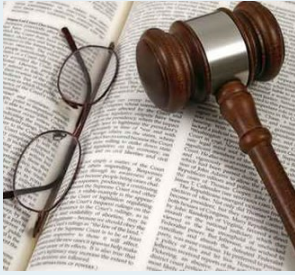


La condizione giuridica del richiedente asilo



Noris Morandi

ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

"Rifugiato è colui che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra"

Il sistema europeo comune di asilo

La competenza dell'Unione europea in materia di asilo è collocata nell'ambito della istituzione progressiva di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra gli Stati membri", in cui è garantita la libertà di circolazione dei cittadini UE, con l'eliminazione delle frontiere interne, a fronte di una gestione regolamentata degli ingressi e dei soggiorni dei cittadini extra UE.

Dopo il fallimento dell'approccio intergovernativo, caratterizzato da un livello di mera cooperazione tra gli Stati, si è manifestata l'esigenza di inserire il diritto di asilo tra le competenze comunitarie e, con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio 1999, è stata sancita la cd "comunitarizzazione" del diritto di asilo, mentre il Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 ha stabilito un programma politico per lo sviluppo di una politica europea fondata sulla creazione di un regime comune di asilo.

Il processo di armonizzazione della politica di asilo europeo si è svolto in due fasi: durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo è stato quello di armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri in materia di asilo con l'adozione di standard comuni minimi relativi alla qualifica di rifugiato e di altre forme di protezione internazionale, al sistema di accoglienza dei richiedenti asilo ed alle procedure per l'esame delle domande di asilo (Direttiva 2001/55/CE; Direttiva 2003/9/CE; Direttiva 2004/83/CE; Direttiva 2005/85/CE; Regolamento (CE) n. 343/2003; Regolamento (CE) n. 2725/2000).

Gli obiettivi della seconda fase del sistema sono stati invece delineati dal Programma dell'Aia, prevedendo l'istituzione di un Sistema Comune Europeo di Asilo, di una procedura comune e di uno status uniforme ed unico dei rifugiati, finalizzati al superamento degli elementi di criticità del sistema basato su "norme minime".

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stato introdotto il concetto di asilo europeo (artt. 67 e 78 TFUE) e con il Programma di Stoccolma (2010 – 2014) si è ribadito l'obiettivo di garantire un livello equivalente di protezione in tutti gli Stati membri sia per quanto riguarda l'accoglienza, che le procedure e la determinazione dello status, riconoscendo tuttavia la permanenza di una notevole differenza degli standard di trattamento e di tutela tra i vari Stati membri.

Benché la prima fase di creazione del sistema abbia registrato un progresso degli strumenti legislativi, non ha certamente determinato il raggiungimento delle condizioni di parità auspiccate, ed il basso livello di uniformità degli standard e delle pratiche nazionali hanno creato una forte incoerenza tra le decisioni prese in materia di asilo all'interno dell'UE, nonché un'estrema varietà dei livelli di protezione garantiti dai diversi Stati membri.

La seconda fase si è appena conclusa con la modifica di tutti gli strumenti legislativi intervenuta tra la fine del 2011 ed il giugno del 2013 (Direttiva 2011/95/UE; Direttiva 2013/33/UE; Direttiva 2013/32/UE; Regolamento UE n. 604/2013; Regolamento UE 603/2013).

In pendenza dei termini per il recepimento degli strumenti normativi comunitari, soltanto la Direttiva 2011/95/UE è stata recepita dallo Stato italiano, con il decreto legislativo n. 21 febbraio 2014, n. 18, che ha tendenzialmente uniformato, ma non purificato completamente, il contenuto dello status di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria, ovvero l'insieme dei diritti conseguenti al riconoscimento del relativo status giuridico, mentre le misure adottate in materia di integrazione del beneficiario della protezione internazionale appaiono ancora del tutto insufficienti ed inadeguate ad offrire la giusta risposta ad uno degli aspetti maggiormente critici della protezione dei beneficiari di protezione internazionale.

Il richiedente asilo

Il richiedente asilo è un cittadino straniero o apolide che cerca protezione fuori dal paese di origine e, avendo manifestato la propria volontà di chiedere asilo, è in attesa di una decisione definitiva da parte delle Autorità competenti all'esame della sua istanza.

La normativa internazionale, comunitaria e nazionale tutela il richiedente asilo in maniera assoluta e generale dal refoulement, garantendogli l'accesso al territorio nazionale senza limiti e/o preclusioni formali che possano pregiudicarne o inficiarne il diritto ad accedere alla procedura di accertamento del suo status giuridico, in concreto impedendo agli Stati di "mandare indietro" una persona, sia nel suo paese di origine che in qualsiasi altro paese dove possa rischiare di subire persecuzioni o violazioni dei suoi diritti umani.

Il richiedente asilo, dunque, ha un diritto soggettivo perfetto all'ingresso sul territorio dello Stato di accoglienza/protezione, quantomeno al fine di vedere esaminata la sua situazione personale.

Ciò nonostante, sebbene la condizione di fatto in cui si trova colui che fugge dal Paese di origine legittima il suo ingresso sul territorio nazionale e la sua permanenza regolare, in concreto, solo la formalizzazione della richiesta di protezione internazionale gli consente di beneficiare, efficacemente ed effettivamente, dei diritti conseguenti alla sua condizione giuridica e, purtroppo, si riscontrano dei lunghi tempi di attesa – tra la manifestazione della volontà di chiedere asilo e la formalizzazione della richiesta stessa – nel corso dei quali il richiedente asilo si trova in una sorta di "limbo" con una gravissima compromissione dei suoi diritti, privo di tutela e protezione.

La condizione giuridica del richiedente asilo

Noris Morandi

Diritto del richiedente asilo all'accoglienza. Le norme in materia di accoglienza del richiedente asilo sono previste dal d.lgs. n. 140/2005, adottato in recepimento della Direttiva 2003/9/CE.

L'accoglienza dei richiedenti asilo è un obbligo giuridico per gli Stati membri, e deve essere garantita dal momento della presentazione della domanda di asilo e per l'intera procedura di esame della domanda, sino all'adozione di una decisione definitiva. L'accoglienza deve essere garantita qualora il richiedente sia "privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute ed il sostentamento proprio e dei propri familiari" (art. 5, co. 2, d.lgs. n. 140/05), valutazione che è operata dalla Prefettura UTG.

Il diritto al soggiorno. Alla presentazione della domanda di protezione internazionale il richiedente ha diritto al rilascio di un permesso di soggiorno motivato dalla richiesta asilo, di durata trimestrale, rinnovabile sino all'adozione di una decisione definitiva sulla sua domanda. Il richiedente asilo non può mai essere trattenuto al solo fine di vedere esaminata la sua domanda, tuttavia, l'art. 21 del d.lgs. n. 25/2008 prevede delle ipotesi tipiche, che devono considerarsi residuali, alla cui ricorrenza il richiedente asilo può essere trattenuto in un CIE per la durata dell'esame della sua domanda

Accesso al lavoro. Trascorsi sei mesi dalla presentazione della domanda, qualora l'esame della domanda di asilo non sia ancora esaurito per cause non imputabili al richiedente asilo, quest'ultimo può svolgere attività lavorativa, usufruendo comunque delle misure di accoglienza (art. 11, c. 4 D.Lgs. 140/05) ed ottenendo il rilascio di un permesso di soggiorno di durata semestrale, sempre motivato dalla richiesta di asilo.

Standard di accoglienza dei richiedenti asilo. L'accoglienza deve essere garantita tenendo in considerazione le esigenze del richiedente asilo, e in maniera tale da assicurare una qualità di vita che ne garantisca dignità e salute: nel caso di minore non accompagnato, l'accoglienza deve sempre essere garantita tenendo in primaria considerazione il suo interesse superiore e deve essere ispirata ad assicurare un sereno sviluppo psicofisico del fanciullo che ha diritto a crescere in un ambiente sicuro e ospitale e che in nessun caso può essere trattenuto presso un CARA e/o un CIE; i nuclei familiari devono essere accolti nel rispetto del diritto all'unità familiare, evitando la separazione del nucleo, ed in strutture idonee alla presenza di figli minori; nel caso di portatori di esigenze particolari, l'accoglienza deve essere sempre predisposta tenendo in considerazione la situazione individuale e personale del richiedente, predisponendo laddove necessario tutti gli interventi di sostegno psicologico e sanitario necessari.

Il sistema di accoglienza italiano si caratterizza per la sua disomogeneità, per la carenza sistematica del numero dei posti a disposizione e per l'accentuata differenza dei servizi offerti a seconda della tipologia dell'accoglienza, determinando in concreto una sostanziale disparità nel trattamento dei richiedenti, a seconda della modalità di accoglienza. Tant'è che, con la sentenza Tarakhel c. Svizzera del 4 novembre 2014, la Grande Chambre della Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato che, allo stato attuale, il rinvio verso l'Italia di richiedenti asilo particolarmente vulnerabili, quali un nucleo familiare con minori, è suscettibile, in mancanza di adeguate garanzie, di violare il divieto di trattamenti inumani e degradanti, sancito dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo CEDU. Infatti, se da una parte la situazione generale del sistema di accoglienza italiano non è tale da impedire qualsiasi rinvio di richiedenti asilo verso l'Italia, d'altra parte, i dati e le informazioni disponibili insinuano seri dubbi sulle capacità del sistema, e non consentono di considerare manifesta-

mente infondato il rischio che un numero significativo di richiedenti asilo siano lasciati senza sistemazione o siano accolti in centri sovraffollati, senza privacy o addirittura in condizioni insalubri o di violenza (par. 115).

I diversi status giuridici

Negli anni, accanto ai rifugiati cd convenzionali, cioè a coloro che rientrano nella nozione di rifugiato della Convenzione di Ginevra, sono comparse nuove figure, per lo più gruppi di individui, in fuga principalmente dai paesi dell'Africa o dell'est-europeo, per cause di tipo economico, per l'instabilità politica tipica di quei paesi, per catastrofi naturali o per una situazione di guerra civile aperta o velata, cioè persone "che soffrono [...] una condizione di concreto impedimento nell'effettivo esercizio delle proprie libertà democratiche, sebbene non contraddistinta da episodi di specifica persecuzione". Nei confronti di queste, relativamente nuove tipologie di rifugiato, è sorto il problema di quale tipo di protezione offrire ed anche a tal fine è stato elaborato il concetto di protezione internazionale, introdotto nell'ordinamento dell'Unione europea dalla direttiva n. 2004/83/CE, recepita con il decreto legislativo n. 251/2007, recentemente modificato dal d.lgs. n. 18/2014, attuativo della direttiva 2011/95/UE.

La nozione di protezione internazionale comprende al suo interno sia lo status di rifugiato che quello di beneficiario della protezione sussidiaria e la sua applicazione consente a chi ne faccia richiesta di ottenere il riconoscimento dello status maggiormente appropriato alla sua particolare condizione giuridica, sulla base di una richiesta "indistinta" di protezione internazionale.

Rifugiato è colui che "temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra" (art. 1° Convenzione di Ginevra e 2, co. 1, lett. e) d.lgs. n. 251/07).

Beneficiario della protezione sussidiaria è, invece, il cittadino straniero 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 correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno per come tipizzato dall'art. 14 del d.lgs. 251/07 (art. 2, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 251/2007).

Il riconoscimento della protezione internazionale, in una delle due forme dello status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria, fa conseguire il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno, oggi della durata di cinque anni e rinnovabile, che consente di lavorare, di ricongiungere i familiari, e di circolare liberamente negli Stati membri per un periodo limitato di tempo, ma non di stabilirvisi per ragioni di lavoro.

Fuoriesce invece dalla nozione di protezione internazionale, trattandosi di figura giuridica prevista dal diritto interno, il beneficiario della protezione umanitaria, ovvero colui che trovandosi in una situazione riconducibile alla clausola generale ed astratta dell'art. 5, co. 6, d.lgs. n. 286/98, ha diritto al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Diversa categoria giuridica, questa volta di derivazione europea, è quella degli sfollati, cioè i cittadini di Paesi terzi che hanno forzatamente abbandonato il loro Paese o regione d'origine o che sono stati evacuati, ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta momentaneamente impossibile in dipendenza della situazione esistente nel Paese (art. 2, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 85/03), ai quali, tuttavia, può essere garantita – se attivata mediante le apposite procedure previste dalla direttiva 2001/55/CE – una protezione temporanea.