

RELAZIONE SULLA NORMATIVA

QUADRO GIURIDICO GENERALE

Nel mondo del diritto gli **status** sono quelle situazioni giuridiche di determinati soggetti che discendono dal loro rapporto con una comunità e comportano, rispetto ad essa, l'insorgenza di diritti e/o doveri.

- Esempi: il familiare rispetto alla famiglia, il socio rispetto alla società, il cittadino rispetto allo Stato. Anche profugo e rifugiato sono status.

Innanzitutto deve essere tracciata una differenza di regime giuridico tra diverse categorie di persone:

a) Cittadini,

b) Non cittadini

La cittadinanza comporta un intenso legame tra il cittadino e lo Stato: da parte del cittadino sorgono infatti diritti (es. di voto, di assistenza sociale, di accesso ai pubblici uffici mediante concorso, ecc...) ed obblighi (es. pagamento dei tributi).
 - L'acquisto della cittadinanza è regolato dalla legge 92 del 1991 ed è basato sostanzialmente sul sistema dello *ius sanguinis*, con alcuni correttivi legati a determinate attività o situazioni giuridiche dello straniero (matrimonio con un cittadino, ascendenza da un cittadino accompagnata da determinate attività, residenza in Italia).
 - Oggi alla cittadinanza di un Paese membro dell'Unione Europea, automaticamente si connette la cittadinanza europea.

Soggetti coinvolti nel sistema di protezione internazionale:
a. rifugiati,
b. beneficiari di protezione sussidiaria

Titolari del diritto di asilo: tecnicamente il diritto di asilo è previsto dalla Costituzione; oggi tale status si sovrappone ed in parte coincide con quelli sopra menzionati definiti di protezione internazionale.

Gli apolidi, sono i soggetti privi di qualunque cittadinanza ed il loro status è sostanzialmente equiparato a quello degli stranieri extracomunitari, salvo il trattamento giuridico dei figli (*ius soli*). Anch'essi, in ragione della sussistenza dei presupposti, possono richiedere il riconoscimento degli status per i quali è prevista la protezione internazionale.



I cittadini dell'Unione Europea, ossia i cittadini di un altro Stato membro: la regolamentazione è contenuta negli articoli da 20 a 25 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Ad essi non si applicano le disposizioni del T.U. Immigrazione (Dlgs 286/1998), salvo comporti effetti più favorevoli.

Gli italiani non appartenenti alla Repubblica, ossia coloro che hanno perso, per una serie di motivi, la cittadinanza italiana: in relazione ad essi l'art. 51 Cost. detta un regime particolare ai sensi del quale *“la legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica”*.

Gli stranieri extracomunitari, si distinguono in:
 a. **Regolari,** sono coloro che fanno ingresso nel nostro Paese mediante visti e permessi di soggiorno legati sostanzialmente a motivi di lavoro; ad essi si applica integralmente la normativa in tema di condizione giuridica dello straniero (art.2, comma 2, TUI: *“Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente”*).

b. **Irregolari,** ai quali l'ordinamento riconosce una protezione limitata ai diritti fondamentali della persona umana, art. 2, comma 1, TUI: *“Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”*.

Norme costituzionali

Solo l'**art. 10 della Costituzione** è esplicitamente dedicato al trattamento giuridico dello straniero; tale esiguità di norme è dovuta alla situazione di fatto esistente nel momento in cui la Costituzione è stata redatta: dopo la seconda guerra mondiale, infatti, i flussi migratori entranti in Italia erano del tutto esigui (facendo salva l'ipotesi degli italiani dei territori ceduti a ex Jugoslavia e Francia, i quali però non hanno mai perso lo status di cittadini).

Deve evidenziarsi come il diritto di asilo, quale diritto previsto dalla Costituzione italiana, sia parallelo alla titolarità dei presupposti per la concessione degli status di rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria (previsti invece da norme internazionali). Nonostante la diversità delle fonti, i soggetti risultanti titolari di protezione internazionale sono altresì titolari del diritto di asilo previsto dalla Costituzione (e viceversa).

Altre norme della Costituzione sono state ritenute (dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale) estensibili al trattamento giuridico dello straniero, in particolare quelle riguardanti: i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2), il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa (art. 19), la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21), il diritto a non essere privati di cittadinanza, capacità giuridica e nome (art. 22), il diritto alla inviolabilità della libertà personale (art. 13), il diritto alla inviolabilità del domicilio, il diritto alla inviolabilità della libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni (art. 15).

Legge ordinaria

La **normativa in materia di immigrazione**, tutta discendente dall'art. 10 Cost. e sviluppante il medesimo, inizia ad essere emanata a partire dalla metà degli anni '80 (data la marginalità del fenomeno prima di quella data) e, fino al Testo Unico 286/1998 (T.U.I.) si caratterizza solo per interventi emergenziali: con il T.U.I. si raggruppano tutte le disposizioni all'interno del medesimo (il quale è stato novellato con interventi originati da modifiche legislative interne e, soprattutto, dal recepimento di direttive comunitarie), salvo la disciplina attuativa della Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Il Testo unico prevede un regime differenziato per i soggetti che fanno ingresso nel nostro Paese in via regolare (ossia per motivi di lavoro), mediante visti e permessi di soggiorno, rispetto ai soggetti irregolari.

Il sistema prevede sostanzialmente la necessità di un visto (motivato) per il soggiorno sul territorio dello Stato e, a fronte di esso, l'emanazione di un permesso di soggiorno legato, temporalmente e sostanzialmente, alle motivazioni inserite nel visto.

Circa la **protezione internazionale**, ulteriori normative interne sono costituite dai Decreti legislativi 251/2007, 25/2008, 18/2014 e 142/2015. Esse costituiscono gran parte della disciplina attuativa della Convenzione di Ginevra.

LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

Tradizionalmente il sistema è stato strutturato sulla base della distinzione tra rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria.

Lo status di rifugiato

La categoria dei rifugiati è disciplinata dall'art. 1 della Convenzione relativa allo status dei rifugiati, sottoscritta a Ginevra, il 28 luglio 1951 che riconosce protezione a “*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*” (art. 1, par. A, n. 2). La normativa interna recettiva della Convenzione prevede che **la persecuzione**:

- a) abbia carattere personale, legato ad un determinato orientamento politico, sessuale, religioso, ad un'appartenenza etnica,
- b) venga posta in essere dallo Stato, o da partito od organizzazioni che controllino il territorio dello Stato o una sua parte considerevole, o da privati, ove lo Stato si rifiuti di fornire protezione,
- c) deve essere di gravità tale da rappresentare una violazione dei diritti umani,
- d) può essere costituita da atti di violenza fisica o psichica; da provvedimenti legislativi, amministrativi o giudiziari discriminatori; da sanzioni penali sproporzionate; dal rifiuto dell'accesso alla tutela giuridica.

Circa la competenza al riconoscimento dello status di rifugiato sulle domande poste a Stati dell'Unione Europea, la disciplina è recata dalla Convenzione di Dublino del 1990.

→ Alla concessione dello status si accompagna l'emissione di un permesso di soggiorno di durata quinquennale.

→ È riconosciuta ai familiari la possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per motivi familiari.

Lo status di beneficiario di tutela di protezione sussidiaria,

Secondo le normative europee e nazionali spetta a quei soggetti i quali non possano dimostrare una persecuzione personale o legata alla appartenenza ad un determinato gruppo ai sensi della Convenzione di Ginevra, ma si ritiene rischioso di subire un danno grave (condanna a morte, tortura, minaccia alla vita in caso di guerra interna o internazionale) nel caso di rientro nel proprio paese.

→ Alla concessione dello status si accompagna l'emissione di un permesso di soggiorno di durata triennale, rinnovabile (oggi, dopo il d.lgs. 18/2014, la durata è quinquennale).

→ I familiari possono richiedere il ricongiungimento.

Deve segnalarsi che, con il Decreto legislativo n. 18 del 21 febbraio 2014, emanato in attuazione della direttiva n. 95 del 2011, si dettano norme uniformanti gli status di rifugiato e beneficiario di protezione sussidiaria, sia dal punto di vista dei presupposti, sia dal punto di vista contenutistico.

I titolari del diritto di asilo

Il diritto di asilo (sancito dall'art. 10 Cost. e disciplinato nella disciplina ordinaria) può essere concesso sia ai rifugiati che ai titolari di protezione sussidiaria; la competenza per il

riconoscimento è della *Commissioni territoriali* per il riconoscimento della protezione internazionale (al vertice di tale sistema sta la *Commissione nazionale*).

A fronte della richiesta, *la concessione del diritto è posta unitamente alla definizione dello status di rifugiato o di titolare di protezione sussidiaria*. Ai sensi del Decreto legislativo 142 del 2015, la ricevuta conseguente alla richiesta di asilo costituisce permesso di soggiorno provvisorio della validità di sei mesi (se alla scadenza non è intervenuta decisione, il permesso diviene titolo abilitante all'attività lavorativa).

I titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari

Tale categoria non rientra nel sistema di protezione internazionale, bensì riguarda quei casi in cui le commissioni territoriali non individuino la sussistenza dei presupposti per la concessione degli status di rifugiato e di titolare di protezione sussidiaria, però individuino la sussistenza di **gravi motivi di carattere umanitario** comunque ostativi a un immediato rientro dell'interessato in patria (motivi che devono essere documentati). In tal caso le Commissioni respingono la domanda dello straniero di ottenere protezione internazionale, ma nello stesso tempo trasmettono gli atti al Questore territorialmente competente, per il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Normativa di riferimento: D.lgs. 25/2008.

CONTENUTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

La protezione internazionale da diritto al soggiorno sul territorio nazionale ed al godimento dei diritti fondamentali dell'uomo, compresi quelli all'istruzione e formazione professionale, all'assistenza sanitaria e sociale, alla libera circolazione, all'alloggio.

LE PROCEDURE

Lo status di rifugiato e le forme di protezione sussidiaria sono riconosciute all'esito dell'istruttoria effettuata dalla *Commissioni territoriali* per il riconoscimento della protezione internazionale. Le norme che disciplinano l'asilo sono regolate a livello comunitario dal cosiddetto Regolamento Dublino II, per il quale lo straniero può richiedere la protezione internazionale nello Stato di primo ingresso che, pertanto, diviene competente ad esaminare la domanda.

La domanda di protezione internazionale può essere presentata anche se lo straniero è entrato irregolarmente ed è privo di documenti. Con la presentazione della domanda di protezione internazionale, il richiedente ha diritto a usufruire delle condizioni di accoglienza.

I richiedenti hanno il diritto di ottenere, entro 3 giorni dalla domanda, un attestato nominativo comprovante il loro status, in attesa del permesso di soggiorno "per richiesta asilo" di 6 mesi rinnovabile.

Il rilascio di questo permesso di soggiorno avviene solo dopo che è stata accertata la competenza italiana a esaminare la domanda di protezione internazionale e in assenza degli estremi per l'accoglienza dei CARA.

L'accoglienza nei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA)

L'accoglienza di un richiedente nei CARA viene disposta in tre casi:

- a. per verificare o determinare la sua nazionalità o identità qualora non sia in possesso dei documenti di viaggio o di identità oppure abbia presentato documenti risultati falsi;
- b. nel caso in cui abbia presentato la domanda dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o subito dopo;

- c. qualora abbia presentato la domanda dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare.

L'accoglienza nel CARA comporta il rilascio del semplice attestato nominativo (non del permesso di soggiorno) e permette l'uscita nelle ore diurne.

Si può anche chiedere al Prefetto un permesso temporaneo di allontanamento dal Centro per un periodo di tempo diverso, così come è possibile usufruire di un permesso di uscita più lungo per gravi problemi personali, di salute o di famiglia o per motivi che riguardano la domanda di protezione internazionale. Alla scadenza del periodo di accoglienza, viene rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta asilo o il trattenimento nei CIE.

Il trattenimento nei Centri di Identificazione ed Espulsione (CIE)

Il vero e proprio trattenimento nei CIE è previsto nei casi in cui

- a. il richiedente è destinatario di un provvedimento di espulsione o di respingimento;
- b. ha commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra o un crimine contro l'umanità;
- c. ha commesso un crimine grave di diritto comune al di fuori dell'Italia;
- d. si è reso colpevole di atti contrari agli scopi e ai principi delle Nazioni Unite;
- e. è stato condannato in Italia 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.

Anche qui, come nel caso dell'accoglienza nei CARA, al richiedente viene rilasciato non il permesso di soggiorno, ma un attestato nominativo.

L'accoglienza nel circuito Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)

I richiedenti che non devono essere accolti nei CARA o trattenuti nei CIE hanno diritto a essere inseriti nel circuito di accoglienza dello SPRAR.

Quest'ultimo è un sistema di accoglienza e integrazione, promosso dal Ministero dell'Interno e dagli enti locali, che offre ai richiedenti, nei limiti delle sue disponibilità recettive, supporto di tipo alloggiativo e aiuto all'avvio di un percorso d'integrazione sul territorio nazionale.

Lo SPRAR mette a disposizione un Fondo nazionale per le politiche ed i servizi della protezione internazionale ai cui finanziamenti possono accedere tutti gli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo ed alla tutela dei rifugiati, nonché degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria. L'avente diritto deve fare richiesta di accoglienza al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale, dichiarando di non avere propri mezzi di sostentamento.

Qualora non vi sia possibilità di essere accolti nello SPRAR, si può chiedere un contributo economico di prima assistenza: il contributo è erogato al richiedente e agli altri componenti del nucleo familiare per il tempo necessario a reperire un posto presso le strutture di accoglienza, oppure per un massimo di 35 giorni. L'importo giornaliero è di € 27,89 a persona. In caso di rifiuto all'ingresso nelle strutture di accoglienza, il contributo di prima assistenza viene sospeso.

In materia di accoglienza e di procedure di riconoscimento della protezione internazionale, il d.lgs. 142 del 2015, attuativo della direttiva 33 del 2013, ha introdotto ulteriori modifiche.