

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Laboratorio Multidisciplinare sul
Diritto d'Asilo - 17 ottobre 2013
Maurizio Veglio

Strumenti normativi internazionali

- Convenzione di Ginevra 1951
- Regolamento CE 343/03 cd. Dublino II (modifica reg. 603/13 e 604/13)
- Direttiva 2004/83/CE - “qualifiche”
- Direttiva 2005/85/CE - “procedure” (modifica dir. 32/13)
- Direttiva 2003/9/CE - “accoglienza” (modifica dir. 33/13)
- Direttiva 2011/51/CE - pds CE di lungo periodo
- Regolamento CE 2007/04 - Frontex

Frontex

- Pattugliamento frontiere esterne Ue aeree, marittime e terrestri
- Accordi di riammissione con Paesi confinanti e di provenienza
- Ricerche, formazioni, analisi
- Cofinanziamento ed effettuazione operazioni di rimpatrio insieme a Paesi Ue

Strumenti normativi nazionali

- D. Lgs. 251/07 (recepimento qualifiche)
- D. Lgs. 25/08 (recepimento procedure)
- D. Lgs. 140/05 (recepimento accoglienza)
- D. Lgs. 150/11 (rito sommario di cognizione)

La determinazione dello Stato UE competente

- Diritto di accesso alla procedura: garanzie della competenza di uno Stato membro
- Contrasto dell' "asylum shopping": impedire i movimenti interni all' UE dei r.a.
- Criticità: discriminazioni e sostanziale diniego di accesso alla procedura (Grecia)

I criteri

- Msna, familiari, titolo soggiorno o visto
- Se il richiedente asilo ha varcato illegalmente, per via terrestre, marittima o aerea, in provenienza da un paese terzo, la frontiera di uno Stato membro, lo Stato membro in questione è competente per l' esame della domanda d' asilo
- Clausola umanitaria: *“In deroga al paragrafo 1, ciascuno Stato membro può esaminare una domanda d' asilo presentata da un cittadino di un paese terzo, anche se tale esame non gli compete in base ai criteri stabiliti nel presente regolamento”*
- Obbligo di presa/ripresa in carico dello Stato membro competente

Le modifiche (gennaio 2014)

- “Familiari”: padre, madre o altro adulto responsabile
- Divieto trasferimento r.a. in Stato in cui rischierebbe un trattamento inumano o degradante (Cedu, 21/1/11, n. 30696/09, MSS vs Belgio e Grecia)
- Termini presa in carico: 3 mesi da istanza per richiesta, 2 mesi per risposta (silenzio assenso)
- Termini ripresa in carico:
Eurodac: 2 mesi da istanza per richiesta
No Eurodac: 3 mesi da istanza per richiesta
- Termini ripresa in carico in assenza di nuova istanza di protezione (richiedente o denegato):
lo Stato che richiede la ripresa in carico può procedere direttamente al rimpatrio oppure
Eurodac: 15 giorni da richiesta
No Eurodac: 1 mese da richiesta (silenzio assenso)

Obblighi dello Stato membro competente

- Presa o ripresa in carico
- Esclusione:
 - se il r.a. si è allontanato dall' Ue per almeno 3 mesi
 - se il r.a. ha lasciato l' Ue a seguito di decisione di rimpatrio
 - dopo 12 mesi dall' attraversamento della frontiera
 - dopo 5 mesi di soggiorno continuato in un altro Stato membro

Trattenimento ai fini del trasferimento

- Rischio notevole di fuga
- Valutazione individuale (caso per caso)
- Misura necessaria e proporzionale
- Limitazione termini:
 - 1 mese per richiesta presa/ripresa in carico
 - 15 giorni per risposta (silenzio assenso)
 - 6 settimane da accettazione (implicita o esplicita)
 - o da cessazione effetto sospensivo del ricorso
 - per eseguire trasferimento

Termini del trasferimento

- 6 mesi dall' accettazione della domanda
- 12 mesi se il r.a. è detenuto
- 18 mesi se il r.a. è irreperibile

Tutela giurisdizionale

- Diritto ad un ricorso effettivo
- Automatico effetto sospensivo
- Assistenza legale gratuita

Le diverse forme di protezione

- Status di rifugiato
- Protezione sussidiaria
- Protezione umanitaria
- Asilo costituzionale

Lo status di rifugiato

- Convenzione di Ginevra (L. 775/54)

“chiunque nel giustificato timore d’essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque” (art. 1, lett. a)

Atti di persecuzione

- a)* atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;
- b)* provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio;
- c)* azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;
- d)* rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;
- e)* azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'articolo 10, comma 2;
- f)* atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.

Motivi di persecuzione

- a) «**razza**»: si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico;
- b) «**religione**»: include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte;
- c) «**nazionalità**»: non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato;

- d)* «**particolare gruppo sociale**»: è 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, perchè 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;
- e)* «**opinione politica**»: si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 5 e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.

Responsabili della persecuzione

- a)* lo Stato;
- b)* i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;
- c)* soggetti non statuali, se i responsabili di cui alle lettere *a)* e *b)*, comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi.

Valutazione della domanda

- a)* tutti i fatti pertinenti che riguardano il Paese d'origine al momento dell'adozione della decisione;
- b)* dichiarazioni e documentazione pertinenti presentate dal richiedente;
- c)* la condizione sociale, il sesso e l'età,;
- d)* dell'eventualità che le attività svolte dal richiedente, dopo aver lasciato il Paese d'origine, abbiano mirato, esclusivamente o principalmente, a creare le condizioni necessarie alla presentazione di una domanda di protezione internazionale,;
- e)* possibilità che il richiedente faccia ricorso alla protezione di un altro Paese, di cui potrebbe dichiararsi cittadino.

Attendibilità del richiedente

Attenuazione dell' onere della prova

- a)* il richiedente ha compiuto ogni ragionevole sforzo per circostanziare la domanda;
- b)* tutti gli elementi pertinenti in suo possesso sono stati prodotti ed è stata fornita una idonea motivazione dell'eventuale mancanza di altri elementi significativi;
- c)* le dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso, di cui si dispone;
- d)* il richiedente ha presentato la domanda di protezione internazionale il prima possibile;
- e)* dai riscontri effettuati il richiedente è, in generale, attendibile.

Esclusione dello status

- *a)* che abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità;
- *b)* che abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un **reato grave** (valutata anche tenendo conto della pena prevista dalla legge italiana per il reato non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni) ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere classificati quali reati gravi;
- *c)* che si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, (preambolo, artt. 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite).

Cessazione dello status

- *a)* si sia volontariamente avvalso di nuovo della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza;
- *b)* avendo perso la cittadinanza, l'abbia volontariamente riacquistata;
- *c)* abbia acquistato la cittadinanza italiana ovvero altra cittadinanza e goda della protezione del Paese di cui ha acquistato la cittadinanza;
- *d)* si sia volontariamente ristabilito nel Paese che ha lasciato o in cui non ha fatto ritorno per timore di essere perseguitato;
- *e) – f)* sono venute meno le circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Revoca dello status

quando il riconoscimento dello *status* di rifugiato è stato determinato, in modo esclusivo, da fatti presentati in modo erroneo o dalla loro omissione, o dal ricorso ad una falsa documentazione dei medesimi fatti.

La protezione sussidiaria

per il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono **fondati motivi** di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe **un rischio effettivo di subire un grave danno** e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese

Danno grave

- a)* la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b)* la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine;
- c)* la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

Esclusione dalla protezione

- abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità, quali definiti dagli strumenti internazionali relativi a tali crimini;
- abbia commesso, nel territorio nazionale o all'estero, un **reato grave** (valutata anche tenendo conto della pena, non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni, prevista dalla legge italiana per il reato);
- si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni Unite;
- costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Cessazione dalla protezione

quando le circostanze che hanno indotto al riconoscimento sono **venute meno** o sono **mutate** in misura così significativa e non temporanea che la persona ammessa al beneficio della protezione sussidiaria non sia più esposta al rischio effettivo di danno grave e non devono sussistere gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine

La protezione umanitaria

Presupposto: seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano (art. 5, c. 6, D. Lgs. 286/98)

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal **questore** secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione

Rilascio del permesso umanitario

previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato

ovvero

previa acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale

Presentazione della domanda

Personalmente dal richiedente presso l'ufficio di polizia di frontiera all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale o presso l'ufficio della questura competente in base al luogo di dimora;

Da un genitore per i figli minori non coniugati presenti sul territorio nazionale con il genitore all'atto della presentazione;

Direttamente dal minore non accompagnato (assistenza del tutore in ogni fase, eventuale accertamento dell'età).

Accertamento dell'età

- Accertamenti medico sanitari (metodo Greulich & Pyle, esame auxologico)
- Qualora, anche dopo la perizia, permangono dubbi sull'età del minore, questa è presunta ad ogni effetto (art. 8, c. 2, D.p.r. 44888)
- Il rifiuto, da parte del minore, di sottoporsi alla visita medica, non costituisce motivo di impedimento all'accoglimento della domanda, né all'adozione della decisione

Diritto di soggiornare in Italia

- Il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato, ai fini esclusivi della procedura **fino alla decisione della Commissione territoriale in ordine alla domanda.**
- Il prefetto competente stabilisce un luogo di residenza o un'area geografica ove i richiedenti asilo possano circolare

Istruttoria della domanda

redazione del verbale delle dichiarazioni del richiedente (approvato e sottoscritto dal richiedente cui ne è rilasciata copia, unitamente alla copia della documentazione allegata)

determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda (Regolamento CE 343/2003)

trasmissione del fascicolo alla Commissione territoriale

Trattazione della domanda

- Rilascio di un permesso di soggiorno valido per tre mesi, rinnovabile fino alla definizione della procedura
- Accoglienza dello straniero presso un C.A.R.A. o trattenimento presso un C.I.E. con rilascio di un attestato nominativo che certifica la sua qualità di richiedente la protezione internazionale

Accoglienza presso un C.A.R.A.

- è necessario verificare o determinare la sua nazionalità o identità, ove lo stesso non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità, ovvero al suo arrivo nel territorio dello Stato abbia presentato documenti risultati falsi o contraffatti (max 20 giorni);
- quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo (max 35 giorni);
- quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare (max 35 giorni).

Allo scadere del periodo di accoglienza al richiedente è **rilasciato un permesso di soggiorno temporaneo valido tre mesi**, rinnovabile fino alla decisione della domanda

Trattenimento presso un C.I.E.

- Art.1, paragrafo F, della Convenzione di Ginevra;
- condannato in Italia per uno dei delitti indicati dall'articolo 380, commi 1 e 2, del codice di procedura penale, ovvero per reati inerenti agli stupefacenti, alla libertà sessuale, al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina verso l'Italia e dell'emigrazione clandestina dall'Italia verso altri Stati, o per reati diretti al reclutamento di persone da destinare alla prostituzione o allo sfruttamento della prostituzione o di minori da impiegare in attività illecite;
- destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento

Modifiche al trattenimento del r.a. (luglio 2015)

- Misura residuale, valutazione individuale, controllo giurisdizionale, necessità per:
 - determinazione o verifica identità o nazionalità
 - rischio di fuga
 - valutazione del diritto all' ingresso
 - se r.a. è espellendo e strumentalità domanda
 - sicurezza nazionale/ordine pubblico
 - accertamento Stato Ue competente (Dublino)
- Trattenimento in appositi centri (di regola) o in istituti penitenziari in aree “separate”, separati (per quanto possibile) da non r.a.

Commissioni territoriali

- Le Commissioni territoriali sono nominate con decreto del Ministro dell'interno

sono composte da:

- un funzionario della carriera prefettizia, con funzioni di presidente
- un funzionario della Polizia di Stato
- un rappresentante di un ente territoriale designato dalla Conferenza Stato - città ed autonomie locali
- un rappresentante dell'ACNUR.

Commissione nazionale

- revoca e cessazione degli status di protezione internazionale riconosciuti
- indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali
- formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni
- costituzione e aggiornamento di una banca dati informatica

Esame prioritario

- la domanda è palesemente fondata;
- la domanda è presentata da un richiedente appartenente alle categorie di persone vulnerabili (minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale);
- la domanda è presentata da un richiedente accolto o trattenuto

Inammissibilità della domanda

- il richiedente è stato riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi di tale protezione;
- il richiedente ha reiterato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine.

Manifesta infondatezza

- palese insussistenza dei presupposti previsti dalla legge
- domanda presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento

Esito della domanda

Rigetto della domanda qualora

- non sussistono i presupposti
- ricorre una delle cause di cessazione o esclusione dalla protezione internazionale,
- il richiedente proviene da un Paese di origine sicuro e non abbia addotto gravi motivi (gravi discriminazioni e repressioni di comportamenti non costituenti reato per l'ordinamento italiano)

Riconoscimento dello status di **rifugiato** o della protezione **sussidiaria**

Trasmissione degli atti al Questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno **umanitario**

Conseguenze del riconoscimento

- Status di rifugiato: p. sogg. quinquennale e rinnovabile
- Protezione sussidiaria: p. sogg. triennale rinnovabile previa verifica delle condizioni
- Protezione umanitaria: p. sogg. annuale rinnovabile previa verifica delle condizioni

Diritti sociali

- Accesso all' assistenza sanitaria e sociale (equiparazione al cittadino italiano)
- Accesso all' istruzione
- Accesso all' alloggio
- Accesso al lavoro
- Accesso al pubblico impiego (solo per i titolari dello status di rifugiato)
- Cittadinanza in 5 anni (solo per i titolari dello status di rifugiato)
- Rilascio di un documento di viaggio
- Protezione dall' espulsione (tranne nei casi in cui rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato)

Diritto all' unità familiare

- Gli stranieri titolari dello status di rifugiato hanno diritto al ricongiungimento familiare senza condizioni relative ad alloggio e reddito
- Ai familiari del titolare dello *status* di protezione sussidiaria presenti sul territorio nazionale che individualmente non hanno diritto a tale *status* è rilasciato il permesso di soggiorno familiare
- Lo straniero ammesso alla protezione sussidiaria ha diritto al ricongiungimento familiare ai sensi e alle ordinarie condizioni previste per i cittadini extracomunitari

Tutela giudiziaria

- Avverso la decisione della Commissione territoriale e la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria è ammesso **ricorso** dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.
- Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l'interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato e sia stato ammesso esclusivamente alla protezione sussidiaria

Competenza dell' A.G.

- Tribunale, in composizione monocratica, del **capoluogo** del distretto di corte di appello **in cui ha sede la Commissione territoriale**
- Nei casi di accoglienza o trattenimento è competente il tribunale, in composizione monocratica, che ha sede nel **capoluogo** di distretto di corte di appello **in cui ha sede il centro ove il ricorrente è accolto o trattenuto**

Ricorso

- Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro **trenta giorni** dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro **sessanta giorni se il ricorrente risiede all'estero – il termine è dimezzato in caso di accoglienza presso un Cara o di trattenimento presso un CIE**
- Il ricorso può essere depositato anche a mezzo del servizio postale ovvero per il tramite di una rappresentanza diplomatica o consolare italiana.

Effetto sospensivo del ricorso

Escluso nei casi di

- Accoglimento o trattenimento
- Domanda dichiarata inammissibile
- Domanda dichiarata manifestamente infondata
- Allontanamento del richiedente dal centro senza giustificato motivo

Possibilità di richiedere la sospensione all' A.G. quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni (decreto pronunciabile anche fuori udienza) con conseguente rilascio di un permesso di soggiorno

Rito sommario di cognizione

- Causa trattata in via di urgenza
- Istruzione libera da formalità
- Decisione via ordinanza provvisoriamente esecutiva
- Appello entro 30 giorni da comunicazione o notificazione
- Ricorso per Cassazione