



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

LO STATUS DI RIFUGIATO

Scheda pratica a cura di Noris Morandi e Paolo Bonetti

(aggiornata al 5 febbraio 2013)

Sommario:

1. Premessa. La Convenzione di Ginevra del 1951.
2. Il sistema europeo comune di asilo.
 - 2.1. La nozione di protezione internazionale.
3. Gli elementi costitutivi della definizione di rifugiato.
 - 3.1. Il timore fondato di essere perseguitato.
 - 3.2. La persecuzione.
 - 3.2.1. La definizione di persecuzione.
 - 3.2.2. Gli atti di persecuzione.
 - 3.2.3. L'autore della persecuzione.
 - 3.2.4. I motivi della persecuzione
 - 3.2.4.1 La persecuzione per motivi di razza.
 - 3.2.4.2 La persecuzione per motivi di religione.
 - 3.2.4.3 La persecuzione per motivi di nazionalità.
 - 3.2.4.4 La persecuzione per motivi di appartenenza ad un determinato gruppo sociale.
 - 3.2.4.5 La persecuzione per motivi di opinioni politiche.
 - 3.3. L'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza e/o residenza.
 - 3.3.1. I soggetti che possono offrire protezione
 - 3.4. La presenza fuori dal Paese di cittadinanza o residenza abituale
 - 3.5. Il bisogno di protezione sorto dopo aver lasciato il Paese d'origine: rifugiato *sur place*
4. Le clausole di esclusione dello status di rifugiato.
 - 4.1. La protezione da parte di altro organismo o istituzione delle Nazioni Unite.
 - 4.2. I "quasi cittadini"
 - 4.3. Le clausole di esclusione per "non meritevolezza".
 - 4.3.1. I responsabili di crimini di diritto internazionale.
 - 4.3.2. Gli autori di reati gravi commessi fuori dall'Italia.
 - 4.3.3. I responsabili di atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.
5. Le cause di cessazione dello status di rifugiato.
6. Il riconoscimento dello status di rifugiato.

7. Le ipotesi di diniego dello status di rifugiato.
8. Le ipotesi di revoca dello status di rifugiato.
9. Il contenuto dello status di rifugiato
 - 9.1. Il permesso di soggiorno per asilo
 - 9.2. Il documento di viaggio per rifugiati
 - 9.3. L'assistenza amministrativa
 - 9.4. Il divieto di espulsione
 - 9.5. Il diritto all'unità familiare
 - 9.6. L'accesso al lavoro
 - 9.7. L'accesso all'assistenza sociale
 - 9.8. L'accesso all'abitazione
 - 9.9. L'accesso all'assistenza sanitaria
 - 9.10. L'accesso all'istruzione e il riconoscimento del titolo di studio
 - 9.11. La libertà di circolazione e soggiorno in altri paesi dell'Unione europea

1. Premessa. La Convenzione di Ginevra del 1951.

Lo status di rifugiato è uno dei possibili status – il più forte – di cui può godere uno straniero o un apolide che accede al diritto d'asilo in Italia; esso ha come presupposto il timore fondato di persecuzione individuale dello straniero nel suo Paese e consiste in una serie di diritti e doveri riconosciuti alla persona in tutti gli Stati del mondo in cui è in vigore la [Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951](#) (entrata in vigore il 22 aprile 1954, ratificata e resa esecutiva in Italia con [Legge 24 luglio 1954, n. 722](#)) e specificati da norme dell'Unione europea che includono lo status di rifugiato tra le figure che danno luogo alla protezione internazionale, insieme allo status di protezione sussidiaria (si veda la [scheda sulla protezione sussidiaria](#))

La nozione di rifugiato, i diritti ed i doveri conseguenti al riconoscimento della relativa condizione giuridica, nonché gli obblighi assunti dagli Stati contraenti, sono previsti dalla Convenzione di Ginevra.

La Convenzione di Ginevra del 1951 ed il [Protocollo relativo allo status di rifugiato, firmato a New York il 31 gennaio 1967](#) (entrato in vigore il 4 ottobre 1967, e reso esecutivo in Italia con [Legge 14 febbraio 1970, n. 95](#)) sono ad oggi i soli strumenti internazionali a carattere universale che contengono la definizione di rifugiato.

La Convenzione di Ginevra nasce per dare una condizione giuridica più stabile a quegli stranieri o apolidi che restavano sfollati o fuggitivi perché temevano di rientrare in patria dopo gli sconvolgimenti politici, etnici e territoriali successivi alla Seconda Guerra Mondiale e nel clima della cd “Guerra Fredda” e pertanto è estranea agli sviluppi che la nozione di rifugiato ha subito successivamente per l'evolversi, qualitativo e quantitativo, del fenomeno in tempi più recenti. Successive integrazioni (Protocollo di New York del 1967) ed interpretazioni sempre più estensive della nozione di rifugiato da parte dei numerosi Stati firmatari, e delle relative Corti nazionali, hanno tuttavia consentito di superare l'originaria formulazione della Convenzione ed in particolare le possibili interpretazioni restrittive da essa consentite.

La definizione di rifugiato prevista dall'art. 1, lett. A), co. 2 prevede che è considerato rifugiato colui che “*a seguito di avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951, temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*”.

La lett. B) del citato articolo 1 della Convenzione specifica che per “*avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951*” possano intendersi gli “*avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa*” oppure gli “*avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951 in Europa o altrove*”, opzione che ciascuno degli Stati contraenti ha potuto scegliere al momento della firma, della ratifica o dell'adesione alla convenzione.

Con la sottoscrizione del citato Protocollo di New York del 1967 la cd riserva temporale – *avvenimenti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1951* – è stata eliminata, con la conseguenza che gli Stati contraenti si sono impegnati al rispetto degli obblighi convenzionali anche per eventi successivi e futuri, che fossero ascrivibili nella clausola d'inclusione prevista dalla Convenzione.

La cd limitazione geografica (art. 1, lett. B)), eliminata dall'Italia con [Legge 28 febbraio 1990, n. 39](#), invece, permane tuttora, sebbene solo per un numero limitatissimo di Stati contraenti: Brasile, Paraguay e Turchia.

La Convenzione di Ginevra non contiene norme di carattere procedurale circa l'ammissione al territorio del richiedente o la procedura di esame della domanda per il riconoscimento dello status di rifugiato, ma impone il divieto di respingere il rifugiato verso i luoghi in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate: obbligo di *non-refoulement* (art. 33).

Il **principio di non respingimento** ha portata generale e si applica sia nelle ipotesi di espulsione e/o respingimento tecnicamente intese, sia in qualsiasi altra forma di allontanamento forzato verso un territorio non protetto, tra le quali certamente devono ricomprendersi le ipotesi di applicazione di misure di estradizione o di trasferimento informale del soggetto.

Il divieto di *refoulement* si applica indipendentemente dal fatto che la persona sia già stata riconosciuta rifugiata e/o dall'aver quest'ultima formalizzato o meno una domanda diretta ad ottenere tale riconoscimento, tuttavia, può essere eccezionalmente derogato nelle ipotesi di cui agli art. 32 e 33, co. 2, della Convenzione di Ginevra, che consentono l'espulsione del rifugiato “*per ragioni di sicurezza nazionale o ordine pubblico*” e qualora “*per motivi seri egli debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese*”.

Fermo restando che per essere rifugiati è necessario trovarsi al di fuori del Paese di temuta persecuzione, degli obblighi di *non-refoulement* beneficiano coloro che, pur avendo già abbandonato il proprio Paese di origine, non abbiano ancora fatto tecnicamente ingresso nel territorio dello Stato di accoglienza, in virtù della portata extraterritoriale del principio di *non refoulement* che mira ad escludere che esso possa trovare applicazione solo quando i migranti si trovino sul territorio dello Stato o in acque nazionali (cfr. [UNHCR, Parere consultivo sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi di non-refoulement derivanti dalla Convenzione relativa allo status dei rifugiati del 1951 e dal suo Protocollo del 1967, Ginevra, 26 gennaio 2007](#)).

Violazioni del *non-refoulement* si configurano anche nel caso di non ammissione alla frontiera e in ogni altra condotta - materiale e giuridica - che rischi di rinviare un rifugiato verso luoghi non sicuri, sia quando è rinviato direttamente verso il Paese di origine, sia quando è rinviato in qualsiasi altro Stato in cui abbia motivo di temere minacce per la propria vita o libertà per uno o più dei motivi contemplati dalla norma, o dal quale rischi di essere ulteriormente rinviato verso simili pericoli.

Il richiedente lo status di rifugiato, dunque, ha un diritto soggettivo perfetto all'ingresso sul territorio dello Stato di accoglienza, quantomeno al fine di fare esaminare ed accertare la sua situazione personale dalla competente autorità.

Il riconoscimento dello status di rifugiato, infatti, ha natura meramente dichiarativa, e non costitutiva del relativo status. L'obbligo di protezione del richiedente, dunque, sorge nel momento in cui lo stesso soddisfa i requisiti previsti dall'art. 1 lett. A) della Convenzione, indipendentemente dall'intervenuto o meno riconoscimento formale dello status da parte dello Stato di protezione.

Una persona, quindi, non diventa rifugiato perché è dichiarato tale, ma è riconosciuta come tale proprio perché è un rifugiato (*"Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee"*), v. [UNHCR, Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato, settembre 1979, Ginevra](#), di seguito Manuale UNHCR).

D'altra parte, la natura dichiarativa dello status di rifugiato è stata univocamente chiarita dalla [sentenza 17 dicembre 1999, n. 907 delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione](#) che ha affermato che *"la qualifica di rifugiato politico ai sensi della convenzione di Ginevra del 29 luglio 1951 costituisce, come quella di avente diritto all'asilo (dalla quale si distingue perché richiede quale fattore determinante un fondato timore di essere perseguitato, cioè un requisito non richiesto dall'art. 10, comma 3, cost.), una figura giuridica riconducibile alla categoria degli "status" e dei diritti soggettivi, con la conseguenza che tutti i provvedimenti assunti dai competenti organi in materia hanno natura meramente dichiarativa e non costitutiva, e le controversie riguardanti il riconoscimento della posizione di rifugiato (così come quelle sul riconoscimento del diritto di asilo) rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, una volta espressamente abrogato dall'art. 46, L. n. 40 del 1998, l'art. 5, D.L. n. 416 del 1989, conv. con modificazioni dalla L. n. 39 del 1990 (abrogazione confermata dall'art. 47 del testo unico D.L.vo n. 286 del 1998), che attribuiva al giudice amministrativo la competenza per l'impugnazione del provvedimento di diniego dello "status" di rifugiato"* (cfr anche Cass. [5055/2002](#), [8423](#) e [11441/2004](#), [27310/2008](#)).

Da ultimo, la natura dichiarativa dell'accertamento dello status di rifugiato è stata ribadita nell'ambito dell'Unione europea dal legislatore comunitario che, al *considerando n. 14* della [Direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004, 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](#) (di seguito Direttiva "qualifiche"), ha espressamente affermato che *"il riconoscimento dello status di rifugiato è un atto declaratorio"*.

La [Corte di Cassazione, sez. I civ., sent. 15 dicembre 2009 n. 26253](#) nel ribadire il pieno diritto di accesso alla procedura di asilo da parte del richiedente bisognoso della protezione internazionale ha affermato che le autorità hanno l'obbligo tassativo di astenersi dall'assumere provvedimenti di espulsione o respingimento che possano impedire la definizione del procedimento di asilo, affermando che *"dal predetto quadro normativo emerge incontestabilmente che il cittadino extracomunitario giunto in condizioni di clandestinità sul territorio nazionale e come tale suscet-*

tibile di espulsione ex art. 13 c.2 lettera a del d.lgs 286/98 abbia il diritto di presentare istanza di protezione internazionale e che l'Amministrazione abbia il dovere di riceverla (inoltrandola al questore per le determinazioni di sua competenza) astenendosi da alcuna forma di respingimento e di alcuna misura di espulsione che impedisca il corso e la definizione della richiesta dell'interessato innanzi alle commissioni designate in ossequio al dettato di legge"

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 definizione 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) che mira alla 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, che 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”, che 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](#), che 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”, che disciplina i principi minimi delle norme di carattere procedurale per il riconoscimento e la revoca degli status di protezione internazionale, con l'obiettivo di “*limitare i movimenti secondari dei richiedenti asilo tra gli Stati membri*” che possono derivare dalle 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. 407/2002](#) (c.d. regolamento Dublino II) 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 iniziato la revisione della normativa comunitaria in materia di asilo, che dovrebbe concludersi alla fine del 2012.

Per ora è stata emanata soltanto 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.

Gli aspetti più controversi della nozione di rifugiato prevista dall'art. 1, lett. A), co. 2, della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati hanno comportato notevoli divergenze di applicazione da parte degli Stati contraenti e in ogni caso quella definizione si riferisce al timore fondato di persecuzione individuale e non comprende altre fattispecie pur meritevoli di protezione, perché riconducibili a situazioni che impediscono l'effettivo esercizio delle libertà democratiche – e che dunque consentono allo straniero il diritto d'asilo ai sensi dell'art. 10, comma 3 Cost.- ma che non consistono in episodi di specifica persecuzione.

L'esigenza di armonizzazione della nozione di rifugiato e quella di ricomprendere in un quadro giuridico preciso le fattispecie meritevoli di protezione che escono dal campo di applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951, hanno portato all'elaborazione del concetto di protezione internazionale, introdotto nell'ordinamento dell'Unione europea dalla [Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, 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.](#)

L'obiettivo principale della direttiva è quello di garantire un livello minimo di protezione uniforme in tutti gli Stati membri dell'Unione, armonizzando la nozione 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):

- a) lo status di rifugiato
- b) 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.

La direttiva prevede elementi comuni dei due status di protezione internazionale, pur essendo senz'altro più tutelata la posizione del titolare dello status di rifugiato rispetto al titolare della protezione sussidiaria, nonché la facoltà per l'interessato di ricorrere contro 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](#), come successivamente modificato (si veda scheda sulle "Procedure di esame delle domande di asilo o di protezione internazionale e tutele giurisdizionali").

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 più 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. Gli elementi costitutivi della definizione di rifugiato.

La Convenzione di Ginevra del 1951 definisce rifugiato colui che “*temendo a ragione di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, si trova al di fuori del Paese di cui è cittadino e non può o non vuole, a causa di questo timore, avvalersi della protezione di questo Paese, ovvero che, non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di tali avvenimenti non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra*” (art. 1, lett. A), co. 2), definizione che è stata letteralmente ripresa dal legislatore comunitario all'art. 2, co. 1, lett. c), della direttiva 2004/83/CE., e da quello italiano nell'art. 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 251/2007.

Si precisa, tuttavia, che la definizione di rifugiato prevista dalla direttiva “qualifiche” si applica soltanto ai cittadini di paesi terzi e agli apolidi, quindi ne sono esclusi i cittadini degli Stati membri. Infatti, con il Protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, gli Stati membri, stante il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali da essi garantito, si sono reciprocamente riconosciuti quali “Paesi d'origine sicuri” a tutti i fini giuridici e pratici connessi all'asilo, solo in taluni casi tassativamente previsti dall'art. 1 del Protocollo, la domanda di asilo presentata da un cittadino dell'Unione europea può essere presa in esame e dichiarata ammissibile dallo Stato in cui è presentata. Pur tenendo conto del fatto che è estremamente improbabile che i cittadini degli Stati membri possano avere motivi validi per chiedere asilo, tale riserva *rationae personae* suscita talune perplessità perché contrastante con l'art. 42 della Convenzione di Ginevra che vieta di inserire riserve all'applicabilità soggettiva della Convenzione e con l'art. 3 che stabilisce il divieto di discriminazione.

La cd “clausola d'inclusione” della nozione di rifugiato ([art. 1, lett. A\), co. 2, Conv. di Ginevra](#)) contiene, dunque, gli elementi essenziali per il riconoscimento dello status di rifugiato, che sono:

- 1) il timore fondato;
- 2) la persecuzione;
- 3) l'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza e/o di residenza;
- 4) la presenza fuori dal Paese di cittadinanza o di residenza abituale.

La sussistenza di tutti gli elementi essenziali della clausola d'inclusione consente il riconoscimento dello status di rifugiato in favore del richiedente, a meno che non ricorra una delle clausole di cessazione o di esclusione di cui agli articoli 9 e 10 del d.lgs. n. 251/07 ([art. 11, d.lgs. n. 251/2007](#), si vedano parr. 4 e 5).

Lo status di rifugiato è accertato:

a) con la 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, su richiesta presentata dall'interessato ad un ufficio di polizia di frontiera o alla questura stessa, che l'ha ricevuta e verbalizzata ;

b) con la sentenza pronunciata dal giudice ordinario che accoglie il ricorso presentato dall'interessato 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").

Il riconoscimento dello status di rifugiato fa conseguire il diritto ad ottenere il rilascio di un titolo di soggiorno della durata di cinque anni e rinnovabile e una serie di diritti ed obblighi connessi al predetto status (si veda par. 9).

La decisione che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato, parimenti al riconoscimento di una diversa forma di protezione ai sensi dell'art. 32, c. 3, [d.lgs. n. 25/2008](#), può essere impugnata davanti al tribunale ordinario del capoluogo del distretto di corte d'appello in cui ha sede la Commissione territoriale o, se si tratta di persona trattata in un centro di identificazione od espulsione (CIE) o ospitata in un centro di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) ai sensi degli artt. 21 e 20 del d.lgs. n. 25/2008, avanti al tribunale ordinario del capoluogo del distretto di corte d'appello in cui ha sede il centro ove il ricorrente è trattenuto o accolto, con ricorso presentato 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" di prossima pubblicazione).

3.1. Il timore fondato di essere perseguitato.

Il primo elemento costitutivo della definizione di rifugiato è quello del "timore fondato" ovvero del "timore ragionevole" di essere perseguitato per motivi di carattere etnico, religioso, a causa dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, a causa della nazionalità oppure per le opinioni politiche, nell'ipotesi di rientro nel Paese di cittadinanza, oppure di dimora abituale nel caso dell'apolide.

Questo elemento è caratterizzato sia da una **componente soggettiva**, consistente nel “**timore**”, che corrisponde ad uno stato mentale, e da una **componente oggettiva**, la **fondatezza del timore**, che si fonda su elementi oggettivi e circostanze esterne, senza le quali lo stato mentale non acquista rilevanza perché non giustificato.

Da un lato la considerazione dell'elemento soggettivo è inseparabile da una valutazione della personalità del richiedente, basata sulle sue caratteristiche personali e degli eventi che hanno caratterizzato le sue esperienze, anche al fine di valutarne l'attendibilità e la credibilità (parr. 40 e 41, Manuale UNHCR). Occorre, quindi, valutare se il timore espresso dal richiedente asilo sia verosimile per un individuo che si trovi nelle concrete condizioni (fisiche, psicologiche, economiche, sociali e culturali) della persona interessata.

Dall'altro lato la considerazione dell'elemento oggettivo comporta la valutazione delle dichiarazioni rese dal richiedente alla luce delle informazioni esistenti sul Paese di origine, che costituiscono un elemento essenziale per verificare la verosimiglianza del rischio di persecuzione. Il legislatore italiano, infatti, in recepimento della normativa comunitaria, ha previsto l'obbligatorietà dell'uso di informazioni aggiornate sulla situazione dei Paesi di origine: “*ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine del richiedente*” (art. 8, co. 3, d.lgs. n. 25/2008).

Tali criteri interpretativi sono stati recepiti [all'art. 3, co. 3, lett. c\) del d.lgs. n. 251/2007](#) che, ai fini dell'esame individuale della domanda di protezione internazionale impone la valutazione “*della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'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*” ed al successivo co. 5, lett. c), prevede che qualora le “*dichiarazioni del richiedente sono ritenute coerenti e plausibili e non sono in contraddizione con le informazioni generali e specifiche pertinenti al suo caso*”, pur in assenza di prove, i fatti narrati potranno essere considerati veritieri (**Presunzione di buona fede del richiedente asilo**)

L'esame della domanda di protezione internazionale, pertanto, dovrà basarsi su una valutazione del rischio del richiedente di subire comportamenti persecutori nell'ipotesi di rientro nel Paese di origine, consistendo primariamente in un giudizio prognostico e futuro, sebbene l'esperienza individuale del richiedente sia utile ad accertare l'esistenza del timore di persecuzione ([par. 45, Manuale UNHCR](#)).

Il sentimento del timore è per sua stessa natura rivolto verso il futuro, sicché non è necessario che la persona abbia già effettivamente subito persecuzioni nel passato, perché potrebbe essere riuscita sino al momento della fuga ad evitare persecuzioni, ma avere comunque un ragionevole timore di poterle subire nel futuro, soprattutto nei casi in cui ne siano già rimaste vittime altre persone del suo stesso ambiente sociale o familiare, ovvero quando risulti che, nel suo Paese di origine, ne sono colpiti in modo ricorrente individui che si trovano nella sua stessa situazione o che appartengono al medesimo gruppo politico o religioso o etnico. Analogamente, una persona potrebbe avere effettivamente subito persecuzioni nel passato e tuttavia non temere di poterle subire nel futuro. Ciò accade, ad esempio, quando le persecuzioni subite siano remote nel tempo e senza più alcun rapporto con l'attualità poiché, nel frattempo, la situazione del Paese di origine è cambiata radicalmente. In ogni caso, l'aver subito persecuzioni in passato può contribuire a rendere fondato il timore di poterle nuovamente subire in futuro, a meno che dalle circostanze del caso concreto non emergano chiare indicazioni del contrario.

Infatti, un serio indizio di fondatezza del timore di subire persecuzioni future può essere tratto non solo dalle persecuzioni già subite, ma anche dalle passate minacce dirette di persecuzione: *“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, salvo che si individuino elementi o motivi per ritenere che le persecuzioni o i danni gravi non si ripeteranno”* (art. 3, co. 4, del d.lgs. n. 251/2007).

Infatti un serio indizio di fondatezza del timore di persecuzioni future può essere tratto non soltanto dalle persecuzioni già subite, ma anche dalle passate minacce dirette di persecuzione.

Nei casi in cui le persecuzioni sofferte nel passato siano di eccezionale gravità, anche nei casi in cui una futura reiterazione delle stesse appaia oggettivamente irrealistica o inverosimile, la persona che ne sia stata colpita può essere riconosciuta rifugiata (cfr. nell'art. 1-C, n. 5 e n. 6 della [Convenzione di Ginevra](#) l'indicazione di *“ragioni imperative derivanti da precedenti persecuzioni”*, sebbene si riferisca al diverso ambito delle cause di cessazione). Secondo il Manuale dell'UNHCR (par. 136) si tratta di un generale principio di natura umanitaria, in base al quale non si può rimpatriare un individuo che è stato colpito, in prima persona o indirettamente attraverso i suoi familiari, da atroci forme di persecuzione di cui stia ancora soffrendo il trauma.

Al fine di consentire la valutazione della fondatezza del timore dichiarato, il richiedente è *“tenuto a presentare, unitamente alla domanda di protezione internazionale o comunque appena disponibili, tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la domanda [...]”* tra cui certamente devono ricomprendersi *“le dichiarazioni e tutta la documentazione in possesso del richiedente in merito alla sua età, condizione sociale, anche dei congiunti”* ([art. 3, commi 1 e 2, d.lgs. n. 251/2007](#)).

Inoltre la valutazione della fondatezza deve essere compiuta sulla base di una adeguata conoscenza delle condizioni generali del Paese di origine del richiedente, con particolare riferimento alla zona da cui proviene.

Infine, poiché un timore è per definizione anche una percezione soggettiva, è necessario valutarne la fondatezza anche alla luce della situazione individuale del richiedente. Occorre, quindi, valutare se il timore espresso dal richiedente asilo sia verosimile per un individuo che si trovi nelle concrete condizioni (fisiche, psicologiche, economiche, sociali e culturali) della persona interessata.

In proposito [l'art. 3, comma 3 lett. c\) D. Lgs. n. 251/2007](#) stabilisce che l'esame della domanda di protezione internazionale è effettuato su base individuale e prevede la valutazione, tra gli altri, dei seguenti fattori: *“...della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, in particolare la condizione sociale, il sesso e l'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”*.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea nella sentenza resa dalla [Grande Sezione nelle cause riunite C-71/11 e C-99/11 Bundesrepublik Deutschland/Y.Z., 5 settembre 2012](#), pronunciandosi in via pregiudiziale su due casi aventi ad oggetto la delimitazione dei comportamenti costituenti una lesione del diritto alla libertà di religione perchè riconducibili ad una *“violazione grave dei diritti umani fondamentali”* di cui all'art. 9, paragrafo 1, lett. a), della direttiva *“qualifiche”*, ha stabilito altresì un importante criterio interpretativo per la valutazione della *“fondatezza”* del timore del richiedente.

Secondo la Corte, infatti, nelle ipotesi in cui il richiedente non sia stato già perseguitato o abbia subito minacce serie di persecuzione, che ai sensi dell'art. 4, par. 4, della direttiva

“qualifiche”, devono comunque essere considerati “seri indizi della fondatezza del timore”, nel valutare l’entità del rischio del richiedente di subire effettivamente atti di persecuzione nel contesto di provenienza, la possibilità che il richiedente rinunci alla condotta e/o comportamenti e/o atti che lo potrebbero esporre a tale rischio, non può essere considerato un canone valutativo, ma è sufficiente che le autorità competenti “*alla luce della situazione personale del richiedente, considerino ragionevole ritenere che, al suo ritorno nel Paese d’origine, egli compirà atti religiosi che lo esporranno ad un rischio effettivo di persecuzione*”.

3.2. La persecuzione.

Il secondo elemento essenziale per il riconoscimento dello status di rifugiato è il pericolo di “essere perseguitato”, e dunque la persecuzione, ed i motivi specifici per cui è inflitta.

Come si è illustrato nel paragrafo precedente, l’aver subito nel passato atti persecutori costituisce un grave indizio della fondatezza del timore di poterli subire nel futuro, mentre il fatto di non aver subito atti persecutori, per essere riusciti a sfuggirli, non può essere certo considerato un elemento negativo.

Non tutti i comportamenti persecutori sono rilevanti ai fini dell’accertamento dello status di rifugiato, ma solo quelli posti in essere per uno dei motivi indicati dalla Convenzione di Ginevra, che sono:

- 1) motivi di razza;
- 2) motivi di religione;
- 3) motivi di cittadinanza;
- 4) motivi di appartenenza ad un determinato gruppo sociale;
- 5) motivi di opinioni politiche.

3.2.1. La definizione di persecuzione.

Non esiste una definizione univoca ed universalmente accettata di persecuzione.

La Convenzione di Ginevra, infatti, non prevede una definizione di persecuzione, ma dagli artt. 1, lett. A), co. 2 e 33 si può ricavare che la minaccia al diritto alla vita o alla libertà personale dell’individuo, per ragioni di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche, possa sempre qualificarsi come persecuzione.

Inoltre, l’interpretazione della Convenzione di Ginevra anche alla luce della normativa internazionale in materia di diritti umani consente certamente di affermare che, per le stesse ragioni, devono considerarsi persecuzioni anche altre gravi violazioni dei diritti umani ([par. 45, Manuale UNHCR](#)).

La qualificazione persecutoria di un atto o di un comportamento deve comunque sempre tenere conto dell’impossibilità di ancorare nel tempo il concetto di persecuzione, e della necessità dunque di interpretarlo in maniera flessibile, adattabile e sufficientemente aperta, così che possa riflettere la natura evolutiva delle forme di persecuzione.

La direttiva e il legislatore italiano, all'[art. 7, co. 1, d.lgs. n. 251/2007](#) hanno tuttavia affermato che gli atti di persecuzione debbano consistere in una violazione grave dei diritti umani fondamentali, a causa della loro gravità oppure a causa della loro pluralità, chiarendo che possono alternativamente:

- a) essere sufficientemente gravi, o per la loro natura o per la loro frequenza, da rappresentare un'evidente violazione dei diritti umani fondamentali, in particolare di quelli inderogabili;
- b) costituire la somma di diverse misure, tra le quali le violazioni dei diritti umani, il cui impatto complessivo determini in capo all'individuo un effetto analogo a quello derivante da una grave violazione dei suoi diritti umani fondamentali.

Si ipotizzano dunque due tipi di persecuzione:

- a) Persecuzione come violazione grave di diritti umani
- b) Persecuzione come pluralità di atti con analogo effetto lesivo sulla persona

a) Persecuzione come violazione grave di diritti umani

I diritti umani fondamentali la cui lesione può configurare una persecuzione di cui alla lett. a) dell'art. 7, comma 1 d. lgs. n. 251/2007 devono avere come riferimento sia le libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana sia i diritti fondamentali garantiti dalle Convenzioni internazionali, con principale riferimento, seppur non esaustivamente, ai diritti inderogabili elencati all'art. 15, par. 2, della [Convenzione sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali](#) (di seguito CEDU): il diritto alla vita (art. 2 CEDU), quello alla protezione dalla tortura, dalle pene e dai trattamenti inumani o degradanti (art. 3 CEDU), quello alla protezione dalla riduzione in schiavitù o servitù (art. 4, par. 1, CEDU), ed il diritto alla legalità ed irretroattività delle incriminazioni penali e delle pene (art. 7 CEDU), nonché la libertà di pensiero, coscienza e religione (art. 9 CEDU) e ingerenze particolarmente intense nella vita privata e familiare (protetta dall'art. 8 CEDU)

Nella valutazione della gravità degli atti di persecuzione subiti dall'individuo, inoltre, dovrà tenersi conto della persistenza della violazione, della sua durata e della sua intensità.

b) Persecuzione come pluralità di atti con analogo effetto lesivo sulla persona

Ai sensi della lettera b), dell'art. 7, comma 1 d. lgs. n. 251/2007 possono costituire atti di persecuzione anche la somma di una pluralità di comportamenti che, presi singolarmente non sono sufficientemente gravi, ma che nel complesso possono dare luogo all'effetto dannoso di una "grave violazione dei diritti umani fondamentali", ai sensi della lettera a) sopra descritta.

Come si è sopra illustrato, inoltre, nella valutazione della natura persecutoria dell'atto deve tenersi in considerazione tutte le condizioni fisiche, psichiche, personali, sociali ed economiche dell'individuo (si veda par. 3.1).

Ad esempio, non tutte le disparità di trattamento o i comportamenti discriminatori possono raggiungere una gravità tale da essere considerati persecutori, ma se sommati gli uni agli altri danno luogo ad una violazione dei diritti umani fondamentali, e sono riconducibili ad uno dei motivi specifici previsti nella Convenzione di Ginevra del 1951, allora possono essere qualificati come persecutori ed il richiedente protezione internazionale può essere riconosciuto rifugiato ("*E' solo in circostanze particolari che la discriminazione determina persecuzione.*")

Ciò avviene se le misure discriminatorie implicano conseguenze gravemente pregiudizievoli per la persona colpita, ad esempio, da serie restrizioni del diritto di guadagnarsi la vita, di praticare la propria religione o di avere accesso alle strutture scolastiche disponibili per la generalità dei cittadini”, par. 54, Manuale UNHCR).

3.2.2. Gli atti di persecuzione.

L'[art. 7, co. 2, d. lgs. n. 251/2007](#) prevede un'esemplificazione non esaustiva degli atti di persecuzione:

a) **atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale.** Ogniquale volta la violenza sessuale è utilizzata come mezzo o strumento di persecuzione a motivo della religione, delle opinioni politiche o della nazionalità delle donne stesse, non costituisce una violenza di genere. Si tratta dei casi di stupri sistematici usati come strategia di guerra o addirittura come forma di pulizia etnica, perpetrati non a causa del genere (contro tutte le donne in quanto tali), ma per motivazioni etniche, religiose etc.; secondo l'ACNUR la violenza basata sul genere e quella violenza diretta contro una persona sulla base del suo genere o sesso comprende azioni che infliggono danno o sofferenza fisici, mentali o sessuali, minacce di tali atti, coercizione e altre forme di privazione della libertà. Sebbene sia donne che uomini, sia ragazze che ragazzi possano essere vittime di violenza di genere, le donne e le ragazze ne sono le vittime principali. Essa comprende ma non si limita a quanto segue: a) La violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene in famiglia, incluse le percosse, lo sfruttamento sessuale, l'abuso sessuale delle bambine nel luogo domestico, la violenza legata alla dote, lo stupro da parte del marito, le mutilazioni genitali femminili e altre pratiche tradizionali dannose per le donne, la violenza non maritale e la violenza legata allo sfruttamento; b) La violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene all'interno della comunità nel suo complesso, incluso lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro, negli istituti educativi e altrove, il traffico delle donne e la prostituzione forzata; c) La violenza fisica, sessuale e psicologica perpetrata o giustificata da parte dello Stato e delle istituzioni, ovunque essa si verifichi ([UNHCR, Violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, rimpatriati e sfollati interni. Linee guida per la prevenzione e la risposta](#)).

b) **provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro stessa natura o attuati in modo discriminatorio.** Infatti al di fuori del caso in cui siano associati ad incriminazioni o a sanzioni di carattere penale i trattamenti discriminatori in linea di principio non costituiscono di per sé una persecuzione, salvo quando, a causa delle loro caratteristiche, siano tali da incidere in modo gravemente negativo sui diritti fondamentali della persona interessata. In particolare rileva la violazione del diritto di difesa che deve essere assicurato ad ogni imputato (anche per i delitti più gravi) all'interno di un procedimento giudiziario. Peraltro occorre considerare persecutoria anche una **legge che impedisce a chiunque di esercitare un determinato diritto fondamentale**, anche se paradossalmente essa di per sé non si discrimina tra persone che si trovano in situazioni oggettivamente identiche e analogamente occorre considerare **perseguitato colui che neppure ha tentato di esercitare determinati diritti sapendoli legalmente vietati nel suo paese**. Infatti in primo luogo nell'art. 7 d. lgs. n. 251/2007 ogni atto di persecuzione è tale

non perché discrimina, ma perché comporta la violazione di determinati diritti fondamentali garantiti dalla norme costituzionali ed internazionali in vigore per l'Italia; in secondo luogo l'elenco degli atti di persecuzione previsto dall'art. 7, comma 2 d.lgs. n. 251/2007 è meramente esemplificativo; in terzo luogo la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati non esige che una persecuzione sia in atto, ma richiede soltanto una situazione psicologica di fondato timore di persecuzione; in quarto luogo la Direttiva e l'art.10, co. 1 lett. e) d.lgs. n. 251/2007 riferiscono la persecuzione per motivi di opinione politica alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti (si pensi a chi voglia esprimere opinioni critiche, ma non possa neppure diffonderle con la stampa o con altri mezzi in un paese in cui la stampa non è libera e vige il monopolio statale dei mezzi di comunicazione); in quinto luogo anche se si ritenga la discriminazione qualcosa di diverso dal divieto e dalla repressione occorre ricordare che divieto e repressione hanno come effetto la violazione dei diritti e che ogni norma che punisce penalmente determinati atti mira ad evitare che chiunque li compia e proprio perciò l'art. 32, co. 2 [d.lgs. n. 25/2008](#) considera quali gravi motivi che legittimano il riconoscimento dello *status* di rifugiato anche per chi provenga da eventuali Stati "sicuri" la sussistenza di «gravi motivi consistenti in discriminazioni e repressioni di comportamenti non costituenti reato per l'ordinamento italiano, riferiti al richiedente e che risultano oggettivamente perseguibili nel paese di origine sicuro».

c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie. La persecuzione va distinta dalla pena prevista per un reato di diritto comune. Le persone che fuggono per evitare un'incriminazione per un reato di tale tipo normalmente non possono essere considerati rifugiati, a meno che, ad esempio, sia inflitta una pena eccessiva rispetto alla violazione della legge penale commessa, utilizzando quale parametro di riferimento la legge dello Stato di accoglienza, nonché i principi del diritto internazionale dei diritti dell'uomo. Ad esempio sono potenzialmente persecutorie e repressive la legislazione che vieta o punisce come reato il comportamento omosessuale ([Cassazione, sentenza del 20 settembre 2012, n. 15981](#), [Cassazione, sentenza del 25 luglio 2007, n. 16417](#)) e la pena che miri a colpire un determinato gruppo di persone per uno dei motivi indicati dalla Convenzione di Ginevra, ad esempio a scopo di intimidazione politica o nei confronti di un certo gruppo etnico o di coloro che professano una determinata religione ([Cassazione, ordinanza n. 17576/2010](#)); la stessa sentenza della Corte di Cassazione ha chiarito che *"la persecuzione politica sussiste anche quando vengano legalmente adottate sanzioni penali all'esito di un regolare processo a carico di chi ha espresso mere opinioni politiche"*, laddove sia criminalizzato l'esercizio di diritti fondamentali quali la libertà di espressione. Al fine di valutare la natura sproporzionata/discriminatoria dell'azione giudiziaria o della sanzionale penale, quindi, è necessario prendere in considerazione il concreto fatto addebitato nel contesto del sistema penale del Paese di origine, e non il titolo formale del reato contestato. Inoltre la sproporzione delle pene irrogate può derivare non già dal tipo di reato o dal tipo di pena, bensì da una **lesione del diritto alla difesa nel processo nel contraddittorio e davanti ad un giudice imparziale ed indipendente**, cioè dall'impossibilità di difendersi o dalla difficoltà di difendersi in modo effettivo, nel contraddittorio con i promotori delle accuse, anche avvalendosi di difensori d'ufficio o di forme di difesa gratuita, e di fronte ad un giudice imparziale ed indipendente nell'ambito del procedimento giudiziario che ha condotto alla condanna

d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o discriminatoria;

e) azioni giudiziarie o sanzioni penali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare in un conflitto, quando questo potrebbe comportare la commissione di crimini, reati o atti che rientrano nelle clausole di esclusione di cui all'art. 10, co. 2. Si tratta di crimini contro la pace, dei crimini di guerra o dei crimini contro l'umanità ovvero di reati gravi o atti particolarmente crudeli, od infine di atti contrari alle finalità ed ai principi delle Nazioni Unite. In tali casi il comportamento contestato al richiedente, pur essendo considerato illecito dall'ordinamento giuridico del richiedente, è considerato dagli standard internazionali di riferimento come esercizio di un diritto di libertà. Si ricorda al riguardo che l'ordinamento italiano, pur prevedendo il reato militare della diserzione, prevede espressamente il dovere del militare di non eseguire un ordine manifestamente rivolto contro le istituzioni dello Stato o la cui esecuzione costituisce manifestamente reato perché, ad esempio, si tratterebbe di reati previsti e puniti come crimini internazionali dallo Statuto della Corte penale internazionale firmato a Roma nel 1998 ratificato e reso esecutivo in Italia con la [Legge 12 luglio 1999, n. 232](#).

f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia. In questa tipologia di atti rientrano il reclutamento dei bambini soldato, i matrimoni forzati o precoci, le mutilazioni genitali femminili e la violenza di genere, nella quale rientrano tutte le azioni che infliggono danno o sofferenza, fisica, mentale o sessuale, la minaccia di tali atti, la coercizione o altre forme di privazione della libertà ([UNHCR, Violenza sessuale e di genere nei confronti di rifugiati, rimpatriati e sfollati interni. Linee guida per la prevenzione e la risposta \(2003\)](#)).

Dunque le **difficoltà di carattere economico** non costituiscono, di per sè, una persecuzione, ma quando sono il risultato di una persecuzione, o di una discriminazione così grave da potersi considerare persecutoria, debbono essere tenute in considerazione ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato.

Nell'apprezzamento della natura persecutoria di un determinato atto, è necessario fare riferimento, oltre che alle caratteristiche dell'atto in sè, a tutte le **condizioni fisiche, psichiche, personali, economiche e sociali della vittima**, attuale o potenziale.

Particolare attenzione deve essere dedicata ai **soggetti vulnerabili**.

Occorre infine osservare che il d.lgs. n. 251/2007, come la direttiva, indica una serie non esaustiva di atti persecutori che legittimano il riconoscimento dello *status* di rifugiato, i quali possono essere compresi tra **torture o pene o trattamenti inumani o degradanti**, vietati in modo assoluto dall'art. 3 CEDU. La giurisprudenza della Corte europea afferma che la sussistenza di tali eventi o del rischio concreto ed attuale di tale pericolo può essere ritenuta prova di persecuzione o di timore grave di persecuzione, come p.es. il timore di persecuzione di disertori che in caso di rientro in patria sarebbero torturati ([CEDU, Said v. the Netherlands, Application no. 2345/02](#)). Peraltro la stessa giurisprudenza afferma che la tutela garantita dall'art. 3 CEDU è più ampia di quella offerta dagli artt. 32 e 33 della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato del 1951, perché il divieto previsto dall'art. 3 CEDU è inderogabile e deve essere garantito sempre, anche nei casi di pericolo pubblico costituente una minaccia per la vita della nazione e indipendentemente dalla condotta per-

sonale dello straniero. Essa inoltre afferma che la tutela garantita dall'art. 3 CEDU non dipende da uno dei motivi di persecuzione indicati nell'art. 1 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati, ma soltanto dalle caratteristiche del trattamento o della pena. Così ogni qualvolta siano stati dimostrati motivi sostanziali che la persona subisca un rischio di trattamento disumano e degradante qualora sia allontanato verso un altro Stato, lo Stato viola un obbligo della Convenzione. Non si può nemmeno bilanciare il rischio dello straniero di subire nel paese di invio i maltrattamenti vietati dall'art. 3 CEDU con la sua pericolosità per lo Stato in cui si trova, derivante dal sospetto di appartenere ad organizzazioni terroristiche o da sue attività che abbiano leso o messo in pericolo la sicurezza nazionale, perché eventuali attività compiute della persona non possono essere considerate in quanto non intaccano il rischio che subirebbe lo straniero in caso di allontanamento. Così si ricava da [CEDU, sent. 15.11.1996, Chahal v. the United Kingdom \(Application n. 22414/93\)](#); [sent. Grand Chamber 28.2.2008, Saadi c. Italy \(Application n. 37201/06\)](#).

Pertanto nei casi in cui torture o maltrattamenti o pene inumane siano arrecati allo straniero senza che vi siano eventuali motivi di persecuzione che legittimano il riconoscimento dello *status* di rifugiato deve riconoscersi la [protezione sussidiaria](#), mentre deve essere rilasciato almeno il permesso di soggiorno per motivi umanitari sussistendo l'inderogabile divieto previsto dall'art. 3 CEDU sia allo straniero che pur avendo subito o rischiando di subire tali atti nel suo paese si trovi anche in una situazione che configuri una delle cause di diniego o di revoca o di cessazione o di esclusione del riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria previste dal d.lgs. n. 251/2007, sia allo straniero espellendo o estradando che, anche se non abbia presentato una domanda di protezione internazionale, comunque corra il rischio concreto di subire torture o maltrattamenti nel paese di invio.

3.2.3. L'autore della persecuzione.

La direttiva "qualifiche" risolve il complesso problema giuridico dell'agente persecutore, cioè della fonte della persecuzione, superando in via definitiva le interferenze politiche che in passato 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 oppure, laddove operata da un agente privato, solo in presenza di un comportamento connivente o tollerante da parte dello Stato stesso (peraltro ciò vale esclusivamente per gli Stati membri dell'Unione europea che, con l'adozione della citata direttiva, hanno armonizzato la normativa per l'attribuzione della qualifica di rifugiato. Per gli Stati non membri dell'UE, ma parti della Convenzione di Ginevra, al di là degli specifici strumenti a carattere regionale, il testo convenzionale e l'interpretazione resa dalla giurisprudenza delle Corti nazionali resta ancora l'unico riferimento).

L'art. 6 della direttiva "qualifiche", recepito letteralmente [dall'art. 5 del d.lgs. n. 251/2007](#), dà 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.

Perciò ai fini dell'accertamento della sussistenza dello status di rifugiato sono rilevanti i comportamenti che provengono direttamente dallo Stato di origine del richiedente, o siano comunque ad esso imputabili perché commessi da soggetti investiti dell'esercizio di prerogative proprie di un'autorità pubblica.

Si parla in questo caso di *persecutor* statale, ed il timore del richiedente è necessariamente fondato perché lo stesso non ha *de facto* la possibilità di richiedere protezione al Paese di origine.

Nell'ipotesi di comportamenti di agenti privati o gruppi sociali, ovvero di *persecutor* non statale, è sufficiente che lo Stato di origine non voglia o non sia in grado di fornire adeguata protezione al richiedente contro quei comportamenti.

Lo Stato "non vuole" fornire adeguata protezione allorché tollerare o coadiuvare l'azione o l'omissione dell'agente responsabile della persecuzione e del grave danno.

"Non può", invece, quando lo Stato è incapace o impossibilitato a garantire protezione, tenendo in considerazione le misure di protezione predisposte contro gli atti persecutori e le possibilità che il richiedente ha di accedervi. In tal caso occorre dunque, che esista un sistema inadeguato di protezione nazionale ed un meccanismo inefficace nell'individuare, perseguire penalmente e sanzionare i comportamenti che costituiscono atti di persecuzione.

La persecuzione può provenire sia da atti provenienti sia da un'autorità statale riconosciuta, sia da qualsiasi organizzazione che eserciti di fatto il potere sulla zona in cui vive la persona, anche se ciò avvenga in regime di occupazione militare o durante un conflitto armato non internazionale. Infatti un partito, allorché eserciti il potere su un determinato territorio con la forza delle armi, o un'organizzazione internazionale chiamata a svolgere su un determinato territorio operazioni militari in virtù delle norme del diritto internazionale umanitario, hanno obblighi nei confronti della popolazione civile, obblighi internazionali di trattare in modo civile, cioè in particolare di non sottoporre a torture o trattamenti o pene inumani o degradanti o di assicurare la protezione penale e le garanzie della difesa (cfr. [Convenzione IV sulla protezione dei civili in tempo di guerra, firmata a Ginevra il 12.8.1949](#), ratificata e resa esecutiva con [legge 27 ottobre 1951, n. 1739](#); Protocollo aggiuntivo II sulla protezione delle vittime in conflitti armati non internazionali, adottato a Ginevra l'8 giugno 1977, ratificato e reso esecutivo con [legge 11 dicembre 1985, n. 762](#)).

Indipendentemente dalla natura statale o non statale del *persecutor*, infine, è del tutto irrilevante che sussista o meno un intento persecutorio nella condotta dell'autore della persecuzione. La sussistenza della finalità persecutoria, infatti, non compare né nella definizione di rifugiato della Convenzione di Ginevra, né in quella letteralmente trasposta nella direttiva "qualifiche". Tuttavia nei casi in cui sia rintracciabile anche una finalità persecutoria dell'agente, sicuramente potrà considerarsi un grave indizio del fondato timore del richiedente.

Il riconoscimento dello status di rifugiato, inoltre, può anche basarsi sul timore di essere perseguitati da agenti terzi, estranei all'organizzazione ufficiale dello Stato (ad es. la comunità o la famiglia), o da segmenti anche non organizzati della popolazione civile di un Paese, quando i soggetti che offrono protezione non possono o non vogliono fornirla.

L'impossibilità o la giustificata mancanza di volontà di avvalersi di tale protezione può, in tali casi, considerarsi dimostrata quando, ad esempio, risulti che lo Stato di provenienza

dell'interessato non è dotato di un sistema giuridico effettivo che permetta di assicurare livelli adeguati di protezione, preventiva e repressiva, dagli atti di persecuzione.

Così l'art. 6 [D. Lgs. n. 251/2007](#) (**Soggetti che offrono protezione**), prevede che

1. *Ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale, è valutata la possibilità di protezione da parte:*

a) dello Stato;

b) dei partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. [Nella nuova Direttiva Qualifiche è stato precisato che la lista dei soggetti che offrono protezione contro persecuzioni o danni gravi è esaustiva e che nel caso in cui non si tratti dello Stato, ma di partiti o organizzazioni (comprese le organizzazioni internazionali) che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, questi debbano avere "la volontà e la capacità di offrire protezione" (art. 7, co. 1 Direttiva [2011/95/UE](#)).]

2. *La protezione di cui al comma 1 consiste nell'adozione di adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori o danni gravi, avvalendosi tra l'altro di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione o danno grave, e nell'accesso da parte del richiedente a tali misure* [Nella nuova Direttiva Qualifiche è stato precisato che tale protezione contro persecuzioni o danni gravi deve essere "effettiva e non temporanea" (art. 7, co. 2 Direttiva [2011/95/UE](#))].

3.2.4. I motivi della persecuzione.

Lo status di rifugiato può essere riconosciuto soltanto nell'ipotesi in cui il fondato timore di subire una persecuzione derivi da uno o più atti compiuti per uno dei cinque motivi indicati dall'art. 1, lett. A), co. 2, della Convenzione di Ginevra e ripresi [dall'art. 8, co. 1, del d.lgs. n. 251/2007](#), che ne definisce ulteriormente il contenuto, e che sono: razza, religione, nazionalità, particolare gruppo sociale, opinione politica.

L'elencazione dei motivi deve essere considerata tendenzialmente esaustiva, ma l'interpretazione estensiva dei singoli motivi può portare ad applicazioni più ampie.

La sussistenza di un nesso tra la persecuzione ed il motivo per cui è inflitta è essenziale per potersi configurare lo status di rifugiato, tanto che la mancanza di un legame tra il comportamento persecutorio ed uno dei cinque motivi sopra indicati costituisce l'elemento distintivo con le violazioni dei diritti umani che, pur non consistendo in persecuzioni ai sensi della Convenzione di Ginevra, sono comunque meritevoli di protezione ai sensi dell'art. 14 d.lgs. n. 251/2007 (si veda [scheda sulla protezione sussidiaria](#)).

Si è soliti considerare tale nesso sia interno che esterno.

- a) Il **nesso interno** si verifica quando il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, etniche, nazionali, sociali o politiche che provocano la persecuzione.
- b) Il **nesso esterno** si verifica, invece, quando è il *persecutor* che attribuisce al richiedente certe determinate caratteristiche, che il richiedente può o non può possedere, ma che comunque non manifesta esteriormente ([art. 8, co. 2, d.lgs. n. 251/2007](#)).

Ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato, inoltre, è del tutto irrilevante che la persecuzione avvenga per uno solo dei motivi o per più motivi, ed è parimenti irrilevante che il richiedente sia consapevole o meno del motivo per cui è perseguitato. Infatti, spetterà all'autorità preposta all'accertamento dello status di rifugiato l'individuazione del motivo o

dei motivi della persecuzione sulla base delle dichiarazioni del richiedente e della situazione esistente nel paese di origine.

In ogni caso affinché sussista un fondato timore di persecuzione non è necessario che l'individuo possieda effettivamente le caratteristiche su cui la persecuzione si fonda; e infatti sufficiente che tali caratteristiche gli siano (o possano concretamente essergli) attribuite dall'agente di persecuzione.

3.2.4.1. La persecuzione per motivi di razza.

Ai fini della valutazione della sussistenza di una persecuzione per motivi di "razza" è necessario basarsi primariamente sulla definizione contenuta nella [Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 21 dicembre 1965](#) (ratificata e resa esecutiva in Italia con [legge 13 ottobre 1975, n. 654](#)), secondo la quale costituisce una discriminazione fondata sulla razza "ogni distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro settore della vita pubblica".

Nel diritto internazionale dei rifugiati il termine razza deve essere interpretato nel senso più ampio possibile, ricomprendendovi ogni gruppo etnico, a cui nel linguaggio corrente viene riferito tale termine ([par. 68, Manuale UNHCR](#)). La persecuzione è molto spesso fondata su motivi razziali nei casi in cui il persecutore ritiene che la vittima della persecuzione appartenga ad un gruppo razziale diverso dal proprio, per motivi di reale o presunta diversità, e ciò costituisce il motivo della sua azione o del timore di persecuzione.

L'[art. 8, c. 1, lett. a\) d. lgs. n. 251/2007](#), in conformità all'art. 10, par. 1, lett. a) della direttiva, ha ulteriormente definito le regole d'interpretazione ed il contenuto del termine razza, ricomprendendovi in particolare "considerazioni inerenti il colore della pelle, la discendenza o l'appartenenza ad un determinato gruppo etnico".

Dunque per persecuzione "razziale" si intende sia una persecuzione fondata sull'appartenenza ad una presunta "razza", sia quella fondata su considerazioni relative al colore della pelle, ad una particolare discendenza (es. appartenenza anche solo presunta ad una data casta) o ad una origine nazionale o etnica.

3.2.4.2. La persecuzione per motivi di religione.

Il diritto internazionale umanitario tutela il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione nel senso più ampio possibile, ed in modo tale da includervi la libertà di cambiare religione, di professarla e di manifestarla, sia in pubblico che in privato. La persecuzione per motivi religiosi può sussistere anche quando una tale interferenza è mirata contro una persona che non desidera professare alcuna religione, rifiuta di aderirvi o non vuole conformarsi a parte o a tutti i riti e le usanze relative ad una religione.

Il concetto esaustivo di persecuzione per motivi religiosi è stato ripreso dalla direttiva "qualifiche" prima, ed all'[art. 8, c. 1, lett. b\), del d.lgs. 251/2007](#) che include nel concetto di religione "le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto cele-

brati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritto”.

La persecuzione per motivi religiosi può assumere forme diverse, quali il divieto di appartenere ad una comunità religiosa, di celebrare il culto in pubblico o in privato, di dare o ricevere un’istruzione religiosa, o può consistere anche nell’adozione di una pluralità di misure discriminatorie nei confronti di coloro che professano un particolare credo o fanno parte di una determinata comunità religiosa (parr. 71-73, Manuale UNHCR) o in pratiche di conversione forzata o nell’obbligo di conformarsi a determinate pratiche religiose (*UNHCR Guidelines on International Protection No. 6 Religion-Based Refugee Claims*, 2004).

Le persecuzioni religiose a volte incidono direttamente sul diritto alla libertà di religione, p. es. vietando o imponendo penalmente determinati culti o confessioni, e a volte incidono, almeno in via immediata, altri diritti, p. es. prevedendo trattamenti giuridici diversi per gli appartenenti ed i non appartenenti ad una determinata religione.

La [Corte di Giustizia dell’Unione europea nella sentenza resa dalla Grande Sezione nelle cause riunite C-71/11 e C-99/11 Bundesrepublik Deutschland/Y.Z., 5 settembre 2012](#), ha affermato che solo talune forme di violazione del diritto alla libertà di religione possono costituire un atto di persecuzione.

Secondo la Corte, infatti, le restrizioni e le limitazioni all’esercizio di tale diritto previste dalla legge non possono essere considerate persecuzioni, perché coperte dalla riserva di cui all’art. 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali.

L’individuazione in concreto di quali siano gli atti che possono essere considerati una “violazione grave dei diritti fondamentali” non può essere operata attraverso una distinzione tra gli atti che ledano un “nucleo essenziale” del diritto fondamentale alla libertà di religione e quelli che non incidono su tale presunto nucleo essenziale, che porterebbe ad esempio ad escludere le pratiche religiose in pubblico.

Pertanto, *“l’esistenza di un atto di persecuzione può risultare da una violazione della manifestazione esteriore di tale libertà”*, sicché non è il carattere pubblico o privato, collettivo o individuale, della manifestazione e della pratica religiosa, bensì la gravità delle misure e delle sanzioni adottate o che potrebbero essere adottate nei confronti dell’interessato che determina se una violazione del diritto alla libertà di religione debba essere considerata una persecuzione.

Secondo la Corte dunque una violazione del diritto alla libertà di religione può costituire una persecuzione qualora il richiedente, a causa dell’esercizio di tale libertà corra un rischio effettivo, in particolare, di essere perseguitato o di essere sottoposto a trattamenti o a pene disumani o degradanti ad opera di un soggetto autore della persecuzione. La Corte ha sottolineato che, qualora la partecipazione a cerimonie pubbliche di culto, singolarmente o in comunità, possa comportare la concretizzazione di siffatte lesioni, la violazione del diritto alla libertà di religione può configurarsi come sufficientemente grave.

Inoltre secondo la Corte nelle ipotesi in cui il richiedente non sia stato già perseguitato o abbia subito minacce serie di persecuzione, che ai sensi dell’art. 4, par. 4, della direttiva “qualifiche”, devono comunque essere considerati “seri indizi della fondatezza del timore”, nel valutare l’entità del rischio del richiedente di subire effettivamente atti di persecuzione nel contesto di provenienza, la possibilità che il richiedente rinunci alla condotta e/o comportamenti e/o atti che lo potrebbero esporre a tale rischio, non può essere considerato un canone valutativo, ma è sufficiente che le autorità competenti *“alla luce della situazione personale del richiedente, considerino ragionevole ritenere che, al suo ritorno nel Paese d’origine, egli compirà atti religiosi che lo esporranno ad un rischio effettivo di persecuzione”*.

3.2.4.3. La persecuzione per motivi di nazionalità.

Il termine “nazionalità” non deve essere interpretato come coincidente con il concetto giuridico di “cittadinanza”, ma deve ricomprendere anche l'appartenenza ad un determinato gruppo etnico, culturale o linguistico, tanto che talvolta potrebbe sovrapporsi al concetto di “razza”. La persecuzione per motivi di “nazionalità” può consistere in atteggiamenti ostili ed in misure pregiudizievoli dirette contro una minoranza nazionale, etnica o linguistica, anche per il solo fatto di appartenere a tale minoranza.

Talvolta può essere difficile distinguere tra persecuzioni per motivi di nazionalità e persecuzioni a causa di opinioni politiche, ad esempio qualora un conflitto tra gruppi nazionali si combina con l'affermazione di opinioni politiche, oppure quando un movimento politico si identifica con una particolare nazionalità ([par. 75, Manuale UNHCR](#)).

L'[art. 8, co. 1, lett. c\), d.lgs. n. 251/2007](#) specifica che il termine nazionalità “*non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza ad un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato*”.

E' implicito comunque che le persecuzioni per motivi di nazionalità sono quelle praticate da esponenti di una nazionalità che colpiscono i membri di un'altra nazionalità per la loro mera appartenenza a quella nazionalità o della non appartenenza alla nazionalità del persecutore.

3.2.4.4. La persecuzione per motivi di appartenenza ad un determinato gruppo sociale.

La persecuzione per motivi di appartenenza ad un determinato gruppo sociale è quella che, tra i cinque motivi convenzionali, ha dato luogo ai maggiori problemi interpretativi, essendo suscettibile più degli altri di interpretazioni estensive.

L'interpretazione di questo motivo può variare a seconda del criterio adottato per l'individuazione del gruppo sociale. Il primo criterio è basato sulla percezione esterna che il *persecutor* ha di un gruppo di persone, per cui il gruppo condivide una caratteristica che lo rende riconoscibile all'esterno o lo contraddistingue, e che ne identifica la diversità. Il secondo criterio, invece, è quello della autodefinizione, basato sulla percezione interna delle caratteristiche storiche, innate o immutabili che contraddistinguono un determinato gruppo sociale.

L'[art. 8, co. 1, lett. d\), d.lgs. n. 251/2007](#) precisa che i due criteri – quello della percezione esterna e quello delle caratteristiche interne – non vadano impiegati in maniera cumulativa, sicché il gruppo sociale “*è quello costituito da membri che condividono una caratteristica innata o una storia comune, che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi*” oppure “*quello che possiede un'identità distinta nel paese di origine perché vi è percepito come diverso dalla società circostante*”.

Si tratta dunque di caratteristiche obiettive, immodificabili o non rinunciabili senza grave sacrificio, degli appartenenti al gruppo stesso (identità fondamentale per la persona: **di-**

versità *sentita* dagli stessi membri del gruppo); oppure del modo in cui il gruppo stesso viene percepito dalla società esterna (identità sociale percepita come distinta: **diversità percepita dall'esterno**). Anche gruppi molto numerosi di individui possono essere considerati gruppi sociali ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato: anche il **genere femminile**, inteso nella sua interezza, può costituire gruppo sociale esposto al rischio di persecuzione.

Vi sono, inoltre, situazioni in cui, all'interno di un gruppo molto ampio che risulti non suscettibile di essere considerato a rischio di persecuzione nella sua interezza, possono essere individuati sottogruppi più piccoli, che a tale rischio sono invece concretamente esposti. Ad esempio, vi possono essere casi in cui, mentre le donne in quanto tali non sono a rischio di persecuzione, lo sono invece talune specifiche categorie di donne, quali ad esempio le donne accusate di adulterio, le donne nubili, ovvero le donne lavoratrici.

Tale disposizione inoltre ricomprende la persecuzione per motivi di orientamento sessuale nell'ambito della persecuzione per l'appartenenza ad un determinato gruppo sociale e prevede che *“in funzione dalla situazione del paese di origine, un particolare gruppo sociale può essere individuato in base alla caratteristica comune dell'orientamento sessuale, fermo restando che tale orientamento non includa atti penalmente rilevanti ai sensi della legislazione italiana”* ([art. 8, co. 1, lett d\), seconda parte, d.lgs. n. 251/2007](#)).

Dunque in taluni Stati essere persone LGBTI (lesbiche, gay, bisessuali, trans gender e intersessuati) significa appartenere a gruppi potenzialmente esposti a persecuzione, anche giudiziaria (in alcuni Stati sono reati l'omosessualità o il compimento di atti sessuali omosessuali e tali reati in alcuni Stati sono puniti addirittura con la pena di morte) o sono soggetti a discriminazione legale.

In proposito [Cass. civile, sez. VI, ord. 20 settembre 2012, n. 15981](#), afferma che l'esistenza di **norme penali che puniscono gli atti omosessuali** (nella specie l'art. 319 del codice penale del Senegal) costituisce “di per sé una condizione generale di privazione del diritto fondamentale di vivere liberamente la propria vita sessuale ed affettiva”, il che rappresenta una “violazione di un diritto fondamentale, sancito dalla nostra Costituzione, dalla C.E.D.U. e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea” che “si riflette, automaticamente, sulla condizione individuale delle persone omosessuali ponendole in una situazione di oggettiva persecuzione tale da giustificare la concessione della protezione richiesta.”. Infatti le persone di orientamento omosessuale sono costrette a violare le norme del codice penale senegalese, esponendosi così a gravi sanzioni per poter vivere liberamente la propria sessualità e ciò rappresenta una grave ingerenza nella vita privata dei cittadini senegalesi omosessuali che compromette grandemente la loro libertà personale.

Peraltro gli orientamenti sessuali non sono meritevoli di alcuna protezione allorché si manifestino in atti previsti e puniti come reato dalla legge italiana, sia quelli puniti come lesione alla libertà sessuale, sia quelli che puniscono modalità di espressione della propria sessualità anche tra adulti consenzienti che però ledono il buon costume (p.es. atti osceni in luogo pubblico) o sono comunque penalmente puniti (p.es. incesto o sfruttamento della prostituzione).

In ogni caso si devono considerare atti persecutori la repressione o la discriminazione di una persona a causa del suo sesso o della sua vita sessuale o delle sue pratiche sessuali svolte in privato tra adulti consenzienti o di un suo eventuale orientamento omosessuale o transessuale, mentre non si possono considerare atti persecutori la prevenzione o la repressione degli atti osceni in luogo pubblico o della pedofilia o della pedopornografia o dell'incesto o

della necrofilia o della violenza sessuale, secondo la configurazione prevista dalla legge penale italiana (inclusa la definizione dell'età minima rilevante ai fini dell'effettiva volontarietà del rapporto sessuale).

Alla persecuzione per motivi di appartenenza ad un gruppo sociale si è soliti ricondurre anche la persecuzione per motivi di genere, di sesso e di faida familiare.

Il concetto non è confinato a limitati gruppi di persone, definiti in senso restrittivo, e non è necessaria alcuna relazione associativa su base volontaria o una coesione di fatto tra i membri. Il riferimento al sesso ed alle tendenze sessuali non implica che tale motivo di persecuzione comprenda necessariamente tutte le donne e tutti gli omosessuali. La sua applicazione dipende dalle particolari circostanze e dal contesto esistente nel paese di origine, nonché dalle caratteristiche della persecuzione e del perseguitato.

L'interpretazione estensiva della norma consente di includervi gruppi di individui che sono trattati come "inferiori" o persone "di serie B" agli occhi della legge, di modo che lo Stato applica la legge in modo discriminatorio o rifiuta di invocare la legge a tutela di tale gruppo o comunque ne tollera la persecuzione da parte di agenti privati.

Si tratta, ad esempio, della situazione in cui donne sono vittime della violenza domestica, compresa la violenza sessuale e le mutilazioni genitali femminili, in quegli Stati nei quali le donne non possono ottenere una tutela effettiva contro tali abusi a motivo del loro sesso o dello status sociale di donne coniugate, di figlie, di vedove o di sorelle, in tale particolare società. Analogo è il caso dell'omosessuale che subisca esclusioni o discriminazioni nei rapporti interprivati o attacchi alla sua incolumità personale e non possa difendersi.

L'ANCUR indica come gruppi socialmente riconoscibili in cui gli individui sono perseguitati nella società in base alla loro appartenenza ad esso anche i **membri di una famiglia per legame di sangue, matrimoni o relazioni di parentela** (che viene talvolta in rilievo nelle faide tra famiglie o tra clan: cfr. ACNUR, *Posizione dell'UNHCR sulla richiesta di riconoscimento dello status di rifugiato ai sensi della convenzione del 1951 relativa allo status dei rifugiati motivata da un timore di persecuzione per ragioni legate all'appartenenza dell'individuo in questione ad una famiglia o ad un clan coinvolti in una faida*, 2006), i **minori di età** che si trovano in determinate situazioni rilevanti nelle situazione concreta di alcuni Stati, come i bambini di strada o i bambini malati di HIV o i bambini oggetto di reclutamento da parte delle forze armate o di bande paramilitari (cfr. UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims*, 2009), nonché, con riferimento al trattamento persecutorio o discriminatorio abitualmente attuato nei loro confronti in determinati Stati, i **malati di HIV** o i **ladri o sospetti ladri** o le **persone con disabilità mentali** (UNCHR *Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Colombia*, 2010).

3.2.4.5. La persecuzione per motivi di opinione politica.

L'[art. 8, co. 1, lett. e\), d.lgs. n. 251/2007](#) chiarisce il contenuto della persecuzione per motivi di opinioni politiche affermando che si riferisce "alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente potenziali persecutori di cui all'articolo 5 e alle loro politi-

che o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti”.

Il concetto di opinione pubblica allude sia alla sfera politica propriamente intesa, sia a qualsiasi pensiero o convinzione su di una qualunque materia o questione di rilevanza pubblica o sociale, che possa suscitare la reazione dei potenziali agenti di persecuzione, anche se non si è mai tradotta in atti concreti.

Avere opinioni politiche diverse da quelle di coloro che governano il paese non è di per sé motivo sufficiente per avere titolo allo status di rifugiato, mentre in Stati in cui il potere non tollera critiche è sufficiente l'appartenenza manifesta ad un partito politico di opposizione. D'altra parte, la natura politica di un'opinione non viene meno per il fatto che le opinioni del richiedente o le sue azioni assumono oggettivamente scarso rilievo, né se il richiedente non può o non vuole definire politiche le sue opinioni.

In ogni caso occorre che tale opinione sia stata presa a pretesto per discriminare, reprimere o punire la persona che la esprime o che vorrebbe esprimerla o che si presume la esprima.

La qualificazione come rifugiato di una persona colpevole di reati politici può dipendere dall'essere l'incriminazione un pretesto per far scontare al colpevole le sue opinioni politiche o la manifestazione di esse, oppure dal rischio di essere esposto ad una pena eccessiva o arbitraria per il reato ascrittogli.

In proposito [Cassazione, Sez. VI civ., ord. 2 luglio 2010 n. 17576](#) ha affermato che la persecuzione politica sussiste anche quando vengano legalmente adottate sanzioni penali all'esito di un regolare processo a carico di chi ha espresso mere opinioni politiche, mentre ha affermato che non può essere considerata persecuzione la repressione adottata con sanzione penale dell'attività di incitamento alla violenza.

3.3. L'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza e/o di residenza.

L'impossibilità e/o la non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza o, per l'apolide, di residenza, è uno degli elementi essenziali della clausola d'inclusione nella definizione di rifugiato prevista dall'art. 1, lett. A), della Convenzione di Ginevra.

L'assenza di protezione da parte del Paese di origine, dunque, può dipendere sia da ragioni oggettive, sia da ragioni soggettive.

A) **L'impossibilità di rivolgersi alle autorità del Paese di cittadinanza o di residenza** può infatti dipendere da circostanze indipendenti dalla volontà del richiedente ed oggettivamente determinate da situazioni contingenti, come lo stato di guerra nel Paese o una guerra civile che impedisce alle autorità pubbliche un effettivo controllo su tutto il territorio dello Stato oppure la presenza di difficoltà oggettive, logistiche o finanziarie, o di gravi disordini che impediscono al Paese di garantire protezione al richiedente o che rendono la protezione da parte dello Stato del tutto inefficace.

L'eventuale rifiuto della protezione da parte del Paese di cittadinanza, o di residenza abituale può configurare tale impossibilità o può essere una forma di persecuzione o comunque fondare il timore ragionevole del richiedente stesso.

B) La **non volontà di avvalersi della protezione dello Stato di cittadinanza, o di residenza per l'apolide**, dipende invece da ragioni soggettive, qualora sia il richiedente

stesso che non vuole avvalersi della protezione del Paese di provenienza per ragioni strettamente collegate al “timore ragionevole” posto alla base della domanda di protezione, presumibilmente riconducibili al fatto che le autorità dello Stato sono i soggetti responsabili o complici della persecuzione stessa. Avvalersi della protezione del Paese di origine, infatti, è tendenzialmente incompatibile con il fatto di trovarsi al di fuori di quel Paese per il fondato timore di subire persecuzioni al suo interno.

A questo proposito è necessario soffermarsi su un ulteriore criterio, elaborato dalla giurisprudenza, e strettamente collegato al requisito dell'impossibilità per il richiedente di avvalersi della protezione del Paese di cittadinanza, e consistente nella cd “*alternativa di fuga interna*”, ovvero nella possibilità per il richiedente di ricevere protezione in una diversa parte del Paese di origine.

Tale criterio non compare nella Convenzione di Ginevra, tuttavia, è stato elaborato da talune Corti quale ulteriore elemento di valutazione per il riconoscimento dello status di rifugiato, e finalizzato ad escludere lo status di rifugiato qualora sia possibile per il richiedente ottenere protezione dal paese di origine in una diversa parte del suo territorio, dove lo stesso “*non abbia fondati motivi di temere di essere perseguitato*”, e ove il richiedente potrebbe ragionevolmente spostarsi e vivere in sicurezza.

Il criterio dell'alternativa della fuga interna è stato codificato dall'art. 8 della direttiva “qualifiche”, che tuttavia ha previsto al riguardo la mera facoltà per gli Stati membri, e non l'obbligo, di recepimento negli ordinamenti interni.

Tale previsione, tuttavia, sembra contrastare l'orientamento della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella causa *Salah Sheek*, che ha chiaramente affermato che le zone interne di un Paese, per poter essere considerate sicure, devono garantire che la persona non corra alcun rischio di subire un trattamento inumano e degradante vietato dall'art. 3 della CEDU ([Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. III, causa 1948/04, *Salah Sheek c. Olanda*](#))

L'Italia non si è avvalsa della facoltà consentita ad ogni Stato dall'art. 8 della direttiva citata e pertanto il d. lgs. n. 251/2007 non prevede ai fini della valutazione della domanda di protezione internazionale l'esclusione della possibilità di fuga interna per il richiedente, pertanto, le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale non possono escludere l'accertamento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria per la mera possibilità del richiedente di trasferirsi in una zona sicura del Paese di origine ([Cassazione, sez. VI civile, sentenza 25 gennaio 2012, n. 2294](#)).

3.3.1. 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, che non è prevista dalla Convenzione di Ginevra del 1951.

Ai sensi dell'[art. 6, d.lgs. n. 251/2007](#), l'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla clausola d'inclusione dell'art. 1, lett. A), co. 2, della Convenzione di Ginevra deve tenere conto della possibilità del richiedente di ricevere protezione da:

- a) lo Stato;

b) partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.

L'elencazione deve essere considerata esaustiva e tassativa, onde evitare che altri soggetti possano essere considerati idonei a garantire protezione.

Per consentire l'applicazione dell'art. 6 d.lgs. n. 251/2007 la protezione, inoltre, deve essere duratura ed effettiva, e i soggetti non statuali che offrono protezione devono avere la volontà e la capacità di far rispettare lo stato di diritto.

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](#)).

La Corte di Giustizia dell'UE si è pronunciata sulla nozione di "soggetto" che offre la protezione internazionale nell'ambito di un ricorso in via pregiudiziale presentato dal Bundesverwaltungsgericht, ed avente ad oggetto la diversa questione dei presupposti che determinano la cessazione dello status di rifugiato ([Corte di Giustizia, sentenza del 2 marzo 2010, Cause riunite C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, Abdullah e altri c. Germania](#)).

La Corte ha evidenziato che il soggetto o i soggetti che offrono protezione, conformemente all'art. 7, n. 1, della direttiva "qualifiche" sono lo Stato stesso, o partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio. In relazione a quest'ultima ipotesi (art. 7, n.1, lett. b)) la Corte ha affermato che i soggetti che offrono protezione "*possono comprendere organizzazioni internazionali che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio, anche per mezzo della presenza di una forza multinazionale su tale territorio*" (par. 75, sentenza *Abdullah e altri c. Germania*).

3.4. La presenza fuori dal Paese di cittadinanza o residenza abituale.

Condizione essenziale per il riconoscimento dello status di rifugiato è che il richiedente si trovi fuori dal Paese di cui ha la cittadinanza, o da quello di residenza abituale nell'ipotesi di apolide, mentre non rileva, come si illustrerà nel successivo paragrafo, se il timore ragionevole sia sorto prima o dopo l'uscita dal Paese.

La presenza al di fuori del Paese di cittadinanza o di residenza è una condizione che non ammette deroghe e pertanto la protezione internazionale non può sorgere fintanto che il richiedente si trovi entro i confini del Paese.

Il concetto di cittadinanza, in questo caso, si riferisce esclusivamente al vincolo giuridico che il richiedente possiede con un determinato Stato. Nelle ipotesi in cui un individuo possieda due o più cittadinanze, l'espressione "*del Paese di cui è cittadino*" deve essere interpretata nel senso di intendere tutti i Paesi di cui il richiedente è cittadino.

Pertanto non potrà essere considerato privo della protezione del Paese di cui è cittadino colui che, in assenza di un fondato timore per uno dei motivi convenzionali, non abbia chiesto protezione ad uno dei Paesi di cui è cittadino (art. 1, lettera A), co. 2, seconda parte, Convenzione di Ginevra).

Non rientrano nella categoria di rifugiati, e non sono dunque ammissibili alla protezione internazionale, i cosiddetti sfollati interni o *internally displaced persons* IDP, cioè coloro che pur meritevoli di tutela per lo stesso motivo dei rifugiati non sono riusciti a varcare i confini

dello Stato e si trovano ad essere bloccati nello Stato di cittadinanza o residenza abituale privi di qualsivoglia protezione.

Gli sfollati interni, dunque, a differenza dei rifugiati, non hanno uno specifico statuto giuridico, con conseguenti obblighi e diritti connessi, e sono soggetti alla sovranità dello Stato di cittadinanza.

3.5. Il bisogno di protezione sorto dopo aver lasciato il Paese d'origine: rifugiato *sur place*.

Trovarsi fuori dei confini del Paese di cittadinanza, o di residenza abituale per l'apolide, è condizione necessaria per il riconoscimento dello status di rifugiato, tuttavia, è del tutto irrilevante il motivo per cui il soggetto si trovi al di fuori del Paese.

In genere, infatti, il richiedente lo status di rifugiato si trova fuori dal Paese di cittadinanza o di residenza proprio in ragione del fondato timore di subire persecuzioni, tuttavia, può capitare che il predetto timore sorga solo successivamente all'uscita dal Paese.

La Convenzione di Ginevra non richiede che l'uscita dal Paese di origine si realizzi prima che sorga il timore di persecuzione. Infatti le ragioni per temere una persecuzione possono emergere quando l'interessato si trova già all'estero, p. es. nell'ipotesi di cambio radicale di regime politico nel Paese di origine durante la permanenza dell'interessato all'estero o allorché mutano non le condizioni generali del Paese di origine, ma quelle individuali del singolo individuo interessato, sicché una persona potrebbe temere di essere perseguitata a causa di scelte compiute o di atti commessi non già quando si trovava in patria, ma dopo che è entrata nel territorio italiano.

Perciò al fine del riconoscimento dello status di rifugiato è del tutto irrilevante che il soggetto fosse un rifugiato al momento dell'uscita dal Paese, o che lo sia diventato dopo aver risieduto per un certo periodo di tempo all'estero.

In quest'ultimo caso si parla di rifugiato "*sur place*", cioè di un rifugiato divenuto tale a causa di situazioni sopravvenute nel Paese di origine durante la sua assenza.

La direttiva "qualifiche" ha codificato il concetto di rifugiato *sur place* all'art. 5, attuato dal legislatore italiano all'[art. 4 del d.lgs. n. 251/2007](#), che prevede come il rischio di subire persecuzioni o danni gravi possa derivare

- a) da "*avvenimenti verificatisi dopo la partenza del richiedente*", ma anche
- b) da "*attività svolte dal richiedente dopo la sua partenza dal paese di origine*".

La seconda delle due ipotesi è la più problematica perché suscettibile di un ricorso abusivo alla protezione internazionale, qualora le attività e le convinzioni del soggetto siano appositamente create allo scopo di ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato. A tal riguardo la direttiva "qualifiche" ha conferito agli Stati membri la facoltà di non riconoscere lo status di rifugiato quando il timore di subire persecuzioni sia basato su "*circostanze determinate dal richiedente stesso dopo la partenza dal paese di origine*" (art 5, co. 3, [Direttiva 2004/83/CE](#)); ma il legislatore italiano non si è avvalso di tale facoltà, sebbene riconosca uno specifico *fumus persecutionis* alle sole ipotesi in cui l'autorità accertatrice verifichi che "*le attività addotte costituiscono l'espressione e la continuazione di convinzioni od orientamenti già manifestati nel paese d'origine*".

Per completezza, infine, si rileva che il concetto di rifugiato *sur place* è stato declinato anche in favore del beneficiario di protezione sussidiaria, rendendo del tutto irrilevante, ai fini del riconoscimento dello status di protezione sussidiaria, che il rischio del grave danno sia sorto anteriormente o solamente in un momento successivo alla partenza del richiedente dal Paese di origine, o di dimora abituale (si veda [scheda sulla protezione sussidiaria](#), par. 3).

4. Le clausole di esclusione dello status di rifugiato.

La Convenzione di Ginevra del 1951 individua una serie di ipotesi in presenza delle quali uno straniero o apolide che pur trovandosi in una situazione in cui rientrano gli elementi positivi (timore fondato di persecuzione, presenza fuori del Paese ecc.) non può ottenere il riconoscimento dello status di rifugiato, disciplinate dall'art. 1, paragrafi D, E, F, che sono riproposti in maniera sostanzialmente identica all'art. 12 della direttiva "qualifiche", e recepiti all'art. 10 del d.lgs. n. 251/07.

Tali clausole mirano ad escludere che possano beneficiare dello status di rifugiato quelle persone che non ne hanno bisogno (art. 1, lettere D) e E), [Convenzione di Ginevra e art. 10, co. 1, d.lgs. n. 251/2007](#)) o non lo meritano (art. 1, lett. F), Convenzione di Ginevra e [art. 10, co. 2, d.lgs. n. 251/2007](#)).

Le clausole di esclusione dallo status di rifugiato per "non meritevolezza" non riguardano solo gli autori materiali dei gravi atti previsti, ma anche coloro i quali abbiano contribuito alla commissione dei medesimi ([art. 10, co. 3, d.lgs. n. 251/2007](#)).

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, e per tale motivo devono essere sempre interpretate restrittivamente.

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 allo status di rifugiato, ma rientrante in una delle cause di esclusione previste dal decreto citato, dovrà rigettare l'istanza formulata dal richiedente ai sensi dell'[art. 12, co. 1, lett. a\), d.lgs. n. 251/2007](#), e raccomandare al Questore il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, [dd. lgs. n. 286/1998](#).

Si tenga altresì conto che la sussistenza di una causa di esclusione, sorta successivamente al riconoscimento dello status di rifugiato o non conosciuta all'epoca dell'esame della domanda, costituisce motivo di revoca dello status di rifugiato ai sensi [dell'art. 13, co. 1, lett. a\) d.lgs. n. 251/2007](#).

Di seguito si analizzano le singole clausole di esclusione dello status di rifugiato.

4.1 La protezione da parte di altro organismo o istituzione delle Nazioni Unite.

La prima clausola di esclusione dello status di rifugiato concerne quelle ipotesi in cui non vi sia la necessità di attivare la protezione internazionale perché la persona beneficia già dell'assistenza o protezione delle Nazioni Unite in quanto "*rientra nel campo di applicazione*

dell'art. 1 D della Convenzione di Ginevra, relativo alla protezione o assistenza di un organo o di un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati" ([art. 10, co. 1, d.lgs. n. 251/2007](#)).

In questi casi, dunque, si presume che la protezione già garantita al richiedente abbia l'effetto di eliminare, in maniera duratura, il fondato timore di subire persecuzioni.

Ai fini dell'applicazione di tale ipotesi è necessario che il soggetto abbia già ricevuto questo tipo di protezione o assistenza e che non abbia cessato di beneficiarne.

La seconda parte dell'[art. 10, co. 1, d.lgs. n. 251/2007](#) chiarisce, infatti, che tale ipotesi di esclusione viene meno, facendo dunque sorgere nuovamente l'esigenza di protezione, qualora "tale protezione o assistenza cessa per qualsiasi motivo, senza che la posizione di tali stranieri sia stata definitivamente stabilita in conformità delle pertinenti risoluzioni adottate dall'assemblea generale delle Nazioni Unite, essi hanno pieno accesso alle forme di protezione previste dal presente decreto".

Ne consegue, dunque, che ai fini dell'operatività della suddetta disposizione è necessario che il soggetto si trovi nei territori su cui è esercitato il controllo dell'Agenzia di cui alla prima parte dell'art. 1, lett. D), della Convenzione di Ginevra, e che possa effettivamente e senza pregiudizio beneficiare della protezione dei medesimi.

Nell'attuale contesto internazionale, la principale categoria di persone potenzialmente interessate da tale clausola di esclusione è costituita da quei profughi palestinesi che beneficiano di protezione da parte dell'UNRWA (*United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in the Near East*). Tale agenzia delle Nazioni Unite offre protezione non a tutti i palestinesi, ma soltanto a quelli che rientrano nella definizione di rifugiato o di sfollato palestinese indicato nelle risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni unite n. 194 (III) dell'11 dicembre 1948 e n. 2252 (ES-V) del 4 luglio 1967, e che si trovano nel territorio di operatività dell'UNRWA, e cioè all'interno di una delle seguenti cinque aree: Libano, Giordania, Siria, Cisgiordania e Striscia di Gaza. Secondo l'UNHCR, il fatto che un rifugiato palestinese si trovi attualmente al di fuori di una delle suddette cinque aree (essendo, ad esempio, in territorio italiano) determina automaticamente la cessazione dell'eventuale assistenza prestata dall'UNRWA, e dunque, ai sensi dell'art. 1-D, par. 2, della Convenzione di Ginevra, rende di per se inapplicabile la clausola di esclusione di cui all'art. 1-D, par. 1 della stessa Convenzione ([UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, October 2009](#))

La [Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza resa nella causa C-31/09 *Nawras Bolbol / Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 17 giugno 2010](#), ha chiarito che soltanto le persone che sono effettivamente ricorse all'aiuto fornito dall'UNRWA rientrano in tale ambito. Alle persone che hanno o hanno avuto soltanto i requisiti per beneficiare della protezione o dell'assistenza di tale agenzia, ma non se ne sono avvalsi, tale ipotesi di esclusione non può essere applicata.

Con la sentenza resa nella causa C-364/11, *Abdel El Karem El Kott/ Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, 19 dicembre 2012, la Corte di Giustizia ha altresì preso in considerazione la situazione in cui la protezione dell'UNRWA (e in generale di un organismo o un'agenzia delle Nazioni Unite diversi dall'Alto Commissariato per i rifugiati), cessa "per qualsiasi motivo", senza che la posizione della persona interessata sia stata definitivamente stabilita conformemente alle citate risoluzioni dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

La Grande Sezione ha chiarito che nell'espressione "per qualsiasi motivo" debbano ricomprendersi tutte quelle situazioni in cui la cessazione della protezione o dell'assistenza riguar-

di “una persona che, dopo essere ricorsa effettivamente a tale protezione o assistenza, non vi è più ammessa per un motivo che esula dalla sua sfera di controllo e prescinde dalla sua volontà”.

Secondo la Corte, infatti, è compito delle autorità nazionali competenti dello Stato membro responsabile dell'esame della domanda di asilo accertare, con una valutazione su base individuale della domanda, che il richiedente asilo sia stato obbligato a lasciare l'area di operazioni di detto organo o agenzia [UNRWA], il che secondo la Corte sicuramente si verifica qualora la persona si sia trovata “in uno stato personale di grave insicurezza e l'organo o l'agenzia di cui trattasi non sia stato in grado di garantirgli, in detta area, condizioni di vita conformi ai compiti spettanti a tale organo o agenzia” (v. par. 65).

Tale situazione, prosegue la Corte, comporta che ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva n. 2004/83/CE la persona ha diritto a essere *ipso facto* ammessa ai suoi benefici, ovvero alla concessione automatica dello status di rifugiato, sempre che non siano applicabili i paragrafi 1, lettera b), o 2 e 3 dell'art. 12, della direttiva “qualifiche” (si vedano parr. 70-76, sentenza citata; art. 10, co. 1, ultimo periodo d.lgs. n. 251/2007).

4.2. I “quasi cittadini”.

L'art. 1, lett. E), della [Convenzione di Ginevra](#) prevede che “la presente Convenzione non si potrà applicare a coloro che sono considerati dalle autorità competenti del paese in cui hanno stabilito la loro residenza come aventi diritti ed obblighi connessi al possesso della cittadinanza di detto paese”.

La *ratio* di tale ipotesi consiste nella mancanza del bisogno di protezione perché il soggetto gode ed esercita, in maniera concreta, questi diritti, potendo usufruire di un'altra protezione statale. Tuttavia una presenza a carattere transitorio o temporaneo all'interno del Paese non può costituire una causa di esclusione e comunque la persona deve avere garanzia che il paese di residenza non lo espella o lo allontani.

L'art. 12, co. 1, lett. b), della direttiva qualifiche riprende letteralmente l'ipotesi descritta.

4.3. Le clausole di esclusione per non meritevolezza.

L'art. 1, lett. F), della [Convenzione di Ginevra](#) del 1951 individua tre distinte ipotesi in cui l'individuo, pur possedendo i requisiti previsti dalla clausola d'inclusione di cui all'art. 1, lett. A), della Convenzione, non è meritevole di ricevere protezione internazionale perché resosi colpevole di azioni gravissime ed inaccettabili.

La direttiva 2004/83/CE recepisce le ipotesi individuate dal testo convenzionale all'art. 12, lettere a), b) e c), mentre il legislatore italiano le ha recepite [all'art. 10, co. 2, d.lgs. n. 251/2007](#), stabilendo che lo straniero è escluso dallo status di rifugiato “*ove sussistono fondati motivi per ritenere che*”:

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 al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un reato grave ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere

qualificati reati gravi. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena prevista dalla legge italiana per il reato non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni;

c) si sia reso colpevole di atti contrari alle finalità ed ai principi delle nazioni Unite, quali stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della carta delle Nazioni Unite.

Di seguito l'analisi di ciascuna singola ipotesi.

4.3.1. I responsabili di crimini di diritto internazionale.

L'[art. 10, co. 2, lett. a\), d.lgs. n. 251/2007](#) individua l'ipotesi di esclusione dallo status di rifugiato qualora sussistano fondati motivi per ritenere che lo straniero abbia commesso (istigato o concorso) **crimini contro la pace, di guerra o contro l'umanità**, come definiti dalle norme internazionali in vigore.

Si tratta di ipotesi del tutto identica a quella prevista dall'art. 1, lett. F), par. a), della [Convenzione di Ginevra](#) e, ai fini del riconoscimento della diversa forma di protezione sussidiaria, dall'art. 16, co.1, lett. a), del decreto citato.

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](#) firmate a Ginevra l'8 dicembre 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](#). Lo Statuto prevede le definizioni più complete ed aggiornate di alcuni crimini internazionali: crimine di genocidio (art. 6), crimini contro l'umanità (art. 7), crimini di guerra (art. 8), mentre circa i crimini contro la pace rinvia ad una futura ed incerta definizione del crimine di aggressione (art. 5, par. 2).

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](#)).

Un esempio di crimine contro l'umanità è il genocidio, cioè quell'insieme di gravi atti finalizzati alla distruzione di un dato gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso. In base alla [legge cost. n. 1/1967](#) le norme costituzionali sul divieto di estradizione dello straniero per reati politici non si applicano ai delitti di genocidio.

4.3.2. Gli autori di reati gravi commessi fuori dall'Italia.

L'ipotesi di esclusione prevista dalla lettera b), [dell'art. 10, co. 2, del d.lgs. n. 251/2007](#) è quella che suscita i maggiori problemi di carattere interpretativo, ma che dà altresì luogo ai maggiori dubbi di conformità con la Convenzione di Ginevra e con la direttiva 2004/83/CE.

La norma prevede che è escluso dallo status di rifugiato il richiedente *“ove sussistono fondati motivi per ritenere che abbia commesso al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno in qualità di rifugiato, un reato grave ovvero che abbia commesso atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere qualificati quali reati gravi. La gravità del reato è valutata anche tenendo conto della pena prevista dalla legge italiana per il reato non inferiore nel minimo a quattro anni o nel massimo a dieci anni”*.

Due sono dunque le condizioni di applicabilità di tale ipotesi di esclusione:

- 1) che il reato sia stato commesso al di fuori dello Stato di accoglienza e prima del momento del rilascio del permesso di soggiorno conseguente al riconoscimento dello status di rifugiato, e
- 2) che il reato possa essere considerato “grave”.

Quando vi siano serie ragioni per ritenere che un crimine sia stato effettivamente commesso, ma esso risulti avvenuto nello stesso Stato di accoglienza, o comunque dopo l'ingresso dell'interessato nel medesimo, tale clausola di esclusione non può essere applicata, restando comunque salva la possibilità dello Stato di accoglienza di procedere contro l'interessato, ove ve ne siano i presupposti, secondo le regole previste dal proprio sistema penale interno, o, eccezionalmente, anche di allontanarlo dal Paese, qualora ricorrano le condizioni tassativamente stabilite agli artt. 32 e 33 della stessa [Convenzione di Ginevra](#).

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

Tuttavia, valutazioni in merito alla gravità dei reati che tenessero conto esclusivamente dell'entità della pena edittale (sanzione massima e minima) prevista dalla legge nazionale non sono ammissibili.

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 proposito non è necessario che lo Stato italiano faccia ricerche ovunque, incluse quelle nello Stato in cui sarebbe avvenuta la condanna, il che potrebbe far individuare al persecutore il luogo in cui è fuggito il perseguitato, ma è sufficiente che lo Stato interessato abbia fatto valere l'eventuale condanna o il giudizio in corso mediante l'invio alle autorità italiane di una documentata richiesta di estradizione o di esecuzione del mandato di cattura europeo e che su tale richiesta si

svolga la doverosa verifica degli organi giudiziari italiani anche a tutela del divieto di estradizioni per reati politici previsto dall'art. 10, co. 4 Cost.

In secondo luogo in conformità col divieto di estradizione dello straniero per reati politici previsto dall'art. 10, c. 4, Cost., col divieto di pena di morte previsto dall'art. 27 Cost., e col 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](#)).

Secondo un'interpretazione conforme alle disposizioni della Convenzione di Ginevra la clausola di esclusione in questione ricorre quando la persona ha commesso un reato grave **fuori dall'Italia e prima di avervi fatto ingresso come richiedente asilo**. Anche il *Manuale UNHCR* chiarisce che "costituiscono clausola di esclusione soltanto i crimini commessi (o ritenuti commessi)" in un Paese diverso da quello "di accoglienza ove l'interessato chiede il riconoscimento dello status di rifugiato" ([Manuale UNHCR par. 153-154](#)). Pertanto tale clausola di esclusione dello status di rifugiato non dovrebbe configurarsi quando il richiedente asilo ha commesso un reato grave in Italia.

Inoltre il reato stesso può essere considerato "grave" se la pena prevista per quel reato nell'ordinamento italiano non è inferiore nel minimo a quattro anni e nel massimo a dieci anni. Tuttavia, valutazioni in merito alla gravità dei reati che tenessero conto soltanto dell'entità della pena edittale (sanzione massima e minima) prevista dalla legge nazionale non sono ammissibili. Quando vi siano serie ragioni per ritenere che un crimine sia stato effettivamente commesso, ma esso risulti avvenuto nello stesso Stato di accoglienza, o comunque dopo l'ingresso dell'interessato nel medesimo, la clausola di esclusione non può essere applicata, restando comunque salva la possibilità dello Stato di accoglienza di procedere contro l'interessato, se ne ricorrono i presupposti, secondo le regole previste dal proprio sistema penale interno, o, eccezionalmente, anche di allontanarlo dal paese, qualora ricorrano le condizioni tassativamente stabilite agli artt. 32 e 33 della stessa Convenzione di Ginevra.

Si consideri, inoltre, che costituiscono motivi di esclusione anche gli "atti particolarmente crudeli, anche se perpetrati con un dichiarato obiettivo politico, che possano essere classificati quali reati gravi".

E' in ogni caso da escludersi che possano essere considerati crimini quegli atti che costituiscono esercizio di un diritto o, comunque, di una facoltà legittima.

4.3.3. I responsabili di atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite.

L'ipotesi di esclusione prevista dalla [lettera c\) del secondo comma dell'art. 10 d. lgs. n. 251/2007](#) è del tutto identica alla causa di esclusione prevista dall'art. 1, lett. F), par. c), della [Convenzione di Ginevra](#), con l'aggiunta che devono considerarsi atti contrari ai principi delle Nazioni Unite quelli "stabiliti nel preambolo e negli articoli 1 e 2 della carta delle Nazioni Unite". Tale ipotesi, inoltre, è del tutto identica a quella prevista all'art. 16, co.1, lett. c), per l'esclusione dal riconoscimento dello status di protezione sussidiaria.

Gli atti contrari ai fini ed ai principi delle Nazioni Unite sono innanzitutto quelli 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, finanzia deliberatamente atti di terrorismo compie attività contrarie ai fini e ai principi delle Nazioni Unite" (considerando n.22, [direttiva 2004/83/CE](#)).

Affinché un atto possa effettivamente violare i fini ed i principi delle Nazioni Unite, esso dovrebbe avere una certa dimensione internazionale, sicché hanno i mezzi e l'opportunità di commetterlo sia soggetti investiti di un potere pubblico, sia gli autori di atti terroristici o di altre forme di grave violazione dei diritti umani fondamentali.

La Corte di Giustizia si è pronunciata in materia con riferimento al caso di un richiedente asilo affiliato ad un'organizzazione inserita nell'elenco dell'Unione europea di gruppi coinvolti in atti terroristici ([Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 9 novembre 2010, n. 111, cause riunite C-57/09 e C-101/09](#)).

La Corte ha esaminato anzitutto la questione se – allorché la persona interessata ha fatto parte di un'organizzazione che è inserita nell'elenco e ha attivamente sostenuto la lotta armata condotta da tale organizzazione, eventualmente occupandovi una posizione preminente – ci si trovi in presenza di un "reato grave di diritto comune" o di "atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite" ai sensi della direttiva. A tal proposito, la Corte precisa che l'esclusione dallo status di rifugiato di una persona che ha fatto parte di un'organizzazione che impiega metodi terroristici è subordinata ad un esame individuale dei fatti precisi, che consenta all'autorità competente di valutare se sussistano fondati motivi per ritenere che tale persona, nell'ambito delle sue attività all'interno dell'organizzazione, abbia commesso un reato grave di diritto comune o si sia resa colpevole di atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite, o che essa abbia istigato o altrimenti concorso alla commissione di un reato o di atti siffatti, ai sensi della direttiva.

Nella fattispecie sottoposta all'esame della Corte di Giustizia quest'ultima 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 soltanto su atti commessi in passato.

La Corte interpreta infine la direttiva nel senso che gli Stati membri possono riconoscere un diritto d'asilo in forza del loro diritto nazionale ad una persona esclusa dallo status di

rifugiato in virtù di una delle clausole di esclusione della direttiva, purché questo altro tipo di protezione non comporti un rischio di confusione con lo status di rifugiato ai sensi della direttiva.

5. Le cause di cessazione dello status di rifugiato.

L'[art. 9, d.lgs. n. 251/2007](#) individua le cause di cessazione dello status di rifugiato recependo letteralmente l'art. 11 della direttiva "qualifiche", a sua volta identico all'art. 1, lett. C), della Convenzione di Ginevra.

Le cause per la cessazione dello status di rifugiato sono:

- a) la riassunzione volontaria della protezione del Paese di cittadinanza;
- b) il riacquisto volontario della cittadinanza del Paese di origine;
- c) l'acquisto volontario della cittadinanza italiana o della cittadinanza di diverso Paese;
- d) il ristabilimento volontario nel Paese rispetto a cui sussisteva il timore di persecuzione;
- e) la possibilità di godere della protezione del Paese di cittadinanza a causa del venir meno delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato;
- f) la possibilità di godere della protezione del Paese di dimora abituale, nel caso dell'apolide, a causa del venir meno delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato.

Le prime quattro ipotesi sono le cosiddette cause di cessazione volontaria dello status di rifugiato, perché dipendono da un cambiamento delle circostanze personali del rifugiato, e di solito il cambiamento consegue ad un'iniziativa del rifugiato stesso.

Tali ipotesi sono certamente le più frequenti, ma anche le preferibili, purché non siano applicate in maniera automatica, con l'arbitraria cessazione della protezione internazionale al mero verificarsi dell'ipotesi individuata, essendo piuttosto necessario che ricorrano due componenti essenziali: il libero arbitrio espresso dal rifugiato e la condizione di sicurezza del soggetto anche in mancanza della protezione internazionale.

Perciò nell'ipotesi in cui il **rifugiato abbia volontariamente scelto di avvalersi della protezione dello Stato di cui è cittadino** (lett. a) e in quella in cui, **dopo averla persa, ne abbia riacquisito la cittadinanza** (lett. b), è necessario che l'individuo abbia agito volontariamente, cioè deve aver avuto la specifica intenzione di riavvalersi della protezione del suo Stato di cui originariamente aveva la cittadinanza o di riacquistare quest'ultima, e deve aver effettivamente ottenuto protezione idonea ovvero la cittadinanza stessa. Pertanto, contatti occasionali con autorità dello Stato di cittadinanza o forme marginali di collaborazione prestate da queste ultime, come il rilascio di certificati anagrafici o altri documenti, non costituiscono di per sé una protezione ai sensi della Convenzione di Ginevra.

Anche nelle ipotesi in cui il **rifugiato abbia acquistato una nuova cittadinanza**, ai fini dell'operatività della causa di cessazione dello status prevista dalla lett. c), non è sufficiente l'acquisto *de iure* della nuova cittadinanza, ma è necessario anche che il Paese di accoglienza accerti che lo Stato di nuova cittadinanza garantisca una protezione effettiva al rifugiato. In ogni caso non ha più bisogno dello status di rifugiato chi abbia acquistato una nuova cittadinanza e goda della protezione del relativo Stato. Tale ipotesi si realizza solo quando entrambe queste condizioni siano effettivamente soddisfatte e riguarda principal-

mente il caso del rifugiato che, per effetto di naturalizzazione (ossia in base alla residenza regolare di cinque anni sul territorio italiano), abbia acquistato la cittadinanza dello Stato di accoglienza.

Infine, nel caso del **reinsediamento nel Paese rispetto a cui esisteva il timore di persecuzione** (lett. d) è necessario che sussista un ristabilimento stabile, effettivo e duraturo nel Paese di origine, e che il rifugiato si avvalga delle strutture e dei servizi del paese. Al contrario, qualora il rifugiato si rechi nel Paese di origine munito di documento di viaggio, anziché di passaporto nazionale, e solo per un soggiorno temporaneo, non può considerarsi un ristabilimento volontario della residenza e quindi non implica la perdita dello status di rifugiato ([par. 134, Manuale UNHCR](#)). Dunque il ristabilimento nel Paese di origine deve essere volontario e non determinato da obblighi giuridici e l'interessato deve essere rientrato nel Paese di origine allo scopo di farvi ritorno stabilmente: rientri brevi ed episodici non realizzano ipotesi di cessazione.

Le ipotesi previste alle lettere e) ed f), dell'art. 9 d. lgs. n. 251/2007 alludono invece a un **cambiamento delle circostanze oggettive nello Stato d'origine, tale da rendere ingiustificata e non più necessaria la protezione internazionale**.

In queste ipotesi, dunque, non è il rifugiato che esprime il desiderio di rinunciare alla protezione internazionale, ma è il Paese di asilo che prende atto del cambiamento delle circostanze intervenuto nel Paese di origine, dal quale consegue il venir meno del bisogno di protezione internazionale e la possibilità del rimpatrio del rifugiato.

La Convenzione di Ginevra non prevede alcun criterio per la determinazione del cambiamento rilevante ai fini dell'applicazione delle ipotesi di cessazione dello status di rifugiato.

Tuttavia il diritto comunitario e il diritto nazionale prevedono che in ogni caso la cessazione può avvenire soltanto quando il cambiamento delle circostanze che avevano inizialmente determinato il riconoscimento dello status sia effettivo e duraturo

Così [l'art. 9, co. 2, d.lgs. n. 251/2007](#), in recepimento dell'art. 11, co. 2, direttiva "qualifiche", stabilisce che *"per l'applicazione delle lettere e) ed f) del comma 1, il cambiamento delle circostanze deve avere una natura non temporanea e tale da eliminare il fondato timore di persecuzione"*.

Pertanto soltanto un cambiamento che possa essere qualificato come fondamentale, stabile, duraturo ed effettivo può rendere operativa la clausola di cessazione dello status di rifugiato per la possibilità di godere della protezione del Paese di cittadinanza o di residenza a causa del venir meno delle circostanze che hanno determinato il riconoscimento dello status di rifugiato: un mero miglioramento delle condizioni del Paese d'origine o di residenza non è di per sé sufficiente a determinare la cessazione dello status di rifugiato, mentre un cambiamento fondamentale che abbia rimosso completamente le cause del timore di essere perseguitati, individuate alla luce della situazione di ciascun singolo rifugiato, può determinare l'applicazione delle norme sulle cause di cessazione dello status.

In tal senso si è pronunciata la Corte di Giustizia che, con una pronuncia resa in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 11, n. 1, lett. e), della direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/83/CE, letto in combinato disposto con l'art. 2, lett. c), della medesima direttiva, ha affermato che solo *"un cambiamento delle circostanze avente un carattere significativo e una natura non temporanea nel paese di provenienza fa venir meno i motivi che hanno determinato lo status di rifugiato"* ([Corte di Giustizia dell'UE, sentenza del 2 marzo 2010, n. 16, Salabadin Abdulla, cause riunite 175/08-176/08-178/08 179/08](#)).

Secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia, infatti, si ha cessazione della protezione riconosciuta al rifugiato quando la situazione del singolo nel Paese di provenienza sia cambiata in misura significativa ed in modo non temporaneo e pertanto non via sia più un fondato timore di persecuzione né per i motivi originari, né per altri motivi in quanto – in caso di rimpatrio – la persona potrebbe effettivamente godere di protezione. In particolare, *“ai fini della valutazione di un cambiamento delle circostanze, le autorità competenti dello Stato membro devono verificare, tenuto conto della situazione individuale del rifugiato, che il soggetto o i soggetti che offrono protezione ... abbiano adottato adeguate misure per impedire che possano essere inflitti atti persecutori, che quindi dispongano, in particolare, di un sistema giuridico effettivo che permetta di individuare, di perseguire penalmente e di punire gli atti che costituiscono persecuzione e che il cittadino interessato, in caso di cessazione dello status di rifugiato, abbia accesso a detta protezione”*.

Inoltre l'onere probatorio della sussistenza di un cambiamento significativo e non temporaneo grava sempre e soltanto sullo Stato di asilo (dunque sulle autorità italiane).

Qualora invece sussistano *“gravi motivi umanitari che impediscono il ritorno nel Paese di origine”* non sono applicabili le cause di cessazione previste nelle lettere e) ed f), e la persona mantiene lo status di rifugiato ([art. 9, co. 2, d.lgs. n. 251/2007](#)).

[L'art. 9, co. 3, d.lgs. n. 251/2007](#) precisa infine che la cessazione dallo status di rifugiato deve essere dichiarata sulla base di una valutazione individuale di ogni singolo caso, sicché occorre verificare se un determinato Paese di origine o di residenza, eventualmente divenuto sicuro e capace di garantire protezione a tutti i suoi cittadini o residenti, non sia eventualmente ancora insicuro in relazione al soggetto interessato. Perciò anche quando un cambiamento generalizzato della situazione nel Paese di provenienza sia stato accertato, prima di dichiarare la cessazione dello status di rifugiato di un singolo individuo occorre comunque comparare il mutamento di circostanze verificatosi con le specifiche ragioni che fondavano il suo timore di persecuzione. P. es. nel caso in cui la persona sia stata, nel Paese di origine, testimone o vittima di atrocità eccezionali, si dovrebbe comunque decidere per il mantenimento del suo status di rifugiato, nonostante siano intervenuti cambiamenti rilevanti della situazione del Paese, tali da escludere ogni futuro rischio di persecuzione (cfr. art. 1-C, n. 5 e n. 6, par. 2 [Convenzione di Ginevra](#)). Anche in questo senso deve essere interpretato il riferimento ai *“gravi motivi umanitari”* – tali da escludere comunque il rimpatrio - contenuto nell'art. 9, co. 2 D. Lgs. 251/2007.

La cessazione dello status di rifugiato 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, dopo lo svolgimento di una procedura che 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 di cui alla 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”* di prossima pubblicazione).

Il beneficiario dello status di rifugiato deve quindi essere informato per iscritto dell'avvio del procedimento finalizzato alla valutazione della permanenza di esigenze di protezione internazionale, 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 rifugiato 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 (art. 19, co. 2, seconda parte, [d.lgs. n. 150/2011](#)).

L'applicazione delle cause di cessazione non determina necessariamente il rimpatrio dell'interessato nel paese di origine o di precedente abituale dimora, ma lo straniero può ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno a diverso titolo, in presenza dei requisiti previsti in via generale dal [testo unico delle leggi sull'immigrazione, emanato con decreto legislativo n. 286/1998](#).

6. Il riconoscimento dello status di rifugiato.

L'accertamento della sussistenza di esigenze di protezione internazionale spetta 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 domanda di protezione internazionale sia valutata positivamente sulla base di quanto previsto dagli articoli 3, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 251/2007, e sia accertata la sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 7 e 8 del citato decreto, ed in assenza di cause di cessazione di cui all'art. 9 d.lgs. n. 251/2007 o di cause di esclusione di cui all'art. 10 d.lgs. n. 251/2007, alla persona è riconosciuto lo status di rifugiato ([art. 11, d.lgs. n. 251/2007](#)).

Il riconoscimento dello status di rifugiato, e dunque della forma di protezione internazionale più forte e duratura, fa venire meno l'esigenza di valutazione della domanda ai fini dell'eventuale ricognizione della sussistenza anche di una forma di protezione sussidiaria.

La decisione adottata dalla Commissione territoriale, che ha natura meramente ricognitiva e non costitutiva dello status, non comporta l'indicazione dei motivi di fatto posti a fondamento della decisione stessa, posto che 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, ma 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 rifugiato dà al rifugiato i diritti e gli obblighi previsti dalla Convenzione di Ginevra e dalla normativa comunitaria, e recepiti dal legislatore italiano, che costituiscono il contenuto dello status di rifugiato (si veda il successivo par. 9).

Ai sensi dell'art. 34 d.lgs. n. 25/2008 il rifugiato può sempre rinunciare allo status conseguito, ma soltanto in maniera espressa, il che comporta la decadenza da tutti i diritti connessi a tale status.

La rinuncia allo status di rifugiato non determina necessariamente il rimpatrio dell'interessato nel paese di origine o di precedente abituale dimora, ma la persona può ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno a diverso titolo, in presenza dei requisiti previsti in via generale per il soggiorno degli stranieri, previsti nel testo unico delle leggi sull'immigrazione emanato con D. Lgs. n. 286/1998.

7. Le ipotesi di diniego dello status di rifugiato.

L'[art. 12, d.lgs. n. 251/2007](#) individua le cause di diniego dello status di rifugiato nelle ipotesi in cui:

- a) dall'esame della domanda non ricorrono i presupposti degli artt. 7 e 8 del medesimo decreto ovvero qualora sussistono le cause di esclusione di cui all'art. 10;
- b) sussistono fondati motivi per ritenere che lo straniero costituisce un pericolo per la sicurezza dello Stato;
- c) lo straniero costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a) del codice di procedura penale.

Con le ipotesi di diniego dello status di rifugiato previste alle lettere b) e c) dell'articolo in commento, dunque, il legislatore italiano ha deciso di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 14, co. 5, della direttiva "qualifiche", di non riconoscere lo status di rifugiato al richiedente asilo che rappresenti un pericolo per la sicurezza dello Stato, ovvero costituisca un pericolo per la comunità di tale Stato, essendo destinatario di una sentenza di condanna passata in giudicato per un reato di particolare gravità.

Tali ipotesi, costituendo di fatto una deroga al fondamentale principio di *non refoulement*, prevedendo la possibilità di allontanare un richiedente asilo verso uno Stato in cui siano a rischio la sua vita o la sua libertà, devono essere interpretate in maniera restrittiva e comunque conformemente sia alla Convenzione di Ginevra che alla Direttiva "qualifiche".

Occorre rilevare che i casi di pericolosità del soggetto per la sicurezza dello Stato o della collettività – riflettono l'art. 33, c. 2 della [Convenzione di Ginevra](#), il quale prevede che il divieto di *refoulement* non si applica "*se per motivi seri egli [il rifugiato] debba essere considerato un pericolo per la sicurezza del paese in cui risiede oppure costituisca, a causa di una condanna definitiva per un crimine o un delitto particolarmente grave, una minaccia per la collettività di detto paese*". Questa sovrapposizione normativa può creare qualche ambiguità, perché da un lato, infatti, si verte in materia di diniego dello status di rifugiato, dall'altro, invece, si introduce una deroga al fondamentale principio di *non refoulement* prevedendo la possibilità di allontanare un richiedente asilo verso uno Stato in cui siano a rischio la sua vita o la sua libertà.

L'[art. 12, co. 1, lett. b\), d.lgs. n. 251/2007](#) deve dunque essere certamente interpretato nel senso di ritenere che la persona costituisca pericolo per la sicurezza dello Stato in riferimento a gravi motivi di carattere concreto ed attuale che si riferiscono al comportamento della persona, e non alla mera circostanza della sua presenza sul territorio, circostanza che al fine di assicurare un'effettiva attuazione del diritto d'asilo già non potrebbe essere considerata un atto di per sé ostile da ogni altro Stato, come conferma la stessa dichiarazione sull'asilo territoriale approvata con risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 14 dicembre 1967 del principio secondo il quale l'asilo deve essere rispettato da tutti gli Stati, sicché la sua concessione deve essere considerata un atto umanitario e pacifico, non ostile verso lo Stato di origine.

L'[art. 12, co. 1, lett. c\), d.lgs. n. 251/2007](#), invece, dà luogo ai maggiori problemi interpretativi, poiché recepisce in maniera non corretta la previsione di cui all'art. 14, co. 4, lett. b), Direttiva "qualifiche", che prevede l'ipotesi in cui la persona sia stata condannata "*con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato membro*".

Il legislatore italiano ha evidentemente recepito il concetto di "pericolo per la comunità" trasformandolo in un generico e discrezionale "pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica essendo stato condannato con sentenza definitiva per i reati previsti dall'art. 407, comma 2,

lettera a) del codice di procedura penale”. Tale nozione deve essere necessariamente interpretata in modo conforme alle norme internazionali e comunitarie, nel senso che occorre valutare sempre e comunque l’effettiva pericolosità sociale della persona, determinata da una complessità di fattori ed in particolare da un accertamento in tal senso operata dal Giudice nella sentenza penale definitiva.

Perciò la Commissione territoriale chiamata ad esaminare la domanda di protezione internazionale, nell’ipotesi di un richiedente destinatario di sentenza di condanna definitiva per uno dei delitti di cui all’art. 407 cod. proc. pen., potrà rigettare l’istanza formulata soltanto in presenza di una concreta pericolosità della persona, accertata tra l’altro con la sentenza penale definitiva, determinata da molti fattori previsti dal diritto penale (quali ad es. entità della pena comminata, eventuale applicazione di misure alternative alla detenzione o altri benefici, inclusione in percorsi rieducativi e di reinserimento sociale).

Il diniego del riconoscimento dello status di rifugiato, indipendentemente dal contestuale riconoscimento di una forma di protezione sussidiaria o del rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, può essere oggetto di ricorso giurisdizionale da parte del richiedente, avanti al Tribunale ordinario in composizione monocratica, nelle forme, nei modi e nei tempi previsti dall’art. 35 del [d.lgs. n. 25/2008](#) e dell’art.19 [d.lgs. n. 150/2011](#) (si veda scheda sulle “Procedure di esame delle domande di asilo o di protezione internazionale e tutele giurisdizionali” di prossima pubblicazione).

La scoperta della sussistenza di taluna delle ipotesi di diniego dello status di rifugiato dopo l’avvenuto riconoscimento dello stesso da parte della Commissione Territoriale è una causa di revoca dello status ai sensi dell’art. 13, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 251/07 (si veda più approfonditamente il paragrafo successivo).

8. Le ipotesi di revoca dello status di rifugiato.

La revoca dello status di rifugiato può intervenire soltanto in un momento successivo al riconoscimento dello stesso, nelle ipotesi tassativamente individuate [dall’art. 13, d.lgs. n. 251/2007](#), cioè quando:

a) sussistono le condizioni di cui all’art. 12, cioè sussiste una delle ipotesi di diniego dello status di rifugiato;

b) il riconoscimento dello status di rifugiato 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.

Nella prima ipotesi la causa di diniego dello status di rifugiato può essere stata ignorata dalla Commissione territoriale al momento dell’esame della domanda oppure può essere sorta successivamente.

Nella seconda ipotesi la Commissione deve accertare l’abuso della procedura compiuto dal richiedente.

L’accertamento della sussistenza di un’ipotesi di revoca dello status di rifugiato deve essere compiuto in maniera individuale, con le garanzie procedurali previste per il riconoscimento della protezione.

Anche nelle ipotesi di revoca dello status di rifugiato, come detto per le cause di cessazione, l’onere della prova della sussistenza della causa di revoca grava sullo Stato di asilo (e dunque sulle autorità italiane).

La revoca dello status di rifugiato è dichiarata con decreto della Commissione Nazionale per il diritto di asilo (artt. 5 e 33, [d.lgs. n. 25/2008](#)), a seguito di un procedimento che 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 previsto 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" di prossima pubblicazione).

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

Il decreto che dichiara la revoca dello status di rifugiato può essere impugnato con un ricorso che l'interessato deve presentare 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 revoca (art. 19, co. 2, seconda parte, [d.lgs. n. 150/2011](#)).

9. Il contenuto dello status di rifugiato.

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 decreto legislativo 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, dei disabili, degli anziani, delle donne in stato di gravidanza, dei 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 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, non è stata recepita nell'ordinamento italiano.

Il 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 dall'interessato, o comunque in una delle quattro lingue principali.

9.1. Il permesso di soggiorno per asilo.

Il riconoscimento dello status di rifugiato dà allo straniero il diritto ad ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di asilo da parte della Questura della Provincia in cui dimora.

Il permesso di soggiorno ha la durata di cinque anni ed è rinnovabile alla scadenza, senza alcuna previa verifica da parte della Commissione Territoriale competente circa la permanenza delle condizioni che ne hanno consentito il rilascio.

A differenza di quanto previsto per la protezione sussidiaria, infatti, il mutamento delle circostanze che hanno determinato l'esigenza di protezione non costituisce il presupposto del rifiuto al rinnovo del titolo di soggiorno, ma il presupposto della cessazione dello status di rifugiato ([art. 9, d.lgs. n. 251/2007](#), si veda par. 5).

Il permesso di soggiorno per asilo è rilasciato la prima volta previa presentazione della domanda all'ufficio immigrazione della Questura della Provincia del luogo in cui si trova il rifugiato.

Il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo nella prassi, invece, avviene mediante la presentazione di appositi moduli compilati e spediti per il tramite degli uffici postali, allegando a) Istanza compilata e sottoscritta dall'interessato (Modulo 1 e Modulo 2 qualora in possesso di reddito); b) Fotocopia di tutto il documento di viaggio (se il rifugiato ne è in possesso). Per la richiesta contestuale del rinnovo del permesso di soggiorno e del documento di viaggio il rifugiato deve compilare la sezione n. 6 del modulo 1 e la durata del documento di viaggio rinnovato non potrà essere superiore a quella del permesso di soggiorno.

Il rifugiato è esentato dal pagamento del contributo per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno elettronico ai sensi dell'art. 3 del [Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 ottobre 2011](#).

I figli minori di 14 anni del rifugiato sono comunque iscritti sul suo permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 31, comma 1 T.U.

Il titolare dello status di rifugiato può rinunciare in qualsiasi momento allo status riconosciuto, decadendo di conseguenza dal godimento di tutti i diritti ad esso connessi, potendo tuttavia chiedere il rilascio di un titolo di soggiorno per diverso motivo, se in possesso dei requisiti previsti in via generale dal d.lgs. n. 286/98.

Anche il titolare di permesso di soggiorno per asilo ha l'obbligo di sottoscrivere l'accordo di integrazione e di osservarne le prescrizioni, ma non è punibile in alcun modo qualora non vi ottemperi entro due anni (art. 4-bis, [T.U. delle leggi sull'immigrazione, emanato con il d. lgs. n. 286/1998; circolare Ministero dell'Interno e Ministero per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, del 2 marzo 2012, prot. n. 1542](#)).

Lo straniero titolare dello status di rifugiato 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 di-

versa 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 rilasciato 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 rifugiato che risiede legalmente da almeno cinque anni sul territorio italiano, in presenza di tutti i requisiti previsti dalla [Legge 5 febbraio 1992, n. 91](#), può chiedere la concessione della cittadinanza italiana (combinato disposto dagli articoli 9 e 16, L. n. 91/1992).

9.2. Il documento di viaggio per rifugiati.

L'[art. 24 del d.lgs. n. 251/2007](#), adottato in recepimento dell'art. 25 della direttiva 2004/83/CE, dispone il rilascio in favore del rifugiato di *“un documento di viaggio di validità quinquennale rinnovabile secondo il modello allegato alla Convenzione di Ginevra”*.

L'art. 28 della [Convenzione di Ginevra](#) del 1951 sullo status dei rifugiati, infatti, prevede che gli Stati contraenti rilascino ai rifugiati residenti regolarmente sul loro territorio il documento di viaggio, nel modello standard adottato, che ha la forma del libretto (Allegato II, Convenzione di Ginevra).

Il “libretto” di viaggio costituisce un documento equipollente al passaporto del Paese di cittadinanza e consente al titolare di circolare liberamente all'interno degli Stati europei dell'Area Schengen e nei territori degli altri Stati in cui è in vigore la Convenzione di Ginevra per lo status di rifugiato in presenza degli eventuali ulteriori requisiti richiesti. Si tratta di un documento di viaggio idoneo all'identificazione e alla circolazione tra gli Stati.

Il “libretto” di viaggio è rilasciato dalla Questura territorialmente competente al rilascio del titolo di soggiorno, di cui ha la medesima durata, a meno che sussistano *“gravissimi motivi attinenti alla sicurezza nazionale e l'ordine pubblico che ne impediscono il rilascio”* ([art. 24, co. 3, d.lgs. n. 251/2007](#)).

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 poiché il documento di viaggio è equipollente 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”*).

Dunque nella prassi la domanda per il rilascio del documento di viaggio deve essere presentata alla Questura della Provincia in cui si trova il Comune in cui il rifugiato ha la residenza o, in mancanza, ove ha la sua dimora, presentando i seguenti documenti:

- 1) modulo per richiesta del documento di viaggio;
- 2) 2 foto formato tessera;
- 3) 1 marca da bollo;
- 4) marca della tassa di concessione governativa sull'uso dei passaporti;
- 5) fotocopia del permesso di soggiorno valido o della ricevuta di presentazione della domanda di rinnovo (nella prassi il rinnovo del documento di viaggio è contestuale con la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno per asilo, anche perché la data di scadenza del documento di viaggio per rifugiati è la stessa della scadenza del permesso di soggiorno per asilo).

Occorre infine ricordare che i rifugiati riconosciuti da Stati non membri dell'Unione europea sono soggetti ad obbligo di visto per l'Italia, a meno che non dispongano di un titolo di soggiorno rilasciato da uno degli Stati Schengen o di un documento di viaggio rilasciato da uno dei Paesi nei quali è in vigore l'Accordo europeo relativo alla soppressione dei visti per i rifugiati, firmato a Strasburgo il 20 aprile 1959.

9.3. L'assistenza amministrativa.

L'art. 25 della [Convenzione di Ginevra](#) sullo status dei rifugiati prevede che se un rifugiato ha normalmente bisogno, per l'esercizio di un diritto, dell'assistenza di autorità straniere cui egli non si può rivolgere, gli Stati contraenti sul cui territorio l'interessato risiede vigilino affinché tale assistenza gli sia concessa sia dalle proprie autorità sia da un'autorità internazionale e che tali autorità rilascino o facciano rilasciare ai rifugiati, sotto il loro controllo, i documenti o gli attestati che sono normalmente rilasciati a uno straniero dalle sue autorità nazionali, o comunque per il loro tramite, e tali documenti o attestati in tal modo rilasciati sostituiscono gli atti ufficiali rilasciati a stranieri dalle loro autorità nazionali o per il loro tramite e fanno fede fino a prova del contrario.

Perciò ogni rifugiato è esentato da qualsiasi tipo di assistenza amministrativa da parte delle autorità del suo Paese e non ha nessun obbligo, od onere, di munirsi di certificati, documenti e attestazioni provenienti dal paese di provenienza perché non è in condizione di poterli acquisire.

L'art. 27 della [Convenzione di Ginevra](#) sullo status dei rifugiati, inoltre, prevede che gli Stati contraenti rilascino documenti d'identità ai rifugiati che si trovino sui loro territori e non possiedono un titolo di viaggio valido.

A tal riguardo la Commissione Nazionale per il diritto di asilo con nota prot. 1409/CS del 24 aprile 2009 ha affermato che “la certificazione della Commissione che ha riconosciuto lo status agli interessati, unitamente ai relativi permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura di residenza possono sostituire, a parere della scrivente, a tutti gli effetti la documentazione che non può essere richiesta alle autorità del loro Paese di origine”.

In tal senso al fine di **contrarre matrimonio in Italia**, poiché l'art. 12 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati prevede che lo statuto personale di un rifugiato è determinato in base alla legge del suo paese di domicilio o, in mancanza di un domicilio, in base alla legge del paese di residenza, non può essere chiesto al rifugiato di esibire il certifi-

cato che attesti l'assenza di impedimenti al matrimonio secondo la legge del suo Paese di origine (rilasciato dalle Autorità del paese di origine e richiesto agli altri stranieri ai sensi dell'[art. 116 cod.civ.](#)), ma il nulla-osta al matrimonio che certifica la mancanza di impedimenti al matrimonio in base alla legge italiana, rilasciato dall'Ufficio dell'UNHCR con sede in Italia, sulla base di un atto di notorietà sostitutivo e comprensivo dell'atto di nascita del rifugiato reso presso il tribunale civile competente per il luogo di residenza, alla presenza di due testimoni (UNHCR, *Reception of Asylum Seekers, including Standards of Treatment in the Context of Individual Asylum Systems*, 2001, 184).

Ai fini dell'**iscrizione anagrafica** il rifugiato è sottoposto alle medesime condizioni previste per l'iscrizione anagrafica dei cittadini italiani, per la quale il presupposto è comunque la sussistenza di una dimora abituale nel Comune ove si fa la richiesta, ed ai fini dell'iscrizione anagrafica dello straniero è comunque richiesta l'esibizione del permesso di soggiorno (art. 6, comma 2, [T.U.](#)) ed è considerata dimora abituale anche la documentata accoglienza per almeno tre mesi in un centro di accoglienza (art. 6, comma 7, [T.U.](#)).

In ogni caso l'**iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente** è disciplinata dall'art. 2 della [legge 24 dicembre 1954, n. 1228](#), come modificato dalla [legge n. 94/2009](#): la persona che intende fissare in Italia la propria **dimora abituale** è iscritto nelle liste della popolazione residente; la persona che non ha fissa dimora si considera residente nel comune dove ha stabilito il proprio domicilio (luogo principale dei suoi affari) e, al momento della richiesta di iscrizione, deve fornire all'ufficio di anagrafe gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio. La persona senza fissa dimora non dispone di una dimora oppure ne dispone di una priva del carattere di abitualità (salvo il caso dell'ospitalità documentata da più di tre mesi in un centro di accoglienza), oppure dispone di più dimore, nessuna delle quali assuma carattere di abitualità. Si tratta di persone per le quali la residenza anagrafica non coincide con la residenza: **in mancanza della dimora abituale il domicilio**, e cioè il luogo in cui una persona stabilisce la sede dei propri interessi, è il solo elemento che possa legare il "senza fissa dimora" a un determinato comune: l'iscrizione anagrafica nel comune si accorda con i legittimi interessi del cittadino "senza fissa dimora", conferendogli così, con la possibilità di iscriversi nell'anagrafe di quel comune che possa essere considerato come quello cui più frequentemente egli fa capo, l'accesso ad una serie di documenti per i quali la residenza anagrafica è condizione necessaria.

Secondo la giurisprudenza la nozione di dimora che normalmente presuppone l'attualità della presenza fisica del soggetto presso la propria abitazione, costituisce una espressione lessicale che rimanda ad una realtà extranormativa in continua evoluzione, sicché essa non è incompatibile con eventuali allontanamenti, soprattutto nel caso questi ultimi siano giustificati da motivi di lavoro, poiché nell'attuale contesto socio-economico, grazie ai moderni e veloci mezzi di trasporto pubblici e privati, è sempre più frequente la possibilità di svolgere l'attività lavorativa in località diversa da quella di residenza con rientro giornaliero o settimanale (Cons. St., Sez. I, 17 marzo 1999, n. 3085; TAR Valle d'Aosta, 20 novembre 1995, n. 172).

Ai fini della presentazione della dichiarazione anagrafica al rifugiato sono richiesti i medesimi documenti richiesti agli altri stranieri regolarmente soggiornanti che sono cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, secondo la modulistica per effettuare le dichiarazioni anagrafiche, predisposta dal Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 5 del [D.L. n. 5/2012](#), convertito con modificazioni nella legge n. 35/2012: la [circolare 27 maggio 2012](#),

[n. 9/2012 del Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per i servizi demografici \(all. A\)](#) stabilisce che alla dichiarazione anagrafica occorre allegare

1) copia del passaporto o di documento equipollente al passaporto (e dunque copia del documento di viaggio per rifugiati) e

2) copia del permesso di soggiorno in corso di validità (e dunque copia del permesso di soggiorno per asilo).

Qualora invece il rifugiato sia in attesa di ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno per asilo (e contestualmente del documento di viaggio) dovrebbe essere sufficiente l'esibizione della ricevuta della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno insieme con la certificazione del riconoscimento dello status di rifugiato, perché altrimenti i tempi lunghi che nella prassi si usano prima di rilasciare i permessi di soggiorno finirebbero per violare l'art. 27 della Convenzione di Ginevra.

Peraltro in base all'art. 25 della [Convenzione di Ginevra](#) ai soli rifugiati ai fini della registrazione nell'anagrafe del rapporto di parentela e del rilascio della certificazione non può essere richiesto - come invece stabilisce il citato all. A alla medesima circolare - che la persona esibisca copia degli atti originali, tradotti e legalizzati, comprovanti lo stato civile e la composizione della famiglia, sicché a tali fini la certificazione straniera potrebbe essere sostituita da certificazioni rilasciate dalla rappresentanza diplomatico-italiana all'estero rilasciate ai sensi dell'art. 49 D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200 sulla base delle verifiche necessarie effettuate a spese dell'interessato o da documenti rilasciati dall'UNHCR (analogamente a ciò che si prevede ai fini del ricongiungimento familiare dei rifugiati nell'art. 29-bis T.U.).

In via generale, si tenga comunque conto che ai sensi dell'art. 3, co. 2, del [D.P.R. n. 445/2000](#): "I cittadini di Stati non appartenenti all'Unione regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero" che ai sensi della co. 3, "al di fuori dei casi previsti al comma 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante".

Tuttavia tale limite dell'uso dell'autocertificazione nei casi riguardanti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero varrà fino al 31 dicembre 2012 poiché dal 1 gennaio 2013 si applicheranno le regole dell'autocertificazione previste per tutti dal D.P.R. n. 445/2000, come modificate dalla [legge 12 novembre 2011, n. 183](#).

9.4. Il divieto di espulsione

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 il rifugiato può essere espulso soltanto 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 inderogabile, 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.

Infatti 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) le deroghe al principio del *non refoulement* sopra citate sono vietate da altre norme internazionali ed interne, diverse dalla Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati, tra le 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 rifugiato 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, così come indicato a proposito delle analoghe clausole previste negli artt. 10 e 12..

Tuttavia l'art. 20 appare costituzionalmente illegittimo, allorché prevede dei casi di espulsione di stranieri al di fuori dei limiti indicati dalla Direttiva e dunque in violazione dell'art. 76 Cost. cioè dei criteri e dei principi direttivi della delega legislativa.

Infatti l'art. 21 della Direttiva si riferisce soltanto al respingimento ed esige che l'eventuale respingimento sia attuato in conformità con le altre norme internazionali (cioè con la Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati) e al co. 3 dà agli Stati la facoltà di estendere le ipotesi indicate al co. 2 ai casi di revoca, di cessazione o di rifiuto di rinnovo o di rilascio di un permesso di soggiorno di un (o a un) rifugiato (e in virtù dell'art. 20 della Direttiva tale disposizione si applica anche ai titolari di protezione sussidiaria). Perciò l'art. 20 d. lgs. n. 251/2007 è illegittimo perché prevede un'espulsione anziché prevedere la revoca, la cessazione o il rifiuto di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno.

Si deve infatti rilevare che i divieti di espulsione appaiono assai deboli, poiché essi riguardano la persona nel periodo in cui sia titolare dello *status* e non già anche nel periodo in cui sia in attesa del rinnovo dello stesso *status*, che per i titolari di protezione sussidiaria non è automatica, ma è soggetta alla verifica della permanenza delle condizioni che ne avevano determinato il riconoscimento. Inoltre la norma appare inutilmente ripetitiva di clausole sostanzialmente già previste nel d.lgs. n. 251/2007 dal combinato disposto degli artt. 12, 13, 16, 18.

Occorre ricordare che in base all'art. 33 della [Convenzione di Ginevra](#) sullo status di rifugiato “il rifugiato deve, se motivi impellenti di sicurezza nazionale non vi si oppongano, essere ammesso a giustificarsi, a presentare ricorso e a farsi rappresentare a questo scopo davanti a un'autorità competente o davanti a una o più persone specialmente designate dall'autorità competente” e che ogni Stato deve assegnare al rifugiato “un termine adeguato, che gli permetta di farsi ammettere regolarmente in un altro paese” e che può prendere, durante tale termine, tutte le misure interne che reputa necessario.

La disposizione non prevede quali siano le autorità competenti a disporre il provvedimento di espulsione, il che dovrebbe comportare un implicito riferimento alla disciplina generale dei provvedimenti di espulsione degli extracomunitari.

Poiché dunque nell'ordinamento italiano mancano precise norme di attuazione, ma sulla base dell'[art. 20 d. lgs. n. 251/2007](#) e dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra si può concludere che ogni rifugiato può essere espulso soltanto:

a) nelle ipotesi in cui è adottabile il provvedimento amministrativo di espulsione disposto dal Ministro dell'Interno per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello stato (art. 13, comma 1 T.U.; si veda la scheda sui provvedimenti amministrativi di espulsione e sui rimedi giurisdizionali di prossima pubblicazione);

b) nelle ipotesi in cui è prevista l'espulsione a titolo di misura di sicurezza disposta dal giudice con la sentenza di condanna nei confronti della persona pericolosa socialmente (art. 15, comma 1 T.U.; si veda la [scheda sull'espulsione a titolo di misura di sicurezza](#));

c) nelle ipotesi in cui è adottabile il provvedimento amministrativo di espulsione disposto dal Prefetto nei confronti della persona che sia stato condannato per un reato che non consenta l'ingresso e il soggiorno (cfr. art. 4, 5 e 13 T.U.).

Tuttavia in tali casi in deroga all'art. 13, comma 4 T.U. l'espulsione deve essere eseguita soltanto con la concessione allo straniero di un termine per lasciare il territorio nazionale, che può essere rafforzato dal Questore con una delle misure diverse dal trattenimento previste dall'art. 14, comma 1-bis T.U.

9.5. 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 del titolare dello status di rifugiato è peculiarmente disciplinato dall'art. 29 *bis* del d.lgs. n. 286/98, 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.

Occorre preliminarmente ricordare che però in base all'[art. 2, comma 1., lett. l\) d. lgs. n. 251/2007](#) sono da considerarsi **familiari del rifugiato** i seguenti soggetti appartenenti al nucleo familiare, già costituito prima dell'arrivo nel territorio nazionale, del beneficiario del-

lo status di rifugiato, i quali si trovano nel territorio nazionale, in connessione alla domanda di protezione internazionale:

- a) il coniuge del beneficiario dello status di rifugiato;
- b) i figli minori del beneficiario dello status di rifugiato, a condizione che siano non sposati ed a suo carico. I figli minori naturali, adottati o affidati o sottoposti a tutela sono equiparati ai figli legittimi.

Si noti che la nozione di familiari non coincide con quella dei familiari ammissibili all'unità familiare con gli altri stranieri, ma è molto più ristretta.

Ai sensi del [comma 2 dell'art. 22 del d.lgs. n. 251/2007](#) i familiari del titolare dello status di rifugiato 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 di famiglia, nulla rilevando l'eventuale pregressa condizione d'irregolarità di soggiorno sul territorio (art. 30, co. 1, lett. c), [d.lgs. n. 286/1998](#)).

L'applicazione di tali disposizioni, tuttavia, è sempre preclusa nelle ipotesi in cui il familiare si trovi in una delle ipotesi di esclusione dallo status di rifugiato di cui all'art. 10 d.lgs. n. 251/2007 o di diniego dello status di rifugiato ai sensi dell'art. 12 d.lgs. n. 251/2007.

Dunque i familiari che non hanno diritto individualmente allo *status* di rifugiato o di protezione sussidiaria hanno i medesimi diritti riconosciuti al titolare dello *status*, salvo che per essi ricorrano le circostanze che ai sensi degli artt. 11, 13 e 17 determinerebbero l'esclusione ovvero il diniego dello *status* medesimo.

La norma appare in sé un po' ambigua, perché tra tali ipotesi rientrano anche i casi di diniego del riconoscimento degli *status*, il che potrebbe comportare una divisione tra coniugi che abbiano presentato la domanda di asilo e dei quali sia stata rigettata una domanda. Tale fenomeno peraltro dovrebbe essere in futuro residuale perché ora l'art. 3, co. 2, d.lgs. n. 251/2007 impone al richiedente asilo di produrre tutti gli elementi che riguardano anche la condizione dei suoi congiunti, se rilevante ai fini del riconoscimento, il che dovrebbe indurre ogni coniuge a far presente la condizione di persecuzione o di pericolo grave in cui si trova l'altro coniuge e dovrebbe far riconoscere lo *status* di rifugiato anche al coniuge convivente col perseguitato.

Invece per i figli minori conviventi con il richiedente asilo l'art. 6, co. 2, [d.lgs. n. 25/2008](#) sembra estendere gli effetti della decisione sulla domanda presentata dal genitore e dunque l'automatico riconoscimento dello *status* riconosciuto al genitore, anche perché in base all'art. 31 T.U. i figli minori seguono la più favorevole condizione dei genitori e sono iscritti fino a 14 anni sul permesso di soggiorno dei genitori.

La disciplina del **ricongiungimento familiare con il rifugiato** è, invece, quella espressamente prevista dall'art. 29 *bis* [T.U.](#) A differenza di quanto previsto in via generale per il ricongiungimento con gli altri stranieri, a cui è assimilato anche il beneficiario di protezione sussidiaria, il rifugiato è esentato dalla dimostrazione del possesso dei requisiti di cui all'art. 29, co. 3, d.lgs. n. 286/1998, e dunque non deve dimostrare la disponibilità di un alloggio conforme ai requisiti igienico sanitari, nonché di idoneità abitativa, né di un reddito minimo annuo.

Il comma 2 dell'art. 29 *bis*, d.lgs. n. 286/1998 agevola l'attestazione della sussistenza dei vincoli familiari. 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 i quali gli attestati di organismi internazionali ritenuti idonei dal ministero degli affari Esteri.

Occorre però ricordare che è frequente che il soggetto pubblico o privato persecutore dopo l'espatrio del perseguitato rivolga le sue attenzioni oppressive ai familiari del rifugiato al fine di ricattarlo o minacciarlo o costringerlo al ritorno. Tra le forme più semplici e apparentemente innocue nei confronti dei familiari del rifugiato c'è il ritiro del passaporto, sicché è evidente che in tali casi i familiari mai potrebbero espatriare legalmente, né ottenere un visto di ingresso (che deve essere apposto sul passaporto) e rischierebbero di restare nello Stato di origine isolati e minacciati ed è altrettanto frequente che in queste condizioni l'unico modo di sottrarsi alla persecuzione è quello di tentare un espatrio irregolare. Proprio per tutelare il diritto d'asilo e il diritto al riacquisto dell'unità familiare del rifugiato l'art. 30, comma 1 lett. c) T.U. prevede il permesso di soggiorno per motivi familiari ai familiari del rifugiato in possesso dei requisiti per il ricongiungimento, anche a prescindere dalla regolarità del loro soggiorno. Si tratta di una forma di regolarizzazione permanente.

9.6. L'accesso al lavoro.

[L'art. 25, comma 1 d. lgs. n. 251/2007](#) prevede che i titolari dello status di rifugiato, al pari dei titolari dello status di protezione sussidiaria, 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.

Il secondo comma del medesimo articolo prevede, invece, che soltanto ai rifugiati è consentito l'accesso al pubblico impiego alle medesime condizioni previste per i cittadini comunitari.

Non devono inoltre ritenersi applicabili eventuali restrizioni residue nell'accesso fondate sulla condizione di reciprocità.

9.7. L'accesso all'assistenza sociale

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

Il rifugiato 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.

Già con [nota del 15 luglio del 2005 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#) aveva affermato che, ai fini della concessione dell'assegno di maternità, le cittadine extracomunitarie in possesso dello status di rifugiato dovessero essere equiparate alle cittadine italiane, anche se non in possesso della carta di soggiorno, e fermo restando la sussistenza degli ulteriori requisiti richiesti dalla legge. Con la medesima nota, tuttavia, il Ministero manteneva l'esclusione dei titolari dello status di rifugiato dal beneficio previsto dall'art. 65 della legge

n. 448 del 1998, relativo all'assegno in favore del terzo figlio, e solo la [circolare INPS del 22 gennaio 2010](#) ha definitivamente chiarito che i cittadini stranieri titolari dello status di rifugiato hanno diritto al pari dei cittadini italiani all'assegno familiare concesso dai Comuni.

9.8. L'accesso all'abitazione

Lo straniero titolare dello status di rifugiato 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, in conformità con quanto previsto dall'art. 21 della [Convenzione di Ginevra](#) sullo status dei rifugiati, 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.

9.9. L'accesso all'assistenza sanitaria

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

L'art. 34 comma 1, lett. b) del [d. lgs. 286/98](#) 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, [d. lgs. 286/98](#)) 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 disposizioni 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 [d. lgs. 286/98](#)), 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).

9.10. L'accesso all'istruzione e il riconoscimento dei titoli di studio.

[L'art. 26 del d.lgs. n. 251/2007](#) disciplina il diritto all'accesso dell'istruzione dei titolari dello status di rifugiato, recependo letteralmente l'art. 27 della direttiva “qualifiche”.

I minori titolari dello status di rifugiato hanno diritto di accedere agli studi di ogni ordine e grado secondo le modalità previste per il cittadino italiano, e l'iscrizione scolastica può essere richiesta in qualsiasi momento dell'anno (art. 26, co. 1, [d.lgs. n. 286/1998](#)).

Per quanto riguarda, invece, i maggiorenni titolari dello status di rifugiato, il legislatore comunitario prima ed il legislatore italiano poi, hanno previsto il diritto di accesso al sistema di istruzione generale e di aggiornamento e perfezionamento professionale nei limiti e nei modi stabiliti per gli stranieri regolarmente soggiornanti ([art. 26, co. 2, d.lgs. n. 251/2007](#)).

In materia di accesso all'istruzione universitaria, quindi, il rifugiato ha parità di trattamento con il cittadino italiano, ma nei limiti e nei modi previsti dall'art. 39, [d.lgs. n. 286/1998](#).

Il terzo comma dell'art. 26, infine, si occupa della complessa questione attinente al riconoscimento di diplomi, certificati ed altri titoli conseguiti dal titolare dello status di rifugiato

nel paese di origine, prevedendo l'applicazione delle disposizioni previste per il riconoscimento di titoli conseguiti all'estero dai cittadini italiani.

Per quanto concerne il riconoscimento delle qualifiche professionali, di titoli di scuola secondaria di 1° e 2° grado o di titoli accademici, il rifugiato deve innanzitutto richiedere la Dichiarazione di valore in loco, che è un documento ufficiale, scritto in lingua italiana, che descrive sinteticamente un dato titolo di studio conferito ad una determinata persona da un'Istituzione appartenente ad un sistema educativo diverso da quello italiano. E' un documento di natura esclusivamente informativa e quindi non costituisce di per sé alcuna forma di riconoscimento del titolo in questione.

I rifugiati, impossibilitati a rientrare nel Paese di origine, possono avvalersi del supporto del Ministero degli Affari Esteri per il recupero della dichiarazione di valore, ed in particolare della Direzione Generale per la Promozione del sistema Paese, Ufficio VII - Cooperazione interuniversitaria, borse di studio e titoli di studio. Tale ufficio chiede, in vece del rifugiato, la Dichiarazione di Valore in loco alle Rappresentanze diplomatico-consolari italiane nel Paese in cui è stato rilasciato il titolo di studio che si vuole far riconoscere.

Successivamente, a seconda che si tratti di riconoscimento di una qualifica professionale, piuttosto che dell'equipollenza di un titolo accademico o della scuola secondaria di 1° e 2° grado, il rifugiato dovrà richiedere il riconoscimento della qualifica o del titolo, producendo tutta la documentazione necessaria, al Ministero competente oppure all'Università o all'Ufficio scolastico provinciale di riferimento.

9.11. La libertà di circolazione e soggiorno in altri paesi dell'Unione europea

I titolari dello status di rifugiato possono circolare liberamente sul territorio italiano, fatto salvo quanto stabilito dall'art. 6, co. 6, d. lgs. n. 286/98, per il soggiorno in comuni o località che interessano la difesa militare dello Stato.

Per quanto concerne, invece, la possibilità di recarsi all'estero, il rifugiato, munito del documento di viaggio, può circolare liberamente per un periodo di tempo non superiore a tre mesi e senza necessità di visto in tutti gli Stati firmatari degli Accordi di Schengen e negli Stati nei quali è in vigore [l'Accordo europeo relativo alla soppressione dei visti per i rifugiati, firmato a Strasburgo il 20 aprile 1959](#).

L'eventuale permanenza del rifugiato in uno degli Stati aderenti agli Accordi di Schengen per un periodo di tempo superiore a tre mesi comporterà, nel caso di rintraccio da parte delle autorità del Paese, il trasferimento coattivo del rifugiato nel paese di asilo, in applicazione delle disposizioni previste dal Regolamento CE n. 343/2003.

Qualora il rifugiato abbia necessità di stabilirsi all'estero per periodi più lunghi, ad esempio per motivi di lavoro, dovrà fare richiesta di visto alla rappresentanza diplomatica e poi avviare, presso il nuovo Stato, la procedura per il "trasferimento di responsabilità", così come previsto dall'[Accordo europeo sul trasferimento della responsabilità relativa ai rifugiati, concluso a Strasburgo il 16 ottobre 1980](#) (ratificato dall'Italia con legge 30 luglio 1985, n. 438).