



LA PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Scheda pratica a cura di Noris Morandi e Paolo Bonetti
(aggiornata al 11 marzo 2012)

Sommario:

1. La competenza dell'Unione Europea in materia di asilo.
2. Il sistema europeo comune di asilo.
 - 2.1 La nozione di protezione internazionale.
3. La nozione di protezione sussidiaria
 - 3.1. Il danno grave.
 - 3.1.1 Pericolo di condanna a morte o esecuzione.
 - 3.1.2 Pericolo di tortura o trattamenti inumani e degradanti.
 - 3.1.3 Pericolo di minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona in condizioni di violenza generalizzata derivante da conflitto armato.
 - 3.2 I responsabili del danno grave
 - 3.3 I soggetti che possono offrire protezione.
4. Esame dei fatti e delle circostanze.
5. Le cause di cessazione dallo status di beneficiario di protezione sussidiaria
6. Le cause di esclusione dallo status di beneficiario di protezione sussidiaria
 - 6.1 I responsabili di crimini di diritto internazionale.
 - 6.2 La commissione di reati gravi.
 - 6.3 I responsabili di atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.
 - 6.4 Pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica.
7. Il riconoscimento dello status di beneficiario della protezione sussidiaria.
8. Le ipotesi di revoca dello status di beneficiario di protezione sussidiaria: art 18, d.lgs. n. 251/07.
9. Il contenuto della protezione sussidiaria
 - 9.1. Il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria
 - 9.2. La non punibilità per i reati di ingresso o di soggiorno irregolari.
 - 9.3. Il titolo di viaggio per stranieri
 - 9.4. Il diritto all'unità familiare
 - 9.5. L'accesso all'assistenza sanitaria
 - 9.6. Il diritto all'assistenza sociale
 - 9.7. L'accesso al lavoro
 - 9.8. L'accesso all'alloggio

1. La competenza dell'Unione europea in materia di asilo.

Le norme comunitarie in materia di diritto di asilo non fanno parte del diritto comunitario originario dei Trattati istitutivi delle Comunità europee (di seguito "TCE"), ma sono state introdotte solo con il Trattato di Maastricht (firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993) che inserì la materia del diritto di asilo nel cd "terzo pilastro" (Giustizia e Affari Interni – GAI), quale settore di "comune interesse", governato con il metodo della cooperazione intergovernativa tra gli Stati.

Solo dopo il fallimento dell'approccio intergovernativo, caratterizzato appunto da un livello di mera cooperazione tra gli Stati membri, si manifestò l'esigenza di inserire il diritto di asilo tra le competenze comunitarie.

Il Trattato di Amsterdam (firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999) attribuì alla Comunità europea la competenza in materia di asilo, sancendo la cosiddetta "comunitarizzazione" del diritto di asilo, insieme a quella dei visti, dell'immigrazione e della cooperazione giudiziaria in materia civile, che ha trovato base giuridica nel Titolo IV del Trattato CE.

La competenza dell'Unione europea in materia di asilo viene collocata, dunque, nell'ambito della istituzione progressiva di uno "*spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra gli Stati membri*".

La competenza in materia è di natura concorrente, ne consegue dunque che la titolarità è sia degli Stati membri, sia dell'Unione europea. Gli Stati possono legiferare fino a quando l'Unione non intervenga in materia e l'esercizio di questa competenza da parte dell'Unione deve avvenire nel rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà.

L'art. 63, paragrafi 1 e 2, TCE attribuiva al Consiglio la competenza ad adottare, nel termine di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato stesso, misure in materia di asilo e relative a:

1. criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente all'esame di una domanda di asilo presentata da un cittadino di un Paese terzo in uno degli Stati membri;
2. norme minime sull'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri;
3. norme minime relative all'attribuzione della qualifica di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria a cittadini di paesi terzi;
4. norme minime sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o revoca dello status di rifugiato;
5. norme minime per assicurare protezione temporanea agli sfollati di paesi terzi che non possono ritornare nel paese di origine e per le persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale;
6. norme volte a promuovere un equilibrio degli sforzi "*burden sharing*" degli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

Il Trattato di Lisbona (firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009) ha collocato la competenza in materia di asilo nel Capo II del Titolo V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea rubricato "*Politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione*" (artt. 77-80).

L'[art. 67 TFUE](#) (ex articolo 61 del TCE ed ex articolo 29 del TUE) prevede al paragrafo 1 che “*l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel **rispetto dei diritti fondamentali***” ed al paragrafo 2 che “*sviluppa una **politica comune in materia di asilo***”, attraverso l'adozione di norme “*comuni ed uniformi*”, così consentendo il superamento della previgente disposizione normativa che attribuiva alla Comunità competenza ad adottare solo *norme minime* in materia, e dimostratasi del tutto incapace di garantire un'ampia armonizzazione delle legislazioni nazionali per l'ampia discrezionalità lasciata agli Stati membri.

L'art. 68 TFUE attribuisce espressamente al Consiglio europeo il compito di definire gli orientamenti politici e generali per la pianificazione legislativa e operativa nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e dunque anche in materia di asilo, che deve avvenire attraverso una programmazione quinquennale degli sviluppi normativi.

L'iniziativa legislativa, invece, è esclusivamente in capo alla Commissione che deve dunque adottare le proposte degli atti legislativi, da emanarsi poi sulla base della procedura legislativa ordinaria, caratterizzata dall'intervento del Parlamento europeo come codecisore e dall'adozione degli atti da parte del Consiglio a maggioranza qualificata (artt. 289 e 294 TFUE).

L'[art. 78 TFUE](#) (ex articolo 63, punti 1 e 2 e articolo 64, paragrafo 2, del TCE) espressamente richiama quali limiti vincolanti nella definizione della politica dell'asilo il rispetto del principio di non respingimento, della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e del protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, nonché degli altri trattati pertinenti.

Nello specifico il TFUE prevede che potranno essere adottate misure legislative che includano:

- 1) uno status uniforme in materia di asilo a favore di cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione;
- 2) uno status uniforme in materia di protezione sussidiaria per i cittadini di paesi terzi che, pur senza il beneficio dell'asilo europeo, necessitano di protezione internazionale;
- 3) un sistema comune volto alla protezione temporanea degli sfollati in caso di afflusso massiccio;
- 4) procedure comuni per l'ottenimento e la perdita dello status uniforme in materia di asilo o di protezione sussidiaria;
- 5) criteri e meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo o di protezione sussidiaria;
- 6) norme concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo o protezione sussidiaria;
- 7) il partenariato e la cooperazione con paesi terzi per gestire i flussi di richiedenti asilo o protezione sussidiaria o temporanea.

Infine il Trattato di Lisbona integra nel diritto dell'Unione la [Carta dei diritti fondamentali](#), che dunque può essere invocata quale parametro di legittimità degli atti comunitari: essa all'art. 18 tutela il diritto di asilo e all'art. 19 prevede il divieto di allontanamento, espulsione e estradizione se la persona corre il serio di rischio di essere sottoposta a pena di morte, torture altri trattamenti inumani o degradanti.

2. Il sistema europeo comune di asilo.

Nella riunione del Consiglio europeo svoltasi a Tampere nell'ottobre 1999 si stabilì un programma politico chiaro per lo sviluppo di una politica europea fondata sulla creazione di un regime comune di asilo.

Durante la prima fase (1999-2005) l'obiettivo fu quello di armonizzare i quadri giuridici degli Stati membri in materia di asilo con l'adozione di standards comuni relativi alla qualifica di rifugiato e di altre forme di protezione internazionale, al sistema di accoglienza ed alle procedure.

L'obiettivo della seconda fase della costruzione di un regime europeo comune in materia di asilo, delineato dal Programma dell'Aia (2004-2009), prevedeva l'istituzione di un Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS, o Common European Asylum System), di una procedura comune e di uno status uniforme ed unico dei rifugiati, superando gli elementi di criticità del sistema basato su norme minime.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona s'introduce il concetto di asilo europeo.

A conclusione del Programma dell'Aia, il Consiglio europeo, riunitosi a Bruxelles il 10 e 11 dicembre 2009, adottò il nuovo Programma pluriennale per lo Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia per il periodo 2010 - 2014. Si tratta del Programma di Stoccolma - "Uno spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia al servizio dei cittadini" (COM(2009)262), si focalizza sulla costruzione del Sistema Comune Europeo di Asilo-CEAS, anche con l'obiettivo di arrivare ad un livello equivalente in tutti gli Stati membri per quanto riguarda l'accoglienza, le procedure e la determinazione dello status, riconoscendo allo stesso tempo che ancora esistono tra i vari Stati notevoli differenze di standard e di trattamento.

Insieme i tre programmi tracciano la cornice politica del progetto di creazione del regime comune europeo in materia di asilo.

Tutte le normative previste nella prima fase di realizzazione di un sistema comune europeo sono state adottate ed in particolare quattro direttive che definiscono la cornice di norme minime in materia di asilo, di cui appunto l'Unione europea avrebbe dovuto dotarsi secondo il programma di Tampere prima, e dell'Aja successivamente:

- 1) la [direttiva 2001/55/CE sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea e che non possono fare rientro nel Paese d'origine](#), dà al Consiglio europeo la facoltà di deliberare di volta in volta misure eccezionali al fine di assicurare a tali stranieri una tutela immediata, ma temporanea (della durata di un anno e rinnovabile per un altro anno). L'obiettivo della direttiva è evitare che il sistema di asilo possa collassare a fronte della presentazione di un numero eccessivo di domande di protezione internazionale, favorendo il "burden sharing", ovvero un equilibrio degli sforzi fra gli Stati "che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi";
- 2) la [direttiva 2003/09/CE sulle condizioni minime di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati](#), cd "direttiva accoglienza"; definisce le condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo che devono garantire "un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri".

- 3) la [direttiva 2004/83/CE sull'attribuzione della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale](#), nel proseguo detta "direttiva qualifiche": fissa i criteri comuni per l'attribuzione dello status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria, assicurando un livello comune minimo di prestazioni, con l'obiettivo di eliminare il cd fenomeno dell'*asylum shopping*, ovvero della ricerca dello Stato membro con una disciplina più favorevole per l'accertamento delle esigenze di protezione.
- 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": fissa norme di carattere procedurale per il riconoscimento e la revoca degli status di protezione internazionale, costituendo una cornice giuridica di norme minime con l'obbiettivo di "*limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo tra gli Stati membri*" imputabili alle diversità delle normative interne.

A questi deve aggiungersi la [direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare](#), che disciplina le ipotesi specifiche di ricongiungimento familiare del rifugiato (articoli 9-12) e due coppie di regolamenti che compongono, per così dire, il "sistema Dublino":

- 1) il [regolamento \(CE\) n. 343/2003 sullo stato membro responsabile all'esame di una domanda di asilo](#), ed il suo [regolamento di attuazione n. 447/2002](#) e
- 2) il [regolamento EURODAC \(CE\) n. 2725/2000 per il confronto delle impronte digitali e l'efficace applicazione del regolamento Dublino](#), ed il suo [regolamento di attuazione n. 1560/2003](#) (si veda scheda "[Determinazione dello Stato competente all'esame delle domande di asilo](#)").

Nel dicembre 2008 la Commissione europea ha avviato la fase di revisione della normativa comunitaria in materia di asilo con l'adozione delle proposte di modifica del [regolamento \(CE\) n. 343/2003](#) c.d. "regolamento Dublino II" (COM(2008)820) e delle [direttive n. 2003/9/CE](#) c.d. "direttiva accoglienza" (COM(2008)815), [n. 2005/85/CE](#) c.d. "direttiva procedure" (COM(2009)554) e [n. 2004/83/CE](#) c.d. "direttiva qualifiche" (COM(2009)551).

Nel giugno 2011 la Commissione europea ha modificato le previgenti proposte presentando due nuove proposte di modifica delle direttive nn. 2003/9/CE (COM/2011/320/FINAL) e 2005/85/CE (COM/2011/319/FINAL).

Per ora è stata emanata la nuova versione modificata della c.d. "direttiva qualifiche": [direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta \(rifusione\)](#). La nuova direttiva deve essere recepita da ogni Stato membro entro il 21 dicembre 2013.

Essa si pone alcuni obiettivi:

- chiarire taluni concetti giuridici la cui applicazione ha dato luogo ad applicazioni fortemente divergenti da parte dei vari Stati membri, quali quelli di "*soggetti che offrono protezione*", "*protezione all'interno del paese di origine*" o "*appartenenza a un determinato gruppo sociale*";

- eliminare le differenze tra i vari Stati membri nel livello di diritti concessi ai rifugiati ed ai beneficiari di protezione sussidiaria, in particolare con riferimento alla durata del titolo di soggiorno, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale ed al mercato del lavoro;
- rafforzare l'accesso effettivo ai diritti, tenendo conto dei problemi specifici di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

2.1 LA NOZIONE DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE.

Il concetto di protezione internazionale è stato introdotto nell'ordinamento dell'Unione europea dalla [direttiva n. 2004/83/CE 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](#), adottata a Lussemburgo il 29 aprile 2004.

L'obiettivo principale della direttiva è quello di garantire un livello minimo di protezione uniforme in tutti gli Stati membri dell'Unione, facendo propria la definizione di rifugiato contenuta nella [Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951](#) - definita "*la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa ai rifugiati*" (considerando n. 3) - e prevedendo una forma complementare di protezione, per tutte quelle ipotesi in cui il richiedente sia privo dei requisiti per essere ammissibile alla protezione convenzionale, ma ugualmente meritevole di protezione ai sensi della normativa internazionale.

Infatti la nozione di protezione internazionale comprende al suo interno due distinti status (art. 2, comma 1, lett. a):

- lo status di rifugiato
- lo status di protezione sussidiaria

L'applicazione dell'istituto della protezione internazionale deve consentire 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.

Nelle direttive è espressamente riconosciuta una qualche forma di intercambiabilità degli status, pur essendo senz'altro più tutelata la posizione del titolare dello status di rifugiato rispetto al titolare della protezione sussidiaria, così come la possibilità di ricorrere avverso le decisioni che riconoscono uno dei due status invece che l'altro.

Proprio perché la domanda di protezione internazionale è unica è poi tendenzialmente unitaria la procedura di esame delle domanda, prevista dalla [direttiva n. 2005/85/CE](#), attuata con [d. lgs. n. 25/2008](#), per come successivamente modificato (si veda scheda sulle "Procedure di esame delle domande di asilo o di protezione internazionale e tutele giurisdizionali").

L'atto di riconoscimento della protezione internazionale ha natura declaratoria, e non costitutiva dello status riconosciuto al richiedente. Il contenuto della protezione internazionale, e dunque l'insieme dei diritti e degli obblighi conseguenti all'accertamento compiuto, differisce a seconda dello status riconosciuto: più ampio nel caso dello status di rifugiato, e limitato nel caso di beneficiario della protezione sussidiaria.

Con la direttiva citata, dunque, l'Unione europea non ha definito uno status uniforme e unico in materia di protezione internazionale, ma si è limitata a costruire una cornice giuridica di norme minime allo scopo di assicurare, da una parte, *che gli Stati membri applichino criteri comuni per identificare le persone che hanno effettivamente bisogno di protezione internazionale e, dall'altra, che un livello minimo di prestazioni sia disponibile per tali persone in tutti gli Stati membri* (considerando n. 6).

Inoltre, la direttiva citata introduce nell'ordinamento comunitario importanti definizioni innovative e comuni, come quelle di: "*bisogno di protezione internazionale sorto fuori dal paese d'origine (sur place)*"; "*fonte del danno e della protezione*"; "*protezione interna*"; "*persecuzione ivi compresi i motivi di persecuzione*"; "*appartenenza ad un determinato gruppo sociale*".

Il [d. lgs. 19 novembre 2007, n. 251](#) recepisce nell'ordinamento italiano la direttiva 2004/83/CE (ben oltre la scadenza del termine previsto per il suo recepimento).

Il d.lgs. n. 251/2007 risolve in senso positivo alcuni dubbi interpretativi e recepisce nozioni importanti sinora non previste all'interno della normativa italiana, tra l'altro rinunciando quasi in via generale all'esercizio delle numerose facoltà previste dalla direttiva comunitaria che avrebbero consentito di introdurre nell'ordinamento italiano misure derogatorie o più sfavorevoli nei confronti dei richiedenti asilo, e talvolta rinunciando ad attuare norme della direttiva che appaiono piuttosto ambigue.

3. La nozione di protezione sussidiaria.

La [direttiva n. 2004/83/CE](#) introdusse nel sistema europeo comune in materia di asilo l'importante novità consistente nell'istituto della protezione sussidiaria.

Il concetto di protezione sussidiaria appare innovativo e si rese necessario per l'esigenza di soddisfare i bisogni di protezione diversi dalle ipotesi di timore di persecuzioni individuali che danno luogo allo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, con la previsione di una nuova forma di protezione internazionale "complementare e supplementare" rispetto alla protezione dei rifugiati (considerando n. 24).

La protezione sussidiaria non è, dunque, una protezione di seconda categoria o di carattere inferiore rispetto a quella garantita dalla Convenzione sullo status di rifugiato firmata a Ginevra nel 1951, ma riguarda semplicemente situazioni diverse dalla persecuzione individuale. Infatti i suoi presupposti riguardano tutte quelle ipotesi in cui un soggetto non è qualificabile come rifugiato poichè la sua situazione personale non rientra nella cd clausola di inclusione prevista dall'[art. 1 lett. A della Convenzione di Ginevra del 1951](#). Solo l'esclusione del richiedente dal novero dello status di rifugiato consente all'amministrazione preposta di indagare l'esistenza o meno dei presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria.

Il richiedente protezione sussidiaria, come il richiedente lo status di rifugiato, ha un diritto soggettivo perfetto all'ingresso sul territorio italiano, quantomeno al fine di vedere esaminare la sua situazione personale dalla competente autorità ([artt. 6 e 7 d. lgs. n. 25/2008](#)).

E' ammissibile alla protezione sussidiaria il "cittadino di un paese terzo o apolide 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 come definito dall'articolo 15, e al quale non si applica l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può, o a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese" ([art. 2, lett. e\), direttiva n. 2004/83/CE](#)).

La definizione di beneficiario della protezione sussidiaria è stata puntualmente traspunta dal legislatore italiano nell'art. 2, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 251/2007.

Lo status di beneficiario della protezione sussidiaria è dunque riconosciuto, al cittadino di Paese terzo, o apolide, quando sussistano "fondati motivi" per ritenere che se ritornasse nel Paese di origine, o di dimora abituale, "correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave".

Del tutto irrilevante è, ai fini del riconoscimento dello status di protezione sussidiaria, che il rischio del grave danno sia sorto soltanto in un momento successivo alla partenza del richiedente dal paese di origine, o di dimora abituale, avendo il legislatore italiano declinato il concetto di rifugiato "*sur place*" anche in favore del beneficiario di protezione sussidiaria.

A differenza di quanto previsto per lo status di rifugiato, il timore di subire un grave danno nell'ipotesi di rientro nel paese di origine, o di dimora abituale, è del tutto svincolato dal motivo che lo origina, ma l'[art. 14 del d.lgs. n. 251/2007](#), che attua l'art. 15 della direttiva "qualifiche", identifica la fonte del danno grave che legittima il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria in una delle seguenti situazioni:

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

Dunque mentre in tutte le ipotesi individuate dall'art. 14 d.lgs. n. 251/2007 sussiste una forte presunzione a favore dello status di rifugiato, il riconoscimento della protezione sussidiaria si attua nei confronti di quello straniero che si trovi in una situazione in cui sussiste uno di quei fattori di rischio di danno grave, ma in cui non vi sono elementi individuali di persecuzione ed i motivi di persecuzione previsti dalla Convenzione di Ginevra (sull'irrilevanza del *fumus persecutionis*, si veda: [Corte di Cass., ordinanza del 24 febbraio 2011, n. 6880](#)).

Lo status di protezione sussidiaria è accertato con decisione adottata dalla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale competente per territorio ([art. 32, d.lgs. n. 25/2008](#); si veda scheda sulle "Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale"), investita della richiesta di protezione internazionale da parte della questura o dell'ufficio di polizia di frontiera che l'ha ricevuta ovvero con sentenza pronunciata dall'autorità giudiziaria che abbia accolto il ricorso contro la decisione della Commissione che abbia rigettato l'istanza di riconoscimento dello status (si veda scheda sulle "Procedure di esame delle domande di asilo o di protezione internazionale e tutele giurisdizionali").

Poiché il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria accerta la sussistenza del rischio che il richiedente subirebbe un grave danno in caso di rimpatrio, esso dà allo straniero o all'apolide un determinato status da cui consegue il diritto di ottenere

un permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, della durata di tre anni e rinnovabile e una serie di diritti ed obblighi connessi al predetto status (si veda paragrafo 9).

Il mancato riconoscimento della sussistenza di esigenze di protezione sussidiaria, parimenti al riconoscimento di una diversa forma di protezione ai sensi dell'[art. 32, c. 3, d.lgs. n. 25/2008](#), può costituire oggetto di ricorso giurisdizionale avanti al Giudice ordinario competente per territorio nelle forme, nei modi e nei tempi stabiliti dagli [artt. 35 d.lgs. n. 25/2008](#) e [19 d.lgs. n. 150/2011](#) (si veda scheda sulle "Procedure di esame delle domande di asilo o di protezione internazionale e tutele giurisdizionali").

Lo status di protezione sussidiaria ha carattere tendenzialmente temporaneo, sicché

1) alla scadenza del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria il questore rinnova il permesso soltanto dopo aver ottenuto dalla Commissione territoriale la conferma della permanenza delle condizioni per il riconoscimento della protezione sussidiaria, salvo che sia convertibile in un permesso di soggiorno per lavoro se ne sussistono i requisiti ([art. 23, comma 2 d. lgs. n. 251/2007](#));

2) la Commissione Nazionale per il diritto di asilo può dichiarare la cessazione dello status di protezione sussidiaria nelle ipotesi indicate nell'[art. 15 d.lgs. n. 251/2007](#), nelle forme e nei modi previsti dall'[art. 33 d.lgs. n. 25/2008](#) oppure può revocarla nelle ipotesi previste dall'[art. 18 d.lgs. n. 251/2007](#).

Anche nelle ipotesi di cessazione e revoca dello status di protezione sussidiaria il cittadino extracomunitario ha diritto alla tutela giurisdizionale nelle forme e nei modi previsti dall'[art. 35, c. 1, d.lgs. n. 25/2008](#), come modificato dall'[art. 34, c. 20, d.lgs. n. 150/2011](#) (si veda scheda sulla "Commissione Nazionale per il diritto di asilo").

3.1 IL DANNO GRAVE.

A differenza di quanto previsto per lo status di rifugiato il legislatore comunitario ha riconnesso la sussistenza di esigenze di protezione sussidiaria alla condizione giuridica oggettiva del richiedente derivante dalla sussistenza di un "*rischio effettivo*" di subire un "*grave danno*" nel caso di rientro nel Paese di origine, o di dimora abituale per gli apolidi.

Perciò nei presupposti per il riconoscimento di persona ammissibile alla protezione sussidiaria non si richiede che il rischio di danno grave dipenda da ragioni di tipo particolare e mancano gli elementi relativi alla persecuzione ed il collegamento con i motivi di persecuzione di cui alla Convenzione di Ginevra del 1951.

Ciò nonostante, per il riconoscimento della protezione sussidiaria non può essere preso in considerazione ogni danno astrattamente qualificabile come grave, ma soltanto il danno grave che lo straniero o l'apolide riceverebbe nel suo Paese da quelle specifiche fonti di danno grave espressamente contemplate all'[art. 15 della direttiva n. 2004/83/CE](#), cioè

- a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte;
- b) la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e 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.

L'[art. 14 del d.lgs. n. 251/2007](#) si limita a recepire in modo letterale tutte le circostanze in presenza delle quali si ha il danno grave che legittima il riconoscimento della protezione sussidiaria, ma esse devono essere interpretate in modo estensivo adottando tutti i criteri enunciati attraverso la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo, per come esplicitato dall'[art. 117, comma 1 Cost.](#) e dalle sentenze della Corte Costituzionale nn. [348/2007](#) e [349/2007](#).

Di seguito si analizza ognuna delle fonti di danno grave.

3.1.1. IL PERICOLO DI CONDANNA A MORTE O ESECUZIONE.

L'[art. 14, lett. a\) d. lgs. n. 251/2007](#) prevede l'ipotesi del riconoscimento della protezione sussidiaria in favore del cittadino di paese terzo, o apolide, che in caso di rientro nel Paese di origine, o di dimora abituale, possa incorrere nel **rischio effettivo di subire una condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte.**

L'ipotesi riguarda evidentemente situazioni in cui il richiedente protezione sussidiaria è esposto in modo specifico al rischio di un danno di tipo particolare che presuppone una chiara misura di individualizzazione.

Il dato letterale della norma consente di affermare che non è necessario che sussista già al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale un provvedimento giurisdizionale di condanna a morte, o comunque un atto o provvedimento ad esso equivalente secondo l'ordinamento del Paese di origine, ma è sufficiente il rischio di potere subire nel caso di rientro un procedimento giudiziario per il quale è prevista in ipotesi la condanna alla pena di morte.

L'applicazione effettiva di questa ipotesi, tuttavia, pare assai limitata.

Infatti qualora il processo che ha portato alla condanna a morte od all'esecuzione della pena capitale si possa configurare come comportamento persecutorio, perché privo dei requisiti di equità ed effettività, o perché fondato su accuse discriminatorie, o avente ad oggetto un reato di lieve entità o perché svolto senza che all'imputato sia stato dato un effettivo diritto alla difesa, la condanna configurerà senz'altro un comportamento persecutorio. Quindi, ogni qualvolta sia individuabile un legame fra tale ultimo comportamento persecutorio e fattori di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un gruppo sociale o opinioni politiche, dovrà essere riconosciuta non già la protezione sussidiaria, bensì lo status di rifugiato.

3.1.2. IL PERICOLO DI TORTURA O TRATTAMENTI INUMANI E DEGRADANTI

L'[art. 14, lett. b\) d. lgs. n. 251/2007](#) prevede l'ipotesi del riconoscimento della protezione sussidiaria in favore del cittadino di paese terzo, o apolide, che in caso di rientro nel Paese di origine, o di dimora abituale, possa incorrere nel **rischio effettivo di subire tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante.**

Tale ipotesi sostanzialmente corrisponde alla tutela garantita dall'[art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#) e presuppone che il richiedente sia esposto in modo specifico al rischio di un danno di

tipo particolare – tortura o altra forma di pena o trattamento inumano e degradante - che presuppone una chiara misura di individualizzazione.

L'art. 3 della Convenzione europea, con una formula lapidaria, che riproduce quasi testualmente l'art. 5 della Dichiarazione Universale, stabilisce che “nessuno può essere sottoposto a tortura e a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti”. Il divieto è categorico, ha una portata assoluta, non prevede alcuna eccezione e non è suscettibile di alcuna deroga, neppure nell'ipotesi della guerra o di altro pericolo per la vita della nazione, così come stabilito dall'art. 15 della Convenzione.

L'art. 3, tuttavia, non fornisce una definizione del termine tortura o pena e trattamento inumano e degradante, definizioni che, invece, sono state elaborate dalla giurisprudenza della Corte europea che oggi ha fatto proprie le definizioni di tortura o trattamento inumano e degradante previste dalla [Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, conclusa a New York il 10 dicembre 1984](#), ratificata e resa esecutiva con [legge 3 novembre 1988, n. 498](#).

Secondo l'art. 1 della Convenzione ONU la tortura è "qualsiasi atto con il quale sono inflitti a una persona dolore o sofferenze acute, fisiche o psichiche, segnatamente al fine di ottenere da questa o da una terza persona informazioni o confessioni, di punirla per un atto che ella o una terza persona ha commesso o è sospettata di aver commesso, di intimidirla od esercitare pressioni su di lei o di intimidire od esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualsiasi forma di discriminazione, qualora tale dolore o tali sofferenze siano inflitti da un funzionario pubblico o da qualsiasi altra persona che agisca a titolo ufficiale".

Al termine “tortura”, quindi, possono ricondursi diverse tipologie di azioni e, nonostante non esista una lista esaustiva di atti formalmente proibiti, il diritto internazionale ha stabilito che la tortura è un qualsiasi “*trattamento crudele, inumano o degradante*” includendovi non solo danni o pene fisiche, ma anche atti che causano sofferenza mentale.

Tuttavia, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si ritiene che il concetto di tortura - adottato dall'art. 3 della Convenzione europea e rilevante per la definizione di protezione sussidiaria – sia più ampio di quello previsto dall'art. 1 della Convenzione ONU, non facendo ad esempio riferimento alla necessità di un particolare fine dal parte del torturatore.

Secondo l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo,

- a)** è **punizione o trattamento degradante** quello che “umilia o sminuisce un individuo, rivelando una mancanza di rispetto per la sua dignità, ovvero ledendo quest'ultima, generando sentimenti di paura, angoscia o inferiorità”
- b)** configura la più grave fattispecie di **punizione o trattamento inumano** quello che “provoca intenzionalmente danni fisici concreti o sofferenze mentali o fisiche di particolare intensità” ([CEDU, *Pretty c. Regno Unito*, sent. 29 aprile 2002, par. 52](#); [*Hummator c. Azerbaijan*, sent. 29 novembre 2007, par. 105](#); [*Kudla c. Polonia*, sent. 26 ottobre 2000, par. 92](#); [*Georgiev c. Bulgaria*, sent. 26 luglio 2007, par. 53](#)).
- c)** **la tortura**, infine, è una “forma deliberata ed aggravata di punizione o trattamento inumano o degradante”, idonea a causare “sofferenze crudeli e molto serie ” ([CEDU, *Irlanda c. Regno Unito*, sent. 18 gennaio 1978, par. 167](#); [*Ciorap c. Moldova*, sent. 19 giugno 2007, par. 62](#)).

Nello specifico, la Corte europea ha ravvisato la sussistenza del trattamento inumano e degradante in un caso di detenzione di richiedente asilo vulnerabile in un centro di trattenimento in Grecia, ed in un caso di prigionia in un carcere libico ([CEDU, S.D. c. Grecia, sent. 11 giugno 2009](#); [CEDU, A. c. Paesi Bassi, sent. 20 luglio 2010](#)).

Da ciò si ricava che qualora le torture o i trattamenti inumani e degradanti siano causalmente determinati da motivi attinenti alla razza, alla religione, alle opinioni politiche, all'orientamento religioso o all'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, al richiedente deve essere riconosciuto lo status di rifugiato, mentre qualora il grave danno sia determinato dal rischio effettivo per il richiedente di subire comportamenti vietati dall'art. 3 della Convenzione, e svincolati dai motivi di persecuzione, al richiedente deve essere riconosciuto lo status di protezione sussidiaria.

In ogni caso, nell'ultima ipotesi, qualora nel caso concreto sussista una causa di esclusione dalla protezione sussidiaria prevista dall'art. 16 del d.gs. n. 251/2007 dovrà comunque essere rilasciato allo straniero un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'[art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998](#) e dell'[art. 32, comma 3, d. lgs. n. 25/2008](#).

A tal riguardo, la Corte di Cassazione ha da ultimo affermato che “la protezione sussidiaria deve essere riconosciuta quando esiste il rischio effettivo di essere sottoposto a pena di morte, tortura o trattamenti inumani e degradanti” e che “il riscontro positivo di questa condizione non costituisce più una condizione idonea soltanto al rilascio di un permesso di natura umanitaria di natura temporanea, garantito dall'obbligo di osservare il divieto stabilito nell'art. 3 CEDU, nella lettura fornita dalla Corte di Strasburgo, rilasciato dal Questore ex art. 5 comma sesto D.lgs. n. 286/98, ma dà diritto ad una misura di protezione internazionale, stabile, accompagnata da permesso di soggiorno triennale e dalla fruizione di un complesso quadro di diritti e facoltà ..., direttamente scrutinato dalle Commissioni territoriali” ([Cassazione, sez. VI civ., ordinanza 24 marzo 2011, n. 6879](#)).

3.1.3 IL PERICOLO DI MINACCIA GRAVE ED INDIVIDUALE ALLA VITA O ALLA PERSONA IN CONDIZIONE DI VIOLENZA GENERALIZZATA DERIVANTE DA CONFLITTO ARMATO.

L'[art. 14, lett. c\) d. lgs. n. 251/2007](#) prevede l'ipotesi del riconoscimento della protezione sussidiaria in favore del cittadino di paese terzo, o apolide, che in caso di rientro nel Paese di origine, o di dimora abituale, possa incorrere nel *rischio effettivo* di subire una *minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona in condizione di violenza generalizzata derivante da un conflitto armato*.

La situazione definita all'art. 15, lett. c), della direttiva riguarda il rischio di un danno più generale rispetto alle ipotesi precedentemente analizzate.

Infatti,

1. viene considerata in modo più ampio la “*minaccia (...) alla vita o alla persona*” di un civile, piuttosto che il pericolo di subire determinate violenze.
2. tale minaccia deve essere inerente ad una situazione generale esistente nel Paese di origine di una situazione di “*conflitto armato interno o internazionale*”.

3. la violenza in questione, ed all'origine della detta minaccia, è qualificata come "indiscriminata", termine che dunque implica che essa possa estendersi ad alcune persone a prescindere dalla loro situazione personale.
4. Il danno grave deve riguardare soltanto i civili, escludendo quindi dalla possibilità di ottenere protezione i militari, fermo restando che ha diritto allo status di rifugiato ogni persona che sia obiettore di coscienza al servizio militare in un Paese che punisca l'obiezione di coscienza o che sia militare che durante un conflitto si è rifiutato di compiere crimini internazionali;
5. l'aver ancorato la protezione all'esistenza di un "conflitto armato interno o internazionale" sembra far propendere per l'ipotesi che debbano intendersi esclusi generici disordini episodici o violenze isolate.

Ciò premesso, il termine "individuale" che qualifica la minaccia deve intendersi nel senso che essa riguarda danni contro civili a prescindere dalla loro identità, qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso, raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione correrebbe, per la sua sola presenza nel territorio, un rischio effettivo di subire la minaccia grave di cui all'art. 15, lett. c), della direttiva.

In tal senso si è espressa la [Corte di Giustizia dell'Unione europea con la sentenza *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* del 17 febbraio 2009](#), che dà un'interpretazione estensiva della situazione meritevole di protezione ai sensi della lett. c) dell'art. 15 della direttiva.

Con la sentenza citata la Corte ha elaborato una serie di criteri per interpretare cosa debba intendersi per rischio individualizzato, chiarendo che:

"1. l'esistenza di una minaccia grave e individuale alla vita o alla persona del richiedente la protezione sussidiaria non è subordinata alla condizione che quest'ultimo fornisca la prova che egli è interessato in modo specifico a motivo di elementi peculiari della sua situazione personale;

2. l'esistenza di una siffatta minaccia può essere considerata, in via eccezionale, provata qualora il grado di violenza indiscriminata che caratterizza il conflitto armato in corso (...) raggiunga un livello così elevato che sussistono fondati motivi di ritenere che un civile rientrato nel paese in questione o, se del caso, nella regione in questione correrebbe, per la sua sola presenza sul territorio di questi ultimi, un rischio effettivo di subire la detta minaccia".

L'interpretazione estensiva della Corte di giustizia si sostanzia nel riconoscere che il rischio soggettivo che corre il singolo non deve essere provato quando il grado di violenza indiscriminata che caratterizza un conflitto è così elevato da ritenere che se la persona rientrasse nel paese di origine subirebbe tale minaccia, sicché se non c'è il rischio individualizzato o se è difficile dimostrarlo allora può essere determinante la prova della violenza indiscriminata. Al contrario, se c'è il rischio individualizzato, non è richiesta la dimostrazione della gravità della situazione generale del Paese.

Inoltre secondo la Corte occorre anche tenere conto dell'estensione geografica della situazione di violenza indiscriminata e di alcuni indizi tra quelli menzionati nell'art. 4, par. 4 della direttiva sulle qualifiche, cioè il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni, danni gravi o minacce dirette.

Il criterio interpretativo elaborato dalla Corte di Giustizia è stato fatto proprio da numerosi Tribunali di merito italiani che hanno accertato la sussistenza di esigenze di

protezione sussidiaria in situazioni di violenze indiscriminate nei Paesi di origine talmente gravi da non necessitare della dimostrazione del rischio individualizzato del richiedente, tra le tante: [Tribunale di Roma, sentenza del 21 giugno 2011, n. 5944](#); [Corte d'Appello di Napoli, sentenza del 17 marzo 2010, n. 38](#).

3.2. I RESPONSABILI DEL DANNO GRAVE.

Con la direttiva “qualifiche” è stato finalmente superato il complesso problema giuridico dell’agente persecutore o responsabile del danno grave, superando in via definitiva le interferenze politiche che negli anni avevano portato alcuni Stati ad attuare la Convenzione di Ginevra in senso restrittivo, cioè a riconoscere lo status di rifugiato soltanto nelle ipotesi di persecuzione operata dallo Stato o da un agente statale e laddove operata da un agente privato solo in presenza di un comportamento connivente o tollerante da parte dello Stato stesso.

Con l’art. 6 della direttiva “qualifiche”, recepito letteralmente dall’[art. 5 del d.lgs. n. 251/2007](#), è stata data una definizione uniforme di responsabile della persecuzione e di danno grave, prevedendo che esso possa essere:

- a) lo Stato;
- b) partiti o 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 ai sensi dell’art. 6, comma 2, contro persecuzioni o danni gravi.

Ne consegue, dunque, che ai fini dell’accertamento della sussistenza di esigenze di protezione internazionale sono rilevanti i comportamenti che provengono direttamente dallo Stato di origine del richiedente, o siano comunque ad esso imputabili seppur non commessi da suoi organi ufficiali, ma da soggetti investiti dal diritto interno di quello stesso Stato, dell’esercizio di prerogative proprie di un’autorità pubblica.

Nell’ipotesi di agenti privati o gruppi sociali, inoltre, è sufficiente che lo Stato di origine non voglia o non sia in grado di fornire adeguata protezione al richiedente. “Non vuole” accade quando lo Stato tollera o coadiuva l’azione dell’agente responsabile della persecuzione e del grave danno. “Non può” accade quando lo Stato appare incapace o impossibilitato a garantire protezione, ad esempio a causa delle gravi carenze del sistema statale e giuridico del Paese.

Si sottolinea, infine, che l’Italia non si è avvalsa della facoltà prevista dall’art. 8 della direttiva “qualifiche” sulla possibilità dell’alternativa di protezione all’interno del Paese di origine, la cd “*internal flight alternative*“, per le ipotesi in cui il richiedente possa eventualmente essere trasferito in un’altra parte del paese dove non avrebbe ragione di nutrire timori di subire un grave danno ([Cassazione, sez. VI civile, sentenza 25 gennaio 2012, n. 2294](#)).

3.3. I SOGGETTI CHE POSSONO OFFRIRE PROTEZIONE.

La nozione di soggetti che possono offrire protezione al richiedente protezione internazionale è una importante novità introdotta con l'art. 7 della direttiva "qualifiche", ripreso quasi letteralmente dal legislatore nazionale all'[art. 6 del d.lgs. n. 251/2007](#).

L'accertamento della sussistenza del rischio effettivo di subire un grave danno nel caso di rientro nel Paese di origine fa conseguire il diritto del richiedente al riconoscimento della protezione sussidiaria soltanto qualora nel Paese di origine non sia individuabile un soggetto in grado di garantire al richiedente un'effettiva ed efficace protezione dagli atti costituenti un grave danno.

Tali soggetti sono individuati dall'art. 6 del d.lgs. n. 251/2007 nello Stato ed in partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.

La protezione che comunque deve essere garantita al richiedente per l'applicazione dell'art. 6 d.lgs. n. 251/2007 deve ben definirsi qualificata, sia perché deve consistere nell'adozione di misure sostanziali, idonee ed adeguate, a prevenire la commissione del danno grave, sia perché deve garantire attraverso un sistema giuridico effettivo di individuare, perseguire penalmente e punire chi si sia reso colpevole degli atti che costituiscono il danno grave.

Possono essere considerate organizzazioni internazionali che controllano lo Stato o una parte consistente del territorio quelle definite tali dal Consiglio dell'Unione europea, e ove opportuno, risultanti dalle valutazioni di altre competenti organizzazioni internazionali ed in particolare l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 251/2007).

L'operatività di tale disposizione appare assai limitata nella prassi, sia perché la fuga dal paese di origine è generalmente necessitata proprio dall'impossibilità del richiedente di ivi ricevere adeguata protezione, sia perché di fatto sarà operativa per lo più nelle sole ipotesi in cui il responsabile del danno grave sia individuabile in un agente privato.

4. ESAME DEI FATTI E DELLE CIRCOSTANZE

L'[art. 3 d.lgs. n. 251/2007](#) rubricato "*esame dei fatti e delle circostanze*" si riferisce sia alle ipotesi in cui il rischio da valutare consista in una persecuzione ai sensi della Convenzione di Ginevra, sia a quella in cui tale rischio sia rappresentato da quel danno grave che dà luogo alla protezione sussidiaria.

Tale disposizione individua due elementi della domanda di protezione internazionale:

- 1) le dichiarazioni rese dal richiedente e
- 2) la documentazione concernente tutte quelle circostanze o condizioni da cui possono trarsi elementi utili di valutazione e definisce l'ambito di tale valutazione.

Il legislatore stabilisce un vero e proprio dovere di collaborazione a carico del richiedente consistente nel "presentare, unitamente alla domanda di protezione internazionale o comunque appena possibile, tutti gli elementi e la documentazione necessari

a motivare la medesima domanda” (art. 3, comma 1, d.lgs. n. 251/2007), in particolare “le dichiarazioni e tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, condizione sociale, anche dei congiunti, se rilevante ai fini del riconoscimento, identità, cittadinanza, paesi e luoghi in cui ha soggiornato in precedenza, domande d’asilo pregresse, itinerari di viaggio, documenti d’identità e di viaggio” (art. 3, comma 2, d.lgs. n. 251/2007).

L’esame della domanda di protezione internazionale deve svolgersi in maniera individuale e prevede la valutazione dei seguenti elementi:

a) tutti i fatti pertinenti che riguardano il paese d’origine al momento dell’adozione della decisione, ed anche alla luce delle disposizioni legislative e regolamentari del paese di origine e relative alle modalità di applicazione;

b) la dichiarazione e la documentazione pertinenti presentate dal richiedente che deve anche rendere noto se ha già subito o rischia di subire persecuzioni o danni gravi;

c) la situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente (per es. condizione sociale, sesso, età) al fine di valutare se, in base alle circostanze personali del richiedente, gli atti a cui è stato o potrebbe essere esposto si configurino come persecuzione o danno grave;

d) l’eventualità che le attività svolte dal richiedente, successivamente all’uscita dal Paese di origine siano state finalizzate a preconstituire il fondamento della domanda di protezione internazionale e dunque costituiscano un abuso di diritto o esponano comunque il richiedente al rischio di subire un grave danno nell’ipotesi di rientro nel Paese di origine;

e) l’eventualità che si possa presumere che il richiedente possa fare ricorso alla protezione di un diverso paese di cui potrebbe essere cittadino.

L’art. 3 d.lgs. n. 251/2007 prevede un **principio di verosimiglianza della domanda**, applicando due criteri di tipo presuntivo favorevoli al richiedente.

In primo luogo il comma 4 prevede che il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzioni o danni costituisce un serio indizio della fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire un grave danno, salvo che si individuino elementi o motivi per ritenere che le persecuzioni o i danni gravi non si ripeteranno e purchè non sussistano gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel paese d’origine.

Quest’ultimo riferimento è una aggiunta più favorevole prevista dall’ordinamento italiano quale contro-limite che impedisce di usare i limiti previsti dalla direttiva all’applicazione della presunzione in favore del richiedente già perseguitato o danneggiato.

In secondo luogo il comma 5 dell’art. 3 d.lgs. n. 251/2007 recepisce il principio di creazione giurisprudenziale cd dell’attenuazione dell’onere della prova a carico del richiedente (tra le tante: Corte d’Appello Catania – est. Morgia, e anche lo stesso TAR Lazio Sez. I sent. n. 990 del 20 giugno 1994), poiché non è possibile per chi fugge fornire piena prova della persecuzione subita o del rischio effettivo di subire un grave danno nell’ipotesi in cui fosse costretto a fare rientro nel suo Paese di origine.

In tal senso l’art. 3, comma 5 d. lgs. n. 251/2007 prevede che qualora taluni aspetti delle dichiarazioni del richiedente non siano suffragati da prove documentali o di altro tipo, la loro conferma non è necessaria purchè:

- a) il richiedente abbia compiuto sinceri sforzi per circostanziare i fatti posti a fondamento della domanda;
- b) tutti gli elementi in suo possesso siano stati prodotti e sia stata fornita una spiegazione soddisfacente della eventuale mancanza di altri elementi significativi;
- c) le dichiarazioni siano state ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni di cui si dispone;
- d) il richiedente abbia presentato quanto prima la domanda, a meno che non dimostri di aver avuto buoni motivi per ritardarla;
- e) sia accertato che il richiedente è, in generale, attendibile.

Perciò le circostanze specifiche di ogni fattispecie non possono che rendere doverosa una valutazione di tutti gli elementi a disposizione e posti a sostegno della domanda: quando non sia possibile avere la sicurezza della persecuzione, così come della non-persecuzione o del non-danno grave, il convincimento della Commissione territoriale e poi eventualmente del giudice del ricorso contro la decisione della Commissione dovrà fondarsi sulla verosimiglianza che la situazione narrata corrisponda a verità, ovvero che il timore della persecuzione risulti verosimile, e a tal fine saranno utili sia le circostanze specifiche, sia le notizie circa le condizioni generali nel Paese d'origine e casi analoghi di persecuzione.

Di recente la Suprema Corte di Cassazione ha applicato le norme citate, con una pronuncia a Sezioni Unite, sottolineando che in ragione delle summenzionate modifiche operate dal legislatore “Ne risulta delineata una forte valorizzazione dei poteri istruttori officiosi prima della competente Commissione e poi del Giudice, cui spetta il compito di cooperare nell'accertamento delle condizioni che consentono allo straniero di godere della protezione internazionale, acquisendo anche d'ufficio le informazioni necessarie a conoscere l'ordinamento giuridico e la situazione politica del Paese d'origine”, ed ancora che dette prescrizioni hanno trovato puntuale esplicazione nell'art. 3 d.lgs. n. 251/2007 che “[...] affida all'autorità esaminante un ruolo attivo ed integrativo nell'istruzione della domanda, disancorato dal principio dispositivo proprio del giudizio civile ordinario e libero da preclusioni o impedimenti processuali, con la possibilità di assumere informazioni ed acquisire tutta la documentazione reperibile per verificare la sussistenza della protezione internazionale” ([sent. SSUU Corte Cassazione n. 27310/08, depositata il 17 novembre 2008](#); successivamente confermata con sentt. [nn. 17576/2010, 19187/2010](#) e [26056/2010](#)).

5. LE CAUSE DI CESSAZIONE DALLO STATUS DI PROTEZIONE SUSSIDIARIA

Lo status di protezione sussidiaria ha carattere temporaneo, sicché può cessare al momento in cui vengano meno le esigenze di protezione che ne hanno determinato il sorgere.

L'art. 15 d.lgs. n. 251/2007, che recepisce l'art. 19 della direttiva “qualifiche”, precisa che la cessazione dallo status di protezione sussidiaria deve essere dichiarata sulla base di una valutazione individuale di ogni singolo caso.

La cessazione dallo status di protezione sussidiaria interviene ogni qualvolta siano venute meno le condizioni che ne hanno determinato il riconoscimento e sempre che le mutate circostanze abbiano natura così significativa e non temporanea da far esclu-

dere che la persona ammessa alla protezione sussidiaria sia esposta al rischio di un danno grave nell'ipotesi di riammissione nel contesto da cui è fuggita e, comunque, solo nell'ipotesi in cui non sussistano gravi motivi umanitari che impediscono il rientro del beneficiario nel Paese d'origine.

In quest'ultimo caso si tenga conto che nei confronti del beneficiario di protezione sussidiaria non trova applicazione l'istituto del permesso per motivi umanitari, in quanto, più semplicemente, è la stessa clausola di cessazione a non operare e dunque a non dover essere applicata. Ciò è evidente dal combinato disposto dagli artt. 9, comma 2, e 15, comma 2, d.lgs. n. 251/2007, secondo i quali in presenza di "gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine" l'eventuale clausola di cessazione della protezione internazionale non può essere applicata e, pertanto, la protezione non cessa.

L'onere della prova del mutamento radicale e duraturo delle condizioni che hanno determinato il riconoscimento della protezione sussidiaria grava sullo Stato di protezione (cioè sulle autorità italiane).

Sul punto la Corte di Giustizia, su ricorso avente ad oggetto la diversa ipotesi di cessazione dallo status di rifugiato, ha chiarito che al momento della verifica del mutamento delle circostanze le autorità accertanti dovranno applicare il medesimo rigore nel valutare l'esistenza di nuove circostanze fondanti il medesimo pericolo di grave danno oppure di motivi nuovi che consentano alla persona di continuare a ricevere protezione dallo stesso Paese ([Corte di Giustizia, sent. 2.3.2010, Salahadin, C-175/08](#)).

La cessazione dello status di protezione sussidiaria è dichiarata con decreto della Commissione Nazionale per il diritto di asilo a cui la competenza è attribuita dall'art. 5 d.lgs. n. 25/2008, e la procedura deve svolgersi nel rispetto di tutte le garanzie procedurali previste per la procedura di riconoscimento della protezione internazionale, nonché nel rispetto delle norme in materia di partecipazione del privato al procedimento amministrativo previste dalla [legge n. 241/1990](#) ([Circolare Ministero dell'Interno del 29 novembre 2011 n. 2707](#); si veda scheda sulla "Commissione Nazionale per il diritto di asilo").

Il beneficiario dello status di protezione sussidiaria deve quindi essere informato per iscritto dell'avvio del procedimento finalizzato alla valutazione della permanenza di esigenze di protezione sussidiaria, e dei motivi specifici per cui si ritiene di procedere al riesame della sua condizione giuridica, inoltre, ha diritto di prendere parte al procedimento, essere ascoltato e produrre documentazione scritta ([art. 33, d.lgs. n. 25/2008](#)).

Il decreto che dichiara la cessazione dallo status di protezione sussidiaria può essere impugnato avanti al Tribunale ordinario del capoluogo del distretto di corte di appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento di cui è stata dichiarata la cessazione.

6. LE CAUSE DI ESCLUSIONE DALLO STATUS DI BENEFICIARIO DI PROTEZIONE SUSSIDIARIA.

L'[art. 16 del d.lgs. n. 251/2007](#) stabilisce le cause di esclusione dallo status di beneficiario di protezione sussidiaria, ovvero quelle ipotesi in cui un soggetto, pur astrattamente ammissibile alla protezione sussidiaria perché in possesso dei requisiti necessari per essere ricompreso nella definizione generale di cui all'art. 14 del decreto citato, deve tuttavia esserne escluso.

Le cause di esclusione, pertanto, operano impedendo che il richiedente possa essere ammesso alla protezione dello Stato membro unicamente in ragione di un bilanciamento preventivo di prevalenza della causa di esclusione sulle esigenze di protezione.

L'accertamento della sussistenza di una causa di esclusione, dunque, è rimesso all'autorità responsabile dell'esame della domanda di protezione internazionale che, nell'ipotesi di un richiedente ammissibile alla protezione sussidiaria, ma rientrante in una delle cause di esclusione previste dal decreto citato, deve raccomandare al Questore il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 286/1998.

Si tenga altresì conto che la sussistenza di una causa di esclusione, sorta successivamente all'accertamento o non conosciuta all'epoca dell'esame della domanda, costituisce motivo di revoca dello status di protezione sussidiaria ai sensi dell'[art. 18 d.lgs. n. 251/2007](#).

Il legislatore italiano, nel recepire letteralmente l'art. 17 della direttiva "qualifiche", ha deciso di non avvalersi della facoltà riconosciuta agli Stati membri dal terzo comma dell'articolo citato, che avrebbe consentito di escludere dallo status di beneficiario di protezione sussidiaria colui che, prima di essere ammesso nello Stato membro, ha commesso uno o più reati non gravi, ma punibili con la reclusione ai sensi della normativa dello Stato ospitante, e che ha lasciato il paese al solo fine di evitare le sanzioni risultanti da tali reati. D'altra parte, il legislatore italiano ha ampliato notevolmente la gamma di reati qualificabili come gravi.

Le ipotesi di esclusione dallo status di beneficiario di protezione sussidiaria non coincidono con quelle previste per lo status di rifugiato, ma sono bensì più ampie e rigorose, pertanto devono essere interpretate in modo assai restrittivo, facendo riferimento all'art. 15 della direttiva "qualifiche".

La cause di esclusione consistono nel fatto che il richiedente:

- a) 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;
- b) abbia commesso, nel territorio nazionale o all'estero, un reato grave;
- c) si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi della Nazioni unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della Carta delle Nazioni unite;
- d) costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Come previsto per le ipotesi di esclusione dallo status di rifugiato, le ipotesi di esclusione dalla protezione sussidiaria non riguardano solo gli autori materiali dei gravi atti previsti, ma anche coloro i quali "istigano o altrimenti concorrono alla commissione" di tali atti ([art. 16, comma 2, d.lgs. n. 251/2007](#)).

6.1. I responsabili di crimini internazionali

L'[art. 16, comma 1, lett. a\), d.lgs. n. 251/2007](#) individua quale prima causa di esclusione dalla protezione sussidiaria la sussistenza di fondati motivi per ritenere che lo straniero abbia commesso (istigato o concorso) *crimini contro la pace, di guerra o contro l'umanità*.

Si tratta di ipotesi di esclusione della protezione sussidiaria che si riferisce alle medesime circostanze previste per l'esclusione dal riconoscimento dello status di rifugiato e deve essere interpretata alla luce degli strumenti di carattere internazionale relativi a tali crimini internazionali.

In particolare, dovrà farsi riferimento

- a) alla [Convenzione ONU del 1948 per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio, firmata il 9 dicembre 1948](#), ratificata e resa esecutiva con legge 11 marzo 1952, n. 153;
- b) alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 per la protezione delle vittime di guerra; si tratta delle Convenzioni internazionali firmate a Ginevra il 12 agosto 1949 ratificate e rese esecutive con [legge 27 ottobre 1951, n. 1739: a\) Convenzione relativa al trattamento dei prigionieri di guerra; b\) Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati delle Forze armate in campagna; c\) Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle Forze armate sul mare; d\) Convenzione relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra](#);
- c) allo Statuto del Tribunale penale internazionale per la ex-Jugoslavia, istituito dal Consiglio di sicurezza dell'ONU nel 1993
- d) allo Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (1994);
- e) allo [Statuto della Corte penale internazionale, adottato a Roma dalla Conferenza Diplomatica dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite il 17 luglio 1998, ratificato e reso esecutivo con legge 12 luglio 1999, n. 232](#).

La norma, comunque, ha carattere aperto, suscettibile di adeguarsi nel tempo e tale da riferirsi a ciò che via via il diritto internazionale considera crimine contro la pace, la guerra o contro l'umanità al momento dell'esame della domanda.

Occorre ricordare che in tali ipotesi è sufficiente che vi sia un mandato di cattura internazionale disposto da uno dei Tribunali o Corti internazionali per tali crimini internazionali perché il richiedente sia comunque consegnato immediatamente alla Corte stessa senza che lo straniero abbia diritto a restare nel territorio italiano durante l'esame della domanda ([art. 7, comma 2, lett. b\) d. lgs. n. 25/2008](#)).

6.2. La commissione di reati gravi.

Lo status di protezione sussidiaria è escluso quando sussistono fondati motivi per ritenere che lo straniero abbia commesso nel territorio nazionale o all'estero un reato grave. La commissione di reati gravi da parte del richiedente asilo opera come causa di esclusione dallo status di beneficiario di protezione sussidiaria sia nel caso di reato commesso sul territorio nazionale sia nell'ipotesi di reato commesso all'estero.

La norma dunque è molto più rigorosa rispetto all'analoga causa di esclusione prevista per lo status di rifugiato, che invece si riferisce soltanto al reato commesso al di fuori del territorio nazionale e prima del rilascio del titolo di soggiorno ([art. 10, comma 2, lett. b\), d.lgs. n. 251/2007](#)).

La gravità del reato è svincolata da un giudizio di pericolosità del richiedente protezione, e neanche ancorata alla sussistenza di una condanna definitiva, ma valutata unicamente secondo i parametri della pena edittale “non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni”.

E' perciò indispensabile che tale ipotesi di esclusione sia interpretata in senso conforme alla Costituzione e alle norme internazionali vigenti.

In primo luogo, conformemente al principio di non colpevolezza di cui all'[art. 27, comma 2, Cost.](#), deve trattarsi di sentenza definitiva di condanna.

In secondo luogo al divieto di estradizione previsto dall'[art. 10, c. 4, Cost.](#), al divieto di pena di morte previsto dall'[art. 27 Cost.](#), e il divieto di subire torture o pene o trattamenti inumani e degradanti previsti dall'[art. 3 CEDU](#), per come definiti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, se si tratta di reato commesso all'estero deve trattarsi di un reato non politico, di un reato per il quale non sia prevista la pena di morte, né pene o trattamenti inumani o degradanti e se si tratta di estradizione per l'esecuzione di una sentenza definitiva deve essere stata pronunciata a seguito di un giudizio in cui sia stato effettivamente consentito allo straniero di esercitare il suo diritto alla difesa. In tale ipotesi è senz'altro rilevante l'eventuale rigetto della richiesta di estradizione o di esecuzione del mandato di arresto europeo deciso dalla Corte d'appello per tali motivi.

Occorre peraltro ricordare che in tali ipotesi se la Corte d'appello ha dato esecuzione ad un mandato di arresto europeo per tali reati perché il richiedente sia comunque consegnato immediatamente alla Corte stessa senza che lo straniero abbia diritto a restare nel territorio italiano durante l'esame della domanda ([art. 7, comma 2, lett. a\) d. lgs. n. 25/2008](#)).

6.3. I responsabili di atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni unite.

L'ipotesi di esclusione prevista dalla [lettera c\) del primo comma dell'art. 16 d. lgs. n. 251/2007](#) è del tutto identica alla causa di esclusione prevista per lo status di rifugiato.

Gli atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni unite sono enunciati nel preambolo e agli articoli 1 e 2 della [Carta delle Nazioni unite](#) e si rispecchiano, tra l'altro, nelle risoluzioni delle Nazioni unite relative alle misure di lotta al terrorismo, nelle quali è dichiarato che “atti, metodi e pratiche di terrorismo sono contrari ai fini e ai principi delle Nazioni unite” e che “chiunque inciti, pianifichi, finanzi deliberatamente atti di terrorismo compie attività contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni unite” ([considerando n.22, direttiva 2004/83/CE](#)).

La Corte di Giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in materia, ma con riferimento al caso di un soggetto ammissibile allo status di rifugiato ([Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 9 novembre 2010, n. 111, cause riunite C-57/09 e C-101/09](#)).

Nella specie si trattava di richiedente asilo affiliato ad un'organizzazione inserita nell'elenco dell'Unione europea di gruppi coinvolti in atti terroristici e la Corte di Giustizia ha ritenuto che, per poter considerare sussistenti le cause di esclusione, l'autorità competente deve valutare che sia effettivamente ascrivibile al ricorrente una responsabilità individuale per atti commessi dall'organizzazione durante il periodo in cui ne faceva parte. La Corte, inoltre, chiarisce che a tal fine si deve esaminare il ruolo effettivamente svolto dalla persona nella partecipazione ad atti terroristici, la sua posizione all'interno dell'organizzazione, il grado di consapevolezza che aveva rispetto alle attività dell'organizzazione stessa e l'eventualità che fosse sottoposta a pressioni o ad altre forme di condizionamento. Infine, la Corte precisa che l'esclusione dallo status di rifugiato non è subordinata alla circostanza che la persona rappresenti un pericolo attuale per lo Stato membro d'accoglienza, in quanto le clausole di esclusione si basano solo su atti commessi in passato.

6.4. Pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica.

L'[art. 16, c. 1, lett. d\) d. lgs. n. 251/2007](#) stabilisce che è escluso dallo status di protezione sussidiaria il richiedente che “*costituisca un pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica*”.

La direttiva “qualifiche” richiede, dunque, presupposti più rigorosi per il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria rispetto allo status di rifugiato, poiché in quest'ultimo caso il giudizio di pericolosità rappresenta soltanto motivo di diniego di riconoscimento dello status, mentre lo esclude proprio nell'ipotesi di ammissibilità alla protezione sussidiaria.

Le ragioni di allarme per l'ordine e la sicurezza pubblica non discendono automaticamente dall'esistenza di condanne penali a carico dell'interessato, ma nella nozione di sicurezza nazionale e di ordine pubblico rientrano pure i casi in cui un cittadino di un paese terzo faccia parte di un'organizzazione che sostiene il terrorismo internazionale o sostenga una siffatta organizzazione ([considerando n. 28, direttiva n. 2004/83/CE](#)).

Le ragioni di ordine pubblico o di sicurezza pubblica possono essere invocate solo di fronte ad un comportamento personale dello straniero interessato che costituisca minaccia concreta ed attuale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

7. Il riconoscimento dello status di beneficiario della protezione sussidiaria.

L'accertamento della sussistenza di esigenze di protezione internazionale è demandato alla Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale territorialmente competente che decide con decreto (si veda scheda sulle “Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”).

Qualora la situazione personale del richiedente non possa essere ricompresa nella clausola di inclusione di cui all'art. 1, lett. A della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato, ma sussistano fondati motivi per ritenere che se ritornasse nel paese di origine, o di dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un danno grave

per come definito dall'[art. 14 d.lgs. n. 251/2007](#), ed in assenza di cause di esclusione di cui all'[art. 16 d.lgs. n. 251/2007](#), il soggetto deve essere ammesso a beneficiare dello status di protezione sussidiaria.

La decisione adottata dalla Commissione territoriale, che ha natura meramente ricognitiva e non costitutiva dello status, deve contenere le indicazioni delle ragioni di fatto e di diritto per cui ha ritenuto di non poter ammettere il richiedente alla forma di protezione dello status di rifugiato, nonché le motivazioni in fatto ed in diritto per cui l'ha ritenuto ammissibile alla protezione sussidiaria.

L'esatta indicazione delle motivazioni poste a fondamento della decisione costituisce un requisito necessario per la validità dell'atto ai sensi dell'[art. 3 della L. n. 241/1990](#), anche se l'art. 9, comma 2 d. lgs. n. 25/2008 prevede l'obbligo di motivazione in fatto e in diritto soltanto per la decisione di diniego della protezione internazionale, il che si spiega con l'esigenza di garantire il diritto alla difesa e con l'esigenza di non manifestare all'esterno i motivi che danno luogo alla protezione internazionale per evitare rischi di persecuzione o di ulteriori danni gravi.

Il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria fa conseguire in capo al beneficiario una serie di diritti ed obblighi previsti dalla normativa comunitaria, e recepiti dal legislatore italiano, che costituiscono il contenuto dello status di protezione sussidiaria.

Invece il diniego del riconoscimento dello status di protezione sussidiaria, così come il riconoscimento della protezione sussidiaria in luogo dello status di rifugiato, possono essere impugnati dal richiedente con ricorso presentato al Tribunale ordinario in composizione monocratica, nelle forme, nei modi e nei tempi previsti dall'[art. 35 del d.lgs. n. 25/2008](#) e [19 d.lgs. n. 150/2011](#) (si veda scheda sulle "Procedure di esame delle domande di asilo o di protezione internazionale e tutele giurisdizionali").

Ai sensi dell'art. 34 d.lgs. n. 25/2008 il beneficiario della protezione sussidiaria può sempre rinunciare allo status conseguito, ma soltanto in maniera espressa, e con la conseguenza di decadere da tutti i diritti connessi a tale status.

8. Le ipotesi di revoca dello status di beneficiario di protezione sussidiaria: art. 18, d. lgs. n. 251/2007.

Le ipotesi di revoca dello status di protezione sussidiaria sono previste dall'art. 18 d.lgs. n. 251/07, che recepisce l'art. 19 della direttiva "qualifiche".

La revoca dello status di protezione sussidiaria può intervenire solo in un momento successivo al riconoscimento dello status, e solo quando:

a) sussistono le clausole di esclusione previste dall'art. 16 d. lgs. n. 251/2007; in tal senso la causa di esclusione può essere stata ignorata dalla Commissione territoriale al momento dell'esame della domanda oppure può essere sorta successivamente;

b) il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria 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. In tale ipotesi la Commissione deve accertare l'abuso della procedura compiuto dal richiedente.

L'accertamento della sussistenza di un'ipotesi di revoca dallo status di protezione sussidiaria deve essere compiuto in maniera individuale, con le garanzie procedurali

previste per il riconoscimento della protezione, e la dimostrazione della sussistenza della causa di revoca grava sullo Stato di accoglienza.

La revoca della protezione sussidiaria è dichiarata con decreto dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo ([artt. 5 e 33, d.lgs. n. 25/2008](#)), impugnabile avanti al Tribunale in composizione monocratica nelle forme e modi stabiliti dagli [artt. 35 d.lgs. n. 25/2008](#) e [19 d.lgs. n. 150/2011](#) (si veda scheda sulla “Commissione Nazionale per il diritto di asilo”).

9. Il contenuto della protezione sussidiaria

La [direttiva 2004/83/CE](#) disciplina il contenuto della protezione internazionale all'interno del capo VII, dagli articoli 20 al 34, recepiti nell'ordinamento italiano dagli artt. 19-30 d.lgs. n. 251/2007.

Sia la direttiva europea, sia il d. lgs. n. 251/2007 di recepimento prevedono una prima categoria di disposizioni di carattere generale, ed una seconda contenente disposizioni specifiche relative ai singoli diritti conseguenti allo status riconosciuto.

L'art. 19 d.lgs. n. 251/2007 ribadisce il primato della Convenzione di Ginevra chiarendo che i diritti in essa stabiliti non possono in alcun modo essere pregiudicati dalle disposizioni contenute nel decreto, e che la loro applicazione deve avvenire sulla base di una valutazione individuale delle specifiche situazioni di vulnerabilità, tra le quali devono essere certo ricomprese quelle dei: minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori ([art. 19, c. 2, d.lgs. n. 251/2007](#))

L'art. 20 della direttiva “qualifiche” prevede la possibilità per gli Stati membri di limitare i benefici riconosciuti nei confronti di coloro che abbiano conseguito lo status di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria soltanto in ragione delle “attività svolte al fine esclusivo o principale di creare le condizioni necessarie al riconoscimento del predetto status”. Tale norma, che evidentemente consente agli Stati membri una deroga unicamente nei limiti degli obblighi derivanti dalla Convenzione di Ginevra del 1951 per quanto concerne i rifugiati e degli obblighi internazionali per quanto concerne i beneficiari dello status di protezione sussidiaria, non è stata recepita nell'ordinamento italiano.

Circa il **divieto di espulsione**, l'[art. 20 d.lgs. n. 251/2007](#), che recepisce l'[art. 21 della direttiva “qualifiche”](#), ribadisce il principio di *non refoulement* previsto dall'[art. 33 della Convenzione di Ginevra](#), stabilendo che tanto il rifugiato quanto il beneficiario della protezione sussidiaria possono essere espulsi qualora: a) sussistono motivi per ritenere che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato; b) rappresenta un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per un reato per il quale è prevista la pena della reclusione non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni.

Le **deroghe al principio di non refoulement** ivi contemplate, tuttavia, sono applicabili soltanto fuori dalle ipotesi del divieto di respingimento e di espulsione previsto dall'[art. 19, c. 1, del d.lgs. n. 286/1998](#) che, conformemente agli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato italiano, vieta l'espulsione o il respingimento di un cittadino straniero verso paesi in cui possa essere oggetto di persecuzione o dai quali possa essere inviato nel paese in cui rischia la persecuzione. Tale principio è inderoga-

bile, essendo più ampio di quello contenuto nell'[art. 33 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati](#), in conformità appunto degli ulteriori obblighi assunti dallo Stato italiano come ad esempio quelli derivanti dalla CEDU (secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi degli artt. 2 e 3 CEDU sono vietati l'espulsione o il respingimento che possano mettere in pericolo la vita o che comportino un trattamento inumano o degradante o l'esposizione dello straniero a tale rischio nello Stato verso il quale è inviato).

È quindi opportuno precisare che:

a) l'applicabilità delle deroghe sopra citate è pressoché interamente preclusa da norme internazionali ed interne, diverse dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, tra i quali: [l'art. 3 della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984](#), [l'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo](#), [gli articoli 6 e 7 del Patto ONU sui diritti civili e politici del 1966](#), [l'art. 19 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea](#), [l'art. 10 della Costituzione italiana](#);

b) qualora l'allontanamento del beneficiario della protezione sussidiaria sia determinato dalla sua condanna per un reato per il quale è prevista la reclusione da 4 a 10 anni è in ogni caso necessario che si tratti di una condanna definitiva; nell'ipotesi invece in cui la misura sia determinata da ragioni di ordine pubblico o sicurezza dello Stato è in ogni caso necessario verificare se l'individuo interessato costituisca o meno un pericolo concreto ed attuale per la comunità italiana e se tale pericolo possa essere considerato prevalente rispetto alla gravità del danno a cui potrebbe essere esposto il soggetto in caso di rientro nel Paese di origine.

Le ipotesi di espulsione consentita dall'[art. 20 d. lgs. n. 251/2007](#), dunque, devono essere interpretate in senso restrittivo e comunque devono essere applicate dopo una valutazione singola ed individuale di ogni singolo caso.

Il beneficiario della protezione sussidiaria, al pari del rifugiato, ha **diritto a ricevere la più ampia informazione possibile sui diritti e doveri connessi allo status riconosciuto** ([art. 21, d.lgs. 251/2007](#), [art. 22, direttiva 2004/83/CE](#)). Tali informazioni devono essere rese oralmente durante il colloquio con la Commissione Territoriale, e successivamente al momento della comunicazione della decisione adottata, per scritto, mediante la consegna dell'opuscolo predisposto dalla Commissione nazionale per il diritto d'asilo in una lingua che può presumersi possa essere conosciuta dal beneficiario, o comunque in una delle quattro lingue principali.

9.1 Il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria

Il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria dà allo straniero il diritto al rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di protezione sussidiaria da parte della Questura territorialmente competente.

Il permesso di soggiorno è della durata di tre anni e rinnovabile alla scadenza "previa verifica della permanenza delle condizioni che hanno consentito il riconoscimento della protezione sussidiaria" ([art. 23, comma 2, d.lgs. n. 251/2007](#)).

Perciò al momento del rinnovo del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria la Questura deve chiedere alla Commissione Territoriale che ha adottato il provve-

dimento di riconoscimento il parere circa la permanenza o meno delle esigenze di protezione (si veda scheda sulla "Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale). La Commissione Territoriale, qualora non ritenga di poter provvedere direttamente all'adozione di un parere favorevole al rinnovo del titolo di soggiorno, deve svolgere un esame individuale della situazione specifica, avvertendo per scritto l'istante, che dovrà essere ascoltato e potrà produrre documentazione attestante la sussistenza delle esigenze di protezione. Come già detto nel paragrafo relativo alle cause di cessazione, la Commissione Territoriale dà parere negativo al rinnovo del titolo di soggiorno solo in presenza di un mutamento significativo, concreto e duraturo delle pregresse condizioni soggettive ed oggettive che avevano determinato l'adozione del provvedimento di protezione, ed in assenza di seri motivi umanitari che impediscono il rimpatrio dell'istante.

Il permesso di soggiorno per protezione sussidiaria, alla scadenza oppure in corso della validità, può comunque sempre essere convertito in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, ed in presenza dei requisiti previsti dal d.lgs. n. 286/98. In tal caso il beneficiario della protezione sussidiaria decade dallo status riconosciuto e dai diritti ad esso conseguenti.

Anche il titolare di permesso di soggiorno per protezione sussidiaria è tenuto a sottoscrivere l'accordo di integrazione, ma non è punibile in alcun modo qualora non vi ottemperi entro due anni.

Lo straniero titolare dello status di protezione sussidiaria non può ancora ottenere il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, poiché tale permesso non rientra tra quelli previsti dall'art. 9, d.lgs. n. 286/1998. Tuttavia la [direttiva 2011/51/UE dell'11 maggio 2011](#) ha esteso l'applicazione della direttiva 2003/109/CE ai beneficiari di protezione internazionale. Entro il 20 maggio 2013, gli Stati membri dovranno adeguare la normativa interna al nuovo principio (art. 2). In particolare, l'esclusione opererà per coloro che sono autorizzati a soggiornare in uno Stato membro a titolo di una forma di protezione diversa dalla protezione internazionale o hanno chiesto l'autorizzazione al soggiorno a tale titolo e sono in attesa di una decisione sul loro status, nonché per coloro che hanno chiesto la protezione internazionale ma sono ancora in attesa di una decisione definitiva circa la loro domanda (art. 1, par. 2, direttiva 2011/51/UE).

Il principio dell'estensione anche ai titolari di un permesso per motivo di protezione internazionale dello status di soggiornante di lungo periodo dovrà ritenersi direttamente applicabile, dopo la scadenza del termine del 20 maggio 2013, in caso di mancata o non corretta trasposizione nell'ordinamento italiano. A tale conclusione deve giungersi alla luce del principio di efficacia diretta delle disposizioni della direttiva comunitaria che abbiano carattere chiaro, preciso ed incondizionato. Il precetto risulta, infatti, sufficientemente definito perché i soggetti destinatari possano comprenderne la portata e il giudice possa applicarlo nei giudizi di propria competenza. Esso risulta pertanto di applicabilità diretta in quanto non condizionata all'emanazione, da parte del legislatore nazionale, di ulteriori atti di esecuzione o comunque integrativi.

Il titolare dello status di protezione sussidiaria non usufruisce delle agevolazioni previste per il rifugiato in materia di acquisto della cittadinanza italiana, ma soggiace alla disciplina generale prevista dagli [articoli 5 e 9 Legge 5 febbraio 1992, n. 91](#).

9.2 La non punibilità per i reati di ingresso o di soggiorno irregolari

L'art. 1, c. 16, lett. a) della L. n. 94/2009 ha introdotto l'[art. 10 bis del d.lgs. n. 286/1998](#) che prevede il reato di *ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato*, che sanziona “*salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione del presente testo unico, nonché di quelle di cui all'art. 1, L. n. 68/07*”.

Per quanto qui interessa, il comma 6 dell'art. 10 bis TU prevede che nel caso di presentazione di una domanda di protezione internazionale il procedimento penale per tale reato è sospeso e che acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale ovvero del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere.

Di tale norma legislativa si deve dare un'interpretazione sistematica e conforme al diritto d'asilo previsto dall'[art. 10, comma 3, Cost.](#), nel senso che il diritto d'asilo deve essere sempre garantito allo straniero che si trovi in qualsiasi modo presente sul territorio dello Stato, così consentendo di derogare ad ogni altra norma generale vigente nell'ordinamento che limiti l'ingresso e il soggiorno dello straniero.

Perciò i reati previsti e puniti dall'art. 10 bis TU non possono essere contestati allo straniero che fa ingresso irregolarmente sul territorio dello Stato e presenta la domanda di protezione internazionale. In tali casi, infatti, la condotta dello straniero è lecita sin dall'inizio, ovvero sin dal momento del suo ingresso sul territorio finalizzato appunto alla presentazione di una domanda di protezione internazionale.

Infatti in tale ipotesi ben sussiste la causa di giustificazione dell'esercizio di un diritto ([art. 51 cod. pen.](#)) poiché il contenuto minimo dell'art. 10, c. 3, Cost. consente di entrare nel territorio per chiedere il riconoscimento della protezione internazionale. A ciò si aggiungano l'[art. 10, comma 4 T.U.](#) che rende inapplicabili le norme sul respingimento a chi presenta domanda di asilo e gli [artt. 6 e 7 d. lgs. n. 25/2008](#) che consentono comunque la presentazione della domanda di protezione internazionale anche ai valichi di frontiera e alle questure e che prevedono il diritto dello straniero di rimanere sul territorio italiano durante l'esame della sua domanda.

Occorre inoltre dare una interpretazione conforme agli obblighi internazionali in base all'[art. 117, comma 1 Cost.](#) e perciò deve ritenersi prevalente l'[art. 31 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati](#) che prevede che gli Stati contraenti non applicheranno sanzioni penali, per ingresso e soggiorno irregolare, a quei rifugiati che, provenienti direttamente dal paese in cui la loro vita o la loro libertà era minacciata, entrano o si trovano sul loro territorio senza autorizzazione, purché si presentino senza indugio alle autorità ed espongano ragioni ritenute valide per il loro ingresso o la loro presenza irregolare.

In tali casi, dunque, l'eventuale notizia di reato veicolata dalla denuncia dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere ritenuta infondata e il pubblico ministero, laddove trasmessagli, ne dovrà chiedere l'archiviazione.

Qualora invece lo straniero presenti domanda di protezione internazionale quando sia già destinatario di un provvedimento di respingimento disposto dal Questore o di un provvedimento di espulsione il procedimento penale avviato deve essere sospeso in attesa dell'esame della domanda di protezione internazionale ed una volta definita la procedura con il riconoscimento di una forma di protezione internazionale o un per-

messo di soggiorno per motivi umanitari il Giudice di Pace dovrà pronunciare una sentenza di non luogo a procedere ([art. 10-bis, comma 4 T.U.](#)).

Il procedimento penale riprende avvio, al contrario, qualora la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale sia divenuta definitiva e non più impugnabile ovvero nell'ipotesi in cui il ricorso giurisdizionale sia stato rigettato ovvero non abbia comunque dato luogo al riconoscimento di uno degli status di protezione da parte della sentenza del giudice ordinario sul ricorso giurisdizionale.

9.3 Il titolo di viaggio per stranieri

Con l'[art. 24 del d.lgs. n. 251/2007](#) il legislatore italiano ha recepito l'art. 25 della direttiva 2004/83/CE, prevedendo la possibilità del rilascio in favore del beneficiario di protezione sussidiaria del titolo di viaggio per stranieri.

Il titolo di viaggio costituisce un documento equipollente al passaporto del Paese di cittadinanza, e consente al titolare di circolare liberamente all'interno dell'Area Schengen ed al di fuori di essa in presenza degli eventuali ulteriori requisiti richiesti.

Il titolo di viaggio è rilasciato dalla Questura territorialmente competente al rilascio del titolo di soggiorno, di cui ha la medesima durata, ed in presenza di "*fondate ragioni che non consentono al titolare dello status di protezione sussidiaria di chiedere il passaporto alle autorità diplomatiche del Paese di cittadinanza*" (art. 24, comma 1, d.lgs. n. 251/2007).

Le "*fondate ragioni*" richiamate dalla norma riguardano le ragioni stesse che hanno determinato il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria, né può ritenersi che l'Amministrazione possa chiedere ai fini del rilascio del titolo di viaggio comportamenti ulteriori ed altra documentazione volti a dimostrare la sussistenza di ragioni oggettive che impediscono allo straniero di ottenere il rilascio del passaporto dalla Rappresentanza Diplomatica del paese di origine ([Tribunale di Roma, decreto del 20 gennaio 2012](#)).

In particolare, non è necessario che il singolo fornisca la prova dell'impossibilità di ottenere il rilascio del passaporto dal Paese di origine, bensì è sufficiente che esistano fondate ragioni che gli impediscano di rivolgersi alla sua rappresentanza diplomatica, perché altrimenti si esporrebbe al rischio grave, per sé e per i familiari ancora presenti nel paese di origine, di incorrere in comportamenti ritorsivi e pregiudizievoli.

Alla medesima interpretazione deve giungersi dando lettura del comma 3 dell'articolo in commento, che chiarisce che il rilascio del titolo di viaggio è rifiutato, e laddove rilasciato è ritirato, solo nelle ipotesi limitate e circoscritte in cui sussistano "gravissimi motivi attinenti alla sicurezza nazionale e l'ordine pubblico che ne impediscono il rilascio". Quest'ultima disposizione pare però contrastare con la direttiva UE sulle procedure che non prevede limitazioni al diritto di ottenere un documento di viaggio.

Con la [risoluzione n. 404 del 29 ottobre 2008 l'Agenzia delle Entrate](#), rispondendo ad un quesito posto dal Ministero dell'Interno, ha specificato che stante l'equipollenza del titolo di viaggio al passaporto, è dovuto il pagamento della tassa di concessione governativa dovuta sui passaporti, che è attualmente disciplinata dall'articolo 1 della tariffa annessa al Dpr 641/1972 ed è stabilita nella misura di 40,29 euro, da corrispondere sia al rilascio sia annualmente (ricordando la non debenza della tassa "*...qualora l'interessato non intenda usufruire del passaporto durante l'anno*").

9.4 Il diritto all'unità familiare

L'[art. 22 del d.lgs. n. 251/2007](#) tutela il diritto al mantenimento dell'unità familiare del beneficiario della protezione internazionale, mentre il diritto al ricongiungimento familiare è disciplinato per il beneficiario della protezione sussidiaria dall'[art. 29 del d.lgs. n. 286/1998](#) e per il rifugiato dall'art. 29 *bis* del medesimo decreto, per come previsto dal d.lgs. n. 5/2007, adottato in recepimento della [direttiva 2003/86/CE del 22 settembre 2003, relativa al diritto al ricongiungimento familiare](#).

Per quanto attiene al primo profilo, ai sensi del comma 2 dell'art. 22 del d.lgs. n. 251/2007 i familiari del titolare dello status di protezione sussidiaria presenti sul territorio nazionale, pur non avendo individualmente diritto allo status di protezione internazionale, hanno i medesimi diritti del titolare stesso, ed in loro favore è disposto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell'art. 30 d.lgs. n. 286/98 (art. 22, comma 3, d.lgs. n. 251/2007), nulla rilevando l'eventuale pregressa condizione d'irregolarità di soggiorno sul territorio.

L'applicazione di tali disposizioni, tuttavia, è sempre preclusa nelle ipotesi in cui il familiare si trovi in una delle ipotesi di esclusione dalla protezione sussidiaria previste all'art. 16 d.lgs. n. 251/2007.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 22 d. lgs. n. 251/2007 devono essere considerati familiari soltanto le persone individuate dall'[art. 2, c. 1, lett. l\), del d.lgs. n. 251/2007](#), e dunque soltanto il coniuge ed i figli minori, con una notevole restrizione rispetto ai familiari ammessi al ricongiungimento familiare ai sensi dell'art. 29 TU.

La disciplina del ricongiungimento familiare del beneficiario della protezione sussidiaria è quella prevista in via generale per tutti i cittadini stranieri dall'art. 29 d.lgs. n. 286/98. Il legislatore italiano, dunque, non ha esteso ai titolari di protezione sussidiaria la norma di favore prevista per i rifugiati dall'art. 29 bis TU, subordinando quindi il diritto al ricongiungimento familiare dei beneficiari dello status di protezione sussidiaria al possesso dei requisiti di reddito, alloggio ed assicurazione previsti dall'art. 29, c. 3, TU.

Peraltro agli stranieri titolari di protezione sussidiaria si applicano le stesse agevolazioni probatorie in materia di attestazione della sussistenza dei vincoli familiari previste per il ricongiungimento familiare dei rifugiati dall'art. 29 bis, c. 2, TU. In tal caso, infatti, è consentito all'istante di fornire la prova del vincolo familiare attraverso la produzione di certificazioni rilasciate dalla Rappresentanze diplomatiche italiane nel Paese di origine ai sensi dell'[art. 49 DPR 5 gennaio 1967, n. 200](#), o con altri mezzi atti a provare l'esistenza del vincolo familiare, tra cui organismi internazionali ritenuti idonei dal ministero degli affari Esteri.

9.5 L'accesso all'assistenza sanitaria

I titolari dello status di protezione sussidiaria, al pari dei rifugiati, hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria ([art. 27, d.lgs. n. 251/2007](#)).

Il legislatore nazionale ha dunque recepito pienamente il principio generale affermato dall'art. 29, comma 1, della direttiva 2004/83/CE, senza avvalersi della facoltà

prevista al comma 2 del medesimo articolo di limitare la parità di trattamento con il cittadino italiano alle sole prestazioni sanitarie cd essenziali.

L'[art. 34 comma 1, lett. b\) del d.lgs. n. 286/1998](#) stabilisce l'obbligo di iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale per gli stranieri che abbiano chiesto il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per protezione internazionale: *“hanno l'obbligo di iscrizione al SSN e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene l'obbligo contributivo ... gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno per asilo politico”*.

Lo straniero assicurato al servizio sanitario nazionale è iscritto nella azienda sanitaria locale del comune in cui dimora ([art. 34, c. 7, T.U.](#)) secondo le modalità previste dall'[art 42 del DPR n. 394/1999](#), che al comma 2 specifica che in mancanza di iscrizione anagrafica, per luogo di effettiva dimora si intende quello indicato nel permesso di soggiorno e che l'iscrizione al servizio Sanitario Nazionale è valida per tutta la durata del permesso di soggiorno ed anche in fase di rinnovo.

Con la [Circolare n. 5 del 24 marzo 2000 il Ministero della Sanità](#) è intervenuto per chiarire l'applicazione delle disposizione in materia di assistenza sanitaria riconoscendo all'iscrizione al SSN del cittadino straniero valore meramente ricognitivo e non costitutivo del diritto all'assistenza sanitaria, proprio perché il diritto insorge al verificarsi dei requisiti e dei presupposti previsti dalla norma (rilascio del titolo di soggiorno per uno dei motivi previsti dall'art. 34 TU), pur in assenza di iscrizione alla ASL.

In materia di accesso ai servizi sanitari e di compartecipazione alle spese, il principio di parità con il cittadino italiano va attentamente declinato da parte delle deliberazioni regionali, in modo da garantire una parità sostanziale del beneficiario di protezione internazionale.

Per quanto concerne l'esenzione dal pagamento del ticket per le prestazioni sanitarie, non è prevista una disposizione di carattere generale a favore dei titolari della protezione internazionale, ma quest'ultimi ne potranno beneficiare solo segnalando il proprio stato di disoccupazione e la loro disponibilità a svolgere attività lavorativa, mediante iscrizione nelle liste anagrafiche del Centro per l'Impiego ([d.lgs. n. 81/2000, modificato dal d.lgs. n. 297/2002](#)).

9.6 Il diritto all'assistenza sociale

I titolari dello status di protezione sussidiaria hanno parità di trattamento con il cittadino italiano in materia di accesso all'assistenza sociale ([art. 27, d.lgs. n. 251/2007](#)).

Come per l'accesso all'assistenza sanitaria, nel recepire la normativa comunitaria l'Italia non si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 28 della direttiva “qualifiche” di limitare alle sole prestazioni essenziali, l'accesso da parte dei titolari di protezione sussidiaria alle misure prestazioni di assistenza sociale in condizioni di parità di trattamento con i cittadini italiani, prevedendo invece espressamente che i titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria.

Il titolare dello status di protezione sussidiaria può quindi beneficiare dell'assistenza sociale al pari del cittadino italiano, e dunque in presenza degli ulteriori requisiti di legge può chiedere la concessione dell'assegno sociale, della pensione per gli invalidi civili, l'assegno di maternità, l'assegno per il nucleo familiare con tre figli minori e di ogni altro intervento o prestazione anche economica prevista per i cittadini italiani a livello regionale, provinciale e comunale.

Con [circolare del 22 gennaio 2010](#), inoltre, l'INPS ha chiarito che i cittadini stranieri titolari di protezione sussidiaria hanno diritto al pari dei cittadini italiani all'assegno familiare concesso dai Comuni.

9.7 L'accesso al lavoro

L'[art. 25, comma 1 d. lgs. n. 251/2007](#) dispone che i titolari di protezione sussidiaria, al pari dei titolari dello status di rifugiato hanno diritto di godere del medesimo trattamento previsto per il cittadino italiano in materia di lavoro subordinato, lavoro autonomo, per l'iscrizione agli albi professionali, per la formazione professionale e per il tirocinio sul luogo di lavoro.

Solo ai rifugiati, invece, è consentito l'accesso al pubblico impiego alle medesime condizioni previste per i cittadini comunitari.

La direttiva comunitaria, invero, non prevede al riguardo un trattamento differenziato tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria, ma neanche prevede l'obbligo di garantire ai rifugiati l'accesso al pubblico impiego, qualora questo non fosse già conforme alla legislazione nazionale come appunto nel nostro ordinamento.

Non devono inoltre ritenersi applicabili eventuali restrizioni residue nell'accesso fondate sulla cittadinanza italiana o sulla condizione di reciprocità o su altre prescrizioni (p. es. conoscenza della lingua italiana).

9.8. L'accesso all'alloggio

Lo straniero titolare della protezione sussidiaria accede agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e al credito per l'acquisto della prima casa di abitazione e per la locazione alle condizioni previste dall'[art. 40, comma 6 d. lgs. n. 286/1998](#) ([art. 29, comma 3 d. lgs. n. 251/2007](#)), cioè alle stesse condizioni del cittadino italiano se è titolare del permesso di soggiorno e svolge regolari attività di lavoro subordinato o autonomo.

La disposizione nazionale attua l'art. 31 della direttiva UE sulle qualifiche, ma è evidente che tale tipo di stranieri si trova in una situazione più difficile delle altre.

Perciò la direttiva rifiuta approvata nel 2011 prevede l'obbligo per gli Stati di adoperarsi per attuare politiche dirette a prevenire le discriminazioni nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e garantire pari opportunità.

In ogni caso lo straniero può accedere anche agli altri centri di prima e di seconda accoglienza previsti dall'[art. 40 d. lgs. n. 286/1998](#) e ai centri di accoglienza e alle altre strutture alloggiative predisposte nell'ambito dello SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), istituito dall'[art. 1-sexies del D.L. 30 dicembre 1989, n.](#)

[416](#), convertito, con modificazioni nella [legge 28 febbraio 1990, n. 39](#), introdotto dalla [legge n. 189/2002](#).

Infatti le linee guida per la presentazione delle domande di contributo per il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo ([allegato A al decreto Ministro dell'Interno 22 luglio 2008, come modificato dal decreto del Ministro dell'Interno 5 agosto 2010](#)) prevedono che in caso di riconoscimento di protezione internazionale il periodo di permanenza assistita all'interno di un centro di accoglienza del sistema SPRAR

- a) ha durata non superiore a complessivi sei mesi, prorogabili ulteriormente per circostanze eccezionali e debitamente motivate, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno tramite il Servizio centrale, fino a un massimo di ulteriori 6 mesi o di 9 mesi per i nuclei familiari che versano in condizioni di oggettiva difficoltà, mentre per le persone appartenenti alle categorie vulnerabili, titolari di protezione internazionale e umanitaria, i tempi di accoglienza possono essere prorogati, sulla base di comprovate esigenze, previa autorizzazione del Ministero dell'Interno tramite il Servizio centrale.
- b) può protrarsi fino a 6 mesi dal compimento della maggiore età se si tratta di accoglienza a minore straniero non accompagnato titolare di protezione internazionale.