalle norme internazionali riconosciute dalla normativa italiana. Si tratta di un elenco non tassativo, ma meramente esemplificativo, in cui rientrano: atti di violenza fisica e psichica, provvedimenti legislativi, amministrativi, giudiziari o di polizia discriminatori o attuati in modo discriminatorio, azioni giudiziarie o sanzioni penali discriminatorie o sproporzionate; rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria; azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare il servizio militare in un conflitto che potrebbe comportare la commissione di crimini e reati gravi, atti specificamente diretti contro un genere sessuale o l'infanzia. E' possibile anche un riconoscimento dello status di rifugiato in via giudiziaria in caso di accoglimento del ricorso presentato al giudice ordinario avverso la decisione della Commissione di rigetto della domanda di protezione internazionale.

Il riconoscimento dello status di rifugiato comporta il rilascio del permesso di soggiorno per la durata di cinque anni rinnovabile, salvo i casi di revoca dello status o di cessazione del medesimo. Tale permesso di soggiorno consente allo straniero di svolgere attività lavorativa, di accedere alle prestazioni socio – sanitarie alle medesime condizioni dei cittadini italiani; è inoltre un permesso rinnovabile e convertibile in un permesso per motivi di lavoro in presenza dei presupposti. Il rifugiato può altresì effettuare il ricongiungimento familiare a condizioni meno restrittive rispetto alla procedura ordinaria, ossia in deroga alle disposizioni sui requisiti di reddito e di idoneità abitativa. Al rifugiato che non è in possesso del passaporto, viene rilasciato un documento di viaggio anch'esso di durata quinquennale.

#### Status di protezione sussidiaria

Si tratta di una nuova forma di protezione introdotta dal D.Lgs 251/07; anche questo status è riconosciuto dalla Commissione territoriale a stranieri extracomunitari o apolidi che abbiano presentato domanda di protezione internazionale e pur non avendo i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, rischiano di subire un danno grave in caso di rientro nel paese d'origine a causa di condanne a morte, torture, pene o trattamenti inumani o degradanti ovvero minaccia grave ed individuale alla vita e alla persona di un civile conseguenza derivante da un conflitto armato

internazionale o interno. In questo caso il richiedente deve essere in grado di provare un grave danno effettivo.

Parimenti allo status di rifugiato, anche questo status può essere riconosciuto con una sentenza del giudice ordinario in accoglimento del ricorso avverso il rigetto della domanda da parte della Commissione. Il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria comporta il rilascio di un permesso di soggiorno avente durata triennale, salvo cessazione o revoca dello status, e gli stessi diritti previsti per il rifugiato. Anche questo permesso è rinnovabile e convertibile.

#### Motivi umanitari

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal Questore allo straniero extracomunitario che non ha i requisiti previsti dalle norme per l'ingresso ed il soggiorno sul territorio nazionale quando ricorrono seri motivi, ed in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato per cui il soggiorno non può essere rifiutato o revocato (art. 5, comma 6, T.U. immigrazione). Si tratta dei casi in cui lo stesso T.U. prevede il divieto di provvedimento di respingimento o di espulsione dello straniero extracomunitario verso uno Stato in cui lo stesso sarebbe perseguitato per motivi di razza, di lingua, di religione, di sesso, di cittadinanza, di opinioni politiche, di condizioni sociali o personali. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è quindi rilasciabile anche in mancanza dei presupposti tipici di ogni altro titolo di soggiorno previsto dalle norme sull'immigrazione. In presenza di una situazione di tipo umanitario il permesso è rilasciabile anche a colui che non è in possesso del passaporto o di altro documento di identificazione e di documentazione che dimostri la disponibilità di fonti di sostentamento, di un alloggio e di mezzi per il rientro nel paese d'origine. Questa tipologia di permesso è spesso adottata nei confronti di colui che ha presentato con esito negativo la domanda di protezione internazionale non avendo i requisiti per lo status di rifugiato o di protezione sussidiaria, ovvero che si è visto revocare dalla Commissione detto status o che lo ha cessato; in questo caso è la stessa Commissione territoriale che in seguito al rigetto della domanda, o alla revoca dello status o alla dichiarazione di cessazione, trasmette gli atti al questore perché ritiene che possano comunque sussistere gravi motivi di carattere umanitario che giustificano il rilascio del permesso di soggiorno.

#### La protezione temporanea

E' una misura residuale prevista in via eventuale ed eccezionale, mediante un provvedimento generale adottato in via discrezionale dal Governo nell'ambito delle decisioni adottate dal Consiglio europeo. E' disciplinata dall'art. 20 T.U. delle leggi sull'immigrazione e dal D. Lgs n. 85/2003 recante norme attuative della Direttiva 2001/55/CE relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati. La protezione temporanea è una procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso

massiccio di sfollati provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso. Destinatari del provvedimento sono gli stranieri extracomunitari o gli apolidi che hanno forzatamente abbandonato il loro paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta momentaneamente impossibile in dipendenza della situazione nel paese stesso, in particolare le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica ovvero le persone che siano soggette a rischio di gravi violazioni dei diritti umani o che sono state vittime di tali violazioni. Si tratta di una sorta di riconoscimento d'ufficio del diritto d'asilo, cioè prescinde dalla presentazione della domanda di protezione internazionale da parte del singolo. I soggetti ammessi alla protezione temporanea tuttavia possono sempre presentare la domanda di protezione internazionale per il riconoscimento dello status di rifugiato se ricorrono i presupposti normativi.

### **La procedura per il riconoscimento della protezione internazionale secondo il D.Lgs 25/2008 novellato dal D.Lgs 159/08.**

La domanda per il riconoscimento della protezione internazionale può essere presentata in qualsiasi momento dall'interessato personalmente presso la questura territorialmente competente in base all'ultimo domicilio. Quando la domanda viene presentata al momento dell'ingresso sul territorio nazionale viene ricevuta dalla polizia di frontiera.

L'organo competente all'esame della domanda è la Commissione territoriale nazionale per il riconoscimento della protezione internazionale, lo stesso organo è competente per la revoca o la dichiarazione di cessazione dello status di protezione internazionale. La presentazione della domanda dà sempre diritto allo straniero di soggiornare sul territorio nazionale fino al termine della procedura di esame, tuttavia le modifiche apportate al testo originario dell'art. 7 prevedono una significativa limitazione al predetto diritto: *“il prefetto competente stabilisce un luogo di residenza o un'area geografica ove i richiedenti asilo possano circolare”*. Altrettanto limitativa è la modifica apportata dalla novella all'art. 7, norma che concerne gli obblighi del richiedente asilo, nella parte in cui stabilisce che il richiedente *“ha l'obbligo di consegnare i documenti in suo possesso pertinenti ai fini della domanda, incluso il passaporto”*.

Il D.Lgs 25/2008 prevede i casi in cui il richiedente la protezione internazionale viene accolto e trattenuto presso i Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) ovvero presso i Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza (CPTA) su invio della questura cui ha presentato la domanda. In via generale il richiedente protezione internazionale non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda. E' previsto l'accompagnamento e la temporanea accoglienza nei

CARA quando: 1) è necessario verificare o determinare la nazionalità o l'identità del richiedente se quest'ultimo è privo dei documenti di viaggio o gli stessi risultano falsi o contraffatti; 2) la domanda è stata presentata dopo che il richiedente è stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera; 3) il richiedente ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare sul territorio nazionale; 4) il richiedente risulta essere stato destinatario di un provvedimento di espulsione. Il trattenimento nei CPT previsti dall'art. 14 del D.Lgs 286/98 è previsto quando: 1) il richiedente si trova in una delle condizioni previste nel paragrafo F della Convenzione di Ginevra del 1951, ossia abbia commesso crimini contro la pace, contro l'umanità o crimini di guerra, abbia commesso un grave crimine fuori dal paese ospitante, si è reso colpevole di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite; 2) il richiedente è stato condannato in Italia per determinati gravi delitti; 3) il richiedente è stato espulso in casi diversi da quelli previsti per l'ipotesi di accompagnamento o di respingimento. Nel caso che il richiedente si trovi presso un Centro la domanda di protezione internazionale viene esaminata in via prioritaria così come nel caso che il richiedente è persona vulnerabile (minore, disabile, donna in gravidanza, vittima di violenze fisiche o psicologiche).

Le domande sono valutate individualmente sulla base dei seguenti elementi: informazioni precise ed aggiornate sul paese d'origine del richiedente al momento dell'esame della domanda; dichiarazioni del richiedente all'atto di presentazione della domanda e documentazione da lui fornita circa le persecuzioni o i danni gravi subiti o che rischia di subire; situazione personale del richiedente; eventualità che l'attività svolta dal richiedente dopo aver lasciato il paese d'origine sia strumentale a creare le condizioni necessarie per la richiesta di protezione internazionale. Tutte le decisioni sono comunicate in forma scritta e la decisione negativa deve contenere la motivazione in fatto ed in diritto con l'indicazione dei mezzi d'impugnazione esperibili, al fine di consentire il ricorso all'autorità giudiziaria che in questi casi è il giudice ordinario. Un passaggio fondamentale nel procedimento di esame della domanda è il colloquio del richiedente che si svolge in seduta non pubblica di fronte alla Commissione, non sono ammessi ad assistere i familiari del richiedente, salvo il caso dei minori, tuttavia quest'ultimo può essere assistito da un avvocato di fiducia. Trattandosi di procedimento amministrativo, è espressamente previsto il diritto d'accesso agli atti del procedimento ai sensi della L. 241/90.

La domanda di protezione internazionale è dichiarata inammissibile in caso che il richiedente abbia già ottenuto lo status di rifugiato presso un altro Stato firmatario della Convenzione, ovvero in caso di mera reiterazione di una domanda già proposta e respinta. Il D.Lgs 159/08 ha previsto inoltre l'ipotesi di rigetto della domanda per manifesta infondatezza, relativamente ai casi in cui risulti evidente l'insussistenza dei presupposti previsti dal D.Lgs 251/07, ovvero quando *"la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di*

*espulsione o di respingimento*". In caso di rigetto della domanda da parte della Commissione il richiedente può presentare ricorso al giudice ordinario, individuato nel tribunale del distretto di corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento di rigetto. In caso di rigetto della domanda, decorsi i termini per presentare impugnazione, ovvero quando quest'ultima è respinta il richiedente *ha l'obbligo di lasciare il territorio nazionale salvo che gli sia rilasciato un permesso di soggiorno ad altro titolo*. A questo proposito il D.Lgs 25 prevede che la Commissione, pur valutando negativamente la richiesta di protezione internazionale, può trasmettere gli atti al Questore competente affinché valuti l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Quest'ultima decisione è rimessa quindi alla discrezionalità del Questore, la Commissione non vincola in alcun modo la sua determinazione nel merito.

Il D.Lgs 251/07 disciplina le cause di esclusione (artt. 10 e 16), cessazione (artt. 9 e 15) e revoca (artt. 13 e 18) della protezione internazionale. L'avvio della procedura per la dichiarazione di cessazione o per la revoca dello status di protezione internazionale deve essere comunicata per iscritto all'interessato che ha diritto di essere ascoltato dalla Commissione e può altresì produrre dichiarazioni scritte.