

Richiedenti asilo e rifugiati

I **richiedenti asilo** sono persone che hanno subito persecuzioni o temono, sulla base di fondati motivi, di subire una persecuzione individuale a causa della loro razza, della loro religione, della loro nazionalità, della loro appartenenza ad un certo gruppo sociale o delle loro opinioni politiche. Essi possono richiedere asilo nel nostro Paese presentando una domanda di riconoscimento dello status di rifugiato.

Non possono richiedere asilo coloro che, pur non essendo individualmente perseguitati, sono fuggiti dal proprio Paese in seguito al verificarsi di situazioni di violazione delle libertà democratiche (sfollati sottoposti a protezione temporanea).

I **rifugiati** sono coloro che hanno ottenuto il riconoscimento dello status di rifugiato in seguito all'accoglimento della loro domanda.

Riconoscimento dello status di rifugiato

Per richiedere il riconoscimento dello status di rifugiato è necessario presentare una domanda motivata, con l'indicazione delle persecuzioni subite e delle possibili ritorsioni in caso di rientro nel proprio Paese e, nei limiti del possibile, documentata.

A chi e quando si presenta la domanda

Il richiedente asilo può presentare la domanda di riconoscimento:

- **all'ufficio di polizia di frontiera**, al momento dell'**arrivo al confine**.

La polizia di frontiera, prima di ammettere lo straniero sul territorio italiano, verifica che non sussistano ostacoli all'ingresso;

- se tali ostacoli sussistono, gli nega l'ingresso e lo respinge alla frontiera; non può comunque respingerlo verso uno Stato dove rischi di subire una persecuzione.

- se, invece, non sussistono motivi contrari all'ingresso, lo straniero viene invitato ad eleggere domicilio nel territorio dello Stato italiano e a presentarsi presso la questura competente per territorio per l'avvio delle pratiche necessarie ad ottenere il riconoscimento;

- **alla questura, entro otto giorni** dall'ingresso nel territorio italiano, nel caso in cui lo straniero si trovi già in Italia. Tuttavia, per giustificati motivi, lo straniero può presentare richiesta anche oltre **tale termine**.

Cause ostative

Ai sensi dell'art.1 della legge n.39 del 1990, viene attuato il respingimento alla frontiera di colui che intende chiedere lo status di rifugiato nei seguenti casi:

a) se l'interessato è già stato riconosciuto come rifugiato in un altro Stato;

b) se, dopo aver lasciato il proprio Paese e prima di entrare in Italia, ha soggiornato in un Paese aderente alla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati;

c) se ha commesso crimini di guerra o contro l'umanità;

d) se è stato condannato in Italia per uno dei delitti per i quali è previsto l'arresto in flagranza, o risulta pericoloso per la sicurezza dello Stato, o risulta appartenere ad associazioni di tipo mafioso o dedite al traffico di stupefacenti o ad organizzazioni terroristiche.

La questura redige:

- il **formulario uniforme per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo**, che viene trasmesso all'Unità Dublino della Direzione Generale dei Servizi Civili-Servizio Interventi di Assistenza Sociale. Quest'ultima provvede ad accertare se l'Italia è lo Stato competente in base alla Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee (15.6.1990);

- il **verbale delle dichiarazioni** rese dall'interessato contenente una serie di domande predefinite: i dati anagrafici dello straniero, la data e le modalità di partenza dal Paese di origine, gli eventuali periodi di soggiorno o di transito in altri Paesi, la data e la frontiera di ingresso in Italia, gli eventuali precedenti penali, le disponibilità finanziarie per il mantenimento in Italia, l'eventuale appartenenza ad organizzazioni (politiche, religiose, sociali, ecc.), l'indirizzo presso il quale l'interessato intende ricevere eventuali comunicazioni e i motivi che hanno spinto il richiedente a lasciare il Paese di origine e/o per i quali non intende farvi ritorno. Lo straniero è anche invitato a dichiarare nel verbale se desidera sostenere un'**audizione individuale** da parte della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato per esporre, se necessario con l'assistenza di un interprete, i motivi della domanda di riconoscimento. Il verbale delle dichiarazioni e la domanda di riconoscimento vengono trasmessi, invece, alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Al richiedente asilo viene rilasciato un **permesso di soggiorno temporaneo**, recante la dicitura "Convenzione di Dublino 15.6.1990", che lo autorizza alla permanenza sul territorio nazionale per un mese e può essere prorogato fino a quando non verrà accertata la competenza dell'Italia all'esame della domanda di riconoscimento.

Al momento della presentazione della domanda, lo straniero è obbligato a consegnare il proprio passaporto, se ne è in possesso.

Chi decide sulla domanda

Pre-esame per l'accertamento dello Stato competente per l'esame della domanda di riconoscimento

Il **formulario uniforme** viene esaminato dall'Unità Dublino presso la Direzione Generale dei Servizi Civili al fine di accertare quale sia lo Stato dell'Unione europea responsabile dell'esame della domanda.

Compiuto tale pre-esame, l'Unità Dublino:

- richiede ad un altro Stato dell'Unione la presa in carico del richiedente asilo, se sussiste la competenza di quello Stato in base alle disposizioni della Convenzione di Dublino;

- trasmette il formulario alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato per la decisione nel merito, se la competenza è dello Stato italiano.

Nel primo caso, possono verificarsi due ipotesi:

a) l'altro Stato ritenuto competente all'esame della domanda di riconoscimento, **accetta la presa in carico**: la questura procede al trasferimento del richiedente asilo nello Stato che esaminerà la domanda e gli rilascia un apposito lasciapassare. Il richiedente asilo può, tuttavia, presentare ricorso contro la decisione di trasferimento al Tribunale Amministrativo Regionale entro 60 giorni con possibilità di appello al Consiglio di Stato nel caso in cui il T.A.R. confermi la decisione o, in alternativa, al Presidente della Repubblica entro 120 giorni dalla notifica. Se il ricorso viene accolto, l'Unità Dublino trasmette il formulario uniforme alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato con il relativo nulla osta all'esame della domanda.

b) l'altro Stato non accetta la presa in carico: l'Unità Dublino trasmette il formulario uniforme alla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato con il relativo nulla osta all'esame della domanda.

Se, invece, lo straniero ha presentato la domanda di riconoscimento presso le autorità di un altro Stato dell'Unione e quest'ultimo accerta la responsabilità dell'Italia, il richiedente asilo viene trasferito in Italia ed accompagnato, o invitato a presentarsi, presso la questura che redige il **verbale delle dichiarazioni** e rilascia il **permesso temporaneo**.

Accertata la responsabilità dello Stato italiano, al richiedente asilo viene rilasciato un **permesso di soggiorno provvisorio per richiesta di asilo**, valido tre mesi e rinnovabile fino alla definizione del procedimento con la decisione della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Esame della domanda di riconoscimento

Le domande di riconoscimento per cui l'Unità Dublino ha emesso il proprio nulla osta, vengono valutate dalla Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato. Composizione della Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato; Esame nel merito della domanda di riconoscimento

Composizione

La Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato ha sede a Roma, in via Guidubaldo del Monte, 54.

E' stata istituita dall'art.1 della legge n. 39/90 e regolamentata con il DPR 15.5.1990, n.136. E' nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta congiunta dei Ministri dell'Interno e degli Affari Esteri.

Attualmente è articolata in 3 sezioni, ciascuna delle quali è presieduta da un prefetto ed è composta da un funzionario dirigente in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, da un funzionario del Ministero degli Affari Esteri con qualifica non inferiore a consigliere di legazione, da due funzionari del Ministero dell'Interno, di cui uno appartenente al Dipartimento della Pubblica Sicurezza e uno alla Direzione Generale dei servizi civili, con qualifica non inferiore a primo dirigente o equiparata.

Alle riunioni (tre a settimana) della Commissione partecipa, con funzioni consultive, un rappresentante del Delegato in Italia dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i

Rifugiati.

E' previsto inoltre un Consiglio di presidenza, composto dai presidenti delle singole sezioni e presieduto dal presidente della I sezione, il quale fissa le direttive e i criteri di massima per l'attività delle sezioni.

Esame nel merito della domanda di riconoscimento

La Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato esamina nel merito tutte le domande (rinvia al prospetto riepilogativo dal 1990 al 2000) di cui lo Stato italiano è responsabile.

La Commissione intervista il richiedente asilo sia su richiesta di quest'ultimo (formulata al momento della stesura del verbale delle dichiarazioni a cura della questura), sia su propria decisione, al fine di conoscere in maniera più approfondita i motivi della richiesta di riconoscimento.

Le spese di viaggio e di alloggio sono a carico del richiedente asilo.

La decisione di accoglimento o di rigetto della domanda viene adottata dalla Commissione con provvedimento motivato, notificato al richiedente tramite la questura del luogo in cui il richiedente ha eletto domicilio.

Assistenza prima dell'accoglimento della domanda

Il permesso di soggiorno temporaneo (Convenzione di Dublino 15.6.1990) e il permesso di soggiorno provvisorio per richiesta di asilo danno diritto ai richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza o di ospitalità in Italia ad ottenere l'assistenza economica degli enti locali e il contributo di prima assistenza a carico della Direzione Generale dei Servizi Civili.

Contributo di prima assistenza

Il contributo di prima assistenza consiste nella somma di £.34.000 al giorno, per un periodo massimo di 45 giorni. La richiesta, presentata ad un ufficio di polizia del comune in cui il richiedente ha eletto domicilio, viene trasmessa alla prefettura della medesima provincia insieme all'attestazione concernente l'accertamento dei requisiti soggettivi del richiedente (effettiva presentazione della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato e stato di indigenza).

In caso di **diniego** del contributo da parte della prefettura, il richiedente asilo può proporre ricorso contro il provvedimento del prefetto al Tribunale Amministrativo Regionale entro 60 giorni o, in alternativa, al Presidente della Repubblica entro 120 giorni.

Che cosa succede in caso di accoglimento

Se la Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato accoglie la domanda di riconoscimento, trasmette alla Questura un **certificato** per il rilascio di un **permesso di soggiorno per asilo** valido due anni e uno speciale **documento di viaggio** valido per l'estero tranne che per il Paese di appartenenza.

La disciplina del permesso di soggiorno per asilo è analoga a quella degli altri permessi di soggiorno, tuttavia, data la specialità della condizione in cui si trova il rifugiato, il permesso di soggiorno non può essergli di norma revocato e deve essere prorogato alla scadenza. salvi i

casi di cessazione dello status e di espulsione.

Il **rifugiato**, secondo quanto stabilito dalla Convenzione di Ginevra, gode dello **stesso trattamento accordato ai cittadini italiani** in materia di:

- libertà religiosa e istruzione religiosa;
- istruzione elementare;
- accesso ai tribunali e assistenza giuridica;
- protezione della proprietà industriale (marchi, invenzioni, ecc.), letteraria, artistica e scientifica;
- assistenza sanitaria ed economica;
- lavoro e assicurazioni sociali;
- fisco.

Il **rifugiato** regolarmente residente gode inoltre di un **trattamento non meno favorevole di quello riservato agli stranieri regolarmente residenti** in altre materie, quali:

- acquisto di beni mobili e immobili;
- lavoro autonomo;
- libere professioni;
- istruzione di grado diverso da quello elementare;
- libertà di circolazione.

Il **rifugiato** gode anche di un particolare trattamento in materia di servizio militare, ricongiungimento familiare e acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione (www.pers.mininterno.it)

Il **rifugiato** beneficia, in determinate circostanze, di contributi in denaro che vengono concessi nell'ambito del Programma di interventi di sostegno concordato annualmente dalla Direzione Generale dei Servizi Civili con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (www.unhcr.ch).

Programma di interventi di sostegno

Le tipologie di intervento sono le seguenti:

- interventi assistenziali mirati al **sostentamento di singoli o di nuclei familiari**, che nel periodo iniziale del riconoscimento dello status, manifestino bisogni primari non diversamente sostenibili nella fase di inserimento;
- interventi per riconosciuta **fragilità sociale** (malati, portatori di handicap, anziani, famiglie

con figli studenti a carico, studenti iscritti ad Università o a corsi professionali) o **casi eccezionali** di documentata gravità ed urgenza;

- interventi di **sostegno all'integrazione lavorativa** diretti a meglio qualificare il Programma sotto il profilo dell'autosufficienza socio-economica degli interessati;
- interventi di **prima assistenza** (90gg.) a quei rifugiati che, successivamente al riconoscimento, abbiano goduto del contributo di prima assistenza, ovvero abbiano avuto titolo a tale contributo anche se poi non effettivamente percepito.

La domanda di contributo viene presentata dal rifugiato alla prefettura della provincia di residenza sul modulo appositamente predisposto, con i seguenti documenti:

- copia conforme in carta libera del permesso di soggiorno in corso di validità (capofamiglia e componenti del nucleo familiare);
- copia del certificato di riconoscimento dello status di rifugiato.

Il prefetto cura l'istruttoria e trasmette la domanda con la prescritta documentazione alla Direzione Generale dei Servizi Civili.

La decisione sulla domanda è adottata da una commissione mista formata da funzionari della Direzione Generale e dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR)

Che cosa succede in caso di rigetto

Il **provvedimento di rigetto della domanda di riconoscimento** viene notificato allo straniero tramite la questura. Lo straniero viene invitato a lasciare il territorio dello Stato entro 15 gg dalla notifica; se non ottempera viene accompagnato alla frontiera. In caso di impossibilità del rinvio al Paese di origine, dove lo straniero può essere colpito da discriminazioni che mettano in pericolo la sua vita o la sua libertà personale, la questura può su richiesta inviarlo in un Paese terzo.

Lo straniero può comunque ottenere, se vi siano i presupposti, un permesso di soggiorno ad altro titolo (ad esempio, per ricongiungimento familiare, lavoro, attesa di emigrazione). Contro il provvedimento di rigetto è ammesso il **ricorso al giudice ordinario** (tribunale civile) entro 60 giorni dalla data di notifica.

La cessazione dello status di rifugiato

Lo straniero al quale sia stato riconosciuto lo status di rifugiato può perdere tale status:

- quando chiede la restituzione del passaporto nazionale, sia che dichiari contestualmente di rinunciare allo status, sia che non lo dichiari;
- quando si verifichino determinate circostanze, e più in particolare:
 - a) il rifugiato usufruisce nuovamente e volontariamente della protezione del Paese di cui ha la cittadinanza, oppure
 - b) avendo perduto la sua cittadinanza, la riacquista volontariamente, oppure

c) acquista una nuova cittadinanza e gode della protezione del Paese che gliel'ha concessa, oppure

d) ritorna volontariamente nel Paese di origine che aveva lasciato a causa delle persecuzioni subite o del timore di poterne subire, oppure

e) nel Paese di origine vengono meno i motivi sulla base dei quali era stato riconosciuto come rifugiato (ad esempio, in seguito ad un cambiamento di regime).

Nei casi da a) a e) la cessazione dello status non è automatica bensì consegue ad una specifica pronuncia della Commissione per il riconoscimento dello status di rifugiato.

Lo status di rifugiato può cessare anche in seguito a **revoca** disposta dalla Commissione nel caso in cui accerti che lo straniero ha reso a suo tempo dichiarazioni false sulla propria identità e situazione personale.

L'espulsione del rifugiato

Il rifugiato regolarmente residente in Italia può essere espulso solo per **motivi di ordine pubblico** o **sicurezza nazionale**, con decreto del Ministro dell'Interno (art.11, comma 1, legge n.40/98). Contro tale decreto lo straniero può presentare ricorso al T.A.R. del Lazio (art. 11, comma 11, legge n. 40/98).

Il rifugiato non può comunque essere espulso verso un Paese dove possa essere oggetto di persecuzione o possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione (art. 17, comma 1, legge n. 40/98).

Convenzione di Dublino del 15/06/1990

Contenuto della Convenzione

Gli Stati membri dell'Unione Europea hanno sottoscritto, in data 15.06.1990, la Convenzione di Dublino sulla *determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee*.

Tale Convenzione è diretta a risolvere il problema costituito dai c.d. "rifugiati in orbita" è cioè dei richiedenti l'asilo rinvio da uno Stato membro ad un altro senza che nessuno di questi Stati si riconosca competente per l'esame della loro domanda di asilo, nonché ad evitare quel fenomeno che, in altri settori del diritto, è definito *forum shopping* e cioè la libera scelta, da parte dell'interessato, sulla base di valutazione di convenienza personale, di uno Stato, del suo sistema amministrativo o giudiziario, delle misure di integrazione previste da una specifica normativa nazionale.

La Convenzione di Dublino, che sostituisce, mutandone il contenuto, il capitolo VII degli accordi di Schengen, ha il limitato scopo di individuare taluni parametri in base ai quali lo straniero o l'apolide che chiedi l'asilo in uno dei Paesi dell'Unione Europea, può essere affidato, per l'esame nel merito di tale richiesta, per la decisione finale e per gli effetti che ne discendono, ad un altro Stato.

I parametri individuati dalla Convenzione in esame per radicare la competenza di uno Stato hanno carattere oggettivo e possono essere considerati i portati di un unico principio: lo Stato

che permette l'ingresso, regolare o meno, del richiedente asilo nell'ambito del territorio dell'Unione è quello responsabile dell'esame dell'istanza, indipendentemente da dove la stessa sia presentata.

Tale impostazione è mitigata solo in ipotesi marginali: qualora ad un membro della famiglia del richiedente asilo (solo il coniuge o i figli minori) sia già stato riconosciuto lo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, da parte di uno Stato membro ove risiede legalmente, questo Stato sarà competente anche per l'esame della domanda del suo congiunto, purché quest'ultimo lo desideri.

Inoltre, ogni Stato membro, anche se non competente per l'esame in base ai criteri previsti dalla Convenzione, può esaminare, per motivi umanitari, in particolare di carattere familiare o culturale, a richiesta dello Stato membro che l'abbia ricevuta, una domanda di asilo, a condizione che il richiedente l'asilo lo desideri.

Infine, con riguardo alle istanze presentate sul suo territorio, ogni Paese conserva il potere discrezionale di ritenersi competente anche in ordine a casi che, in base alla Convenzione non gli spetterebbero (articolo 3, comma 4).

Le circostanze di maggior rilievo idonee a radicare la competenza di uno Stato a provvedere sono: l'aver concesso un permesso di soggiorno o un visto di ingresso all'interessato (articolo 5) o l'aver subito l'ingresso irregolare dello stesso, in provenienza da uno Stato non membro dell'Unione Europea (articolo 6) nonché la mancata risposta alla richiesta di presa in carico nel termine perentorio di tre mesi (articolo 11).

Le Unità Dublino degli Stati membri operano una selezione dei casi in cui inviare ad un altro Stato la richiesta di presa in carico di un richiedente asilo, decidendo di inoltrare una tale richiesta solo ove vi siano ragionevoli possibilità che la stessa sia accolta. Ciò anche al fine di evitare inutili lunghe attese ai richiedenti asilo nonché spese all'erario connesse alla prolungata assistenza in favore di persone che potrebbero essere esaminate velocemente ed eventualmente allontanate.

Lo Stato che riceve la richiesta può rifiutarla ove non ritenga provato il passaggio dell'interessato attraverso il suo territorio. A fronte di un rifiuto è sempre possibile richiedere allo Stato che non ha accettato di rivedere la sua posizione, purché sussistano elementi di prova che rendano immotivato il rifiuto. In ogni caso non sussiste un'autorità sovraordinata che possa dirimere un disaccordo su casi specifici.

Il disegno di legge sull'asilo

Il Trattato di Amsterdam, ratificato dall'Italia con legge 16 giugno 1998, n.209 ed entrato in vigore il 1 maggio 1999, prevede, all'articolo C, la comunitarizzazione della materia dell'asilo e delle migrazioni. Pertanto è prevedibile che, nei prossimi anni, si perverrà ad un'articolata disciplina comunitaria del fenomeno dell'asilo nel suo complesso.

E' attualmente all'esame della Camera dei Deputati un disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 5381), già approvato dal Senato della Repubblica il 5.11.1998 che apporta sostanziali modifiche al procedimento relativo al riconoscimento dello status di rifugiato e dà attuazione all'art.10 della Costituzione italiana.

Secondo l'Atto Camera, il principio costituzionale della concessione dell'asilo in caso di immedimento dell'esercizio delle libertà democratiche è sottoposto a due condizioni: pericolo

attuale di vita o restrizioni gravi della libertà personale.

Inoltre, la nozione di rifugiato è estesa al massimo, includendo la persecuzione fondata sul sesso e sull'appartenenza a un gruppo etnico.

Art.10 della Costituzione italiana

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

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.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Unità Dublino

L'entrata in vigore della Convenzione di Dublino, in data 01.09.1997, ha reso necessaria l'individuazione, in ciascuno degli Stati membri, dell'Autorità responsabile degli adempimenti connessi all'attuazione della Convenzione stessa.

In Italia, le attività connesse all'attuazione della Convenzione di Dublino del 15.06.1990, sono svolte da una specifica unità amministrativa denominata Unità Dublino, che fa parte del Servizio interventi di assistenza sociale.