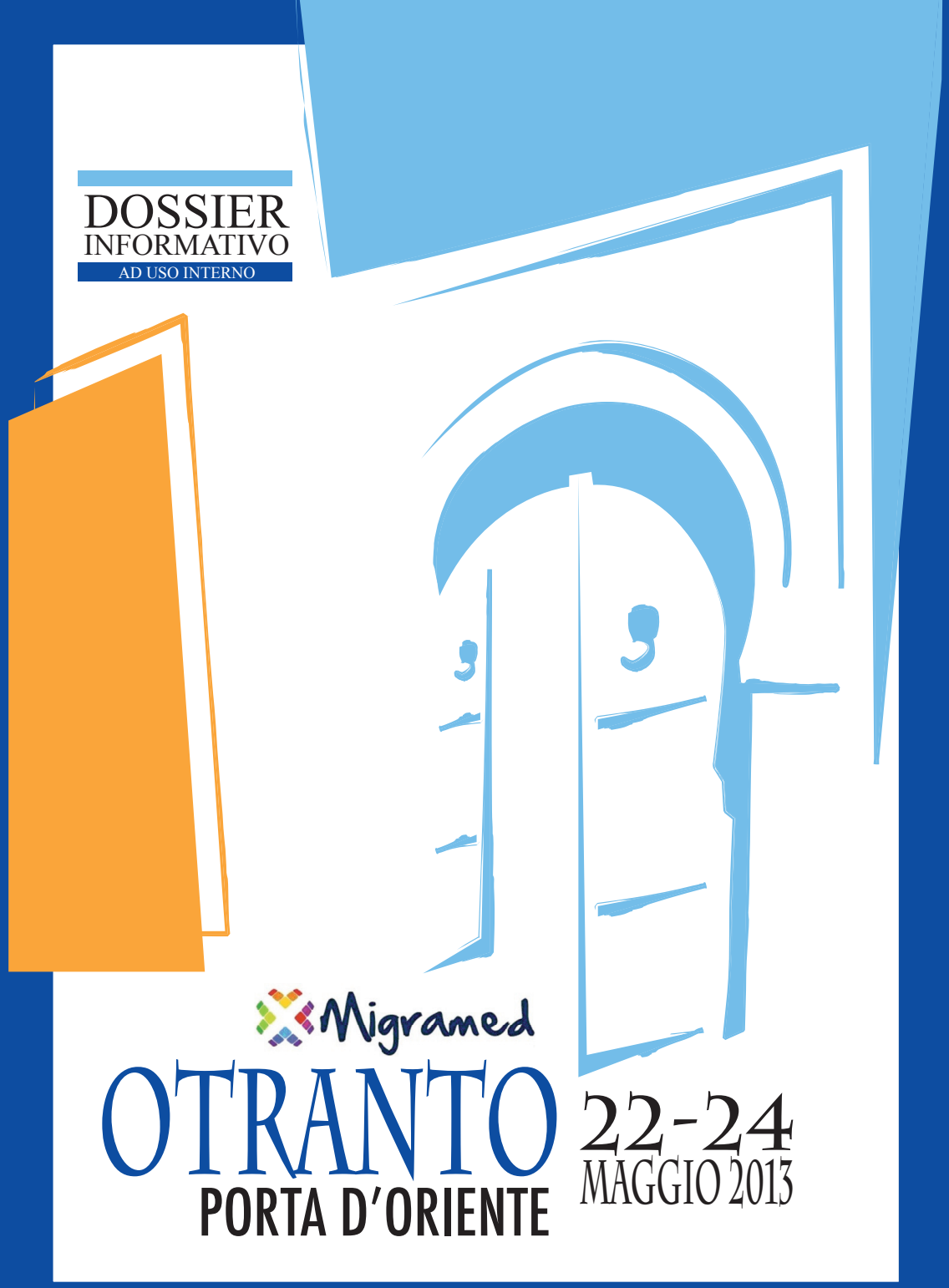
DOSSIER
INFORMATIVO
AD USO INTERNO



Migramed

OTRANTO
PORTA D'ORIENTE

22-24
MAGGIO 2013

OTRANTO
PORTA D'ORIENTE

DOSSIER INFORMATIVO

A CURA DI
CARITAS ITALIANA

CON LA COLLABORAZIONE DI
ANTONELLA TORNATORE
- CARITAS PALESTRINA -

OTRANTO PORTA D'ORIENTE OTRANTO PORTA D'ORIENTE

OTRANTO
PORTA D'ORIENTE

INDICE

INTRODUZIONE 3

NOTE ORGANIZZATIVE AL MIGRAMED 5

OTRANTO, PORTA D'ORIENTE 8

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE. STORIA, DATI, FENOMENOLOGIA E DIRITTO D'ASILO 12

OTRANTO PORTA D'ORIENTE OTRANTO PORTA D'ORIENTE

INTRODUZIONE

Il Migramed meeting 2013 focalizzerà la sua attenzione sul tema della protezione internazionale a pochi mesi dalla chiusura dell'emergenza nord africana, e nel pieno di una crisi umanitaria come quella che sta interessando la Siria. La necessità di trovare strumenti di tutela adeguati che possano rispondere in maniera efficace alle numerose situazioni di conflitto che stanno interessando l'area del Mediterraneo, costituisce una preoccupazione costante della rete delle Caritas. Già lo scorso anno, in occasione della celebrazione della giornata mondiale del rifugiato 2012, la Caritas italiana ha voluto contribuire ad un evento organizzato dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati con una relazione che metteva al centro la persona rifugiata, colui che chiede protezione e che oggi non costruisce più una minoranza dei flussi migratori verso l'occidente, ma un numero sempre più in crescita. Riportiamo di seguito alcuni stralci di quella relazione che riteniamo assolutamente attuale e che troverà, nell'evento di Otranto, ulteriori spunti di riflessione e di arricchimento.

"La mia breve riflessione prende le mosse da una figura del diritto romano, quella dell'homo sacer, un'espressione latina che tradotta letteralmente significa l'uomo sacro. Colui che è tale non in quanto essere divino ma, al contrario, è un uomo soggetto al giudizio degli dèi. La sacertà è una sorta di pena religiosa, comminata a colui che agiva in modo tale da mettere in pericolo i rapporti di amicizia tra la collettività e gli déi, i quali garantivano la pace e la prosperità della civitas. Incrinare tale rapporto "sacro", tra società e déi, significava porre in pericolo la stessa sopravvivenza della collettività. Per questo la vita di un homo sacer era priva di valore sia umano che divino.

Gli atti di sacertà, quando posti in essere, erano considerati tanto gravi da non poter essere puniti neppure dai cittadini, ma unicamente dagli déi. Il reo, quindi, non si vedeva comminare una pena, ma veniva isolato dal gruppo, abbandonato da chiunque.

Quella dell'uomo sacro è, evidentemente, una metafora della società moderna dove la legittimazione dello spazio politico, dei confini statuali, è spesso costruita sull'esclusione degli uomini sacri, di coloro che Bauman arriva a chiamare i rifiuti contemporanei, ovvero persone private dei loro modi e mezzi di sopravvivenza. Mi riferisco agli esuli, ai richiedenti asilo e ai rifugiati. La modernità, dice Bauman, è luogo di scarti umani, quelli che mal si adattano al modello progettato, al modello di Stato chiamato ad assicurare il benessere sempre e comunque.

Sul binomio di opposizione e di esclusione si è costruita l'identità statale, secondo una coincidenza tra identità di popolo e confini dello Stato, entro cui questo stesso popolo cresce e sviluppa la propria coesione escludente.

Lo Stato contemporaneo rivendica ancora oggi, in un contesto globalizzato, la pretesa del diritto di esenzione, con la volontà di poter salvaguardare la

propria progettualità e la propria esistenza. Ma tale convinzione è fittizia in quanto lo Stato si trova impossibilitato a garantire le sicurezze economiche e lavorative dei cittadini (la crisi ne è testimonianza viva), quando poi non deve addirittura scontrarsi con entità sovranazionali che ne limitano il raggio di azione.
Vien da sé il riferimento alla sentenza CEDU sul caso Hirsi ed altri: uno Stato, quello Italiano, che nella pretesa di salvaguardare la propria progettualità e la propria esistenza, deroga al diritto interno ed internazionale, respingendo coloro che incarnano tutto ciò che i nativi temono e che suscita loro un profondo disagio in quanto specchio di quella fragilità umana che noi preferiremmo non ricordare. Nonostante il nostro paese, per quei respingimenti, sia stato condannato dalla CEDU, purtroppo nulla sappiamo circa l'accordo tra Italia e Libia di cui abbiamo, invece, una flebile traccia nel processo verbale recentemente pubblicato dalla stampa nazionale da dove non si evince alcun riferimento circa le garanzie per i richiedenti asilo, né l'inserimento di disposizioni che vincolino in modo più stringente ogni programma di cooperazione al rispetto del diritto internazionale ed europeo sulla tutela dei rifugiati e dei diritti umani.
Siamo convinti, invece, che la previsione di un supporto alle nuove autorità libiche nel dotare il paese di un ordinamento giuridico conforme agli standard internazionali in materia di diritti dell'uomo e il sostegno, anche attraverso interventi di cooperazione, allo sviluppo di sistemi di protezione adeguati nei confronti dei rifugiati e delle vittime di tratta, debba costituire una priorità nei rapporti di collaborazione tra i due paesi.
Purtroppo con i respingimenti si è ribadito quel principio di sicurezza tanto caro ad un potere politico in cerca di legittimazione. I governi, privati dai processi di globalizzazione delle loro prerogative statuali, catalizzano la loro forza ed attenzione su bersagli che possono contrastare più facilmente come i migranti, gli esuli, i rifugiati, contro cui possono scaricare le ansie e i timori derivanti da processi globali su cui lo Stato ormai non ha più alcun potere di determinazione, a partire dall'economia e dal lavoro.
Eppure quei processi globali, che non si riesce più a governare come entità nazionali, sono alla base dei flussi che vedono migranti e rifugiati spostarsi numerosi sul nostro pianeta, in cerca di protezione e di risposte. (...)
Crediamo che investire in un sistema di accoglienza in grado di restituire al richiedente asilo e al rifugiato la sua dignità di persona umana, significhi far transitare il suo destino dalla condizione di uomo sacro, l'homo sacer di romana memoria, alla sacralità dell'uomo. Non più, dunque, l'indesiderato, il reietto a cui le società moderne chiudono le porte e i porti (il caso di Lampedusa è paradigmatico), e per il quale progettano e creano luoghi "sicuri" frutto di una politica per la sicurezza non più sostenibile, ma il fratello per cui promuovere, come ci ricorda Benedetto XVI, "nuove progettualità politiche, economiche e sociali, che favoriscano il rispetto della dignità di ogni persona umana, la tutela della famiglia, l'accesso ad una dignitosa sistemazione, al lavoro e all'assistenza".

NOTE ORGANIZZATIVE

RIFERIMENTI STRUTTURE RICETTIVE

Hotel Resort Vittoria & SPA
Via Catona
73028 Otranto (LE)
Tel. 0836.807111
Tel. 346.6586075
Fax 0836.807112
e-mail info@vittoriaresort.it

Hotel degli Haethey
Via A. Sforza, 33
73028 Otranto (Le)
Tel. (+39) 0836 80 15 48
Fax (+39) 0836 80 15 76
e-mail
info@hoteldeglihaethey.com

Hotel Miramare
Lungomare Terra D'otranto
n° 55 - 73028 Otranto (LE)
Tel. 0836 80 10 23
Fax 0836 80 10 24
e-mail
info@miramareotranto.com

RIFERIMENTI DI CARITAS ITALIANA

Manuela De Marco - *supervisione*
06.66177424 - 338.3815276 - mdemarco@caritasitaliana.it
Oliviero Forti - *supervisione*
06.66177251 - cell 348.2519620 - oforti@caritasitaliana.it
Luciana Forlino (Caritas diocesana di Acerenza)- *accoglienza*
320.2740903 - luciana.forlino@alice.it
Luciano Marzi (Caritas diocesana di Rimini) **-***Transfer*
334.1703203 - centroimmigrati@caritas.rimini.it

RIFERIMENTI COLLEGHI CARITAS DIOCESANA OTRANTO

Don Maurizio Tarantino - *direttore Caritas diocesana e delegato regionale Puglia* - tel. 335.6795584 donmauriziot@libero.it
Tommaso Salvatore - *supervisione*
tel. 338.9870482 tommaso74s@gmail.com
Fabio Mangia - *accoglienza alberghi + transfer*
338.5997716 fabio@marirossi.it

Danilo Corsa - 342.6259316 - danilocorsa87@libero.it
Maria Carmela Spagnolo - 3381843544 - carmela.spagnolo@libero.it
Maria Grazia Rainò - 329.2151130 - mgrazia72@alice.it
Michela Cezza - 328.2585346 - liberacreatura93@gmail.com
Simona Schiattino - 320.3005800 - s.schiattino1976@libero.it
Gianluca Carrisi - 3297486029 - glucacarrisi@libero.it

AGENDA DEI LAVORI

MARTEDÌ 21 MAGGIO

Arrivo dei partecipanti e sistemazione

MERCOLEDÌ 22 MAGGIO

08,30 Messa presso la cappella dell'Auditorium
10,00 Saluti
On. Laura BOLDRINI, Presidente della Camera dei Deputati
On. Nichi VENDOLA, Presidente della Regione Puglia
Luciano CARIDDI, sindaco di Otranto
Don Maurizio TARANTINO, Direttore Caritas diocesana di Otranto

10,30-13,00 **La protezione internazionale nell'area del Migramed**
- modera: Oliviero FORTI (Caritas Italiana)
- Beat SCHULER (UNHCR), Aggiornamenti dal Mediterraneo
- Chiara FAVILLI (Università LUMSA), Le nuove sfide dell'asilo alla luce dei recenti eventi internazionali
- Gino BARSELLA (CIR) L'intervento umanitario nell'area del Migramed
- Martina LIEBSCH (Caritas Internationalis)

13,00-13,30 Dibattito

13,30-15,00 Pranzo

15,00-17,30 Evento pubblico
20 anni dalla Vlora: tra nuove e vecchie migrazioni
- modera: Marina LALOVIC, giornalista Babel tv
Tavola rotonda:
- don Giuseppe COLAVERO, Presidente Associazione italo-albanese AGIMI
- Luigi DE LUCA, sceneggiatore
- Roland SEJKO, regista
- Antonio CAIAZZA, giornalista
- Rozi PREKALORI, operatrice Caritas diocesana di Cuneo
- Albert NIKOLLA, direttore Caritas Albania

17,30-18,00 Dibattito
20,00 Cena presso l'Hotel Vittoria
21,30 Visita guidata della città di Otranto

GIOVEDÌ 23 MAGGIO

08,30 Messa in Cattedrale
10,30 – 13,00 Lavori delle Commissioni del CNI (Asilo, Frontiere, Migrazione e sviluppo, Salute, Tratta e Sfruttamento Lavorativo)

13,00 – 14,30 Pranzo

14,30 – 17,00 Lavori delle Commissioni del CNI (Asilo, Frontiere, Migrazione e sviluppo, Salute, Tratta e Sfruttamento Lavorativo)
18,30 Preghiera al porto per le vittime del mare
19,30 Visita e cena presso il centro Caritas di Melpignano

VENERDÌ 24 MAGGIO

08,30 Messa presso la cappella dell'Auditorium
09,30 – 11,00 Restituzione in plenaria dei risultati dei lavori delle Commissioni
11,00 – 12,15 Aggiornamenti da parte dell'Ufficio Immigrazione e confronto con i partecipanti
12,15 – 12,30 Conclusioni dei lavori e saluti

12,30 Pranzo

Pomeriggio: Partenza dei partecipanti

OTRANTO, PORTA D'ORIENTE

A cura della Caritas docesana di Otranto

SALENTO: CROCEVIA DI POPOLI E CULTURE

Il Salento da un punto di vista storico il Salento ha fatto parte per molti secoli dell'antica circoscrizione denominata **Terra d'Otranto**.
Gli studi e le ricerche effettuati negli ultimi anni, hanno rivelato come il Salento fosse abitato già nel **Paleolitico** medio Periodo risalente a circa 80.000 anni fa. Notevoli per qualità e quantità sono le incisioni e i graffiti della **Grotta Romanelli**, presso Castro, e della **Grotta dei Cervi**, presso Porto Badisco.
La penisola salentina, dai greci anticamente chiamata **Messapia**, cioè "**Terra fra due mari**", era abitata dai Messapi, popolazione di origine illirica o egeo-anatolica. La storia **pre-romana** del Salento è la storia della rivalità fra le popolazioni messapiche e tarantine, narrata anche da Erodoto, quando raccontò dello sterminio degli eserciti di Tarentini e Reggini avvenuto nel 473 a.C. ad opera dell'alleanza stipulata tra Messapi e Lucani. Le popolazioni messapiche difendevano infatti la propria autonomia dalle mire espansionistiche dell'antica città greca di Taras.
Intorno al 260 a.C. il Salento fu conquistato dai **Romani**, i quali ben presto si accorsero della sua posizione strategica per la conquista dei Balcani e della Grecia.
A partire dal **VI secolo Otranto** cominciò a crescere di importanza e diventare il principale ponte con l'Oriente, sostituendosi a Brindisi che invece perdeva la sua centralità rispetto al periodo romano. Il Salento fu particolarmente colpito durante la guerra greco-gotica (535-553), voluta dall'Imperatore d'Oriente Giustiniano per riconquistare le terre occidentali un tempo appartenute a Roma, nel Salento e in Sicilia si affermò la dominazione bizantina.
I **Bizantini** favorirono l'immigrazione dei Greci, in particolare nel sud del Salento, per ripopolare una zona considerata strategica. Le tracce di quell'antica migrazione sopravvivono tutt'oggi nell'isola linguistica della **Grecìa salentina**, dove si parla una lingua direttamente imparentata al greco, e nelle chiesette greco-ortodosse.
Tra IX e X secolo il Salento dovette sopportare gli assalti dei **Saraceni**. Successivamente ci furono le dominazioni dei **Normanni** (1071-1194), degli **Svevi** (1194-1266), degli Angioini (1266), e degli **Aragonesi** (1442).
La prosperità raggiunta dal Salento durante la dominazione normanna è ancora oggi visibile sotto l'aspetto artistico. Di particolare pregio è il celebre **mosaico pavimentale** della **Cattedrale di Otranto**.
Nel 1480, durante la dominazione Aragonese, Otranto fu assediata e invasa dai **Turchi** guidati dal grande ammiraglio dell'impero ottomano Gedik Ahmed Pascià.

La **battaglia di Otranto** è il nome con cui è conosciuto il combattimento nell'omonima città salentina del 1480, quando un esercito ottomano, in realtà diretto a Brindisi, ma dirottato più a sud da un forte vento di tramontana attaccò la cittadina.
Il luogo dello sbarco avvenne su una spiaggia a nord di Otranto che prese il nome proprio da quest'avvenimento, tutt'oggi chiamata *baia dei turchi*. La città fu posta sotto assedio per circa due settimane e i suoi abitanti si rifugiarono all'interno delle mura resistendo e respingendo con vigore le offese (gli aragonesi si erano ritirati). Una volta, però, che i turchi riuscirono ad aprire una breccia, gli otrantini (per la maggior parte disarmati) non riuscirono a contenere la furia degli invasori soccombendo sotto i colpi di scimitarra. Ci furono tre giorni il massacro indiscriminato, cadde, fra gli altri, anche il vescovo Stefano Pendinelli, ucciso nella sua stessa cattedrale.
Alla proposta dei turchi di scegliere se rinnegare la propria fede o essere decapitati il vecchio cimatore di lana Antonio Primaldo rispose per tutti: "*Fin qui ci siamo battuti per la patria e per salvare i nostri beni e la vita: ora bisogna battersi per Gesù Cristo e per salvare i nostri beni e le nostre anime*". E così a gruppi di cinquanta, **800 prigionieri** furono portati sulla collina detta di Minerva (oggi collina dei Martiri) e decapitati il **14 agosto 1480**. I loro corpi furono lasciati insepolti per un anno fino al 15 agosto del 1481, fino a quando la città non venne riconquistata dai cristiani. Per il loro gesto i martiri di Otranto sono stati proclamati **santi** lo scorso 12 maggio e le loro ossa sono custodite nella cattedrale.
Fu questo l'episodio più eclatante di una lunga serie di assalti turchi e corsari, che si fecero particolarmente intensi nel XVI secolo. Per difendersi da questi Carlo V ideò la costruzione di una serie ininterrotta di **torri costiere fortificate** (quasi tutte ancora visibili oggi lungo la costa salentina da San Cataldo a Porto Cesareo), su cui montavano la guardia giorno e notte pattuglie di soldati che segnalavano visivamente (di giorno con bandiere colorate e di notte con fuochi) l'avvicinarsi di flottiglie turche.
Nel **1860** l'impeto garibaldino pose fine al dominio dei **Borboni** e il Salento fu annesso al **Regno d'Italia**.
(Fonte: http://it.wikipedia.org)

LE RECENTI MIGRAZIONI DALL'ALBANIA

Le recenti migrazioni in Puglia e nel Salento sono motivate da causa diverse rispetto al passato.
La corsa verso la libertà manifestatasi in tutti i paesi dell'**Est europeo** dopo la caduta del Muro di Berlino investì agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, anche l'area balcanica con effetti traumatici soprattutto in Jugoslavia. Non sfuggì alla resa dei conti l'**Albania** caratterizzata sin dal secondo dopoguerra dal più cupo isolamento dal **regime comunista** di Enver Hoxha.
Il collasso di un intero sistema politico-sociale indusse nei primi mesi del 1991 decine di migliaia di albanesi a fuggire su natanti di fortuna sulle coste pugliesi.

La Puglia in quei giorni scoprì anche un vicino di casa, che la guerra fredda aveva reso così lontano, con tutte le questioni irrisolte di uno sviluppo economico di un'area fortemente arretrata e con un forte deficit di vita democratica. Si calcola che la prima ondata migratoria nel m**arzo del '91** riversò sulle nostre costa oltre **25.000** cittadini del Paese delle Aquile. Le motivazioni di fondo di una scelta migratoria di massa da parte dei giovani albanesi scaturivano anche dai modelli socio- culturali italiani penetrati in Albania attraverso la Tv.
La disponibilità ad accogliere questi profughi fu molto lenta e le scelte del governo si rivelarono inizialmente ambigue e caotiche. Una conferma di una diffusa incapacità ad affrontare in una visione organica la questione di uno dei paesi più poveri d'Europa, soffocato dall'arretratezza e da un regime comunista tra i più chiusi dell'Est europeo, si ebbe dopo pochi mesi a **Bari**. L'arrivo agli inizi di agosto di un'altra e massiccia ondata di emigrati, fu gestita male dal governo centrale (gran parte dei fuggiaschi albanesi fu rinchiusa nell'ex stadio comunale della Vittoria), registrando un profondo dissenso delle stesse autorità locali e delle forze sociali[1].
Le immagini spettacolari della nave «**Vlora**» con un carico enorme di migliaia e migliaia di disperati è rimasta impressa nell'immaginario collettivo. La nave dei profughi, prima respinta a Brindisi e dirottata a Nord verso Monopoli, fu poi agganciata da rimorchiatori e ormeggiata nel porto del capoluogo pugliese. A Bari come a Brindisi un atteggiamento di apertura e comprensione della condizione disperata degli albanesi prevalse su timori e paure. Si registrarono gare di solidarietà - da parte della gente comune, del Villaggio Trieste a ridosso dello stadio (abitato dagli ex profughi giuliani, dalmati, greci), della Caritas, di parrocchie e di associazioni di volontariato - per portare sollievo a migliaia di albanesi soffocati da un caldo insopportabile e dall'isolamento totale, in uno stadio trasformato in campo d'internamento.
L'Albania dopo pochi anni fu di nuovo caratterizzata da un collasso economico senza precedenti. Tuttavia il sostegno della Comunità internazionale e l'intensificazione delle relazioni economiche e culturali hanno impedito il ripetersi di fuga di massa, affidando a normali flussi migratori le relazioni tra le due sponde dell'Adriatico .
(Fonte: http://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/notizia.php?IDNotizia=564386&IDCategoria=1)

L'IMMIGRAZIONE OGGI IN PUGLIA

Il fenomeno migratorio in Puglia ha mostrato caratteristiche eterogenee, con visibili cambiamenti nel corso degli anni. La regione non è più una zona esclusiva di approdi, come successe negli anni '90, ma rimane uno **snodo importante** (e contraddittorio) dell'immigrazione italiana, con interessanti esperienze di imprenditoria e tentativi legislativi d'avanguardia, da una parte, e tristi fenomeni di caporalato, clandestinità e sfruttamento, dall'altra.
La consistente quota di immigrati residenti conferma le possibilità di trovare lavoro in regione, anche se in condizioni spesso disagiate e con l'attrattiva di un guadagno troppe volte illusoria.
Naturalmente, anche la Puglia è stata colpita dalla **crisi economica** che ha coinvolto l'intero paese in questi ultimi anni: molte imprese nei settori trainanti dell'economia regionale sono entrate in crisi o hanno chiuso, ma le difficoltà si sono fatte sentire anche nelle campagne, dove il crollo dei prezzi alla produzione ha dato il via al reclutamento di "**immigrati schiavi**", che per pochi euro al giorno lavorano in condizioni durissime, favorendo gli imprenditori disonesti del racket del pomodoro.
Sono le province di Bari e di Foggia a rappresentare i principali poli di attrazione per gli stranieri regolarmente residenti. **Lecce**, da parte sua, sembra la provincia più ambita dalla **nuova migrazione**. Meno evidente la presenza di migranti nelle province di Brindisi e Taranto, dove gli stranieri sono poco più di uno su cento residenti.
(Fonte: Dossier Statistico Caritas/Migrantes)

NOTE

---

1 «Andò subito al porto, prima ancora che la Vlora sbarcasse. A Bari non c'era nessuno del mondo istituzionale, erano tutti in vacanza, il prefetto, il comandante della polizia municipale, persino il vescovo era fuori. Quando uscì di casa però non immaginava quello a cui stava andando incontro. Dopo qualche ora mi telefonò dicendomi che c'era una marea di disperati, assetati, disidratati, e aveva una voce così commossa che non riusciva a terminare le frasi. Non dimenticherò mai l'espressione che aveva quando tornò a casa, alle 3 del mattino dopo. "Sono persone - ripeteva - persone disperate. Non possono essere rispedite indietro, noi siamo la loro ultima speranza".» (Descrizione dell'accaduto della moglie del sindaco Dalfino, http://it.wikipedia.org/wiki/Vlora_%28nave%29)

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Da www.wikipedia.org

STORIA, DATI, FENOMENOLOGIA E DIRITTO D'ASILO

Il Diritto di asilo (o asilo politico, in greco: ἄσυλον) è un'antica nozione giuridica, in base alla quale una persona perseguitata nel suo paese d'origine può essere protetta da un'altra autorità sovrana, un paese straniero, o un santuario religioso (come nel medioevo). Questo diritto ha le sue radici in una lunga tradizione occidentale, anche se era stato già riconosciuto da egiziani, greci ed Ebrei - Cartesio si rifugiò nei Paesi Bassi, Voltaire in Inghilterra, Hobbes in Francia assieme a molti nobili inglesi durante la Guerra civile inglese), ecc; ogni stato ha offerto protezione a stranieri perseguitati.
La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo riconosce il diritto d'asilo all'art. 14 come diritto di cercare e di godere in altri paesi asilo dalle persecuzioni, non invocabile, però, da chi sia realmente ricercato per reati non politici o per azioni contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite.
Hanno dunque diritto di asilo i "rifugiati". Quello di "rifugiato" è uno status riconosciuto, secondo il diritto internazionale (art. 1 della Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 1951), a chiunque si trovi al di fuori del proprio paese e non possa ritornarvi a causa del fondato timore di subire violenze o persecuzioni. Il riconoscimento di tale status giuridico è attuato dai governi che hanno firmato specifici accordi con le Nazioni Unite, o dall'UNHCR secondo la definizione contenuta nel proprio statuto.
In questo senso, l'asilo politico è un caso particolare di diritto di asilo, è il diritto di asilo, cioè, di chi è perseguitato per le proprie opinioni politiche, e che è perciò un rifugiato politico.

STORIA

Il diritto d'asilo è un'antica nozione giuridica secondo la quale una persona perseguitata nel proprio paese per via delle proprie opinioni politiche o credenze religiose, poteva ricevere protezione da parte di un'altra autorità sovrana, come un altro Stato o una Chiesa.
Questo diritto ha dunque radici antiche nella tradizione occidentale —anche se era già riconosciuto dagli antichi egizi, greci (per i quali era anche una consuetudine di ospitalità), ebrei— : Cartesio ricevette asilo in Olanda, Voltaire in Inghilterra, Hobbes in Francia (assieme a molti nobili inglesi durante la Guerra Civile Inglese), ecc. Questo principio è stato successivamente adottato dalla chiesa cristiana, e diverse norme sono state sviluppate per determinare chi e quanto beneficiasse di una protezione. Al Primo Concilio di Orléans nel 511, in presenza di Clodoveo, l'asilo è stato concesso a tutti coloro che si fossero rifugiati in una chiesa, nelle sue dipendenze o nella casa di un vescovo. Questa protezione è stata concessa a omicidi, ladri o persone accusate di adulterio. Ma riguardava anche gli schiavi fuggitivi, che non sarebbero stati riconsegnati al proprietario se questi non avesse giurato sulla Bibbia di non essere crudele. Questo diritto cristiano d'asilo è stato confermato da tutti i seguenti Concili ecumenici.

L'ISTITUTO HA ORIGINI ANTICHISSIME.

Molti popoli, tra cui gli Egizi, i Greci, e gli Ebrei, hanno riconosciuto un "diritto d'asilo" religioso per la protezione dei criminali (o di coloro che sono accusati di reati) da azioni legali. Gli Israeliti avevano luoghi e città di rifugio designate da Dio stesso, in cui gli autori di reati (esclusi quelli che si erano macchiati di omicidio volontario) potevano ricevere tutela e sottrarsi alla vendetta privata.
I Greci annoveravano tra i luoghi inviolabili il tempio di Delfo, il tempio di Atena a Tegea e quello degli Eraclidi ad Atene.
Romolo aprì un asilo tra il Tarpeo e il Palatino, prima di fondare la nuova città. Con l'andare del tempo tali rifugi si moltiplicarono in maniera tale che il Senato dovette intervenire e porre delle limitazioni.
Scrive Plutarco riferendosi a Roma: «Quando la città ebbe il suo primo insediamento, istituirono un luogo sacro per accogliere i fuggitivi e lo posero sotto la protezione del dio Asilo: vi ricevevano tutti, non restituendo lo schiavo ai padroni, né il povero ai creditori, né l' omicida ai giudici; anzi, proclamavano che in seguito a un responso dell'oracolo di Delfi avrebbero concesso a tutti il diritto di asilo. Presto la città si riempì di abitanti...»
Nell'età postclassica a fondamento dell'asilo cristiano fu posta l'idea che rifugiarsi in un luogo sacro costituisse l'indizio di un pentimento, sufficiente ad escludere l'applicazione della sanzione civile o, quanto meno, a mitigarne la portata.
La diffusione dell'asilo delle chiese cristiane si ebbe a partire dal secolo IV, attraverso la pratica dell'intercessio attuata dai chierici dinanzi al magistrato o all'imperatore in favore di coloro che si rivolgevano al clero (in particolare ai vescovi), per ottenere clemenza. Qualora l'intercessio non sortiva alcun effetto, al rifugiato non restava che soggiacere alla pena o alla vendetta temuta, oppure darsi all'esilio volontario.
In conseguenza del diffondersi degli interventi della Chiesa, la legislazione imperiale riconobbe come principio generale la facoltà di rifugiarsi in una chiesa, purché il rifugiato abbandonasse le armi e si sottomettesse all'autorità del clero della chiesa ospitante. Colui che si rifugiava in una chiesa non ne poteva essere tratto in alcun

modo: era questo l'unico effetto riconosciuto all'asilo, il quale quindi non liberava il rifugiato dall'obbligo di pagare il suo debito alla giustizia, ma consentiva al clero di intercedere a favore di un trattamento più mite del colpevole.
Il riconoscimento dell'(—) da parte del potere politico ebbe come conseguenza la determinazione di un elenco di reati esclusi dall'asilo: l'omicidio, la lesa maestà, la violazione della fede cattolica, l'adulterio e il rapimento.
Nel Medioevo si diffuse come istituto autonomo, efficace indipendentemente dalla intercessione del clero. A favorire la fortuna dell'asilo religioso operarono la carenza del potere secolare, lo stato di generale incertezza del diritto e l'imperante ricorso al sistema della vendetta privata. Il diritto di asilo venne riconosciuto alle chiese e alle cappelle, all'atrio della chiesa, ai monasteri, agli ospedali e alle residenze dei vescovi in cui si trovassero delle cappelle.
A partire dall'XI secolo si stabilirono delle eccezioni al diritto d'asilo, soprattutto per fronteggiare l'accusa rivolta contro la Chiesa di favorire e tutelare i delinquenti. Il privilegio fu, quindi, negato ai rapinatori di strada ed ai sacrileghi.
Frattanto, cominciò a delinearsi il conflitto tra la giurisprudenza secolare, la quale si attribuiva il diritto di determinare nel caso concreto l'accertamento dei casi eccettuati dall'asilo e l'autorità ecclesiastica, che rivendicava a suo favore tale competenza.
Nel XVII secolo il giudice secolare in Italia pretese di sottrarre dalle Chiese, senza autorizzazione del vescovo, delinquenti indegni del privilegio.
Nel secolo successivo il diritto d'asilo religioso venne notevolmente limitato.
Dal 1769 al 1861 fu formalmente soppresso in tutti gli Stati italiani, tranne che nello Stato della Chiesa, ove sopravvisse ancora per breve tempo. La regolamentazione dei rapporti tra stato e chiesa nel Regno di Sardegna negli anni immediatamente precedenti l'unità d'Italia fu stabilita dalle Leggi Siccardi, un testo legislativo approvato nel 1850 a Torino, che dispose l'abolizione del foro ecclesiastico, un tribunale che sottraeva alla giustizia laica gli uomini di Chiesa; del diritto di asilo, ovvero l'impunità giuridica di coloro che chiedevano rifugio nelle chiese, e la manomorta, l'inalienabilità dei possedimenti ecclesiastici.
Oggi l'asilo religioso è solo una norma teorica nel diritto canonico, mentre è riconosciuto comunemente e regolato da apposite convenzioni nel diritto internazionale.

FENOMENOLOGIA

www.unhcr.it

Nel corso dell'ultimo decennio il nesso tra i flussi di rifugiati e richiedenti asilo ed il più ampio fenomeno delle migrazioni internazionali ha ricevuto un'attenzione sempre maggiore. In tutto il mondo rifugiati e migranti rischiano quotidianamente la loro vita nel disperato tentativo di raggiungere la salvezza o una vita migliore, avventurandosi in pericolose traversate via mare, scavalcando recinzioni di filo spinato o stipati in container senza ossigeno. Ma dietro i drammatici titoli dei giornali e le angoscianti

immagini di colonne di persone in fuga ci sono storie personali fatte di coraggio, tragedia e compassione. Sebbene rifugiati e migranti utilizzino spesso le stesse rotte e gli stessi mezzi di trasporto, i loro bisogni di protezione sono differenti.
I fattori che hanno contribuito alla crescita delle migrazioni a scala internazionale comprendono, fra gli altri, la globalizzazione e le crescenti disparità nelle condizioni di vita, sia all'interno che fra i vari paesi. I flussi di persone in movimento sono composti principalmente da chi cerca migliori opportunità lavorative o di istruzione, altri desiderano ricongiungersi con membri delle proprie famiglie, ma molti ancora fuggono dalla persecuzione, dai conflitti o dalla violenza generalizzata nei propri paesi.
Sebbene rappresentino solo una porzione limitata del movimento di popolazione su scala mondiale, rifugiati e richiedenti asilo viaggiano frequentemente a fianco dei migranti. Molti di questi viaggi sono irregolari, nel senso che chi si sposta spesso non ha i documenti necessari, utilizza valichi di frontiera non autorizzati o si mette nelle mani di trafficanti.
Queste persone mettono la propria vita a rischio. Sono spesso obbligate a viaggiare in condizioni disumane e sono esposte a sfruttamento e abusi. Gli stati percepiscono questi flussi come una minaccia alla propria sovranità e sicurezza. Ciò nonostante, in alcuni casi, questa rappresenta l'unica via di salvezza per coloro che fuggono dalla guerra o dalla persecuzione.
Pur riconoscendo che i controlli di frontiera sono essenziali per contrastare il crimine internazionale, inclusa la tratta di esseri umani, l'UNHCR richiama l'attenzione sulla necessità di garantire i bisogni di protezione e di assicurarsi che queste misure non vengano applicate in maniera discriminatoria o sproporzionata, che non implichino il ritorno dei rifugiati in paesi dove la loro vita o la loro libertà potrebbero essere a rischio.
L'UNHCR lavora con i governi per cercare soluzioni a queste sfide in maniera pratica e coerente. Un esempio di questa collaborazione è il 10-point plan che individua aree chiave dove è necessario intervenire per gestire le migrazioni miste nei paesi di origine, di transito e di destinazione.
Ogni anno centinaia di uomini, donne e bambini perdono la vita in mare nel disperato tentativo di raggiungere l'Europa su pescherecci, barconi fatiscenti e piccole imbarcazioni. Partono dall'Africa occidentale diretti alle Isole Canarie; dal Marocco verso la Spagna meridionale; dalla Libia verso Malta e verso la Sicilia; dalla Turchia verso le isole della Grecia. Molti altri entrano nell'Unione Europea via terra, attraverso la Turchia e i Balcani, o dall'Ucraina e dalla Bielorussia.
Chi entra in Europa in maniera irregolare - senza passaporto o visto - lo fa per una serie di motivi. C'è chi fugge da persecuzione, violazione dei diritti umani e conflitti armati e questi possono quindi essere considerati come rifugiati e quindi titolari di specifici bisogni di protezione. Nella maggior parte dei casi si tratta di migranti in fuga dalla povertà e dalla disoccupazione.
Al fine di assistere i governi a trovare soluzioni a queste sfide in maniera pratica e coerente, l'UNHCR ha iniziato a mettere in pratica il 10-point plan che individua aree chiave dove è necessario intervenire per gestire le migrazioni miste nei paesi di origine, di transito e di destinazione.

The UN refugee agency on Thursday announced that new and old conflicts, including those in Syria, Afghanistan, Iraq and Somalia, contributed to an eight per cent increase in asylum applications in industrialized countries during 2012, with the sharpest rise seen in asylum requests from Syrians.

Some 479,300 claims were registered across the 44 countries surveyed in UNHCR's Asylum Trends 2012 report, released today. This is the highest annual total since 2003, continuing a trend of increases evident in every year but one, since 2006.

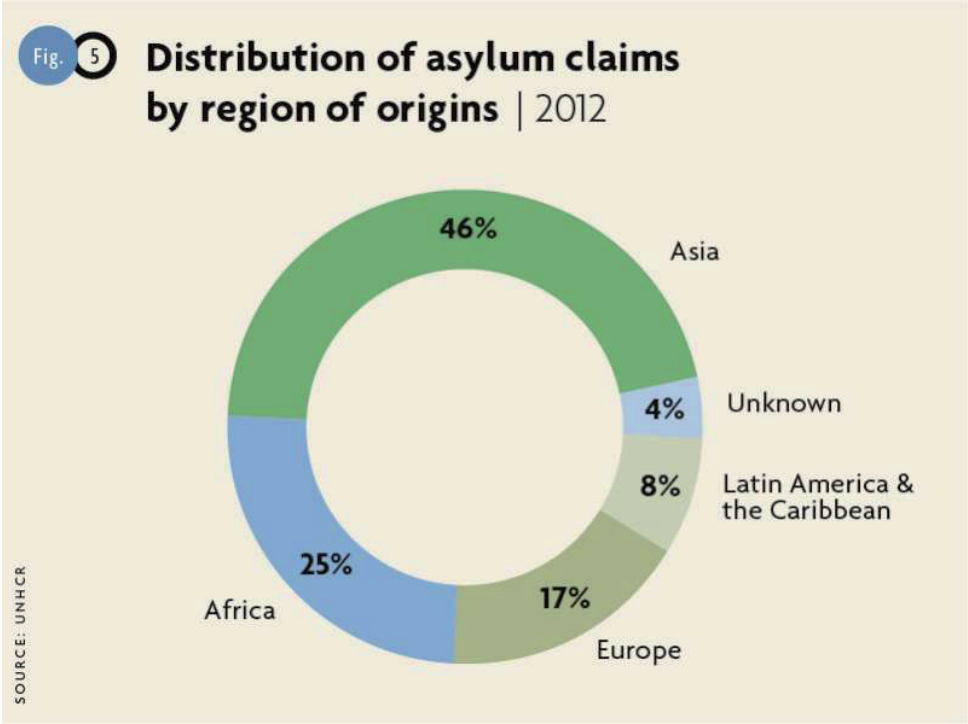
"Wars are driving more and more people to seek asylum," said UN High Commissioner for Refugees António Guterres. "And this makes upholding the international system of asylum more critical than ever. At a time of conflict, I urge countries to keep their borders open for people fleeing for their lives."

By region, Europe was the main recipient of asylum applications in 2012 with 355,500 claims across 38 countries compared to 327,600 in 2011. Germany saw the highest number of new applications (64,500 claims – a 41 per cent increase), followed by France (54,900 claims – a five per cent increase) and Sweden (43,900 claims – a 48 per cent increase). A 33 per cent increase in claims in Switzerland (25,900) placed it almost level with the United Kingdom (27,400 – a six percent increase).

Overall, however, the single largest recipient of asylum requests was the United States with 83,400 claims, 7,400 more than in 2011. Most of these were individuals from China (24 per cent), Mexico (17 per cent) and El Salvador (seven per cent).

North-east Asia and Australia also saw increases, but overall asylum claims remained of a lower order. Japan and South Korea registered 3,700 new claims in 2012, a 28 per cent increase on a year earlier. The number of people seeking asylum in Australia jumped 37 per cent with a total of 15,800 applications reportedly registered in 2012.

Across the countries surveyed, the patterns of increases over the last five years vary significantly. Compared to their population sizes, Malta, Sweden and Liechtenstein had more asylum-seekers than other countries (21.7 per 1,000 inhabitants, 16.4 per 1,000, and 16.1 per 1,000 respectively). Measured against the size of their economies, France, the United States and Germany had most asylum seekers (6.5 asylum seekers for each dollar of per capita GDP, 6.2 and 5.2 respectively).



Afghanistan remained the main country of origin of asylum-seekers (36,600 claims versus 36,200 in 2011). Syria was the second largest, the conflict there reflected in a jump from 15th place in 2011 and a 191 per cent increase in asylum claims to 24,800. Serbia [and Kosovo: S/RES/1244(1999)] was third with 24,300 claims, a 14 per cent increase. Large numbers of asylum claims were also submitted by individuals from China (24,100) and Pakistan (23,200 – the highest number on record and a 21 per cent increase on 2011).

Asylum claims are not the same as the numbers of people given refugee status, nor are they an indicator of immigration. In most cases people seeking refuge from conflict choose to remain in countries neighbouring their own in hope of being able to return home (an example is Syria, where the figure of 24,800 Syrian asylum claims in industrialized countries compares to more than 1.1 million registered Syrian refugees currently in neighbouring countries). Nonetheless, asylum claims can reflect prevailing global security and political risk environments: When there is more conflict there are more refugees.

ASILO IN EUROPA - RICHIEDENTI ASILO ED ESITI DELLE DOMANDE 2012

www.asiloineuropa.org

Eurostat ha pubblicato un comunicato con i dati relativi ai richiedenti asilo nell'UE nel 2012, nonché quelli sulle decisioni prese dagli Stati membri in prima istanza nello stesso periodo.
Vediamo di analizzare questi dati, con riferimento dapprima alla situazione europea generale, quindi con un focus specifico sull'Italia. Gli spunti di interesse non mancano.
Occorre sottolineare preliminarmente che i dati di Eurostat fanno riferimento alle persone richiedenti asilo, non alle domande che, talvolta, possono includere più di una persona (ad esempio perché membri della stessa famiglia).

I DATI NELL'UNIONE EUROPEA

Il numero delle persone che hanno chiesto asilo nei 27 Paesi dell'UE durante il 2012 è 331.975, ovvero circa 30.000 in più (+10%) rispetto al 2011, anno in cui furono 302.000.
Ancora una volta, la maggior parte dei richiedenti asilo nell'UE provenivano dall'Afghanistan (più di 26.000). La Siria è divenuta ormai, a causa del perdurare del conflitto, il secondo Paese di origine dei richiedenti asilo nell'Unione europea con circa 23.500 persone, seguita dalla Russia (23.360).
Molto interessanti i dati sui Paesi di destinazione. Più del 70% dei richiedenti asilo hanno presentato domanda in soli 5 Stati membri: Germania (ben 77.500, ovvero quasi il 25% di tutti i richiedenti asilo dell'intera UE), Francia (60.600 richiedenti, pari al 18%), Svezia (43.900, 13%), Regno Unito (28.200, 8%) e Belgio (28.100, 8%).
La crescita del 10% a livello europeo è dunque in realtà frutto di una grande differenza tra le diverse regioni europee. Il comunicato di Eurostat non ci fornisce i dati per poter fare un paragone di questo tipo con l'anno passato, ma dal rapporto UNHCR sulle domande di asilo nei 44 Paesi più industrializzati pubblicato proprio in questi giorni - per quanto non del tutto comparabile con Eurostat - ricaviamo che mentre nei Paesi nordici la crescita delle richieste di asilo è stata quasi del 40%, nell'Europa meridionale si è assistito nel 2012 ad un importante calo delle domande, pari quasi al 30% (e dovuto in larga parte all'Italia, come vedremo meglio sotto).
Quanto agli esiti, su 268.045 domande esaminate in prima istanza nel 2012 – che ovviamente non sono esattamente le stesse presentate nel corso dello stesso anno, in quanto i tempi della procedura fanno sì che alcune domande siano esaminate solo l'anno successivo – le decisioni positive sono state 71.245, pari al 26.6%. Tra queste, 37.065 sono state decisioni di riconoscimento dello status di rifugiato (13.8%), in 27.920 casi è stata riconosciuta la protezione sussidiaria (10.4%), mentre 6.415 sono state le decisioni positive legate a ragioni umanitarie (2.4%).
Le decisioni negative sono invece state 196.920, pari a più del 73%.

I DATI ITALIANI

Il primo comunicato di Eurostat conteneva degli errori per quanto riguarda le decisioni in prima istanza in Italia. In Italia si è assistito a un vistoso calo delle domande di asilo nel corso del 2012, rispetto all'anno precedente. Secondo Eurostat, infatti, sono state 15.715 le persone che hanno avanzato una domanda di protezione internazionale nel nostro Paese, rispetto alle 34.515 del 2011. Questo dato colloca l'Italia al 7mo posto fra i 27 Paesi UE in termini assoluti.
Ma ancora più interessante è leggere il dato che mette in relazione le persone richiedenti asilo con gli abitanti. Qui l'Italia è addirittura 14ma, con appena 260 richiedenti per milione di abitanti, rispetto ad una media nell'UE di 660. Paesi paragonabili all'Italia come numero di abitanti (Francia e Regno Unito) hanno ricevuto rispettivamente 925 e 445 richiedenti asilo per milione di abitanti nel 2012.
Fra i Paesi di provenienza dei richiedenti asilo in Italia, al primo posto il Pakistan (2.365), seguito da Nigeria (1.515) e Afghanistan (1.365). Più elevato rispetto alla media UE il tasso delle decisioni positive. In Italia, infatti, su 21.705 decisioni prese in prima istanza, quelle positive sono state 7.930, pari al 36.5% del totale. Come si può vedere, circa dieci punti percentuali sopra alla media UE. Lo status di rifugiato è stato riconosciuto in 1.735 casi (8%, inferiore di cinque punti rispetto alla media UE), la protezione sussidiaria in 4.410 casi (pari al 20.3%%, quasi il doppio rispetto alla media UE). Anche il tasso di concessione della protezione umanitaria (1.935 casi) è molto alto rispetto alla media UE (quasi il 9%, contro il 2.4%).
E' ovvio che il tasso di riconoscimento - come anche il prevalere dell'una o dell'altra forma di protezione - dipende in larga parte dalla nazionalità dei richiedenti asilo, dato che al momento conosciamo solo in maniera parziale. In sede di commento, dobbiamo dunque limitarci a registrare anche per il 2012 un (peraltro non nuovo) ampio ricorso in Italia, rispetto ad altri Stati membri UE, a forme di protezione sussidiaria o umanitaria, piuttosto che allo status di rifugiato.
Non abbiamo invece gli elementi per indicarne con precisione i motivi.

L'ERRORE ED I CHIARIMENTI

Dopo una richiesta di chiarimento di Asilo in Europa, è arrivata la correzione dei dati da parte degli uffici di Eurostat che, con una rapidità purtroppo assai rara, hanno provveduto a verificare e, riscontrato l'errore.
Le decisioni totali in Italia nel 2012 sono dunque state 22.160. Quelle positive 8.260, pari al 37.3%. L'errore riguardava in particolare i riconoscimenti dello status di rifugiato che non sono stati, come erroneamente riportato nel primo comunicato, 1.735 ma 1.915, pari al 8,6% del totale delle decisioni. Non cambiano invece i dati relativi alle protezioni sussidiarie, a quelle umanitarie e alle decisioni negative. Le considerazioni svolte ovviamente non cambiano.
vedi sito Asiloineuropa.blogspot.org

IL SISTEMA EUROPEO COMUNE DI ASILO

www.asiloineuropa.org

Le regole che negli Stati membri dell'Unione europea disciplinano la materia dell'asilo (cioè la protezione accordata dagli Stati alle persone che ne hanno bisogno) sono fortemente influenzate, oltre che da Trattati internazionali come la Convenzione di Ginevra del 1951, dagli atti emanati nel corso degli ultimi anni dall'Unione europea.

Questi atti compongono il cosiddetto "Sistema europeo comune di asilo" e, pur fra riluttanze degli Stati membri e prassi ancora molto differenziate, hanno un'influenza ormai decisiva sulla disciplina interna a ciascun Paese. E' dunque fondamentale per chiunque, a qualunque livello operi in questo campo, conoscerne il contenuto e le ragioni che ne stanno alla base. Il concetto di un Sistema europeo comune di asilo fu introdotto per la prima volta dal Consiglio europeo di Tampere nel 1999. In quell'occasione, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri si accordarono di dotarsi, in una prima fase, di strumenti per:

1) determinare con chiarezza e praticità lo Stato competente per l'esame delle domande di asilo;
2) prevedere norme comuni per una procedura di asilo equa ed efficace;
3) condizioni comuni minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo;
4) il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e agli elementi sostanziali dello status di rifugiato.

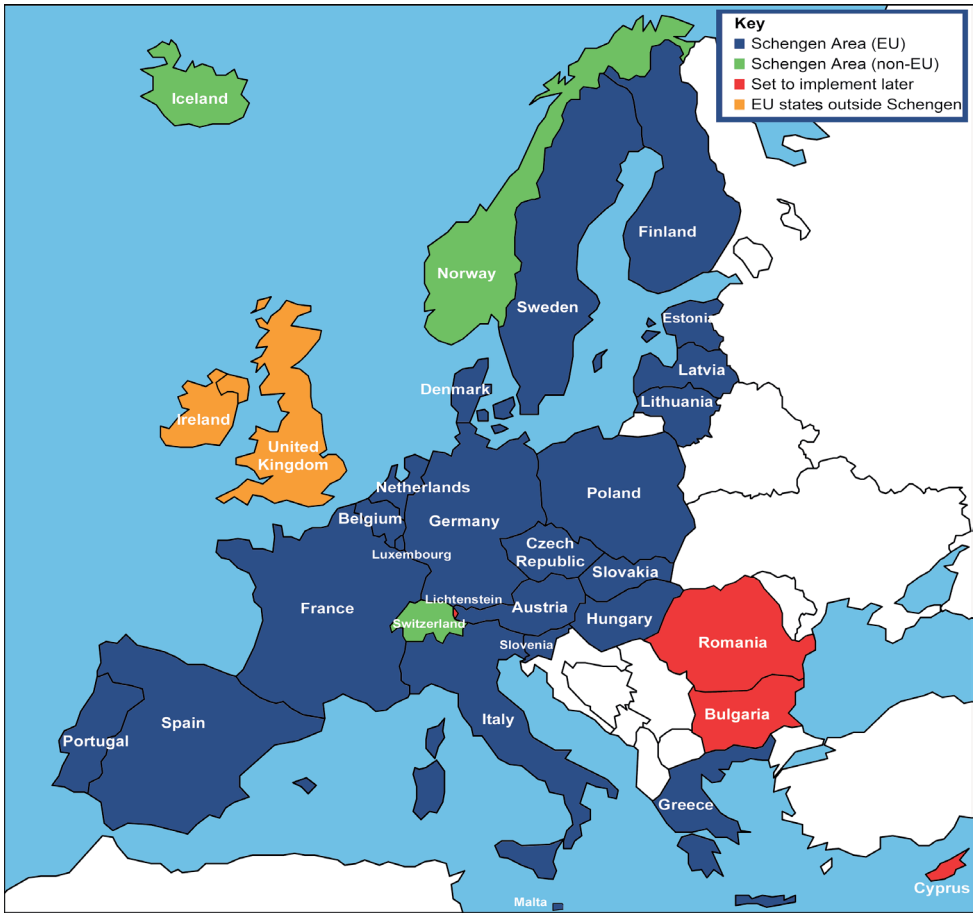
Il regime doveva essere poi completato da misure che prevedessero forme complementari di protezione e offrissero uno status adeguato alle persone che necessitano tale protezione. La prima fase si è conclusa nel 2005, con l'adozione della Direttiva Procedure. Vedi sotto per una descrizione degli strumenti adottati. La seconda fase, già anticipata nelle Conclusioni di Tampere, è prevista - assieme al concetto di Sistema europeo comune di asilo - all'interno del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e, in particolare nel nuovo art.78 come modificato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (1^ dicembre 2009). Le nuove norme europee, secondo quanto previsto dal Trattato, dovranno fra l'altro indirizzarsi verso uno status uniforme in materia di asilo e protezione sussidiaria ed una procedura comune per il riconoscimento o la perdita della protezione internazionale. La seconda fase è attualmente in corso, con tutti gli strumenti più rilevanti in corso di modifica. Trascorsa invano la prima "scadenza" (originariamente il 2010), ora si prevede che la seconda fase si concluda entro il 2012, con l'adozione di tutti i nuovi atti giuridici. Si capisce pertanto l'importanza di seguire con attenzione gli sviluppi in corso in questo momento a livello europeo, per l'incidenza decisiva che essi potranno avere nei prossimi anni su tutti i sistemi di asilo nazionali. Nel giugno 2011, poi, ha ufficialmente avviato i suoi lavori l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (Agenzia UE con sede a Malta). Tale Ufficio, per quanto ancora piuttosto "misterioso", dovrebbe - almeno nelle intenzioni originarie - svolgere un ruolo prezioso nel favorire la corretta applicazione degli strumenti del Sistema europeo comune di asilo e la cooperazione e la solidarietà fra gli Stati membri.

Strumenti principali del diritto europeo in materia di asilo:

- Trattati dell'Unione: TUE e TFUE
- Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea
- Regolamento Eurodac
- Direttiva Protezione Temporanea
- Direttiva Accoglienza
- Regolamento Dublino II
- Direttiva Qualifiche
- Direttiva Procedure
- Regolamento Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
- Il Programma di Stoccolma

RELAZIONE SEMESTRALE SUL FUNZIONAMENTO DELL'AREA SCHENGEN

www.asiloineuropa.org



Il 23 novembre la Commissione ha pubblicato la sua **seconda relazione semestrale sul funzionamento dell'area Schengen**. La relazione copre il periodo **1°maggio - 31 ottobre 2012** ed è interessante anche per noi darci un'occhiata per le ovvie ripercussioni sull'asilo della politica UE in materia di confini (esterni e interni) e visti.

Sotto, i punti per noi più interessanti della relazione della Commissione.
Nella prima parte sono elencati - in quello che è praticamente un "copia e incolla" degli ultimi rapporti di Frontex - i dati principali relativi al periodo considerato.
In particolare, con riferimento ai **confini esterni dell'Area Schengen: sono stati registrati circa** 23.000 attraversamenti irregolari della frontiera esterna, ovvero il **44% in meno rispetto allo stesso periodo del 2011**. In controtendenza, la Grecia, dove c'è stata una crescita del 29%; il **56% di tutti gli intercettamenti si sono avuti al confine terrestre fra Grecia e Turchia**. Tuttavia, dopo l'avvio, nell'agosto 2012, dell'**operazione** "**Aspida**", che ha visto il dispiegamento da parte del governo greco di 1.800 guardie di frontiera a quel confine,si è registrato un calo significativo degli attraversamenti irregolari; a seguito del deterioramento della situazione in Siria, si è notato un incremento significativo sia degli attraversamenti irregolari del confine sia dei soggiorni irregolari da parte di cittadini siriani, in particolare in Grecia. **I siriani sono fra i principali richiedenti protezione internazionale, soprattutto in Svezia e Germania**.
La seconda parte si occupa dell'**applicazione delle regole (acquis) di Schengen** e in particolare:

- dei casi di (legittima) temporanea reintroduzione dei controlli ai confini interni: si sono registrati, nel periodo coperto dalla relazione, soli 2 casi: la Spagna ha reintrodotto i controlli al confine terrestre con la Francia e quelli agli aeroporti di Girona e Barcellona, in occasione dell'incontro della BCE a Barcellona lo scorso maggio; la Polonia ha reintrodotto i controlli ai suoi confini interni durante gli Europei di calcio 2012:

- dei casi di possibile **violazione delle regole di Schengen relative all'assenza dei controlli ai confini interni**: la maggior parte riguarda controlli di polizia effettuati in prossimità dei confini interni e casi di ostacoli alla fluidità del f lusso di traffico stradale in prossimità dei confini interni (come ad esempio l'imposizione di limiti di velocità). In totale, la Commissione **sta investigando su nove possibili casi** (di cui due nuovi e sette pre-esistenti questa relazione semestrale) di violazione dell'*acquis* di Schengen in questo ambito;

- dei casi di possibile **violazione di altre regole di Schengen**:

- **Direttiva Rimpatri**: tutti gli Stati vincolati dalla Direttiva Rimpatri (Direttiva 2008/115/CE) l'hanno recepita, ad eccezione dell'Islanda (che pur non essendo uno Stato membro dell'UE fa parte dell'area Schengen). La Commissione sta valutando il recepimento nelle normative nazionali e l'implementazione della Direttiva e **pubblicherà la prima valutazione entro il 2013**;
- L'**applicazione delle regole di Schengen durante le operazioni di sorveglianza dei confini marittimi**: la Commissione sta analizzando le difficoltà che

incontrano in **Grecia** i migranti nell'avanzare domanda di asilo, così come le ipotesi di maltrattamento dei richiedenti asilo in quel Paese, inclusi casi di respingimento di persone a rischio di persecuzione o danno grave. A seguito poi della sentenza della Corte europea dei diritti umani nel caso Hirsi Jamaa e altri contro Italia, la Commissione sta analizzando le implicazioni di questa sentenza;

- di **Frontex**: il 5 settembre 2012, la Corte di Giustizia UE ha annullato (per ragioni legate alla procedura di adozione) la **Decisione 2010/252/UE che integra il Codice Frontiere Schengen** per quanto riguarda la sorveglianza delle frontiere marittime esterne coordinata da Frontex. La Corte ha disposto che tale Decisione rimanga tuttavia in vigore fintanto che non venga sostituita da un nuovo atto. **A inizio 2013, la Commissione presenterà una proposta legislativa** a questo scopo;

- del **Sistema di Informazione Visti**, che collega i consolati dei Paesi Schengen, e all'interno del quale sono inseriti i dati biometrici di tutti coloro che richiedono un visto di breve durata, nonché le decisioni prese a riguardo, è stato avviato anche nella seconda regione (Israele, Giordania, Libano e Siria) il 10 maggio 2012 e nella terza (Afghanistan, Bahrein, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Yemen) il 2 ottobre 2012. In tutto, in poco più di un anno di attività, **il VIS ha processato 1.774.965 domande di visto, rifiutandone 220.644 e rilasciandone 1.457.708**. I principali problemi riscontrati riguardano la qualità dei dati (tanto alfanumerici quanto biometrici) inseriti;

- della **politica in materia di visti e accordi di riammissione**: lo scorso agosto la Commissione ha pubblicato il suo terzo monitoraggio successivo alla **liberalizzazione dei visti per i Paesi del Balcani occidentali**. Nel 2012 sono stati inoltre finalizzati i testi
degli **accordi di riammissione UE con Capo Verde, Turchia e Armenia**. Si aspetta ora la formale ratificazione degli stessi e l'avvio (per quanto riguarda la Turchia) di negoziati sulla **liberalizzazione dei visti**. Sono inoltre stati avviati i negoziati per un accordo di riammissione e un accordo sulla facilitazione dei visti con l'Azerbaijan.

ASILO IN EUROPA. IL RAPPORTO DEL COMMISSARIO PER I DIRITTI UMANI DEL CONSIGLIO D'EUROPA

www.meltinpot.org

A circa un anno di distanza dalla pubblicazione dell'ultimo rapporto sull'Italia, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, ruolo nel frattempo assunto da Nils Muižnieks, ha pubblicato un nuovo rapporto sul nostro Paese, a seguito della sua visita dal 3 al 6 luglio 2012. Il rapporto, che merita di essere letto interamente, contiene molti spunti interessanti ai nostri fini, in particolare nel capitolo III, intitolato "**La protezione dei diritti umani dei migranti, inclusi i richiedenti asilo**". Il capitolo III è a sua volta diviso in quattro sotto-capitoli, dedicati rispettivamente a:

1) la possibilità di accedere alla procedura di asilo in Italia
2) l'accoglienza dei migranti, inclusi i richiedenti asilo
3) l'integrazione di rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale
4) la detenzione amministrativa dei migranti

Ognuno di questi sotto-capitoli si chiude con alcune "**Conclusioni e raccomandazioni**".
Prima di vedere i punti a nostro parere più interessanti, sottolineiamo subito che il rapporto, che pure contiene anche note di apprezzamento per il governo italiano, **ci è parso molto duro**. Il Commissario, infatti, ha scelto di utilizzare, in certi punti, un linguaggio che, per quanto concesso dai limiti della formalità istituzionale, non lascia spazi a dubbi o interpretazioni, come vedremo meglio sotto.
Anche la **risposta del governo italiano**, pubblicata assieme al rapporto, merita di essere letta, anche se – ahinoi – più che altro per la scarsità e la confusione delle risposte fornite alle questioni sollevate dal Commissario.
Vediamo dunque alcuni passaggi importanti dell'analisi del Commissario (il testo riportato fra virgolette è originale, mentre il neretto è nostro).

1) la possibilità di accedere alla procedura di asilo in Italia.
Il Commissario parte ovviamente dalla politica dei c.d. "respingimenti", oggetto del suo precedente rapporto del 2011. Lo fa ricordando la ben nota **sentenza Hirsi Jamaa e altri c. Italia** in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per ben quattro violazioni della CEDU. In proposito, "il Commissario accoglie con favore le dichiarazioni da parte dei membri del governo italiano

[...] **sull'intenzione dell'Italia di garantire il pieno rispetto della sentenza della Corte**." (par. 127 del rapporto).
Tuttavia, "pur accogliendo con favore queste dichiarazioni sulla sospensione dei respingimenti delle persone intercettate in acque internazionali, il Commissario ha preso atto delle **serie preoccupazioni legate al principio del non-refoulement, riguardanti paesi diversi dalla Libia**. [...] Vi sono anche numerose segnalazioni riguardanti le persone che arrivano in situazione irregolare nei **porti italiani lungo la costa Adriatica**, che verrebbero fatte rientrare in Grecia senza poter esperire le procedure volte a definire ufficialmente il loro status, nonché ad identificare eventuali esigenze di protezione". (par. 130)
Egli pertanto "reitera, **nel modo più fermo**, l'appello rivolto alle autorità italiane affiché assicurino a tutti i migranti, anche a quelli intercettati, la **possibilità di esperire la procedura di asilo**, e affinché si applichino le adeguate tutele procedurali laddove si decida in favore dell'allontanamento. A tale riguardo, raccomanda di **formare sistematicamente il personale** competente, fra cui gli agenti di controllo delle frontiere, e di sensibilizzarlo circa la necessità di identificare il richiedente asilo e di consegnarlo alle autorità competenti, prima di eseguire eventuali ordini di allontanamento." (par. 137) "Riguardo ai rimpatri verso la Grecia, il Commissario richiama l'attenzione delle autorità italiane alle gravi lacune riscontrate nelle procedure di asilo di questo paese che, secondo la Corte, possono essere assimilate a una violazione dell'Articolo 3 della Convenzione, ed **esorta le autorità italiane ad astenersi dall'eseguire rimpatri automatici verso la Grecia**." (par. 138)
Infine, il Commissario "fa appello alle autorità italiane affinché rivedano la decisione con la quale Lampedusa è proclamata "isola non sicura" per lo sbarco di migranti soccorsi in mare." (par. 139)

2) l'accoglienza dei migranti, inclusi i richiedenti asilo.
Dopo aver sottolineato come, in questo campo, la situazione sia rimasta sostanzialmente invariata rispetto alla precedente visita del 2011, il Commissario passa ad analizzare la c.d. "emergenza nordafrica".
Pur plaudendo "l'impegno notevole delle autorità centrali e regionali nel garantire l'ulteriore capacità recettiva necessaria per far fronte alle conseguenze dell'aumento sensibile dei flussi migratori" (par. 142), egli sottolinea come le **preoccupazioni già sollevate nel 2011 "riguardo all'offerta della consulenza legale e di un'adeguata assistenza sanitaria e psicosociale** nei centri di prima accoglienza, riguardo alle difficoltà legate all'identificazione tempestiva delle persone vulnerabili, nonché al mantenimento dell'unità familiare durante i trasferimenti [siano] ancora valide" (par. 143)
Inoltre, pur lodando "l'impegno delle autorità italiane finalizzato a migliorare la procedura d'esame adottata dalle Commissioni territoriali, nelle quali vi è una rappresentanza dell'ACNUR", il Commissario rileva "che **la scarsa perizia di alcuni membri delle stesse commissioni costituisce un problema**." (par. 144)
"Il problema delle condizioni di vita del richiedente asilo in Italia", continua il Commissario, "è oggetto di particolare attenzione da parte degli altri stati membri dell'UE, in ragione del numero crescente d'istanze di impugnazione depositate da parte dei richiedenti asilo contro il provvedimento di trasferimento in Italia, come previsto dal Regolamento di Dublino. Il Commissario nota, inoltre, che **una serie di sentenze pronunciate da alcuni tribunali amministrativi in Germania ha determinato la sospensione di tali trasferimenti**, soprattutto per evitare il rischio che le persone in questione diventassero dei senzatetto e vivessero al di sotto dei requisiti minimi di sussistenza. [...] Va anche ricordato che in due ricorsi contro l'Austria, **la Corte ha deciso nei primi mesi del 2012 di applicare la misura cautelare prevista dalla Regola 39** e ha richiesto al governo austriaco di sospendere il trasferimento in Italia dei ricorrenti fino a nuovo ordine." (par. 148)
Pertanto, il Commissario "pone l'accento sull'importanza di riuscire a garantire ai richiedenti asilo delle condizioni d'accoglienza conformi con le norme nazionali ed internazionali" e ritiene "che **la maggior parte dei suddetti problemi sia riconducibile alla natura frammentaria del sistema di accoglienza italiano**, determinata dalle differenze tra le varie tipologie di centri, dalle lacune nell'attuazione e nel monitoraggio delle norme comuni, nonché dalle conseguenze del quadro emergenziale e della variabilità tra le regioni." (par. 150). L'Italia ha invece "bisogno di **un sistema d'accoglienza integrato**, in grado di rispondere a un fabbisogno variabile e di garantire la stessa qualità di protezione su tutto il territorio, e sottoposto a norme chiare e a un monitoraggio indipendente." (par. 151). **La rete SPRAR infatti, "allo stato attuale è chiaramente non in grado di rispondere alle necessità effettive"**, pur costituendo "un buon modello che potrebbe essere ampiamente esteso e posto al centro dell'auspicato sistema integrato" (par. 152)

3) l'integrazione di rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale.
Qui il Commissario sottolinea le "**gravi lacune**" **nell'assistenza ai beneficiari di protezione, dopo il riconoscimento**. Ciò in particolare per la "mancanza di un sistema affidabile finalizzato ad accompagnare i rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale durante il processo d'integrazione nella società italiana. Sebbene anche queste persone abbiano diritto a molteplici diritti sociali ed economici al pari dei cittadini italiani, **in pratica vanno incontro a innumerevoli ostacoli che impediscono loro di essere autosufficienti**.". (par. 155). Particolarmente duro, il passaggio immediatamente successivo, dove si dice che **"l'assenza di una politica di governo in materia d'integrazione dei rifugiati alimenta il razzismo e la xenofobia"** (par. 155).
In conclusione di questo sotto-capitolo, il Commissario afferma che "la quasi assenza di un quadro unitario delle politiche d'integrazione per i rifugiati e altri beneficiari della protezione internazionale, nonché l'effettivo abbandono di questo gruppo di persone altamente vulnerabili, [hanno] determinato un **grave problema**

in materia di diritti umani in Italia." (par. 165)
"Occorre procedere con urgenza a una revisione delle leggi e dei regolamenti che incidono sul processo d'integrazione, nonché degli **ostacoli amministrativi di natura pratica** che contribuiscono in maniera determinante al problema. Il Commissario ritiene, inoltre, che siano **necessari interventi positivi al fine di neutralizzare i considerevoli svantaggi**, fra cui una diffusa discriminazione, affrontati dai rifugiati e dagli altri beneficiari della protezione internazionale nell'ambito del mercato del lavoro, per contenere il rischio di sfruttamento e di abuso." (par. 166)
Il Commissario incoraggia infine le autorità italiane "a recepire, quanto prima, la Direttiva UE del 2011 che **modifica la Direttiva sulla residenza di lungo periodo**, che estende ai rifugiati e ad altri beneficiari della protezione internazionale la facoltà di acquisire lo status di residente di lungo periodo dopo cinque anni di residenza in uno stato membro, favorendo in tal modo la libera circolazione all'interno dell'UE." (par. 167).

LA RISPOSTA DEL GOVERNO ITALIANO

Come già lo scorso anno, anche questa volta il **governo italiano sceglie di non rispondere a tutti i punti sollevati** dal rapporto del Commissario. Peraltro, anche laddove si fornisce una risposta, questa appare evasiva, poco puntale e, soprattutto, poco suffragata da fatti concreti e dati.
In particolare, secondo il governo:

- l'Italia ha attuato una **strategia finalizzata a garantire il più alto livello possibile di autonomia ai beneficiari**, necessaria alla loro integrazione nel territorio;
- nei CARA i **soggetti vulnerabili sono identificati** (ma non si dice come) e si adottano iniziative appropriate per supportarli (ma non si dice quali);
- i servizi di accoglienza ai valichi nei porti e aeroporti di Ancona, Bari, Brindisi, Roma, Varese e Venezia **rispondono ai bisogni degli stranieri che entrano in Italia per chiedere asilo**;
- in virtù dell'art. 27 del d. Lgs. 251/2007, i titolari di protezione internazionale **hanno accesso a tutti i servizi e benefici**, inclusi quelli economici, coperti dal sistema dei servizi sociali e sanitari.

Ci ha fatto comunque piacere leggere che **l'obiettivo individuato dall'Italia è quello di unificare le diverse misure di accoglienza esistenti per arrivare a un singolo sistema di asilo nazionale**.

GLI OBIETTIVI IN MATERIA DI ASILO DELLA PRESIDENZA IRLANDESE DEL CONSIGLIO UE

www.asiloineuropa.org

Dal **1° gennaio al 30 giugno 2013 la presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea aspetta all'Irlanda**, dopo la presidenza di Cipro e prima di quella (1° luglio 2013 - 31 dicembre 2013) della Lituania.

Il 9 gennaio è stato presentato ufficialmente, a Dublino, il **programma della presidenza**, che poi il primo ministro irlandese ha illustrato al Parlamento europeo in seduta plenaria il 16 gennaio.
Diciamo subito che i temi asilo e immigrazione **non sono una priorità** per questa presidenza e non trovano grande spazio nel programma.
Per quanto ci riguarda più da vicino, nelle 45 pagine del programma si legge che l'Irlanda intende arrivare alla **conclusione dei negoziati sulla modifica degli atti del Sistema europeo comune di asilo**.
E' appena il caso di ricordare che l'obiettivo - già in precedenza rinviato - era quello di arrivare alla modifica di questi strumenti **entro il 2012**.
Tuttavia, anche questo obiettivo è stato fallito (con l'eccezione della Direttiva Qualifiche il cui nuovo testo è stato approvato dal legislatore europeo nel dicembre 2011) e pertanto la cosiddetta seconda fase" della costruzione del SECA terminerà solo nel 2013.
La presidenza dedica poi alcune parole sui **nuovi Fondi europei**, proposti dalla Commissione l'anno scorso e ad oggi in fase di negoziato fra i legislatori.
In particolare, secondo il programma irlandese, i negoziati sul **nuovo Fondo sull'Immigrazione e l'Asilo** che prenderà il posto degli attuali Fondo Europeo per i Rifugiati, Fondo Europeo per l'Integrazione, Fondo Europeo per i Rimpatri - saranno conclusi entro la fine della presidenza.
Anche per quel che riguarda l'altro strumento finanziario, cioè il **Fondo europeo per la sicurezza interna** - che fornirà, tra le altre cose, il supporto finanziario nel campo del controllo dei confini esterni e della politica dei visti - l'obiettivo della presidenza è quello di concludere i negoziati entro la fine del semestre.
Il programma dice infine che la presidenza continuerà a lavorare sul "pacchetto" di proposte di riforma della governance dell'area Schengen e proseguirà i negoziati sull'**accesso di Bulgaria e Romania**.

IL PROGRAMMA DI LAVORO DELL'EASO PER IL 2013 - CINQUE TIPI DI SOSTEGNO

www.asiloineuropa.org

L'EASO, ovvero l'Agenzia dell'Unione europea di sostegno agli Stati in materia di asilo, ha pubblicato da poco il suo "**Programma di lavoro 2013**". Si tratta di un documento importante, che ci aiuta a "ripassare" la struttura, gli obiettivi e i compiti di questa giovane Agenzia con sede a Malta e ci **descrive le priorità e i possibili risultati per l'anno venturo**. Per il 2013, le **cinque priorità dell'EASO** sono:

1. fornire **sostegno operativo d'emergenza alla Grecia** e ad altri Stati membri che dovessero averne bisogno;
2. sviluppare un **meccanismo di allerta preventiva** (in vista dell'ormai prossima modifica del Regolamento Dublino), fornire analisi dei trend in materia di asilo e scenari di rischio;
3. sviluppare ulteriormente un programma di **formazione comune in materia di asilo**;
4. diffondere un livello comune UE di **ricerca COI** (ricerca informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti asilo) e produrre rapporti COI con regolarità;
5. consolidare la propria organizzazione.

L'obiettivo dell'EASO è triplice:

1. Contribuire all'**implementazione del Sistema europeo comune di asilo**;
2. Facilitare, coordinare e rafforzare la **cooperazione pratica fra gli Stati membri** in materia di asilo;
3. Fornire sostegno agli Stati **sottoposti a pressione particolare**. Molto importante: l'**EASO non ha alcun potere in merito alle decisioni circa le singole domande di asilo**, che restano di esclusiva competenza delle singole autorità nazionali.

Quale sostegno fornisce l'EASO?

Secondo il Programma di lavoro 2013, l'EASO fornirà **diversi tipi di sostegno**. Nelle righe che seguono li descriveremo solo nei loro punti a nostro parere più importanti, rimandando alla lettura integrale del Piano di lavoro chi volesse approfondire.

Sostegno permanente

E' finalizzato a supportare l'**implementazione del Sistema europeo comune di asilo**. Gli obiettivi per il 2013 in questo campo sono:

- migliorare il programma di **formazione** (e sviluppare tra l'altro un programma specifico per i membri dei tribunali);
- **migliorare la qualità del processo decisionale**, attraverso la produzione di manuali e linee guida che raccolgono le buone prassi nell'UE;
- sviluppare ulteriormente il portale COI e produrre **almeno 2 rapporti COI**; produrre un **manuale sulla determinazione dell'età** (e supportare gli Stati nello sviluppo di pratiche di **rintraccio dei familiari dei minori non accompagnati**.

Sostegno speciale

Il "meccanismo di allerta preventiva", di cui spesso abbiamo parlato per il suo ruolo nel futuro Regolamento Dublino, dovrà fornire **previsioni e scenari di rischio per gli Stati membri** che potrebbero essere interessati da grandi afflussi di richiedenti asilo ovvero avere particolari necessità per i propri sistemi di asilo.

A seguito di quanto emergerà dal meccanismo di allerta preventiva, si potranno avere casi di Stati che necessitano di **sostegno speciale in vista di potenziali pressioni particolari** sui loro sistemi di asilo.

In questo caso, **su richiesta dello Stato interessato**, l'EASO fornirà il proprio sostegno, ad esempio attraverso l'invio di esperti, formazione o altre misure ad hoc, **sulla base di un "Piano di sostegno speciale"**, finalizzato a rendere il sistema di asilo resistente alle f uture pressioni.

L'EASO inoltre disseminerà **esperienze e buone prassi in materia di ricollocazione di beneficiari di protezione internazionale fra Stati UE**, a partire dall'esperienza del progetto EUREMA (ricollocazione da Malta), e sosterrà ogni futura attività di ricollocazione fra gli Stati membri.

Sostegno di emergenza

Sarà fornito, **a richiesta e a seguito di una valutazione della situazione, in caso di particolare pressione su uno Stato membro**.

A tal fine, l'EASO ha creato un **pool di 345 esperti** che gli Stati membri dovranno rendere disponibili, su richiesta dell'EASO, per essere inviati all'interno di **"Squadre di sostegno per l'asilo"**.

Il sostegno di emergenza non si limita però alle squadre di sostegno ma, in **stretta collaborazione con Frontex, UNHCR, OIM e Commissione europea**, qualora necessario verrà offerto anche sostegno nel campo dell'accoglienza, formazione, qualità del processo decisionale, informazioni sui Paesi di origine,...

Continuerà poi – almeno fino al 1 aprile 2013 – **il sostegno di emergenza alla Grecia**, in particolare alle attività di prima accoglienza e di esame delle domande di asilo.

Il budget e lo staff

Secondo quanto originariamente previsto, il budget dell'EASO per il 2013 avrebbe

dovuto essere di 15 milioni di euro. Tuttavia, la Commissione europea e il Consiglio hanno **proposto una riduzione del budget a 11,9 milioni**. Sarà il Parlamento europeo a dover decidere se accettare o meno questa proposta. Qualora il budget sia effettivamente ridotto, le attività dell'EASO ne risentiranno di conseguenza. Lo staff dell'Agenzia arriverà a **76 collaboratori alla fine del 2013**, grazie all'assunzione di 15 nuove figure.

Sostegno in materia di informazione e analisi

- L'EASO produrrà anche nel 2013 un **rapporto sulla situazione dell'asilo nell'UE** e relazionerà sul proprio contributo all'implementazione del Sistema europeo comune di asilo.
- **Il sistema di allerta preventiva e preparazione**: in vista dell'ormai prossima modifica del Regolamento Dublino, l'EASO nel 2013 svilupperà il suo sistema di allerta preventiva e preparazione, raffinando la **raccolta dei dati dagli Stati membri e la costruzione di una procedura per la valutazione del rischio**. Ciò permetterà all'EASO, attraverso la previsione di potenziali flussi di richiedenti asilo da Paesi terzi, di **offrire tempestivamente misure preventive attraverso il "sostegno speciale"**(V. sopra). La raccolta costante di dati dagli Stati membri permetterà inoltre da un lato di valutare la capacità degli Stati stessi di gestire le richieste di asilo e, dall'altro, **di individuare prontamente mancanze e necessità**.

È ovvio che questo sistema rappresenterà uno dei punti più importanti dell'attività dell'EASO nel 2013. **Ci interroghiamo tuttavia sulla reale, pratica, utilità di questo strumento.** Non neghiamo l'importanza di raccogliere dati, analizzarli e preparare i sistemi di asilo nazionali alla gestione di arrivi anche importanti di richiedenti asilo.

Anzi, è fondamentale che il dibattito sull'asilo si **basi sempre più su dati di realtà e che le mancanze di ciascun sistema nazionale siano prontamente individuate (e corrette)**.

Tuttavia, questo sistema sarebbe stato in grado di prevedere eventi come quelli della Primavera araba? O, al contrario, tale sistema è davvero necessario per prevedere che i sistemi di asilo dei Paesi dell'UE dovranno essere pronti – più pronti di quanto non siano – **a gestire ordinariamente l'arrivo di flussi, che a tratti potranno essere anche imponenti, di richiedenti asilo?**

Detta altrimenti: le misure (anche specifiche) di "sostegno speciale" che dovrebbero seguire - e solo "a richiesta dello Stato interessato" - all'individuazione di mancanze attraverso questo sistema di allerta preventiva, non dovrebbero piuttosto far parte del "sostegno permanente", cioè di un **normale, obbligatorio, percorso di costruzione del Sistema europeo comune di asilo?**

Il ruolo della società civile

Il rapporto con le organizzazioni della società civile è previsto nel Regolamento costitutivo dell'EASO e il luogo deputato a questo confronto è il **Forum consultivo** (art. 51 Regolamento EASO). Il Forum consultivo, si legge ancora nel Regolamento, *"costituisce un meccanismo di scambio di informazioni e di condivisione di conoscenze. Esso assicura uno stretto dialogo tra l'Ufficio di sostegno e le parti interessate"*.

L'EASO, a norma del Regolamento, deve invitare il Forum consultivo – di cui l'UNHCR è membro di diritto e che è aperto a tutte le organizzazioni della società civile che operano in questo campo – a **formulare proposte al consiglio di amministrazione sul programma di lavoro annuale**.

Del resto, come noto, diverse autorevoli organizzazioni della società civile (inclusi centri di ricerca) **da anni producono studi, raccolte di buone prassi, rapporti COI, raccomandazioni,...**

Eppure, il Forum consultivo di quest'anno si svolgerà il 25 e 26 novembre, a programma di lavoro

2013 già pubblicato. E, più in generale, **non mancano le voci che lamentano uno scarso coinvolgimento della società civile** nella vita dell'EASO.

Sostegno ai Paesi terzi

E' l'attività che più di tutte dovrebbe risentire della riduzione del budget prevista per il 2013. In materia di **reinsediamento**, l'EASO organizzerà scambi di informazioni e buone prassi e definirà le modalità e gli strumenti per offrire sostegno all'implementazione del **programma comune UE di reinsediamento**.

Circa il sostegno alla dimensione esterna dell'asilo, i tagli al bilancio dell'EASO **non permetteranno alcuna attività operativa in questo campo**, ma solo pianificazione di futuri interventi e partecipazione nel dialogo con i Paesi terzi (a partire da quelli del Nord Africa).

DIRITTO DI ASILO E DIRITTI DEI RIFUGIATI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE

www.asiloineuropa.org

Convenzione ONU relativa allo status dei rifugiati (Ginevra, 1951)
La Convenzione di Ginevra del 1951 e il Protocollo del 1967 sono alla base del diritto internazionale del rifugiato. Secondo la Convenzione, un rifugiato è un individuo che:

- ha fondato motivo di temere la persecuzione a motivo della sua
  - discendenza,
  - religione,
  - nazionalità,
  - appartenenza ad un particolare gruppo sociale,
  - opinione politica;
- si trova al di fuori del suo paese d'origine; e
- non può o non vuole avvalersi della protezione di quel paese, o ritornarvi, per timore di essere perseguitato.

Convenzione OUA sui rifugiati (Addis Abeba, 1969)
È la "Convenzione che disciplina determinati aspetti del problema dei rifugiati in Africa" adottata nel 1969 dall'Organizzazione dell'Unità Africana (OUA) che, riconoscendo la Convenzione ONU del 1951 come "lo strumento fondamentale e universale relativo allo status dei rifugiati" e facendone propria la definizione di rifugiato, amplia la definizione stessa e racchiude altre disposizioni non esplicitamente contenute nella Convenzione di Ginevra riguardanti:

- il divieto di respingimento alla frontiera,
- l'asilo,
- l'ubicazione degli insediamenti di rifugiati,
- il divieto per i rifugiati di svolgere attività sovversive,
- il rimpatrio volontario.

Dichiarazione di Cartagena (Cartagena, 1984)
La dichiarazione di Cartagena (Colombia) sui rifugiati fu elaborata da rappresentanti di governo e intellettuali messicani e panamensi, in occasione di una crisi internazionale in America Latina, sulla traccia della Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 e di cui estende la definizione di rifugiato a coloro i quali fuggono dal loro paese perché la loro vita, la loro sicurezza o la loro libertà è minacciata da violenze generalizzate, un'aggressione straniera, un conflitto interno, massicce violazioni dei diritti umani o altre gravi turbative dell'ordine pubblico.
Non giuridicamente vincolante, la Dichiarazione di Cartagena è stata in più occasioni sostenuta dall'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani. La maggior parte dei paesi centro e sud-americani, aderenti alla Convenzione ONU del 1951 e/o al Protocollo aggiuntivo, hanno applicato tale definizione di rifugiato più estensiva, alcuni paesi addirittura recependola nelle legislazioni nazionali.
Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 1950)
La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) è un trattato internazionale redatto dal Consiglio d'Europa. Il documento è stato elaborato in due lingue, francese e inglese, i cui due testi fanno egualmente fede. Ha istituito la Corte Europea dei diritti dell'uomo.
La Convenzione è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. È stata ratificata (o vi è stata l'adesione) da parte di tutti i 47 Stati membri (al 22 giugno 2007) del Consiglio d'Europa. La CEDU è stata poi integrata e modificata da 14 Protocolli aggiuntivi.
Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (New York, 1984) [modifica]
La Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (in inglese, United Nations Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) è uno strumento internazionale per la difesa dei diritti umani, sotto la supervisione dell'ONU.

LEGISLAZIONE SUL DIRITTO DI ASILO IN EUROPA

www.asiloineuropa.org

Il Regolamento Dublino II (Regolamento CE n. 343/2003), che ha sostituito fra gli stati membri dell'Unione Europea la preesistente Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, garantisce ad ogni richiedente lo status di rifugiato che la sua domanda sarà esaminata da uno Stato membro dell'Unione Europea, in modo da evitare che egli sia successivamente mandato da uno Stato membro all'altro senza che nessuno accetti di esaminare la sua richiesta d'asilo (il problema dei cosiddetti "rifugiati in orbita"). Il Regolamento mira, al contempo, ad evitare che i richiedenti asilo godano di una libertà troppo ampia nella individuazione del Paese europeo al quale rivolgere la propria domanda di asilo (cosiddetto "asylum shopping").
I parametri per stabilire la competenza di uno Stato hanno carattere oggettivo e sottintendono il principio che lo Stato membro responsabile dell'esame dell'istanza, indipendentemente da dove la stessa sia stata presentata, è quello in cui è avvenuto l'ingresso, regolare o meno, del richiedente asilo.
Il Regolamento contempla tuttavia anche alcune specifiche regole di competenza volte a salvaguardare l'unità familiare dei richiedenti asilo. In particolare, se un familiare del richiedente asilo ha a sua volta già presentato in uno Stato membro una domanda di asilo in merito alla quale non è stata ancora presa una decisione, oppure risiede in detto Stato membro come rifugiato già riconosciuto, lo Stato membro in questione è competente anche per l'esame della domanda d'asilo di tale familiare, sempre che l'interessato lo desideri. Inoltre, se il richiedente asilo è un minore non accompagnato, l'esame della sua domanda di asilo compete allo Stato membro nel quale si trova legalmente un suo familiare, purché ciò sia nel migliore interesse del minore e, in mancanza di un familiare, è competente lo Stato membro in cui il minore ha presentato la domanda d'asilo. Inoltre, è previsto che qualsiasi Stato membro, anche quando non è competente in applicazione dei criteri vincolanti definiti dal regolamento, può comunque accettare di esaminare una domanda d'asilo per ragioni umanitarie, fondate in parte su motivi familiari o culturali, a condizione che le persone interessate vi acconsentano. Infine, ciascuno Stato membro ha comunque il diritto sovrano di esaminare una domanda d'asilo che gli sia stata rivolta da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel regolamento.

LEGISLAZIONE SUL DIRITTO DI ASILO IN ITALIA

www.asiloineuropa.org

In Italia il diritto di asilo è garantito dall'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 d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.*

Tale disposizione costituzionale, secondo un recente orientamento della Corte di Cassazione inaugurato con la sentenza n. 25028/2005 della sezione prima civile ma non immune da critiche in dottrina, non costituirebbe da sé sola una base giuridica idonea a disciplinare in modo stabile ed autonomo il diritto di soggiorno di un richiedente asilo nello Stato, ma offrirebbe, piuttosto, una tutela provvisoria ai richiedenti asilo, che si risolverebbe nel loro diritto di entrare nel territorio dello Stato di ottenere il permesso di soggiornarvi esclusivamente al fine di proporre domanda di riconoscimento del proprio status di rifugiato nei modi e nelle forme previste dalla vigente legislazione ordinaria, e per la sola durata del relativo procedimento. Al termine di tale procedimento, il diritto costituzionale di asilo verrebbe così in ogni caso ad estinguersi, o per intervenuta risoluzione, o, nella ipotesi di positiva conclusione del procedimento stesso, perché assorbito da una forma di protezione più ampia e più completa[4].
Nella pratica, il diritto di asilo è oggi disciplinato dal decreto legislativo n. 251/2007, adottato in attuazione della direttiva europea n. 2004/83/CE, e dal decreto legislativo n. 25/2008, adottato in attuazione della direttiva europea n. 2005/85/CE e successivamente modificato dal Decreto legislativo 3 ottobre 2008 n. 159 e dalla Legge 24 luglio 2009 n. 94.
Il decreto legislativo n. 251/2007 regola, essenzialmente, le condizioni e il contenuto del diritto, mentre il secondo decreto legislativo si occupa degli aspetti procedurali per il suo riconoscimento.
Essenzialmente, il diritto di asilo, come risultante da tale normativa, è oggi previsto, pur con diverso contenuto e diversa intensità, sia per i rifugiati veri e propri, come già definiti dalla convenzione di Ginevra, sia per le persone riconoscibili quali beneficiari di protezione sussidiaria. Essi corrispondo a quelle persone che, pur non essendo rifugiati propriamente intesi, hanno ugualmente esigenza di protezione internazionale, in quanto in caso di rimpatrio, correrebbero un rischio oggettivo di danno grave, quale la sottoposizione a pena di morte, a tortura o altri trattamenti inumani o degradanti, ovvero una minaccia grave ed individuale alla loro vita o alla loro persona a causa di una situazione di violenza generalizzata derivante dovuta ad un conflitto armato interno o internazionale.
La valutazione delle esigenze di protezione internazionale dei richiedenti asilo è oggi demandata, in via amministrativa, alle Commissioni Territoriali per il Ri-

conoscimento della Protezione Internazionale. Si tratta di autorità amministrative (attualmente istituite presso le Prefetture delle città di Torino, Milano, Gorizia, Roma, Caserta, Foggia, Bari, Crotone, Siracusa e Trapani e ciascuna competente per un distinto ambito geografico) operanti in modo collegiale e composte da quattro membri: un funzionario della carriera prefettizia che esercita anche le funzioni di presidente, un rappresentante della Polizia di Stato, un rappresentante delle autonomie locali ed un rappresentante designato dall'UNHCR, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati. Tali Commissioni possono riconoscere lo status di rifugiato, riconoscere lo status di protezione sussidiaria, respingere la domanda di protezione o dichiararne la manifesta infondatezza. In presenza di gravi motivi di carattere umanitario, non considerati dalla vigente normativa come legittime ipotesi per l'accesso alla protezione internazionale ma comunque ostativi ad un immediato rientro dell'interessato in patria, le Commissioni possono respingere la domanda dello straniero ma trasmettere contestualmente gli atti al Questore territorialmente competente, per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Al vertice del sistema amministrativo costituito dalle Commissioni Territoriali è posta la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo, la quale ha competenza in materia di revoca e cessazione degli status di protezione internazionale riconosciuti, oltre che compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni, di costituzione e aggiornamento di una banca dati informatica contenente le informazioni utili al monitoraggio delle richieste di asilo, di costituzione e aggiornamento di un centro di documentazione sulla situazione socio-politico-economica dei Paesi di origine dei richiedenti, di monitoraggio dei flussi di richiedenti asilo. Le decisioni delle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento della Protezione internazionale e quelle in materia di cessazione e revoca degli status adottate dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo possono essere impugnate innanzi ai Tribunali ordinari, le cui sentenze in materia possono poi eventualmente costituire oggetto di reclamo davanti alla Corte di Appello e, in ultima istanza, di ricorso per Cassazione.
Secondo l'UNHCR, le domande di asilo presentate in Italia nel 2008 sono state 30.324, e i principali paesi di origine dei richiedenti asilo sono stati, nell'ordine, la Nigeria con 5.333 domande, la Somalia con 4.473 domande, l'Eritrea con 2.739 domande, l'Afghanistan con 2.500 domande e la Costa d'Avorio con 1.844 domande. Il numero complessivo dei rifugiati riconosciuti residenti in Italia è indicato dall'UNHCR come pari, a giugno 2009, a circa 47.000 persone. A titolo di confronto, può evidenziarsi che i rifugiati accolti in Germania sono circa 580.000, quelli accolti nel Regno Unito 290.000, mentre quelli ospitati nei Paesi Bassi ed in Francia sono, rispettivamente, 80.000 e 16.000.

PROPOSTA MODIFICATA DI UNA NUOVA DIRETTIVA PROCEDURE

www.asiloineuropa.org

L'UNHCR (Bureau f or Europe) ha pubblicato i suoi commenti sulla **proposta modificata di rifusione della Direttiva Procedure**, presentata dalla Commissione europea lo scorso giugno.
Come ripetiamo spesso, la revisione degli strumenti del "pacchetto asilo" è attualmente in corso e, contrariamente a quanto è avvenuto per la "prima fase" (adozione con voto all'unanimità nel Consiglio dopo semplice consultazione del Parlamento europeo), **l'adozione delle nuove misure deve avvenire secondo la procedura ordinaria**, dunque con l'accordo fra Parlamento europeo e Consiglio (quest'ultimo peraltro deliberando a maggioranza qualificata, non all'unanimità).

La Commissione europea, nell'adempimento del suo compito di avviare la procedura con una sua proposta, **aveva già presentato un primo testo di rifusione della Direttiva Procedure nel 2009**.
Tale proposta, pur appoggiata dal Parlamento europeo, non aveva tuttavia f atto progressi in sede di Consiglio, dove era stato impossibile arrivare ad una posizione sul testo (Relazione della Commissione alla presentazione della proposta modif icata, punto 1.1) .

Ecco perché, **nel giugno 2011, la Commissione ha avanzato una proposta modificata**. Stesso percorso ha seguito la proposta di rif usione della **Direttiva Accoglienza**. La nuova Direttiva Qualifiche è stata invece **recentemente adottata**. Il lavoro dell'UNHCR, che analizza e commenta la proposta modificata della Commissione, è molto approfondito e contiene una serie di spunti e raccomandazioni che **andrebbero tenuti in considerazione dal legislatore europeo** o che potrebbero tornare utili per future ulteriori modifiche. Data l'ampiezza del lavoro in questione, e la complessità della Direttiva Procedure, ci limitiamo qui a evidenziare alcuni commenti generali dell'UNHCR, rimandando chi volesse approfondire alla lettura integrale del documento. Più sotto riproponiamo invece un nostro schema della proposta della Commissione, che ci auguriamo possa essere d'aiuto per orientarsi nella non facile lettura di questo strumento.

Alcuni spunti dai commenti dell'UNHCR sulla proposta modificata di rifusione della Direttiva

Procedure

Cominciamo dalla **scelta stessa di una Direttiva come strumento**. L'obiettivo della Direttiva Procedure, nella proposta di rifusione, è quello di "stabilire procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale" (art. 1). Ciò è in linea con la nuova base giuridica fornita dal **Trattato di Lisbona** (in particolare, **art. 78, § 2, lett. d TFUE**). Dunque, **procedure comuni, non più norme minime per le procedure**. Al contrario, nota l'UNHCR, la Direttiva è un atto giuridico che **lascia ampio margine di manovra** agli Stati in fase di recepimento nei rispettivi diritti interni. Se ciò era giusto allorché si trattava di stabilire "norme minime", è legittimo oggi dubitare della capacità di tale atto di raggiungere l'obiettivo dichiarato.

Meglio sarebbe stato, dunque, optare per un Regolamento, cioè un atto "forte", che non richiede recepimento nel diritto interno. L'opinione dell'UNHCR è che con un Regolamento non si sarebbe andati oltre le possibilità per l'Unione europea di agire, cioè non si sarebbero violati i due fondamentali principi di **sussidiarietà e di proporzionalità.**

L'UNHCR ritiene comunque che la nuova proposta della Commissione **"migliorerebbe significativamente** la qualità e l'efficienza dei sistemi di asilo e armonizzerebbe ulteriormente i livelli di protezione, in linea con l'obiettivo di creare un Sistema europeo comune di asilo". **Non mancano tuttavia i punti critici**, che sono dettagliatamente analizzati all'interno del rapporto, che contiene anche una serie di raccomandazioni.

In linea generale, riportiamo qui solamente come, secondo l'UNHCR, le disposizioni contenute nella nuova proposta **potrebbero "non essere ancora sufficienti"** per raggiungere l'obiettivo fissato dall'art. 78 TFUE, in quanto anche la proposta modificata contiene **clausole opzionali e spazio per la discrezionalità degli Stati** (traduzione ed enfasi nei virgolettati sono nostre).

La proposta modificata di rifusione della Direttiva Procedure

Come si sa, la **Direttiva Procedure** attualmente in vigore è uno strumento alquanto problematico e complicato, che in certi punti **fa davvero dubitare che si sia trattato di una pur minima armonizzazione**. Basti pensare all'ampio margine di discrezionalità che gli Stati hanno nello scegliere tra differenti tipi di procedura e nel derogare ai principi fondamentali e alle garanzie per i richiedenti asilo che la Direttiva stessa cerca di fissare. Ciò ha portato la Commissione europea, nella sua **relazione del 2010 sull'applicazione della Direttiva Procedure**, a dire che *"La presente valutazione conferma che alcune delle disposizioni e delle deroghe facoltative previste dalla direttiva hanno contribuito alla proliferazione di regimi divergenti nell'UE e che le garanzie procedurali variano in modo considerevole tra gli Stati membri"*

Ripubblicando lo schema che segue, che risale a qualche mese fa, cerchiamo di semplificare – per quanto possibile e senza alcuna pretesa di esaustività – la lettura della proposta modificata di rifusione della Direttiva Procedure, facendo riferimento **a cosa cambierebbe rispetto alla Direttiva attualmente in vigore**. Si consiglia dunque la lettura dello schema congiuntamente alla Direttiva 2005/85/CE. Nel leggere, si consiglia anche di tenere sempre presente che gli Stati erano (e rimangono) liberi di **introdurre o mantenere in vigore criteri più favorevoli**, purché ovviamente compatibili con la Direttiva.

L'obiettivo della nuova proposta è **semplificare e chiarire le norme** per renderle più compatibili con i diversi sistemi giuridici nazionali e per **aiutare gli Stati membri ad applicarle in modo economicamente efficace nelle rispettive situazioni specifiche**. Come nella proposta precedente, l'obiettivo generale resta quello di ottenere **procedure efficaci ed eque**. (Relazione della Commissione alla presentazione della proposta modificata, punto 3.1).

La proposta modificata contiene:

1) Capo I: Disposizioni generali

- *Obiettivo* (art. 1): viene eliminato il riferimento a "norme minime" e si parla di "procedure comuni";
- *Definizioni* (art. 2): viene inserita una definizione di "richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari" e di "domanda reiterata";
- *Ambito di applicazione* (art. 3): si estende l'ambito di applicazione della Direttiva a tutte le domande di **protezione internazionale**, non solo a quella per lo status di rifugiato. Si noti comunque che solo l'Irlanda prevedeva, al tempo della Relazione della Commissione del 2010, due procedure distinte, mentre tutti gli altri Stati avevano istituito una procedura unica, applicando dunque la Direttiva Procedure per determinare sia lo status di rifugiato, sia lo status di protezione sussidiaria. Inoltre, viene specificato che le domande presentate nelle **acque territoriali** ricadono nell'ambito di applicazione della Direttiva.
- *Autorità responsabili* (art. 4): gli Stati sono obbligati ad assicurare che

l'autorità responsabile per l'esame delle domande disponga di **mezzi appropriati, in particolare di personale competente**. A tal fine gli Stati predispongono formazioni iniziali e, se necessario, successive. Le possibilità di prevedere autorità differenti (cioè non specializzate) sono ridotte essenzialmente a due: decisioni in base al Regolamento Dublino II e procedure in frontiera.

- *Disposizioni più favorevoli* (art. 5)

2) Capo II: Principi fondamentali e garanzie

- *Accesso alla procedura* (art. 6): i richiedenti devono la avere la **effettiva domanda quanto prima**. Il tempo massimo che può intercorrere fra l'espressione dell'intenzione di presentare la domanda e la registrazione della stessa è di **72 ore, estensibile fino a 7 giorni lavorativi** in caso di un "numero elevato" di richieste
- *Domande presentate per conto di persone a carico o minori* (art. 7): contiene l'obbligo di informare in privato ciascun adulto a carico, prima della richiesta del consenso a che la domanda sia presentata anche per suo conto, delle relative conseguenze procedurali e del diritto di chiedere la protezione internazionale con domanda separata. Gli Stati Membri hanno poi l'obbligo di provvedere affinché il minore abbia il diritto di presentare domanda di protezione internazionale per proprio conto.
- *Informazione e consulenza ai valichi di frontiera e nei centri di trattenimento* (art. 8): obbligo di assicurare che in frontiera, come nei centri di trattenimento, **siano disponibili informazioni sulla possibilità di chiedere protezione internazionale**, nonché di prevedere servizi di **interpretariato** nella misura necessaria per agevolare l'**accesso alla procedura** in tali luoghi.
- *Diritto a rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda* (art.9)
- *Criteri applicabili all'esame delle domande* (art.10): chiarisce che l'esame della domanda deve riguardare, in primo luogo, il possibile riconoscimento dello status di rifugiato e, in caso negativo, se il richiedente sia ammissibile alla protezione sussidiaria. E' previsto poi l'obbligo per gli Stati di assicurare istruzioni al personale delle autorità accertanti, nonché la possibilità di consultare **esperti**, laddove necessario, su aspetti particolari come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori. Gli Stati devono poi prevedere norme relative alla **traduzione dei documenti** pertinenti ai fini dell'esame delle domande.
- *Criteri applicabili alle decisioni* (art. 11): è specificato che le motivazioni di f atto e di diritto nonché l'informazione per iscritto sui mezzi per l'impugnazione sono **obbligatorie in caso di diniego** della protezione internazionale. Si prevede poi un'eccezione alla possibilità generalmente concessa agli Stati di prendere una singola decisione per tutte le persone a carico, nel caso in cui ciò comporterebbe rischi per una persona, soprattutto nei casi di persecuzione per motivi di genere, orientamento sessuale, identità di genere e/o età.
- *Garanzie per i richiedenti protezione internazionale* (art. 12): il richiedente deve essere informato in una lingua che "**capisce o che è ragionevole supporre possa capire**" (non più solo "che è ragionevole supporre possa capire"). Contrariamente alla prima proposta della Commissione, nella proposta modificata si prevede inoltre l'**obbligo di informare il richiedente anche delle conseguenze di un ritiro** esplicito o implicito della domanda. È poi previsto che al richiedente non sia negato (si noti l'infelice formulazione al negativo): i) la possibilità di comunicare (oltre che con l'UNHCR) anche con altre organizzazioni che prestino assistenza o consulenza legale; ii) l'accesso alle **informazioni sul Paese di origine** che l'autorità accertante prende in considerazione al f ine di prendere una decisione sulla domanda.
- *Obblighi dei richiedenti protezione internazionale* (art. 13): obbligo per gli Stati di imporre ai richiedenti di cooperare con le autorità competenti ai f ini dell'accertamento dell'identità e di altri elementi essenziali.
- *Colloquio personale* (art. 14): le possibilità di omettere il colloquio personale del richiedente si riducono essenzialmente a: i) l'autorità accertante è in grado di prendere una **decisione positiva riguardo allo status di rifugiato**, basandosi sulle prove acquisite; ii) l'autorità accertante reputa che il richiedente asilo sia **incapace o non sia in grado** di sostenere un colloquio personale. Quando un richiedente presenta domanda di protezione internazionale a nome di persone a suo carico, **ciascun adulto interessato deve avere la possibilità di sostenere un colloquio personale**.
- *Criteri applicabili al colloquio personale* (art. 15): obbligo di assicurare che la persona che tiene il colloquio abbia la competenza per tenere in considerazione anche il **genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità** del richiedente. Laddove possibile, deve trattarsi di una persona dello stesso sesso del richiedente (se così richiesto). Si prevede poi l'obbligo di **selezionare un interprete competente** e, laddove possibile, dello stesso sesso del richiedente (se così richiesto).
- *Contenuto del colloquio personale* (art. 16): l'autorità accertante deve assicurare che al richiedente sia data una **congrua possibilità di presentare gli elementi necessari a motivare la domanda** e, in particolare, l'opportunità di **spiegare l'eventuale assenza di elementi e/o le eventuali incoerenze o contraddizioni delle sue dichiarazioni**.
- *Verbale e registrazione del colloquio personale* (art. 17): il verbale deve

essere **accurato e contenere tutti gli elementi sostanziali**. E' prevista la possibilità per gli Stati Membri di disporre la **registrazione sonora o audiovisiva del colloquio personale**. Il richiedente deve avere l'opportunità di formulare osservazioni e/o fornire chiarimenti prima della decisione.

- *Perizie mediche* (art.18): è previsto l'obbligo per gli Stati di **consentire al richiedente di sottoporsi a visita medica** per presentare all'autorità accertante un certificato medico a sostegno delle dichiarazioni rilasciate circa le persecuzioni o i danni gravi subiti. Qualora abbia motivi per credere che il richiedente non abbia la capacità o abbia una capacità limitata di sostenere un colloquio a causa di disturbi post-traumatici da stress, delle persecuzioni o dei gravi danni subiti, l'autorità accertante **dispone che sia effettuata una visita medica con il consenso del richiedente**. Gli Stati devono poi stabilire **regole e modalità di identificazione e documentazione di sintomi di tortura e altre forme di violenza fisica, sessuale o psicologica** e devono provvedere affinché le persone che conducono i colloqui ricevano una **formazione diretta a riconoscere i sintomi della tortura** e i problemi medici che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio.
- *Informazioni giuridiche e procedurali gratuite nelle procedure di primo grado* (art. 19): si stabilisce l'obbligo per gli Stati di **fornire gratuitamente ai richiedenti informazioni giuridiche e procedurali nelle procedure di primo grado di cui al capo III** (dunque non nelle procedure di revoca), incluso come minimo le informazioni sulla procedura con riguardo alla situazione particolare del richiedente e la spiegazione dei motivi di fatto e di diritto in caso di decisione negativa.
- *Assistenza e rappresentanza legali gratuite nelle procedure di ricorso* (art. 20): obbligo per gli Stati di disporre che, su richiesta, siano concesse assistenza e rappresentanza legali gratuite **nelle procedure di ricorso** (e facoltà di fornirle anche nelle procedure di primo grado).
- *Condizioni per le informazioni giuridiche e procedurali gratuite e l'assistenza e la rappresentanza legali gratuite* (art. 21): possibilità che a fornirle siano organizzazioni non governative, **funzionari governativi o servizi statali specializzati**.
- *Diritto all'assistenza e alla rappresentanza legali in ogni fase della procedura* (art.22)
- *Ambito di applicazione dell'assistenza e della rappresentanza legali* (art. 23)
- *Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari* (art. 24): obbligo per gli Stati di provvedere affinché i **richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari siano identificati in tempi congrui**. Gli Stati devono poi adottare le misure appropriate affinché a queste persone (anche qualora identificate come tali solo in una fase successiva della procedura) siano concessi il **tempo sufficiente e il sostegno necessario** per presentare gli elementi della domanda nel modo più completo possibile e con tutti gli elementi probatori a disposizione. Qualora l'autorità accertante ritenga che il richiedente abbia subito torture, stupri o altre f orme gravi di violenza, **non si applicano le procedure accelerate**.
- *Garanzie per i minori non accompagnati* (art. 25): obbligo per gli Stati di provvedere affinché il **rappresentante partecipi al colloquio con facoltà di porre domande o formulare osservazioni**. Gli Stati hanno poi la possibilità di astenersi dal nominare un rapresentante solo qualora il minore non accompagnato raggiungerà presumibilmente l'età di 18 anni prima della decisione in primo grado (attualmente questa possibilità è prevista anche qualora il minore possa disporre gratuitamente di un avvocato ovvero qualora sia o sia stato sposato). I minori non accompagnati hanno diritto a ricevere gratuitamente le informazioni giuridiche e procedurali previste dall'art. 19 **anche nelle procedure di revoca della protezione internazionale**. Viene specificato poi che le visite mediche per accertare l'età del minore non accompagnato sono effettuate, **nel pieno rispetto della dignità della persona e con i metodi meno invasivi**, laddove, in base a sue dichiarazioni generali o altri elementi probatori, gli Stati membri continuino a nutrire dubbi circa l'età. **Se tali dubbi persistono dopo la visita medica, gli Stati membri considerano il richiedente un minore**.
- *Trattenimento* (art.26): i motivi e le condizioni del trattenimento nonché le garanzie per i richiedenti protezione internazionale trattenuti sono conformi alla proposta "Direttiva Accoglienza".
- *Procedura in caso di ritiro della domanda* (art. 27)
- *Procedura in caso di ritiro implicito della domanda o di rinuncia ad essa* (art.28): in caso di ritiro implicito della domanda gli Stati devono provvedere o la sospensione della stessa ovvero il rigetto. Quest'ultimo tuttavia è possibile **solo laddove l'autorità accertante giudichi la domanda infondata in base a un adeguato esame del merito** della stessa **e in seguito a un colloquio personale**. Al richiedente la cui domanda è stata sospesa **deve comunque essere garantito** (**almeno per un anno**) il diritto di chiedere la riapertura del suo caso o di presentare una nuova domanda che non sarà considerata come domanda reiterata.
- *Ruolo dell'UNHCR* (art.29)
- *Raccolta di informazioni sui singoli casi* (art.30)

3) Capo III: Procedure di primo grado

SEZIONE I

- *Procedure di esame* (art. 31): la procedura deve **concludersi entro sei**

mesi dalla data di presentazione della domanda, salva la **possibilità per gli Stati di prorogare il termine per un periodo massimo di ulteriori sei mesi** se il caso in questione comporta questioni complesse in f atto e in diritto, ovvero in caso di contemporanea richiesta di protezione internazionale da parte di un gran numero di persone, ovvero qualora il ritardo possa essere chiaramente attribuito al richiedente. È prevista poi la possibilità di rimandare (**in questo caso senza limiti**) la conclusione della procedura in caso di **"situazione incerta" nel paese di origine** che sia presumibilmente temporanea e che non renda ragionevole attendere una decisione entro i termini fissati.

Si distingue poi fra la possibilità per gli Stati di **"esaminare in via prioritaria"** e di **"prevedere una procedura di esame accelerata"**. In particolare, è possibile un **esame in via prioritaria** a) qualora la domanda sia verosimilmente fondata; b) qualora il richiedente sia vulnerabile (ai sensi della Direttiva Accoglienza), specie se si tratta di un minore non accompagnato; c) in altri casi, salvo quelli per cui è possibile un esame accelerato. Una **procedura di esame accelerata** è invece possibile in un numero di casi (7) **sensibilmente inferiore** rispetto a quanti (15) ne prevede l'attuale Direttiva 2005/85/CE.

Comunque, gli Stati devono stabilire **termini ragionevoli** per l'adozione della decisione in primo grado in questi casi, che garantiscano un esame adeguato e completo.

- *Domande infondate* (art. 32)

SEZIONE II

- *Domande inammissibili* (art. 33): viene chiarito che la lista di ragioni per cui gli Stati possono considerare una domanda inammissibile (e dunque non procedere ad un esame nel merito) è esaustiva. Una domanda reiterata può essere ritenuta inammissibile qualora non siano emersi o non siano stati presentati dal richiedente elementi o risultanze nuovi.
- *Norme speciali in ordine al colloquio sull'ammissibilità* (art. 34): obbligo per gli Stati Membri di organizzare un colloquio personale con il richiedente sull'ammissibilità della domanda, prima di prendere una decisione in proposito (ma possibilità di deroga in caso di domanda reiterata).

SEZIONE III

- *Concetto di Paese di primo asilo* (art. 35): si prevede l'obbligo per gli Stati di **autorizzare il richiedente a impugnare** l'applicazione del concetto di Paese di primo asilo relativamente alle sue condizioni specifiche.
- *Concetto di Paese di origine sicuro* (art. 36): viene eliminato integralmente l'art. 29 dell'attuale Direttiva ("Elenco comune minimo di Paesi terzi considerati Paesi di origine sicuri"), i cui paragraf i 1 e 2 erano già stati annullati da una **sentenza della Corte di Giustizia UE** (C-133/06, Parlamento europeo c. Consiglio, del 6 Maggio 2008) per motivi legati alla procedura di adozione della **lista minima comune di Paesi terzi considerati Paesi di origine sicuri**.
- *Designazione nazionale dei Paesi terzi quali Paesi di origine sicuri* (art. 37): è eliminata la possibilità per gli Stati di designare anche **solo una parte di un Paese come sicuro**. È introdotto l'obbligo per gli Stati di provvedere affinché la situazione nei paesi terzi designati sicuri **sia oggetto di revisione periodica**.
- *Concetto di Paese terzo sicuro* (art. 38): si introduce una condizione ulteriore per poter applicare il concetto di Paese terzo sicuro, cioè l'**assenza di un rischio di danno grave** come def inito dalla "Direttiva Qualifiche". Si specifica poi che l'applicazione del concetto di Paese terzo sicuro deve consentire al richiedente l'impugnazione, a motivo del f atto che quel Paese terzo **non è sicuro nel suo caso specifico**. Al richiedente deve essere data inoltre la possibilità di **contestare l'esistenza di un legame con il paese terzo**.
- *Concetto di Paese terzo europeo sicuro* (art. 39): si elimina il rif erimento all'elenco comune di Paesi terzi europei considerati paesi terzi sicuri, **già annullato dalla sentenza della Corte di Giustizia UE menzionata sopra**. Viene eliminato anche il rif erimento esclusivo alla Convenzione di Ginevra per quanto riguarda il rispetto del principio di non-refoulement, che è previsto anche da altri Trattati internazionali. E' inserito poi l'obbligo per gli Stati Membri di **informare la Commissione** sui Paesi ai quali è applicato il concetto in questione.

SEZIONE IV

- *Domande reiterate* (art. 40): si specif ica che se, a seguito dell'esame preliminare condotto per accertare se siano emersi o siano stati addotti dal richiedente elementi o risultanze nuovi, una domanda reiterata non è sottoposta a ulteriore esame, **essa è considerata inammissibile**.

  Si precisa poi che le ulteriori dichiarazioni o domande reiterate f atte da un richiedente sottoposto a decisione di trasferimento ai sensi del "Regolamento Dublino II" nello Stato che provvede al trasferimento, **sono esaminate dallo Stato membro competente**.
- *Norme specifiche in caso di rifiuto o inammissibilità* (art. 41): se una persona presenta una nuova domanda di protezione internazionale nello stesso Stato membro, dopo una decisione definitiva che considera inammissibile una domanda reiterata o dopo una decisione definitiva che respinge una precedente domanda reiterata in quanto infondata, gli Stati possono: i) am-

mettere una **deroga al diritto di rimanere nel territorio** (nel rispetto del divieto di refoulement); ii) prevedere che la procedura d'esame sia **accelerata** (anche in deroga ai termini normalmente applicabili alle procedure accelerate).

- *Norme procedurali* (art. 42): è eliminata la possibilità per gli Stati di obbligare il richiedente a presentare le nuove informazioni entro un determinato termine dopo che ne è venuto in possesso (prevista dall'attuale art. 34 § 2 lett.b).

SEZIONE V

- *Procedure di frontiera* (art. 43): possibilità per gli Stati di prevedere procedure, **conformi ai principi fondamentali e alle garanzie** di cui al capo II della Direttiva, per decidere alla f rontiera o nelle zone di transito: i) sull'ammissibilità di una domanda, ai sensi dell'art. 33, ivi presentata; e/o ii) sul merito di una domanda nell'ambito di una procedura accelerata a norma dell'articolo 31 § 6.
  E' eliminata la possibilità (prevista dall'attuale art. 35 § 2) per gli Stati di mantenere in vigore disposizioni in deroga ai principi fondamentali e alle garanzie di cui al capo II della Direttiva.

4) Capo IV – Procedure di revoca dello status di protezione internazionale.

- Revoca dello status di protezione internazionale (art. 44): la procedura di revoca è allargata anche allo **status di protezione sussidiaria**.
- Norme procedurali(art. 45): possibilità per gli Stati di disporre che lo status decada per legge se il beneficiario di protezione internazionale è divenuto loro **cittadino**. Fra le fonti da cui ottenere informazioni è inserito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo.

5) Capo V - Procedure di impugnazione

- *Diritto a un ricorso effettivo* (art. 46): obbligo per gli Stati Membri di riconoscere alle persone ammesse alla protezione sussidiaria il diritto a un ricorso effettivo avverso la decisione di ritenere infondata la domanda in relazione allo status di rifugiato. Obbligo per gli Stati di assicurare che il ricorso effettivo preveda l'esame completo degli **elementi di fatto e di diritto, compreso l'esame ex nunc delle esigenze di protezione internazionale** ai sensi della Direttiva Qualifiche, quanto meno nei procedimenti dinanzi al giudice di primo grado. I termini per l'esercizio da parte del richiedente del diritto a un ricorso effettivo devono essere **ragionevoli e non devono rendere eccessivamente difficile o impossibile l'accesso dei richiedenti a un ricorso effettivo**. Si noti che la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'UE *Samba Diouf* ha affermato che "un termine di ricorso di quindici giorni non sembra, in via di principio, materialmente insufficiente per la preparazione e la presentazione di un ricorso, e appare ragionevole e proporzionato rispetto ai diritti e agli interessi in oggetto" (C-69/10 del 28 luglio 2011, § 67) anche se spetta naturalmente ai giudici nazionali stabilire se tale termine può essere proporzionato nel caso specifico. In linea con la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla nozione di "rimedio effettivo", gli Stati devono autorizzare i richiedenti a **rimanere nel loro territorio fino alla scadenza del termine entro il quale possono esercitare il loro diritto a un ricorso effettivo** oppure, se tale diritto è stato esercitato entro il termine previsto, **in attesa dell'esito del ricorso**. Sono previste però alcune eccezioni all'effetto sospensivo del ricorso, qualora sia stata adottata una decisione di ritenere infondata la domanda a seguito di una procedura di esame accelerata, o una decisione di ritenere inammissibile la domanda i) perché un altro Stato Membro ha già riconosciuto lo status di rifugiato al richiedente ovvero ii) in caso di domanda reiterata. In tali casi, **il giudice è comunque competente a decidere**, su istanza del richiedente o d'uf f icio, se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro. In attesa di tale decisione, gli Stati **devono autorizzarne la permanenza sulterritorio**.

6) Capo VI – Disposizioni generali e finali

- *Impugnazione da parte delle autorità pubbliche* (art. 47)
- *Riservatezza* (art.48)
- *Cooperazione* (art.49)
- *Relazioni* (art. 50)
- *Recepimento* (art. 51): per quanto riguarda l'obbligo di concludere la procedura entro sei mesi dalla data di presentazione della domanda, gli Stati avranno a disposizione altri 3 anni, dopo la scadenza del termine – generalmente biennale – *per il recepimento della nuova Direttiva* (o, meglio, delle disposizioni che modificano nella sostanza la Direttiva attuale), per conformarsi a tale previsione.
- *Disposizioni transitorie* (art. 52)
- *Abrogazione* (art. 53)
- *Entrata in vigore* (art. 54)
- *Destinatari* (art. 55)

LA PROCEDURA PER IL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Scheda pratica tratta dalla Guida all'orientamento legale dei cittadini stranieri di Caritas Italiana

Definizioni
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 fuori del paese di cui è cittadino e non può, o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo paese; oppure che, non avendo una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza

Stando a quanto contenuto nell'articolo 1 della Convenzione di Ginevra, può quindi definirsi **rifugiato**, o richiedere il riconoscimento di questo particolare status, lo straniero che ritenga di subire, di aver subito, o ancora, di poter subire persecuzioni, nel proprio Stato di appartenenza, a causa di un motivo riconducibile alla propria condizione sociale, politica o etnica.
La persona ammissibile alla **protezione sussidiaria** è invece colui che *"non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno e non può, o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese"*.
Seppure non ancora attuato con legge ordinaria, ricordiamo che l'art. 10 comma 3 della Costituzione Italiana attribuisce il **diritto d'asilo** a *"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"*.
Poiché il nostro Paese non ha ancora provveduto all'elaborazione di un adeguato e completo testo normativo, l'unica procedura in vigore è quella relativa al riconoscimento della protezione internazionale.

Normativa italiana in materia di accesso e riconoscimento della protezione internazionale[2]
Le principali fonti in materia di riconoscimento dello status di rifugiato sono:

1. **Convenzione relativa allo status dei rifugiati** adottata a Ginevra il 28 luglio 1951;
2. **Regolamento (CE) n. 343/2003** del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo;
3. **Decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140** "Attuazione alla direttiva 2003/9/CE sulle norme minime di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri";
4. **Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251** "Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta";
5. **Decreto Legislativo 28 gennaio 2008 n. 25**, già modificato dal **Decreto Legislativo 3 ottobre 2008, n. 159** e dalla **Legge 15 luglio 2009 n. 94**, "Attuazione della direttiva europea 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato".

Domanda di protezione internazionale
Richiamando la definizione di status di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra, sono considerati persecutori, ai sensi del DLgs 251/07, quegli atti compiuti nei confronti del richiedente e riconducibili a:
motivi di razza – quando sono conseguenza di considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico;
motivi di religione – quando si riferiscono, in particolare, alle convinzioni teiste, non teiste e ateiste, alla partecipazione o all'astensione da riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché alle forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;
motivi di nazionalità – non riferiti esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma, più in particolare, all'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, a comuni origini geografiche o politiche o all'affinità del richiedente con la popolazione di un altro Stato;
motivi di appartenenza ad un particolare gruppo sociale – si intende per gruppo sociale quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata, oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società

circostante. In funzione della situazione nel Paese d'origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana;

motivi di opinione politica – quando si riferiscono, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

Gli atti di persecuzione, inoltre, dovranno essere **sufficientemente gravi da rappresentare una violazione dei diritti fondamentali dell'uomo**, oppure, essere l'insieme di più misure *"il cui impatto sia sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo"*[3]. Per una migliore comprensione, nel testo normativo vengono elencate alcune delle forme che questi atti di persecuzione potrebbero assumere ovvero: atti di violenza fisica o psichica compresa la violenza sessuale; provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori o posti in essere in maniera discriminatoria; azioni giudiziarie o sanzioni penali conseguenti al rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare un crimine o un reato; atti diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

La nozione di "danno grave" contraddistingue la c.d. **"protezione sussidiaria", riconosciuta laddove il richiedente sia in grado di dimostrare il "rischio effettivo di subire un danno grave"**. Per "danno grave" si intendono i seguenti atti: la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; la tortura o qualsiasi altra forma di pena o trattamento inumano e degradante; la minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale[4].

In entrambe le circostanze, gli atti di persecuzione o di danno grave possono essere posti in essere dai seguenti soggetti: lo Stato; i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; i soggetti non statuali ma solo se i precedenti organismi, comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire loro protezione. Di contro, nella valutazione della domanda di protezione internazionale, occorre verificare se nei confronti del richiedente, prima della sua fuga, potevano essere adottate misure per impedire le persecuzioni e il danno grave, da parte dello Stato, dei partiti o delle organizzazioni, comprese quelle internazionali che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.

Avvio della procedura e attività della questura

Il richiedente presenta personalmente la **domanda di protezione internazionale** presso le autorità di frontiera al momento del suo ingresso nel territorio nazionale. La domanda può essere presentata anche presso la Questura territorialmente competente. In questo caso, la competenza verrà determinata dal luogo in cui il cittadino straniero ha stabilito la sua dimora. All'atto della presentazione della domanda, l'ufficio di polizia che la riceve (presso la frontiera o la questura territoriale), consegna un **opuscolo informativo**, contenente, tra l'altro, le informazioni **sulle condizioni di accoglienza** e sulle prestazioni sanitarie, nonché le indicazioni sulle fasi della procedura, ed i recapiti dell'UNHCR e delle organizzazioni di tutela.

Non è previsto un termine entro e non oltre il quale il cittadino straniero deve presentare la domanda di protezione internazionale. Pertanto, la presentazione tardiva non deve essere motivo di esclusione della domanda[5].

Se la richiesta è stata presentata presso l'ufficio di polizia di frontiera, il richiedente viene inviato presso la questura competente che ha il compito di:

a. redigere il verbale e rilasciarne copia insieme ai documenti eventualmente allegati;
b. avviare le procedure di **determinazione dello Stato competente** ai sensi del Regolamento CE 343/2003;

L'ufficio del Ministero dell'interno denominato "**Unità Dublino**" ha il compito di avviare l'istruttoria per individuare la competenza sulla domanda di protezione internazionale, al termine della quale viene emesso un provvedimento contro il quale il richiedente può proporre ricorso entro 60 giorni dalla sua notifica e presso il Tribunale Regionale del Lazio. Lo Stato italiano può dichiararsi comunque competente a decidere di una domanda di protezione internazionale, in deroga al Regolamento CE 343/2003, qualora il richiedente sia accolto in un C.A.R.A. o trattenuto in un C.I.E.

---

c. verificare i presupposti per l'applicazione delle procedure di **accoglienza** nei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo previste dal d. lgs 25/08, di **trattenimento** nel Centro di Identificazione ed Espulsione e di **accoglienza** del Sistema di Protezione e Accoglienza denominato SPRAR, così come previsto dal d. lgs. 140/05;
d. rilasciare l'**attestato nominativo** o il **permesso di soggiorno**. L'attestato verrà rilasciato a quanti sono accolti o trattenuti nei centri predisposti a tale fine, mente il pds, che avrà una durata di tre mesi e sarà rinnovabile fino alla definizione della procedura, verrà rilasciato negli altri casi.

Al Prefetto invece, nelle more della procedura, può spettare il compito di stabilire *"un luogo di residenza o un'area geografica dove i richiedenti asilo possano circolare"*. In questo caso, nel tentativo di *"evitare il rischio di dispersione dei*

richiedenti sul territorio", è il Questore che, anche a seguito delle segnalazioni delle Commissioni territoriali, dovrà e potrà segnalare al Prefetto i casi che ritiene rientrino in questa categoria. Successivamente il Prefetto potrà emettere il p**rovvedimento di limitazione geografica** e comunicarlo alla Questura competente in riferimento al domicilio del richiedente[6].

La precedente procedura, introdotta dalle modifiche della legge 189/02, prevedeva due ipotesi di trattenimento che venivano poste in essere in relazione a condizioni oggettive e soggettive che gli uffici di polizia rilevavano al momento in cui il richiedente asilo presentava la domanda. Il trattenimento aveva così luogo presso il Centro di Identificazione o, in ipotesi più limitate, presso il CIE (già CPTA). Con l'introduzione della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, decade l'ipotesi di trattenimento nel Centro di Identificazione a favore di una procedura di "prima ed immediata accoglienza" che non sostituisce quella introdotta dal D.lgs. 140/05, di cui si parlerà in seguito, e che prevede comunque **l'invio presso strutture notevolmente capienti, denominate "Centro di Accoglienza per Richiedenti asilo – C.A.R.A."**, che possono ospitare un numero considerevole di persone, non appena la domanda è stata introdotta.

L' accoglienza nei C.A.R.A.

La questura può disporre che il richiedente venga temporaneamente accolto presso un **Centro di Accoglienza per Richiedente Asilo** nei seguenti casi:

1. quando occorre verificare o determinare la nazionalità o l'identità, qualora questi non sia in possesso di documenti di viaggio o di identità o gli stessi siano ritenuti o dichiarati falsi;
2. quando il richiedente ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo alla frontiera o subito dopo;
3. quando il richiedente ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare.

Nel primo caso, la durata dell'accoglienza è limitata al tempo strettamente necessario per l'identificazione e comunque per non più di 20 giorni. Nelle altre ipotesi di accoglienza, invece, il richiedente è ospitato nel centro per il tempo necessario alla definizione della procedura di riconoscimento e comunque per un periodo non superiore a 35 giorni. Scaduti i termini dell'accoglienza, il richiedente riceverà il permesso di soggiorno per richiesta asilo (laddove la procedura di riconoscimento della protezione internazionale non sia terminata) della durata di tre mesi, rinnovabile fino alla definizione della domanda.

Il richiedente può uscire dal Centro nelle ore diurne ed eventualmente allontanarsi per un tempo maggiore per rilevanti motivi personali o per motivi legati all'esame della domanda. In questo caso, occorre richiedere al Prefetto un permesso temporaneo di uscita.

L'UNHCR, gli avvocati, gli organismi e gli enti di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore possono fare ingresso nel C.A.R.A. previa autorizzazione del Ministero dell'interno.

Il trattenimento nel C.I.E.

Il trattenimento presso i **Centri di Identificazione ed Espulsione** viene previsto nei seguenti casi:

1. quando il richiedente si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1 paragrafo F della Convenzione di Ginevra[7] ;
2. quando il richiedente è stato condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'art. 380, commi 1 e 2 c.p.p., o per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento di minori da impiegare in attività illecite;
3. quando il richiedente è già destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento.

L'UNHCR, gli avvocati, gli organismi e gli enti di tutela dei rifugiati con esperienza consolidata nel settore possono fare ingresso nel CPTA previa autorizzazione del Ministero dell'interno.

Disposizioni sull'accoglienza ed il trattenimento nel CARA e nel CIE

A disporre l'accoglienza o il trattenimento presso i Centri di cui sopra, è competente non solo la questura nel cui territorio insiste il Centro, ma anche le altre questure d'Italia, laddove a seguito della presentazione di una domanda di asilo vengano rilevate le ipotesi previste per l'accoglienza o per il trattenimento.

La procedura può essere così semplificata nei modi che seguono:

a. se il Richiedente fa ingresso nel territorio nazionale attraverso una frontiera situata in un'area nella cui giurisdizione è presente un C.A.R.A., laddove ricorrano i motivi di accoglienza, sarà inviato presso quella struttura corrispondente;
b. se il Richiedente fa ingresso nel territorio nazionale attraverso una frontiera situata in un'area in cui non è prevista o non è stata ancora disposta l'apertura di un C.A.R.A. (ad es. Ancona), qualora ricorrano i motivi di accoglienza, sarà comunque inviato in uno dei predetti centri;

Naturalmente il criterio deve essere adoperato anche per le disposizioni circa il trattenimento obbligatorio presso un C.I.E.

Commissione territoriale e determinazione della competenza

L'organo competente ad esaminare la domanda di protezione internazionale è la **Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale**. Attualmente sono presenti sul Territorio Nazionale italiano 10 Commissioni Territoriali[8]:

GORIZIA: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige;

MILANO: con competenza a decidere sulle domande presentate nella regione Lombardia;

ROMA: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle regioni Lazio, Sardegna, Toscana, Umbria;

FOGGIA: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle province di Foggia e Barletta-Andria-Trani;

SIRACUSA: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle province di Siracusa, Ragusa, Caltanissetta, Catania;

CROTONE: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle regioni Calabria e Basilicata;

TRAPANI: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle province di Agrigento, Trapani, Palermo, Messina, Enna;

BARI: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle province di Bari, Brindisi, Lecce e Taranto;

CASERTA: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle regioni Campania, Molise; Marche, Abruzzo;

TORINO: con competenza a decidere sulle domande presentate nelle regioni Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna.

Un'ulteriore criterio per determinare la competenza della Commissione esaminatrice è individuabile nel **luogo in cui è situato il C.A.R.A. o il C.I.E. o il Centro di Accoglienza - SPRAR** in cui è accolto il Richiedente asilo, mentre, nel caso in cui non sussistono ipotesi di trattenimento e/o accoglienza, sarà competente ad istruire la domanda di asilo la Commissione che si trova nella circoscrizione territoriale in cui è stata presentata.

Le Commissioni territoriali sono nominate con Decreto del Ministro dell'interno su proposta del Ministro dell'interno e sono composte da:

a. un funzionario di carriera prefettizia, con la carica di presidente;
b. un funzionario di Polizia di Stato;

c. un rappresentante dell'ente territoriale designato dalla conferenza Stato–città e autonomie locali;
d. un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR).

La Commissione territoriale può essere integrata da un funzionario del Ministero degli affari esteri laddove flussi particolari di richiedenti la protezione internazionale richiedano elementi di valutazione riconducibili al contesto politico – sociale del Paese di provenienza, per competenza, propri del Ministero degli affari esteri.

L'esame della domanda di protezione internazionale

La Commissione territoriale, ricevuta la domanda di protezione internazionale da parte della questura competente, convoca il richiedente entro 30 giorni dal ricevimento e decide entro i successivi 3 giorni feriali, tranne nei casi in cui è necessario acquisire ulteriori elementi. In questo caso, la procedura viene sospesa temporaneamente, ed il richiedente e la questura competente vengono informati del ritardo. Il richiedente viene ascoltato entro 7 giorni dal ricevimento della domanda quando il richiedente è trattenuto nel C.I.E., e la decisione viene adottata entro i 2 giorni successivi all'audizione (salvo sospensione).

Anche in questa fase, se la Commissione sospende la procedura per raccogliere ulteriori informazioni, il richiedente può inviare materiale o documentazione utile o sopravvenuta, poiché è autorizzato a farlo in ogni fase del procedimento.

Il minore non accompagnato

Quando a presentare la domanda di protezione internazionale è un **minore non accompagnato**, ovvero una persona di età inferiore ai 18 anni entrato nel territorio nazionale senza essere accompagnato da una persona adulta in qualità di genitore o tutore, la questura è tenuta a sospendere la procedura ed informare le autorità competenti, ovvero il Tribunale per i minorenni, il Giudice Tutelare per l'apertura della tutela e la nomina del tutore, il Comitato per i minori stranieri.

L'esistenza di dubbi in ordine all'età del minore può comportare l'esigenza di far sottoporre il minore stesso ad una serie di accertamenti medico-sanitari non invasivi. La procedura di verifica dell'età del minore richiedente può essere richiesta in ogni fase della procedura, e previo consenso del minore stesso o del suo rappresentante legale.

Vista la natura dell'accertamento, il minore deve essere informato del tipo di procedura a cui verrà sottoposto e degli eventuali esiti della stessa, della possibilità che la sua età può essere determinata attraverso visita medica, sul tipo di visita e sulle conseguenze della visita ai fini dell'esame della domanda. In ogni caso, il minore

può rifiutarsi di essere sottoposto alle visite mediche senza che questo pregiudichi l'accoglimento della domanda o l'adozione della decisione.
Una volta nominato il tutore e sentito il minore, la procedura può essere riattivata con i relativi provvedimenti sull'accoglienza. La questura, infatti, una volta presentata la domanda di protezione informa immediatamente il Servizio centrale per l'inserimento del minore in una delle strutture predisposte per l'accoglienza di questa categoria di richiedenti dandone immediata comunicazione al Tribunale per i minorenni ed al Giudice tutelare. In mancanza di posti all'interno di queste strutture, il minore viene temporaneamente ospitato nel comune dove si trova.

I minori non accompagnati non possono essere trattenuti presso i C.I.E. o accolti presso un C.A.R.A.

L'esame prioritario della domanda di protezione internazionale
La domanda di protezione internazionale può essere esaminata in via prioritaria quando:
1. è palesemente fondata;
2. il richiedente è un minore, un disabile, un anziano, una donna in stato di gravidanza, un genitore singolo con figli minori, una persona che ha subito torture, stupri o altre forme di violenza psicologica, fisica o sessuale[9];
3. è presentata da un richiedente accolto in un C.A.R.A. o trattenuto in un C.I.E.[10]

La Commissione può invece decidere di omettere l'audizione, quando ritiene che la domanda possa essere comunque accolta, valutando la documentazione raccolta e depositata, le dichiarazioni rese per iscritto dal richiedente, i fatti che riguardano il Paese d'origine. Analogo provvedimento può essere preso qualora una struttura sanitaria dichiari in un certificato medico che la persona non può sostenere il colloquio.

Audizione del Richiedente e svolgimento del colloquio
In entrambe le procedure di riconoscimento, prima, durante, e dopo lo svolgimento dell'audizione, al Richiedente sono assicurate le seguenti garanzie procedurali:
a. **Convocazione**: è comunicata all'interessato, presso il domicilio eletto, tramite la Questura territorialmente competente. Se il Richiedente asilo è ospite in un Centro di accoglienza, la comunicazione sarà effettuata presso il Centro stesso.
b. **Irreperibilità del Richiedente**: nel caso in cui il richiedente non si presenti all'audizione poiché la questura non ha provveduto alla notifica della convocazione, la Commissione convoca nuovamente il richiedente entro 10 giorni dalla cessazione della causa che ha impedito lo svolgimento dell'audizione. Se il richiedente accolto nel CARA si è allontanato senza un giustificato motivo, la Commissione territoriale può decidere in ordine alla domanda di riconoscimento della protezione internazionale anche senza la presenza del richiedente, sulla base della documentazione disponibile e di quanto dichiarato in sede di verbalizzazione.
c. **Rinvio audizione**: qualora le condizioni di salute del richiedente asilo siano precarie, se adeguatamente certificate, possono costituire un valido motivo per ottenere il rinvio dell'audizione.
d. **Tutela privacy**: vengono prese tutte le misure necessarie a garantire la riservatezza dei dati che riguardano l'identità e le dichiarazioni del Richiedente asilo, inoltre l'audizione si svolge in seduta non pubblica. Può essere ammesso al colloquio il personale di sostegno qualora il richiedente sia portatore di particolari esigenze così come stabilito nel D.Lgs. 140/05.
e. **Traduzione**: è garantita la presenza di un interprete della sua lingua o di una lingua a lui comprensibile.
f. **Assistenza legale**: il richiedente asilo ha la facoltà di farsi assistere da un avvocato.
g. **Deposito ulteriori documenti e fascicolo di parte**: in ogni fase del procedimento possono essere inviate memorie e documentazioni inerenti l'istanza di riconoscimento.
h. **Verbalizzazione**: dalle dichiarazioni rese dal richiedente asilo si redige un verbale che gli viene consegnato immediatamente, al termine dell'audizione (prima della consegna il verbale viene letto nella lingua del richiedente e firmato da questi).
i. **Traduzione del provvedimento di diniego**: il provvedimento deve essere tradotto e deve indicare le modalità di impugnazione.
j. **Richiesta asilo di un minore**: l'audizione del minore viene disposta dalla Commissione territoriale alla presenza della persona che esercita la patria potestà, ovvero del genitore se trattasi di minore accompagnato, e del tutore se si tratta di un minore non accompagnato.
k. **Accesso atti**: al richiedente, al suo eventuale legale rappresentante ed al suo avvocato, è garantito l'accesso a tutte le informazioni relative alla procedura nel rispetto della procedura prevista dalla legge 241/90.

Decisione della Commissione territoriale
La Commissione territoriale, dopo aver effettuato l'audizione del richiedente, adotta, con atto scritto e motivato, una delle seguenti decisioni:
a. **riconosce lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria** se ricorrono i pre-

supposti;

b. **rigetta la domanda** qualora non ricorrono i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale; vi siano cause di esclusione o il richiedente provenga da uno dei Paesi considerati sicuri. In quest'ultima circostanza, pur provenendo da un Paese considerato sicuro, il richiedente potrebbe ugualmente avere dei motivi, considerati gravi, per cui non potrebbe farvi ritorno. Tra i gravi motivi, ad esempio, vi possono essere gravi discriminazioni e repressioni di comportamenti che invece l'ordinamento giuridico italiano non considera reato, e che nel Paese di origine del richiedente sono perseguibili come tali. La Commissione territoriale è chiamata quindi a fare una valutazione oggettiva delle circostanze e ad adottare i provvedimenti di protezione;

c. **rigetta la domanda** ma, ritenendo che possano sussistere ugualmente gravi motivi di carattere umanitario, trasmette gli atti al Questore per l'eventuale **applicazione dell'articolo 5, comma 6, del D. Lvo. 286/98**, che stabilisce il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

d. **rigetta la domanda con una specifica motivazione**: "per manifesta infondatezza" quando, all'esito dell'esame, sono palesemente infondati i presupposti per la presentazione della domanda di protezione o appare evidente che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento.

La Commissione territoriale può dichiarare **inammissibile la domanda di protezione internazionale** e non procedere all'esame, in due casi specifici:

a. quando il richiedente è stato riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e può ancora godere di questa protezione;

b. quando il richiedente ha reiterato un' "identica domanda" cioè l'ha presentata nuovamente dopo la decisione della Commissione e senza alcun elemento di novità ovvero senza produrre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine.

Rimedi giurisdizionali avverso le decisioni negative

La procedura di riconoscimento, nella sua prima fase, termina con la notifica della decisione della Commissione sotto forma di atto amministrativo debitamente motivato. Il provvedimento contiene altresì le informazioni sulle modalità di impugnazione.

Al cittadino straniero accolto o trattenuto presso un C.A.R.A. o un C.I.E., destinatario di un provvedimento di rigetto della domanda di protezione, viene contestualmente notificato il provvedimento di espulsione ai sensi dell'art. 13 comma 4 del D.Lgs. 286/98, ovvero con accompagnamento alla frontiera da parte della forza

pubblica. E' pertanto tenuto a lasciare il territorio dello Stato alla scadenza dei termini per l'impugnazione, salvo che gli sia stato concesso un permesso di soggiorno ad altro titolo.

Scheda 11 – Dove presentare il ricorso

Commissione territoriale	Tribunale competente
GORIZIA	TRIESTE
MILANO	MILANO
ROMA	ROMA
FOGGIA	BARI
CROTONE	CATANZARO
SIRACUSA	CATANIA
TRAPANI	PALERMO
TORINO	TORINO
CASERTA	NAPOLI
BARI	BARI

Avverso la decisione della Commissione territoriale è **ammesso ricorso dinanzi al tribunale** che ha sede nel **capoluogo di distretto di corte d'appello** in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento. Il ricorso deve essere proposto nei **30 giorni** successivi alla comunicazione del provvedimento, mentre, nei casi di accoglienza e trattenimento, il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, nei **15 giorni** successivi alla comunicazione del provvedimento.

La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria **sospende l'efficacia del provvedimento impugnato**:

a. se il ricorrente, al momento della presentazione della domanda, si trovava in condizioni di soggiorno regolare;

b. se il ricorrente era stato accolto nel CARA perché risultava necessario accertarne l'identità o la nazionalità.

La proposizione del ricorso non sospende l'efficacia del provvedimento impugnato, nei seguenti casi:

a. quando il ricorrente si era allontanato senza giustificazione dal CARA durante la procedura di riconoscimento;

b. il diniego è stato emesso per manifesta infondatezza;

c. il ricorso è promosso da una persona accolta nei CARA per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera;

d. il ricorso è promosso da una persona che ha presentato la domanda dopo essere

stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare;
e. il ricorso è promosso da una persona trattenuta all'interno di un CIE.

Quando la proposizione del ricorso non produce l'effetto sospensivo immediato, il ricorrente può **richiedere al Tribunale la sospensione del provvedimento** contestualmente al deposito del ricorso. Nel caso in cui il ricorrente voglia avvalersi di questa opportunità, deve dimostrare la sussistenza di gravi e fondati motivi.
In caso di accoglimento della richiesta di sospensione al richiedente viene rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo e viene disposta l'accoglienza nel CARA.

Contro la decisione negativa del Tribunale, è possibile ricorrere in Corte d'Appello e, successivamente, in Cassazione.

DIRITTI DEL RICHIEDENTE LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Scheda pratica tratta dalla Guida all'orientamento legale dei cittadini stranieri di Caritas Italiana

Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati – SPRAR
Qualora non ricorrono le ipotesi di accoglienza e trattenimento o qualora siano trascorsi i tempi previsti, il richiedente che risulti essere privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute e per il sostentamento proprio e dei propri familiari, può richiedere di essere accolto in una delle strutture di accoglienza predisposte dagli Enti locali nell'ambito della rete denominata "Sistema di Protezione per i Richiedenti Asilo e Rifugiati" presente su tutto il territorio nazionale italiano.

Di seguito le fasi dell'inserimento nelle strutture di accoglienza della rete SPRAR:

a. La domanda viene presentata presso la **questura** che ha già ricevuto la domanda di protezione internazionale (alla domanda viene corredata la dichiarazione di mancanza di risorse economiche sufficienti al sostentamento proprio e dei propri familiari).
b. La questura trasmette il fascicolo alla **prefettura** -UTG competente.
c. Ricevuta la domanda, la prefettura – UTG provvede a valutare l'insufficienza dei mezzi di sussistenza e ad accertare la disponibilità di posti all'interno del Sistema di Protezione.
d. Segue l'invio della richiesta: al **Servizio Centrale**, per la verifica e l'accertamento della sussistenza dei posti in accoglienza; al **Ministero dell'Interno** – per consentire l'accoglienza nel CARA in caso di indisponibilità di posti nello SPRAR. Individuato il posto in accoglienza, la Prefettura informa il richiedente, gli fornisce l'indirizzo del Centro e le indicazioni per raggiungerlo.

Al Sistema di Protezione possono accede non solo coloro che hanno presentato la domanda di protezione internazionale, ma anche coloro che sono già stati riconosciuti Rifugiati o beneficiari di protezione sussidiaria o di protezione umanitaria.

Libertà di circolazione sul territorio nazionale
Una volta rilasciato il permesso di soggiorno, il Richiedente può circolare liberamente sul territorio italiano, fatti salvi gli obblighi di comunicazione della variazione del proprio domicilio, da effettuare presso le Autorità di polizia competenti.

Iscrizione Servizio Sanitario
Il Richiedente deve **obbligatoriamente** essere iscritto al Servizio Sanitario Nazionale.

Lavoro e formazione professionale
Qualora il Richiedente abbia fatto richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato da più di sei mesi e il ritardo, nell'adozione della decisione, non gli sia addebitabile, la Questura rilascia un permesso di soggiorno valido anche per svolgere un'attività lavorativa.

DIRITTI DEL RIFUGIATO

Rilascio pds per asilo
Al cittadino straniero che, a seguito dell'audizione dinanzi la Commissione competente, ha ottenuto il riconoscimento dello status giuridico di rifugiato, viene rilasciato un permesso di soggiorno per "asilo politico" della durata di 5 anni, rinnovabile senza dimostrazione di alcun ulteriore requisito.

Non è previsto il rilascio del permesso di soggiorno CE lungo periodo.

Rilascio documento di viaggio
Al rifugiato, nel rispetto delle disposizioni previste dalla Convenzione di Ginevra, è rilasciato il documento di viaggio della durata di 5 anni e rinnovabile, necessario per permettergli di effettuare viaggi al di fuori del territorio nazionale italiano. Il documento di viaggio può essere revocato o può essere rifiutato il suo rilascio, quando vi sono gravissimi motivi di ordine pubblico o attinenti alla sicurezza nazionale.

Cittadinanza italiana
Il rifugiato può presentare istanza per ottenere la cittadinanza italiana dopo 5 anni di residenza e soggiorno regolare e continuativo sul territorio nazionale italiano, contrariamente agli stranieri soggiornanti ad altro titolo, per i quali sono necessari 10 anni di residenza. Deve dimostrare i requisiti economici previsti dalla procedura ordinaria non essendo previsto il contrario.

Ricongiungimento familiare
Nel rispetto del principio dell'unità familiare, il cittadino straniero, riconosciuto rifugiato, può richiedere ed ottenere il ricongiungimento dei suoi familiari (coniuge, figli minori a carico o figli maggiorenni inabili al lavoro, genitore a carico. Qualora il rifugiato abbia difficoltà a provare il vincolo familiare o possieda un documento ma rilasciato da un organismo internazionale, nel primo caso, si potrà avvalere dell'autorità consolare italiana autorizzata a svolgere le opportune indagini per verificare le dichiarazioni del rifugiato, e successivamente rilasciare una certificazione sostitutiva, mentre, nel secondo caso, i documenti potranno essere ugualmente accettati se ritenuti validi dal Ministero degli affari esteri. In ogni caso le spese sono a carico dell'interessato.

A differenza degli stranieri muniti di regolare permesso di soggiorno rilasciato ad altro titolo, il rifugiato non deve produrre la documentazione che dimostri il possesso dei requisiti reddituali ed abitativi, altrimenti richiesti.

Attività lavorativa e iscrizione al SSN
La legge riconosce al rifugiato parità di trattamento con il cittadino italiano in materia di accesso al lavoro subordinato ed al lavoro autonomo. Peraltro è consentito l'accesso al pubblico impiego ma si applicano le stesse limitazioni previste per i cittadini provenienti da uno Stato membro dell'U.E.
La parità di trattamento si estende in materia di assistenza sociale e sanitaria.

DIRITTI DEL BENEFICIARIO DI PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Scheda pratica tratta dalla Guida all'orientamento legale dei cittadini stranieri di Caritas Italiana

Rilascio permesso di soggiorno
Al cittadino straniero che, a seguito dell'audizione dinanzi la Commissione competente, ha ottenuto il riconoscimento dello status giuridico di beneficiario di protezione sussidiaria, viene rilasciato un permesso di soggiorno della durata di 3 anni, rinnovabile se permangono le condizioni che hanno determinato il riconoscimento. Il permesso di soggiorno può essere convertito per motivi di lavoro.

Rilascio titolo di viaggio per cittadini stranieri
Se non può ottenere il rilascio del passaporto dalle autorità competenti del proprio Paese, il beneficiario di protezione sussidiaria può richiedere presso la questura territorialmente competente il rilascio del titolo di viaggio per cittadini stranieri previsto dalla Circolare del Ministero degli Esteri n. 48 del 1961. Il documento è di

colore verde chiaro, diverso, quindi, da quello concesso ai rifugiati.
Come per il rifugiato, il titolo di viaggio può essere ritirato o può essere rifiutato il rilascio in presenza di gravissimi motivi attinenti la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico.
Il ritiro o il rifiuto del rilascio del documento possono essere motivati anche da dubbi sull'identità personale del titolare della protezione sussidiaria.

Cittadinanza italiana
La legislazione non prevede forme e procedure agevolate per l'acquisto della cittadinanza italiana da parte del beneficiario della protezione sussidiaria. Si desume da ciò che la richiesta può essere avanzata, ma nei termini previsti dal cittadino straniero in possesso, ad esempio, del permesso di soggiorno per lavoro, ovvero dopo 10 anni di soggiorno e di residenza continuativi e dimostrando i requisiti richiesti dalla legge.

Ricongiungimento familiare
Il beneficiario di protezione sussidiaria ha diritto a richiedere ed ottenere il ricongiungimento familiare, ma dovrà dimostrare di possedere i requisiti economici ed alloggiativi previsti dal D.Lgs. 286/98. La mancanza di documentazione utile a dimostrare il vincolo familiare con la persona che si intende ricongiungere non può essere motivo di rigetto della domanda. In questo caso quindi, potrà avvalersi delle facilitazioni di cui godono i rifugiati e richiedere alla rappresentanza consolare italiana presente nel suo Paese o nel Paese in cui si trovano i familiari, le certificazioni sostitutive rilasciate a seguito di verifiche appropriate, i cui costi saranno però a carico dell'interessato. Inoltre si ricorda che possono essere adoperati i documenti rilasciati anche da organismi internazionali e ritenuti validi dal Ministero degli affari esteri.

Attività lavorativa e iscrizione al SSN
Il beneficiario di protezione sussidiaria può svolgere un'attività lavorativa sia di tipo subordinato che autonomo e rientra tra le categorie di stranieri per i quali è previsto l'obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale.

Diritti del beneficiario di protezione umanitaria
Rispetto al permesso di soggiorno per motivi umanitari, la legislazione non detta, in maniera chiara ed inequivocabile, disposizioni relative ai diritti che conseguono il possesso di questo particolare status.

Attività lavorativa: il beneficiario di protezione umanitaria può esercitare un'attività lavorativa sia di tipo subordinato che autonomo.

Conversione del pds: con le recenti modifiche al D.P.R. 394/99 ed una successiva ed esplicativa circolare del Ministero dell'interno, è stata statuita la facoltà del beneficiario di protezione umanitaria di convertire il permesso di soggiorno in motivi di lavoro subordinato o autonomo previa presentazione e dimostrazione dei requisiti previsti per le due tipologie di soggiorno richieste e senza preclusioni di quote flussi.

Ricongiungimento familiare: non è prevista in capo al beneficiario di protezione umanitaria il diritto a ricongiungersi con i propri familiari pur potendo dimostrare i requisiti di reddito e alloggiativi richiesti dalla legge.

Rilascio documento di viaggio: seppure controverso come diritto riconosciuto, si ritiene che anche al beneficiario di protezione umanitaria possa essere rilasciato il titolo di viaggio per cittadini stranieri previsto dalla Circolare del Ministero degli Esteri n. 48 del 1961. Le questure applicano la procedura di rilascio del documento con modalità differenti. Occorre pertanto richiedere le informazioni sulla procedura al momento adoperata.

NOTE

---

2 Si ricorda che, in seguito all'introduzione delle nuove disposizioni legislative 2008 - 2009, risultano abrogate le norme contenute nella Legge 28 febbraio 1990, n. 39, già modificata dagli artt. 31 e 32 della legge 189/02 "Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 30 dicembre 1989, n. 416 recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo", e nel Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 2004, n. 303 "Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato".
3 Art. 7 comma 1 lett. b) d. lgs. 251/07.
4 Mentre per gli atti di persecuzione il decreto legislativo 251 fornisce un elenco dichiaratamente non esaustivo (cfr art. 7 comma 2, nella parte in cui dice "Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di: (...)"), rispetto agli atti riconducibili al danno grave, l'elencazione è invece completa.
5 In questo caso quindi non si applicherebbe il termine di 8 giorni lavorativi previsto dal Decreto 286/98, entro i quali il cittadino straniero deve fare richiesta di permesso di soggiorno (si veda il capitolo 2) per non incorrere nella sanzione amministrativa dell'espulsione.
6 Il domicilio viene individuato in base al CARA in cui è inserito il richiedente, alla struttura di accoglienza dello SPRAR o altro (domicilio privato, ad esempio).
7 Quando ha commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o contro l'umanità, come definiti negli strumenti internazionali elaborati per stabilire disposizioni riguardo a questi crimini, che abbia commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori del Paese di accoglimento e prima di esservi ammesso in qualità di rifugiato; che si sia reso colpevole di azioni contrarie ai principi delle Nazioni Unite.
8 Durante l'emergenza Nord Africa sono state istituite temporaneamente alcune sezioni distaccate delle Commissioni Territoriali (ad es., Firenze).
9 Categoria di persone definite vulnerabili dall'art. 8 comma 1 d. lgs. 140/05.
10 L'esame prioritario non è previsto qualora il trattenimento è applicato al solo fine di identificare il richiedente asilo.