



**LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE:
QUALIFICHE E PROCEDURE. FONTI
INTERNAZIONALI E NAZIONALI**

Il diritto d'asilo è uno dei diritti umani fondamentali riconosciuti dall'art. 14 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo

« Ogni individuo ha il diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni »

L'ASILO COSTITUZIONALE: art. 10, comma 3, della Costituzione

*«Lo straniero al quale sia impedito nel suo paese
l'effettivo esercizio delle libertà democratiche
garantite dalla Costituzione italiana ha diritto di
asilo nel territorio della Repubblica»*

ART. 1 A CONVENZIONE DI GINEVRA DEL 1951 STATUS DI RIFUGIATO

*“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 fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese”*

PROTOCOLLO DI NEW YORK DEL 1967

Ha disposto che la definizione dell'art. 1 della Convenzione debba essere intesa come se le parole “a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1 gennaio 1951” fossero omesse e ha inoltre stabilito che il Protocollo debba applicarsi senza alcuna limitazione geografica.

LE DIRETTIVE EUROPEE

- Direttive 2003/9/CE – Norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo (*recepita con D.Lgs 140/05*);
- Direttiva 2013/33/UE – Norme per l'accoglienza richiedenti protezione internazionale (*Rifusione Direttiva Accoglienza*);
- Direttiva 2004/83/CE – Norme minime sull'attribuzione della qualifica di rifugiato/prot. Sussidiaria (*recepita con D.Lgs 251/07*);
- Direttiva 2011/95/UE – Rifusione della Direttiva “Qualifiche” (*recepita con il d.lgs 18/2014 in vigore dal 22.03.2014*);
- Direttiva 2005/85/CE – Norme minime sulle procedure applicate ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (*recepita con D.Lgs 25/08*);
- Direttiva 2013/32/UE – Procedure comuni ai fini del riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale (*Rifusione Direttiva Procedure*).

IL RICHIEDENTE ASILO: DEFINIZIONE

Il **richiedente protezione internazionale** è una persona che ha presentato richiesta di protezione internazionale (ovvero un'istanza diretta ad ottenere lo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 o lo *status* di protezione sussidiaria) ed è in attesa della decisione sul riconoscimento della protezione internazionale

LO *STATUS* DI RIFUGIATO

È Riconosciuto a 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 fuori dal Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo fondato timore, avvalersi della protezione di questo Paese.

→ Art. 1 – A Convenzione di Ginevra

ALCUNI ESEMPI

RAZZA: la questione dei “Noirs” e “Blancs” (Mauritania)

RELIGIONE: le minoranze religione dei Cristiani (Iraq, Iran)/
Sottrarsi a pratiche diffuse e maggioritarie dei riti Voodoo (Nigeria,
Benin)

NAZIONALITA': la questione Curda (Turchia, Iran, Iraq), essere
Armeni (Georgia)

OPINIONI POLITICHE: Appartenenza/militanza in un partito
politico d'opposizione laddove la libertà di espressione è fortemente
limitata (Iran, Etiopia, Eritrea)

GRUPPO SOCIALE: l'omosessualità in alcuni Paesi è perseguita
penalmente (Camerun, Senegal)

ATTI DI PERSECUZIONE

Sono considerati tali (*art. 7 D.Lgs. 251/07*):

- Atti sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali;
- Atti costituiti dalla somma di diverse misure, tra cui violazione di diritti umani, aventi un analogo effetto sulla persona.

ALCUNI ESEMPI

- Atti di violenza fisica o psichica (*compresa la violenza sessuale*);
- Provvedimenti amministrativi, legislativi, giudiziari o di polizia discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
- Azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
- Rifiuto di accesso ai mezzi di ricorso;
- Atti specifici contro un sesso o contro l'infanzia (*es. reclutamento di bambini soldato, matrimoni forzati o precoci*).

AGENTE DI PERSECUZIONE (art. 5 d.lgs 251/07)

a) Lo stato;

b) I partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;

c) Soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi.

Esempi di partiti o organizzazioni che controllano il territorio:

Farc Colombia; Talebani Afghanistan; Tuareg Mali.

Esempi di agenti di persecuzione non statuali:

la famiglia, il clan o la comunità, il gruppo religioso avverso, il gruppo politico avverso.

PROTEZIONE SUSSIDIARIA (*art. 2, co. 1 lett. g)* *d.lgs 251/07)*

È persona ammissibile alla protezione sussidiaria colui per il quale non ci sono i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma sussistono fondati motivi di ritenere che, **se ritornasse nel Paese di origine correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave**

DANNO GRAVE (*art.14 d.lgs 251/07*)

Sono considerati danni gravi:

- a) La condanna a morte o all'esecuzione;
- b) La tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- 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.

LA PROTEZIONE UMANITARIA (art. 32, co.3, d.lgs. 25/08)

Il decreto Procedure prevede che

Nei soli casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere **gravi motivi di carattere umanitario**, la Commissione territoriale può trasmettere gli atti al Questore per l'eventuale rilascio del pds ai sensi dell'art. 5 co. 6 del TU Immigrazione.

L'art. 5, co. 6, citato prevede che

*“Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano **seri motivi, in particolare di carattere umanitario** o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano”.*

Punti di attenzione sulla “protezione umanitaria”

- La protezione internazionale **non** è stata riconosciuta;
- La Commissione opera tuttavia una valutazione di merito relativamente alla situazione del richiedente alla luce degli obblighi internazionali o costituzionali;
- La domanda **non** è sottoposta ad una nuova valutazione di merito da parte della PS, salvo vengano alla luce elementi assai rilevanti non precedentemente assunti;
- Il rilascio del pds avviene ai sensi della norma regolamentare vigente sull’Immigrazione (*art. 11, co.1 lett. c-ter DPR 394/99*). → *possibilità di richiedere questo tipo di permesso anche a prescindere dalla domanda di protezione internazionale;*
- NB: L’art. 11 citato rimanda espressamente all’art. 19 TU Immigrazione.

La normativa italiana non definisce in termini univoci quali siano le esigenze di protezione umanitaria di un individuo:

- particolari **condizioni di vulnerabilità** personale come ad esempio motivi di salute (HIV e gravi patologie fisiche o psichiche)
- vittime di situazioni di grave **instabilità politica**, di episodi di violenza o di insufficiente rispetto dei diritti umani
- vittime di **carestie o disastri ambientali o naturali**

LA PROCEDURA DI RICHIESTA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

PRESENTAZIONE E FORMALIZZAZIONE:

1. È presentata presso la Polizia di frontiera o presso l'Ufficio della Questura competente in caso alla dimora del richiedente
2. Non è previsto un termine perentorio per la presentazione della domanda
3. Rilascio del **CEDOLINO**: l'ultima parte del modulo di richiesta del permesso sul quale si trovano:
 - le generalità del richiedente;
 - foto in formato tessera;
 - date per i successivi appuntamenti.

La domanda non può essere sottoposta ad alcun vaglio o valutazione di ammissibilità da parte dell'autorità di pubblica sicurezza (anche frontiera)

[Sentenza n. 26253](#) del 15.12.09 – [Cassazione](#)

« (...) il cittadino extracomunitario giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscettibile di espulsione ex art. 13 co.2 lettera A del d.lgs 286/98 abbia il diritto di presentare istanza di protezione internazionale e che l'Amministrazione abbia il dovere di riceverla (inoltrandola al questore per le determinazioni di sua competenza) astenendosi da alcuna forma di respingimento e di alcuna misura di (...)»

Successivamente alla presentazione della domanda la polizia redige il verbale delle dichiarazioni e avvia la procedura per determinare lo Stato competente per l'esame della domanda come previsto dal

REGOLAMENTO DUBLINO III (Reg. 604/2013 UE – in vigore dal 1 gennaio 2014):

Stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo.

Qualora risulti che l'Italia non sia il Paese competente per l'esame della domanda di protezione internazionale, l'Unità Dublino contatterà il Paese ritenuto competente per la richiesta di trasferimento del richiedente



Questo Paese ha l'obbligo di rispondere entro 2 mesi dalla richiesta. In caso contrario vale il principio del silenzio assenso in merito alla sua competenza



Radicata la competenza il richiedente asilo deve essere trasferito nel Paese competente entro il termine di 6 mesi (elevato a 12 o 18 in particolari circostanze).

Avverso il provvedimento di trasferimento è possibile presentare ricorso al Tar nel termine di 60 gg dalla notifica o anche istanza di revisione/riesame della decisione all'Unità Dublino stessa.

IPOTESI DI DEROGA AI CRITERI DI COMPETENZA DEL REGOLAMENTO DUBLINO III

La c.d. clausola di sovranità (art. 3, co. 2, Reg. Dublino III) prevede una possibilità per lo Stato membro di derogare ai criteri della competenza previsti dal Regolamento Dublino. Tale deroga può avvenire sia nel caso in cui lo Stato membro ritenga il Paese di transito non sicuro *“in quanto si hanno fondati motivi di ritenere che sussistono carenze sistemiche nella procedura di asilo e nelle condizioni di accoglienza dei richiedente asilo in tale Stato membro, che implicino il rischio di un trattamento inumano o degradante ai sensi dell’articolo 4 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea”*

Le clausole discrezionali (art. 17 Reg. Dublino III): qualsiasi Stato membro può discrezionalmente decidere di esaminare una domanda di protezione anche se tale esame non gli competerebbe in base al Regolamento.

Applicazione della clausola di sovranità

La sospensione dei rinvii nei confronti di Paesi Europei ritenuti non sicuri:

- Il caso della Grecia: sentenza Cedu MSS c. Grecia e Belgio; sentenza Corte di Giustizia 21.12.2011;
- Altri Paesi Europei dichiarati non sicuri: Ungheria, Malta, Bulgaria;
- Le sentenze di sospensione dei rinvii nei confronti dell'Italia.

L'istanza di riesame della decisione

Il richiedente asilo che è entrato in possesso di elementi nuovi e non conosciuti dall'Unità Dublino al momento dell'adozione della decisione di trasferimento, perché emergenti da documentazione pervenuta agli successivamente, o comunque relativi alla sua situazione personale, familiare, sanitaria oppure al percorso d'inserimento sociale o scolastico sul territorio italiano, può chiedere all'Unità Dublino il riesame in autotutela della decisione adottata.

L'AUDIZIONE CON LA COMMISSIONE TERRITORIALE

La Commissione Territoriale è l'organo amministrativo competente all'esame in prima istanza delle domande di protezione internazionale.

Attualmente le Commissioni Territoriali sono **10 (Gorizia, Milano, Roma, Caserta, Bari, Foggia, Crotone, Siracusa, Trapani)**, con la possibilità in periodi di particolare afflusso di richiedenti di istituire nuove sezioni all'interno di alcune Commissioni già esistenti.

Ciascuna Commissione è presieduta da **un funzionario prefettizio** ed è composta da un **funzionario della Polizia di Stato**, un **rappresentante dell'ente territoriale** nominato dalla conferenza unificata stato-città ed autonomie locali e un **rappresentante dell'UNHCR**.

Riserve sulla conformità della normativa nazionale rispetto a quanto disposto dalle direttive europee in relazione ai profili di competenza ed indipendenza delle autorità accertanti:



“il personale incaricato di esaminare le domande e decidere in merito abbia una conoscenza dei criteri applicabili in materia di diritto d’asilo e di diritto dei rifugiati”

(Art. 8, co.2 lett. c) della Direttiva 2005/85/CE)



Necessità di **competenze multidisciplinari** per tenere conto del contesto personale o generale in cui nasce la domanda, compresa l’origine culturale e la vulnerabilità del richiedente

TUTTAVIA

Il D.Lgs. 25/08 non prevede alcun criterio di selezione per titoli, competenze ed esperienze specifiche né nell’individuazione dei componenti delle commissioni territoriali né di quella nazionale

L'AUDIZIONE DEL RICHIEDENTE ASILO

Momento centrale per la precisazione e la valutazione della domanda di asilo

Opportunità per il richiedente asilo di esprimere compiutamente le ragioni della domanda di asilo ed i propri timori/rischi in caso di rimpatrio.

Opportunità per il decisore di acquisire e valutare gli elementi necessari ad una decisione pienamente consapevole ed informata.

L'esame della domanda di protezione internazionale è effettuato su base individuale e prevede, tra l'altro, la valutazione:

a) di tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine nonché le disposizioni legislative e regolamentari del Paese d'origine e relative modalità di applicazione;

b) della dichiarazione e della documentazione pertinenti presentate dal richiedente, che deve anche rendere noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;

c) della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'età, al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave.

Onere della prova

Il richiedente è tenuto a presentare, unitamente alla domanda di protezione internazionale o comunque appena disponibili, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la medesima domanda. L'esame è svolto in cooperazione con il richiedente e riguarda tutti gli elementi significativi della domanda.

Forte valorizzazione dei poteri istruttori della Commissione
(anche del Giudice in caso di ricorso)



cooperare nell'accertamento delle condizioni che consentono allo straniero di godere della protezione internazionale, acquisendo anche d'ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione politica del Paese d'origine

(Cass. n. 27310 del 21 ottobre 2008)

Situazioni vulnerabili: garanzie in sede di audizione

In caso il richiedente asilo rientri in situazioni di particolare vulnerabilità (si pensi al non infrequente caso di persone vittime di tortura o di grave violenza), al colloquio sia ammesso “*personale di sostegno per prestare la necessaria accoglienza*” (D.Lgs 25/08 art. 13 c. 2). Deve certamente ritenersi personale di sostegno ogni figura professionale che svolga nell’ambito delle istituzioni socio-sanitarie preposte, e nei centri di accoglienza, uno specifico ruolo di assistenza della persona interessata. È “ammesso ad assistere al colloquio”, con il ruolo di assistenza tecnica che il ruolo gli conferisce, l’eventuale legale di fiducia del richiedente.

*“La certificazione degli esiti delle violenze subite... per essere attendibile non [deve] essere avulsa dal percorso complessivo di presa in carico delle vittime di tortura sotto profilo medico, giuridico e sociale. La stessa valutazione del rapporto di causalità riscontrabile tra la violenza intenzionale subita e la lesione fisica o psichica subita dalla vittima non va infatti vista come frutto del lavoro di specialisti che operino in modo del tutto astratto ed esterno al percorso di accoglienza e di riabilitazione. Si richiama l’attenzione al fatto che **la certificazione è sempre l’esito di un lavoro, da parte dello specialista, di raccolta e sintesi di molteplici indizi ed elementi considerati nel loro complesso e che per evidenziarsi hanno richiesto, in genere, l’apporto di più figure professionali**”.*

COMITATO SCIENTIFICO «*Lontani dalla Violenza*»

La preparazione per l'audizione in Commissione

Simulare l'evento. **Le domande più frequenti:**

- Generalità;
- Possibili domande per appurare la nazionalità;
- Itinerario del viaggio;
- Situazione personale e familiare nel paese di origine;
- Appartenenza etnica e orientamento politico (in che cosa si concretizza la militanza politica);
- Motivi per i quali ha lasciato il suo Paese;
- Problemi che potrebbe incontrare in caso di rimpatrio.

All'esito dell'esame individuale della domanda di protezione internazionale, la Commissione può decidere di:

- Riconoscere lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951;
- Non riconoscere lo status di rifugiato ma accertare la sussistenza di esigenze di protezione sussidiaria;
- Rigettare la domanda di protezione internazionale ma accertare la sussistenza di esigenze di protezione umanitaria in favore del richiedente;
- Rigettare la domanda di protezione internazionale e ritenere insussistenti esigenze di protezione umanitaria.

La tutela giurisdizionale (in caso di un diniego)

Se il richiedente asilo non è accolto o trattenuto ai sensi degli art. 20 e 21 del D.Lgs. n. 25/08 il ricorso dovrà essere proposto entro 30 giorni dalla notifica della decisione dinanzi al Tribunale che ha sede nel distretto di corte d'appello in cui ha sede la Commissione Territoriale che ha emesso il provvedimento impugnato (art. 35, c.1 D.Lgs. n. 25/08)



In tali casi a presentazione del ricorso *sospende automaticamente* l'efficacia del provvedimento impugnato (art. 35, c.6 D.Lgs. n. 25/08)

Il ricorso dovrà essere proposto entro **15 giorni** dalla notifica della decisione dinanzi al Tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di Corte di Appello in cui ha sede il centro nei seguenti casi:

- se il richiedente asilo è accolto in un Cara ai sensi dell'art 20 comma 2 lettere a), b) o c) o è trattenuto in un Cie ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 25/08;
- se l'istanza è stata dichiarata inammissibile o rigettata per manifesta infondatezza ai sensi dell'art. 32 c.1 b-bis del citato decreto;
- il richiedente si è allontanato dal centro senza giustificato motivo il ricorso



NON C'E' SOSPENSIVA AUTOMATICA *(eccetto il caso di accoglienza in un Cara ai sensi della lettera a) art. 20 d.lgs 25/08)*

Onere della prova (Cass. Sez. Un. n. 27310/2008)

- Rivolgimento delle regole ordinarie sull'onere probatorio dettate dalla disciplina codicistica ordinaria;
- Ampi poteri istruttori ufficiosi del giudice;
- Principio della cooperazione dell'attore e dell'organo di valutazione nell'accertamento dei fatti;
- Ruolo attivo ed integrativo dell'autorità giudicante, libero da impedimenti o preclusioni processuali.

Possibilità di valutazione di prove atipiche (Corte d'Appello di Bari, sent. n. 612/2012): rilevanza del positivo inserimento nella società italiana

I gradi di giudizio

Il procedimento si conclude con ordinanza impugnabile con innanzi alla **Corte d'Appello** competente (la proposizione dell'appello non è immediatamente sospensiva).

Nel caso in cui anche la Corte d'Appello rigetti la domanda, per alcuni motivi specifici previsti dalla legge, si può proporre **ricorso per Cassazione** (la proposizione del ricorso non è immediatamente sospensiva).

Per ulteriori approfondimenti...

Il diritto alla Protezione – Studio sullo stato del sistema di asilo in Italia e proposte per una sua evoluzione

http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2040&l=it

La tutela dei richiedenti asilo – Manuale giuridico per l'operatore

<http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Manuale%20giuridico%20-%20con%20copertina.pdf>

Per un'accoglienza e una relazione d'aiuto transculturali – Linee guida per un'accoglienza integrata e attenta alle situazioni vulnerabili dei richiedenti e titolari di protezione internazionale

<http://www.serviziocentrale.it/file/server/file/Pubblicazione%20Lineeguida.pdf>

CONTATTI: LOREDANA LEO

avv.loredanaleo@gmail.com