

Introduzione

L'idea di affrontare il tema dell'accoglienza dei richiedenti asilo in questo elaborato sorge dalla riflessione di fondo secondo cui il diritto di asilo, generalmente inteso e nello specifico il diritto alla protezione internazionale, si riduca ad essere un diritto vuoto, sulla carta, se privato di un sistema di accoglienza valido e funzionante posto alla base, rispettoso dei diritti fondamentali degli esseri umani.

Parlare di accoglienza è quasi un atto dovuto, nel contesto politico e culturale in cui è immerso il continente europeo. In Italia si sente parlare freneticamente di "porti chiusi", di controllo massiccio alle frontiere e di insicurezza generale determinata dai perduranti flussi migratori. Allontanando poi lo sguardo dal contesto nazionale ci si accorge che sul versante europeo le dinamiche non sono poi molto diverse; si assiste infatti da anni all'elaborazione di una più forte politica difensiva, volta a proteggere il cuore dell'area Schengen, attraverso l'aumento dei controlli alle frontiere. In un tale contesto, in cui la questione migratoria viene sempre più ricollegata ad una questione di sicurezza e di ordine pubblico, nell'alveo di un diffuso clima di sospetto e di chiusura, risulta fondamentale chiedersi quale spazio venga riservato ai diritti umani e all'accoglienza. Occorre quindi ora più che mai parlare di accoglienza, e parlarne a gran voce, cercando di riportare il più possibile i diritti umani e le esigenze di protezione al centro della questione migratoria, diritti che fin troppo spesso sono finiti ai margini della discussione e del dibattito politico e pubblico di questi tempi.

In questo lavoro si cercherà di far emergere come si sia evoluto e modificato il sistema di accoglienza a livello europeo ed in particolar modo a livello nazionale e quale spazio riesca a trovare in questo contesto il diritto di asilo dei richiedenti che tentano di chiedere protezione in Europa.

L'intero elaborato si baserà, per quanto possibile, su tre piani di analisi: il sistema di accoglienza verrà descritto partendo dal *dover essere*, delineato a livello internazionale ed europeo, per poi descrivere l'*essere* del sistema definito a livello normativo dall'ordinamento italiano, fino a portare alla luce quanto avviene effettivamente nella *prassi* del nostro Paese.

Nel **primo capitolo** verrà sinteticamente descritta la nascita e l'evoluzione della protezione internazionale sul piano del diritto internazionale e l'evoluzione del Sistema

comune europeo di asilo. Si descriveranno poi, i caratteri essenziali delle forme di protezione internazionale, quali lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria e delle forme di protezione complementari. In seguito verrà descritta la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale nel nostro ordinamento, ponendo in particolar modo l'attenzione sui diritti che risultano essere strumentali all'accesso alla procedura.

Nel **secondo capitolo** si descriverà nel dettaglio la disciplina europea in materia di accoglienza prendendo le mosse dalla Dir. 2013/33/UE, analizzandone il contenuto ed il suo recepimento a livello interno. Nel descrivere la disciplina europea dell'accoglienza si farà riferimento ai nuovi strumenti predisposti dall'Unione europea per far fronte alla crisi migratoria, in particolar modo ci si riferirà all'introduzione dell'approccio *hotspot*, che come vedremo cambierà notevolmente le logiche del sistema di accoglienza del nostro Paese. Si avrà anche cura di descrivere le proposte di modifica dell'attuale disciplina dell'accoglienza avanzate in sede europea, che, seppur non ancora approvate, possono chiarificare la strada che si sta tentando di percorrere.

Particolare attenzione verrà posta al tema del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, dal momento che, sia sul fronte nazionale che europeo, la detenzione amministrativa del richiedente asilo, sembra aver assunto nuovamente un ruolo centrale nelle politiche di risposta all'attuale crisi migratoria.

Il **terzo capitolo** sarà dedicato al sistema di accoglienza in Italia. Partendo da un breve *excursus* storico sulla nascita e l'evoluzione della disciplina in tema di immigrazione e accoglienza prevista dal nostro Paese, si andrà ad analizzare come e se il sistema di accoglienza previsto dal nostro ordinamento abbia saputo rispondere alle forti pressioni migratorie cui è stato sottoposto negli ultimi anni. Si cercheranno di far emergere i problemi strutturali del sistema di accoglienza italiano e l'enorme *gap* che si è sempre venuto a creare tra previsione normativa e prassi, a discapito, come vedremo, di condizioni di accoglienza dignitose e del rispetto dei diritti umani.

Al momento di stesura di questo elaborato, inoltre, il sistema di accoglienza italiano è stato oggetto di una riforma radicale, che ne ha completamente ribaltato la logica e la struttura. L'ultimo paragrafo del terzo capitolo sarà quindi dedicato all'analisi di alcune delle novità introdotte dal d.l. n. 113 del 2018, entrato in vigore il 5 ottobre del 2018.

Nel **quarto ed ultimo capitolo** verrà descritto il modello di accoglienza sviluppato nella città di Trieste, il quale costituisce una *best practice* nel panorama nazionale ed un modello di ispirazione. Descrivendo il sistema di accoglienza triestino si avrà modo di dimostrare come le scelte intraprese a livello locale assumano un'importanza fondamentale per quanto riguarda la gestione dell'accoglienza nel suo complesso. Le considerazioni riportate in questo capitolo sono anche il frutto dell'esperienza diretta maturata sul campo, grazie alla frequentazione di un tirocinio formativo promosso dall'Università degli Studi di Trieste, effettuato presso uno degli enti gestori dei centri di accoglienza della città, nell'ambito di un progetto denominato *Refugee Law Clinic Trieste*.

Capitolo I

LE FORME DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE

1. La nozione di protezione internazionale

Oggetto del presente scritto è l'analisi del sistema di accoglienza, ovvero quell'insieme di obblighi e garanzie di tutela cui sono tenuti gli Stati membri nei confronti dei soggetti c.d. richiedenti asilo, che chiedono protezione. Partendo dal presupposto che le misure di accoglienza vengono riconosciute ai richiedenti asilo fin dal momento della manifestazione di volontà di chiedere protezione, occorre preliminarmente definire cosa si intenda per protezione internazionale e per richiedente protezione.

L'elaborazione del concetto di protezione internazionale prende le mosse a seguito dei due conflitti mondiali, contesti in cui si fa sempre più sentire la necessità di elaborare regole comuni per la gestione dei flussi migratori. Il fenomeno dei rifugiati, infatti, lungi dall'essere un fenomeno post-bellico temporaneo si dimostrò una realtà con cui tutti gli Stati avrebbero dovuto confrontarsi per molto tempo.¹

Questa consapevolezza viene infatti posta alla base della creazione dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), istituito il 3 dicembre 1949 dall'Assemblea generale. Gli obiettivi principali di questa organizzazione sono, da un lato assumere "*funzioni di protezione interazionale*", e dall'altro la "*ricerca di soluzioni permanenti del problema dei rifugiati*".²

A partire da questo momento si delinea quindi un notevole distacco rispetto all'approccio seguito fino a quel momento a livello internazionale, basato su precedenti accordi internazionali, i quali circoscrivevano l'ambito della protezione a gruppi specifici di individui in relazione alla loro etnia o nazionalità.³

Nasce ora un'organizzazione con scopo sociale ed umanitario, cui viene affidata la tutela della protezione dei rifugiati in quanto tali.

Un effettivo strumento volto alla protezione internazionale dei rifugiati fu poi delineato

1 F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo*, Carrocci, Roma, 2011, p. 63.

2 Cfr. art. 1 Statuto dell'UNHCR

3 F. MASTROMARTINO, *Il diritto di asilo. Teoria e storia di un istituto giuridico controverso*, Torino, 2012, p. 167.

con la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 e con il relativo Protocollo di New York del 1967,⁴ che costituiscono ancora oggi i principali strumenti normativi a livello internazionale per la protezione dei rifugiati. Tale Convenzione, si inserisce perfettamente nella tendenza che si sta sviluppando a livello internazionale e regionale di una sempre più stretta connessione tra status di rifugiato e tutela internazionale dei diritti umani.⁵

Lo scopo perseguito dalla Convenzione, così come emerge dalla lettura dei considerando della stessa, è quello di stabilire un codice comune per la protezione dei rifugiati e fornire quindi una base legale per l'appena sorto Alto Commissariato per i rifugiati,⁶ nonché quello di definire uno standard minimo di trattamento che gli stati firmatari sono tenuti a garantire ai rifugiati. Tale accordo internazionale copre per la prima volta tutti gli aspetti fondamentali della vita dei rifugiati e si basa sostanzialmente su due pilastri: la definizione di rifugiato e il principio di *non refoulement*.⁷

Quanto alla definizione di rifugiato si rimanda al paragrafo seguente, nel quale si prenderà le mosse proprio da quanto disposto nella Convenzione di Ginevra per quanto riguarda la determinazione dello status di rifugiato. Merita ora, seppur brevemente, far cenno al principio di *non refoulement*, previsto all'art. 33 della Convenzione dal momento che, come vedremo, tale principio assumerà carattere di principio fondamentale per quanto riguarda la protezione internazionale.

L'art. 33 recita: *"Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche"*.

Tale principio, impone quindi il divieto di respingere il rifugiato verso i luoghi in cui la sua vita o la sua libertà potrebbero essere minacciate. Si tratta di un divieto di portata generale, che assume rilevanza sia nei casi di trasferimento diretto verso il Paese nel quale si teme che il soggetto possa essere perseguitato, sia nel caso di rinvio indiretto verso un Paese terzo, che potrebbe successivamente trasferire la persona verso il Paese di

4 Accordo integrativo della Convenzione di Ginevra che prevede il superamento delle limitazioni geografiche e temporali apposte dalla Convenzione.

5 Per un'analisi dettagliata del fenomeno cfr. E. BENEDETTI, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Padova, 2010, p. 42 e ss.

6 F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo* cit., p. 69.

7 F. RESCIGNO, *op.cit.*; B. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato*, ottobre 2009.

persecuzione. Il divieto di *refoulement*, inoltre, si applica indipendentemente dal fatto che la persona sia già stata riconosciuta rifugiata e/o dall'aver quest'ultima formalizzato o meno una domanda diretta per ottenere tale riconoscimento. In ultimo, in virtù della portata extraterritoriale, tale principio si applica anche a coloro che, pur avendo già abbandonato il proprio Paese di origine, non abbiano ancora fatto tecnicamente ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza.⁸

Come corollario del principio di *non refoulement*, sorge in capo al richiedente, un diritto soggettivo perfetto all'ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza, quantomeno al fine di fare esaminare ed accertare la sua situazione personale dalla autorità competente.

In questo modo, contestualmente lo Stato in questione, avrà l'obbligo di consentirne l'accesso e di garantire all'interessato una forma di protezione, quantomeno temporanea.⁹

La necessità di far fronte al fenomeno migratorio in modo sistematico e di un coordinamento delle politiche d'immigrazione e asilo si fa sentire anche a livello europeo. Il quadro normativo sull'asilo è infatti destinato ad essere integrato anche alla luce del diritto dell'Unione europea, il quale, in materia, si caratterizza però per essere alquanto recente e in continua evoluzione.¹⁰ Sarà infatti soltanto con il Trattato di Amsterdam del 1997 che la materia dell'asilo acquisterà una dimensione pienamente comunitaria. Tale trattato pone infatti la base per quella che verrà definita "comunitarizzazione" della materia dell'asilo, la quale con il passaggio dal Terzo al Primo pilastro del TFUE, rientrerà da quel momento nelle competenze dell'Unione.¹¹

L'obiettivo principale, che da questo momento viene perseguito, è stato la creazione di un Sistema europeo comune di asilo, volto ad uniformare le normative nazionali in tema di immigrazione e a garantire uno standard di tutele uniforme.

Il nuovo Titolo IV del Trattato¹² costituisce un notevole passo avanti in tal senso, infatti all'art. 63 viene previsto un elenco dettagliato di misure da adottare nei successivi cinque anni, tra le quali: norme precise in materia di competenza ad esaminare la

⁸ Cfr. UNHCR, *Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo Protocollo del 1967*, Ginevra, 26 gennaio 2007.

⁹ Così F. RESCIGNO, *Il diritto di asilo* cit.; G. FERRARI, *L'asilo nel diritto internazionale*, 2016, p. 12, reperibile su https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/9giovanni_ferrari_lasilo_diritto_internazionale.pdf.

¹⁰ B. NASCIBENE, *Asilo e statuto di rifugiato* cit., p. 27.

¹¹ E. CANNIZZARO, *L'armonizzazione del diritto d'asilo in sede comunitaria e la Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951*, in *Riv. Dir. Int.*, 2001, p. 440 ss.

¹² Intitolato "visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone".

domanda di asilo, ammissione e trattamento dei richiedenti asilo, specifiche procedure sul riconoscimento dello status di rifugiato.¹³ Il processo volto alla creazione di un Sistema comune di asilo prosegue poi con il vertice di Tampere del 1999, in cui è stata ribadita l'importanza del "*rispetto assoluto del diritto di chiedere asilo*" e la necessità di "*lavorare all'istituzione di un regime europeo comune in materia di asilo, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra*".¹⁴

A seguito di questo vertice, gli Stati membri hanno convenuto di procedere in due tappe: una prima fase, di breve periodo, con termine nel 2004 ed una seconda fase di lungo periodo destinata a terminare nel 2010.

Nella prima fase si sarebbero dovute prevedere norme comuni per quanto riguarda le procedure di concessione dell'asilo, la determinazione dello stato competente a prendere in esame la domanda, le condizioni minime di accoglienza da garantire ai richiedenti asilo e il ravvicinamento delle normative relative al riconoscimento e gli elementi sostanziali dello status di rifugiato, oltre che l'introduzione di forme complementari di protezione. Come obiettivo di lungo periodo invece, gli Stati si sono posti quello di prevedere procedure comuni in materia di concessione dell'asilo e la previsione di uno status di protezione uniforme valido in tutti gli Stati dell'Unione.¹⁵

Infine, con il Trattato di Lisbona del 2007, il diritto dell'Unione viene ad essere integrato dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che a partire da quel momento assume lo stesso valore giuridico dei Trattati e può essere quindi invocata quale parametro di legittimità degli atti comunitari. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, infatti, all'art. 18 tutela espressamente il diritto di asilo e all'art. 19 prevede il divieto di allontanamento, espulsione ed estradizione nei casi in cui la persona corra il serio rischio di essere sottoposta a pena di morte, torture altri trattamenti inumani o degradanti.¹⁶

Tornando alla realizzazione del Sistema comune europeo di asilo, come si è detto si è

¹³ Cfr. Art. 63, Trattato di Amsterdam.

¹⁴ Cfr. Par. 13 Conclusioni vertice di Tampere 1999.

¹⁵ Per evoluzione del diritto dell'unione europea in materia:

¹⁶ Cfr. D. DEL VESCOVO, *Misure di protezione internazionale ed umanitaria*, in *Stranieri e diritto*, a cura di C. DE ROBBIO, 2018, p. 85.; Si veda anche F. IPPOLITO, *La Carta dei diritti fondamentali quale strumento per l'integrazione dei cittadini comunitari ed extracomunitari: un primo bilancio*, in *Percorsi giuridici per l'integrazione*, a cura di G. CAGGIANO, Torino, 2014, p. 85 e ss: Secondo la quale l'utilizzo della Carta come parametro da parte della Corte di Giustizia ha prodotto un'interpretazione progressista dei diritti umani, in particolar modo con riferimento agli artt. 1 e 18 della Carta.

proceduto per fasi. Nella prima fase sono state adottate in sede europea quattro direttive che hanno avuto il merito di definire la cornice di norme minime in materia di asilo, in particolare:

1. la **Direttiva 2001/55/CE** sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea;
2. la **Direttiva 2003/09/CE** sulle condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, c.d. "*direttiva accoglienza*";
3. la **Direttiva 2004/83/CE** sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale: "*direttiva qualifiche*";
4. la **Direttiva 2005/85/CE** sulle norme minime applicate nei vari Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, nel proseguo detta "*direttiva procedure*".

Il concetto di protezione internazionale è stato introdotto nell'ordinamento dell'Unione europea con la Direttiva 2004/83/CE,¹⁷ la quale è stata poi sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE (c.d. Direttiva qualifiche). L'obiettivo principale di questa direttiva è stato quello di determinare il livello minimo di protezione, che fosse uniforme in tutti gli Stati membri dell'Unione. La Direttiva, nel delineare la definizione di protezione internazionale prende le mosse innanzitutto dalla nozione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951.

Prevede poi una forma di protezione sussidiaria, per tutte quelle ipotesi in cui il richiedente sia privo dei requisiti per essere ammesso alla protezione convenzionale, ma sia ugualmente meritevole di protezione ai sensi della normativa internazionale.¹⁸ Inoltre, con l'adeguamento degli standard garantiti dai vari Stati membri si è voluto contrastare il c.d. fenomeno dell'*asylum shopping*, ovvero la ricerca dello Stato che offrisse le migliori condizioni di protezione. La nozione di protezione internazionale a livello europeo si compone quindi di due forme distinte di protezione: lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria.¹⁹

Il richiedente protezione internazionale, sempre ai sensi della sopracitata direttiva è

¹⁷ *Recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta*.

¹⁸ ASGI - "Lo status di rifugiato" a cura di N. MORANDI E P. BONETTI, 5 Febbraio 2013, consultabile sul sito https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf.

¹⁹ Art. 2, comma 1, lett.a, Dir. 2011/95/UE.

definito come "qualsiasi cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non sia stata ancora adottata una decisione definitiva".²⁰ Quindi attraverso la domanda di protezione internazionale un cittadino straniero o apolide che si trova al di fuori del Paese di origine può manifestare la volontà di chiedere protezione ad uno Stato, il quale, se sussistono i requisiti richiesti dovrà garantirgli il riconoscimento dell'una o dell'altra forma.

Il contenuto della protezione è dato quindi dall'insieme dei diritti e degli obblighi che conseguono al riconoscimento dello status e sarà, come vedremo, più o meno ampia a seconda della forma di protezione che verrà riconosciuta. Essendo la domanda di protezione internazionale unitaria, anche il procedimento per il riconoscimento della stessa risulta essere tendenzialmente unico. (vedi *infra* par. 5)

Prima di passare all'analisi dei requisiti rispettivamente richiesti per le due forme, occorre da ultimo precisare che il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria ha una valenza meramente dichiarativa e non costitutiva. L'obbligo di protezione del richiedente, dunque, sorge nel momento in cui lo stesso soddisfa i requisiti previsti, indipendentemente dal fatto che sia avvenuto o meno il riconoscimento formale della protezione internazionale da parte dello Stato competente.²¹ Venendo ora ad analizzare brevemente quelli che sono i requisiti per il riconoscimento dell'una o dell'altra forma di protezione si ricorda che il concetto di protezione internazionale è stato introdotto a livello interno con d.lgs. 251/2007 cui si farà riferimento tenendo in considerazione le successive modifiche.²²

2. Lo status di rifugiato

Per quanto riguarda la definizione di rifugiato, occorre far riferimento, come si è detto, alla nota Convenzione di Ginevra sui rifugiati del 1951 e al relativo protocollo di New York del 1967, considerati ancora oggi le pietre miliari della disciplina sulla protezione dei rifugiati.

²⁰ Art. 2, comma 1, lett.i, Dir. 2011/95/UE.

²¹ ASGI, *Lo status di rifugiato*, N. MORANDI E P. BONETTI (a cura di), 5 febbraio 2013.

²² Adottato il 19 novembre 2007 in attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

La Convenzione di Ginevra del 1951 all'art.1, lett. A, definisce il rifugiato:

“colui che temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova 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”.

Tale definizione è stata poi ripresa puntualmente sia dal legislatore dell'Unione²³ che da quello italiano.²⁴ Quanto all'ambito di applicazione di tale definizione occorre precisare che questo viene limitato ai soli cittadini extracomunitari ed agli apolidi, dal momento che gli stati membri dell'Unione si sono reciprocamente riconosciuti come Paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi all'asilo.²⁵

Dalla definizione sù riportata si possono facilmente individuare gli elementi essenziali per il riconoscimento dello status di rifugiato, quali:

- a) il timore fondato;
- b) la persecuzione;
- c) l'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza e/o di residenza;
- d) la presenza fuori dal Paese di cittadinanza o di residenza abituale.

Non essendo qui la sede adatta per esaminare nel dettaglio tutti i requisiti necessari, ci si limiterà ad indicare che, lo status di rifugiato è riconosciuto nei confronti di quel cittadino straniero il quale, a causa del timore fondato di essere perseguitato per i motivi espressamente indicati, si trova fuori dal Paese di origine e non può o non vuole, a causa di tale timore avvalersi della protezione in tale Paese.²⁶

Il primo elemento essenziale è dato quindi dal **timore fondato**. Tale elemento è costituito da una componente soggettiva (il timore) e da una componente oggettiva, (la fondatezza) che si basa su elementi oggettivi e circostanze che giustificano lo stato

²³ Art. 2, comma 1, lett.d, Dir. 2011/95/UE.

²⁴ Art. 2, comma 1, lett.e, D.lgs. n. 251/2007.

²⁵ Cfr. Protocollo n. 24 TFUE sull'asilo per i cittadini dell'Unione europea.

²⁶ Si veda S. AMADEO, *Gli stranieri beneficiari di protezione internazionale*, in *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di L. DANIELE, Milano, 2016, p. 386-388.

mentale del timore. Sarà dunque necessario effettuare una duplice valutazione, anche alla luce di ciò che risulta dalle linee interpretative elaborate dall'UNHCR nel *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*²⁷: da un lato, infatti, per quanto riguarda la componente soggettiva, risulta fondamentale la valutazione della personalità del richiedente, basata sulle sue caratteristiche personali e degli eventi che hanno caratterizzato le sue esperienze, anche al fine di valutarne l'attendibilità e la credibilità. Dall'altro lato, per ciò che attiene invece alla componente oggettiva, sarà necessario valutare le dichiarazioni rese dal richiedente alla luce delle informazioni esistenti sul Paese di origine, che costituiscono un elemento essenziale per verificare la verosimiglianza del rischio di persecuzione.²⁸

Il secondo elemento essenziale è la **persecuzione**. Va da subito precisato che, nonostante sia indubbio che il concetto di persecuzione sia il fulcro della definizione di rifugiato, non ne esiste in realtà una definizione univoca e universale.²⁹

La Convenzione di Ginevra infatti non definisce espressamente il concetto di persecuzione, il quale è stato definito in via interpretativa attraverso il combinato disposto tra l'art. 1-A, n.2 e l'art. 33.1 della Convenzione. In base a queste due disposizioni si può ricavare che la minaccia al diritto alla vita o alla libertà personale dell'individuo, per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, possa sempre qualificarsi come persecuzione. La Convenzione di Ginevra dovrà, inoltre, essere interpretata anche alla luce della normativa internazionale in materia di diritti umani e ciò consente certamente di affermare che, devono considerarsi persecuzioni anche altre gravi violazioni dei diritti umani.³⁰

Nel diritto interno il concetto di persecuzione è stato meglio specificato all'art. 7, del d.lgs. 251/2007, ai sensi del quale gli atti di persecuzione devono consistere in una violazione grave dei diritti umani fondamentali. Precisamente, ai sensi di questo articolo

²⁷ UNHCR – *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, settembre 1979, reperibile al <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/unhcr.manuale.sulle.procedure.e.i.criteri.per.la.determinazione.dello.status.di.rifugiato.pdf>.

²⁸ Tali criteri interpretativi sono stati recepiti dal legislatore italiano con l'art.3 del d.lgs. 251/2007.

²⁹ "Le parole 'temendo a ragione di essere perseguitato' sono la chiave della definizione [...] esse sostituiscono alle precedenti definizioni di rifugiati per categorie, l'idea generale di timore ispirato da un fondato motivo" UNHCR - *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, Par. 37.

³⁰ UNHCR - *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato*, Par. 51.

tali atti possono alternativamente:

"a) essere sufficientemente gravi, o per la loro natura o per la loro frequenza, da rappresentare un'evidente violazione dei diritti umani fondamentali, in particolare di quelli inderogabili;

b) costituire la somma di diverse misure, tra le quali le violazioni dei diritti umani, il cui impatto complessivo determini in capo all'individuo un effetto analogo a quello derivante da una grave violazione dei suoi diritti umani fondamentali".

Rientrano nell'ipotesi *sub.a)* i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, nonché quelli garantiti dalle convenzioni internazionali, in particolar modo i diritti inderogabili previsti ai sensi art. 15, par. 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).³¹

Occorre in ultimo rilevare che non tutti i comportamenti persecutori sono rilevanti ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, ma solo quelli che si sono verificati per uno dei motivi tassativamente indicati nella Convenzione, ossia: razza, religione, cittadinanza, appartenenza ad un determinato gruppo sociale, opinione politica. E' necessario pertanto che vi sia l'esistenza di un nesso causale tra i motivi di persecuzione su indicati e gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti.³²

Venendo ora al contenuto dello status di rifugiato, merita brevemente indicare quali sono i diritti di cui gode il beneficiario di questa forma di protezione internazionale. Ai sensi dell'art. 24 della direttiva qualifiche, il beneficiario dello status di rifugiato ha diritto, innanzitutto, ad ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno della durata di almeno tre anni e rinnovabile.

A livello interno, l'art. 23 del decreto 251/2007 prevede che tale permesso di soggiorno abbia una validità quinquennale. Inoltre il titolare dello status di rifugiato che risiede legalmente da almeno cinque anni sul territorio italiano, in presenza di tutti i requisiti previsti può chiedere la concessione della cittadinanza italiana.³³

L'art. 25 della direttiva in esame prevede altresì che gli Stati membri rilascino ai

³¹ Diritto alla vita (art. 2), diritto alla protezione dalla tortura e dai trattamenti inumani o degradanti (art. 3), quello alla protezione dalla riduzione in schiavitù o servitù (art. 4, par. 1) e il diritto alla legalità e irretroattività delle incriminazioni penali e delle pene (art. 7); si veda M. DE SALVIA, M. REMUS, *Ricorrere a Strasburgo. Presupposti, procedura e giurisprudenza*, Milano 2016, p. 113 e ss.

³² A.-E. L. DI MURO, *Il diritto dell'immigrazione – Guida aggiornata alla Legge n. 46/2017*, p. 110; S. AMADEO, *Gli stranieri beneficiari di protezione internazionale*, in *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, a cura di L. DANIELE, Milano, 2016, p. 386-388.

³³ Art. 9 e 16 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91.

rifugiati documenti di viaggio nella forma prevista dalla convenzione di Ginevra,³⁴ allo scopo di permettere loro di viaggiare al di fuori del loro territorio, "*purché non vi ostino imperiosi motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico*". Tale documento è un documento equipollente al passaporto del Paese di cittadinanza e consente al titolare di circolare liberamente all'interno degli Stati europei.³⁵

I titolari dello status di rifugiato vengono parificati ai cittadini italiani per quanto riguarda l'iscrizione anagrafica, l'accesso al lavoro, la formazione professionale, l'accesso all'assistenza sociale e sanitaria, nonché l'accesso all'abitazione.³⁶

3. La protezione sussidiaria

Come si è visto la protezione sussidiaria è stata introdotta con la già menzionata Direttiva 2004/83/CE,³⁷ per dar voce ad una serie di esigenze di protezione diverse da quelle garantite dalla Convenzione di Ginevra ed è stata introdotta nel sistema interno di protezione con il d.lgs. 251/2007.

L'esigenza dell'introduzione di un'ulteriore forma di protezione si è posta in quanto la definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951, risulta essere particolarmente rigida. Stando alla tassativa elencazione dei motivi a cui è necessario ricondurre la persecuzione infatti, molte situazioni che in base al diritto pattizio ed europeo già vigente senz'altro erano da considerarsi meritevoli di tutela, non potevano trovare protezione.³⁸

Si viene quindi a delineare un'ulteriore forma di protezione, la quale assume carattere "*complementare e supplementare*" rispetto allo status di rifugiato, così come opportunamente sottolineato anche dal considerando 24 della Direttiva.³⁹

³⁴ Cfr. Art. 28 della Convenzione di Ginevra del 1951

³⁵ ASGI - *Lo status di rifugiato*, a cura di N. MORANDI E P. BONETTI, 5 Febbraio 2013 - consultabile sul sito https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/1_013_scheda_rifugiato_asgidocumenti.pdf; Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, *Passaporti e Documenti di Viaggio Equivalenti*, reperibile al: https://www.esteri.it/mae/it/servizi/stranieri/ingressosoggiornoinitalia/passaporti_documenti.html.

³⁶ Per un'analisi approfondita circa il contenuto dello status di rifugiato in Italia si rinvia alla scheda ASGI sopra citata.

³⁷ Rifusa nella Dir. 2011/95/UE.

³⁸ S. ALBANO, *La protezione sussidiaria tra minaccia individuale e pericolo generalizzato*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2018.

³⁹ Considerando n. 24, Dir. 2004/83/CE.