

Zoc Informa

04 luglio 2013

In questo numero

- 1 Le tappe del Sistema di Asilo In Italia
- 4 Verso la riforma dell'immigrazione: prime modifiche legislative per chi nasce in Italia
- 5 Emersione del lavoro irregolare 2012: novità per il lavoratore straniero.
- 5 Aumento imposta di bollo per le richieste di rilascio - rinnovo soggiorno ed altre procedure

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

Le tappe del Sistema di asilo in Italia

Il 20 giugno 2013 è stata celebrata la Giornata mondiale del Rifugiato per ricordare quanti fuggono dai propri Paesi per via di persecuzioni e danni subiti, o per il rischio che questi si verifichino, a causa di motivazioni di carattere religioso, tecnico, politico e di genere. L'Italia da anni oramai ha sviluppato una legislazione *ad hoc*. Un percorso lungo e articolato di cui si riportano le principali tappe.

L'art. 10 comma 3 della **Costituzione Italiana** recita *“lo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge”*. Il testo dell'art. 10 rinvia ad una legge di attuazione che non è ancora stata realizzata.

Il **28 luglio 1951** viene firmata a Ginevra la **“Convenzione di Ginevra”**, il cui articolo 1 lett. a) attribuisce la qualifica di rifugiato *“ (...) a 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, oppure che non avendo la cittadinanza e trovandosi fuori dal Paese in cui aveva residenza a seguito di tali avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra”*.

Con la **legge 24 luglio 1954 n. 722**, l'Italia ratifica parzialmente la Convenzione di Ginevra apponendo la c.d. “riserva geografica”, limitando quindi il riconoscimento dello status di rifugiato ai soli individui di provenienza europea.

Con la **legge 14 febbraio 1970 n. 95**, l'Italia ratifica il Protocollo di New York del 31 gennaio 1967, eliminando la limitazione temporale che prevedeva l'applicazione della Convenzione ai soli avvenimenti verificatisi prima del 1° gennaio 1951.

Fino al delinarsi di una procedura di riconoscimento dello status di rifugiato ed a seguito della parziale ratifica della Convenzione di Ginevra, l'Italia prevedeva due categorie di rifugiati: i rifugiati *“de jure”* anche detti *“sotto Convenzione”*, ovvero coloro che provenivano da Paesi Europei ed ai quali l'Italia applicava la disciplina prevista dalla Convenzione di Ginevra; i rifugiati *“sotto mandato dell'ACNUR”*, ovvero coloro che provenivano da Paesi extraeuropei, in transito sul territorio

Cos'è l'UNHCR

Il 14 dicembre 1950 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite istituisce l'**Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)** allo scopo di **assistere i cittadini europei fuggiti dalle proprie case a causa del conflitto mondiale conclusosi anni prima**. L'incarico è temporaneo. Il mandato è di tre anni, allo scadere dei quali l'Agenzia avrebbe dovuto sciogliersi. Il **28 luglio del 1951**, l'anno successivo al suo insediamento, viene adottata la Convenzione delle Nazioni Unite relativa allo status dei rifugiati ("**Convenzione di Ginevra**"), che di fatto, da allora fino ad oggi, diventa lo strumento normativo principale dell'assistenza ai rifugiati nonché lo statuto guida dell'attività dell'UNHCR.

Le successive crisi mondiali (Africa, Asia, America Latina, le guerre balcaniche degli anni 90) sanciscono la definitiva stabilità e necessità dell'Agenzia.

Nel **1954** prima, e nel **1981** in seguito, l'UNHCR è insignita del **Premio Nobel per la Pace**. La tutela viene presto estesa alle **persone sfollate all'interno del proprio Paese** a causa di conflitti, nonché gli **apolidi**. Oggi l'Agenzia opera in 123 paesi, attraverso i propri uffici regionali e le diramazioni e con 272 uffici operativi nelle località più diverse.

Si occupa di 45 milioni di persone che rientrano nella propria competenza: 14,7 milioni sono gli sfollati interni, 10,5 milioni i rifugiati, 3,4 milioni di apolidi e oltre 800mila richiedenti asilo. Per maggiori informazioni è possibile consultare il sito: www.unhcr.it

italiano ma diretti in altri Paesi, oppure già riconosciuti rifugiati in un altro Stato contraente. In questo ultimo caso era l'Alto Commissariato ad occuparsi della procedura di riconoscimento decretando l'attribuzione della qualifica di rifugiato.

Il **Decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito in Legge 28 febbraio 1990, n. 39** "norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari già presenti nel territorio dello Stato", introduce, **all'art 1, la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato**, prevedendo il ritiro delle riserve contenute agli articoli 17 e 18 della Convenzione in materia di lavoro subordinato ed autonomo, e della "riserva geografica". La procedura introdotta attribuisce ad una Commissione esaminatrice con sede a Roma, la **Commissione Centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato**, l'autorità di istruire le pratiche presentate, di svolgere l'audizione dei richiedente asilo e di giungere ad una decisione scritta. **La procedura dovrebbe durare 45 giorni, secondo il testo normativo**. Il provvedimento può essere di **accoglimento della domanda**, e quindi di riconoscimento dello status di rifugiato, oppure di **diniego dello status**. In alternativa, appellandosi così all'art. 5 comma 6 del D.Lgs. 286/98, nega il riconoscimento dello status di rifugiato ma invita la questura competente a rilasciare un **permesso di soggiorno per motivi umanitari**.

Vengono previste due categorie di contributi economici: il primo, c.d. "dei 45 giorni", di circa 34.000 £ *pro capite - pro die*, per sostenere il richiedente asilo nella fase iniziale, al momento dell'arrivo in Italia; il secondo, c.d. "dei 90 giorni", per sostenere coloro che venivano riconosciuti rifugiati (nonché le loro famiglie). La competenza circa l'erogazione di entrambi i contributi viene attribuita alle Prefetture territorialmente competenti.

Il Consiglio d'Europa, nella riunione straordinaria di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, stabilisce l'istituzione di un **regime europeo comune in materia di asilo**, basato sull'applicazione della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato, affermando, in primo luogo, il principio di *non refoulement* (non respingimento) di coloro che richiedono protezione.

Nell'aprile del 2001 Il Ministero dell'Interno, l'UNHCR, e l'ANCI, associazione nazionale comuni italiani, promuovono il **PNA, Programma Nazionale Asilo**, finalizzato alla creazione di **una rete di accoglienza su scala nazionale a favore dei richiedenti asilo e dei rifugiati**. Con la legge 189/02, il PNA, che aveva attraversato un momento di forte crisi a causa della mancanza di fondi, viene in qualche modo ricostituito grazie all'istituzione del **Fondo per le politiche ed i servizi dell'asilo**, andando così a confluire nel nuovo **Sistema di Accoglienza per Richiedenti Asilo e Rifugiati** denominato **SPRAR**.

La **Legge 189/02**, c.d. "**Bossi - Fini**", modifica ulteriormente la procedura di riconoscimento dello status di rifugiato. Viene prevista l'istituzione di **7 Commissioni territoriali** a cui è attribuito il compito di istruire le domande presentate. La loro competenza è territoriale, individuata sulla base del luogo in cui il richiedente ha presentato la domanda, o del luogo in cui è trattenuto, o del luogo in cui è presente il centro di accoglienza dello SPRAR che lo ospita.

Inoltre sono istituiti i **Centri di Identificazione** nei quali trattenere i richiedenti asilo, facoltativamente oppure obbligatoriamente, secondo una serie di condizioni dettate dalla legge. Le **7 Commissioni (Milano, Gorizia, Roma, Foggia, Crotone, Siracusa, Trapani)** decidono sulle richieste in tre diversi modi: il riconoscimento dello status, il diniego dello status, il diniego dello status ma contestualmente il riconoscimento del rilascio del pds per protezione umanitaria. La legge non prevede la sospensione degli effetti dell'espulsione in caso di ricorso avverso la decisione negativa (il c.d. "ricorso effettivo"), ma attribuisce al Prefetto il potere di autorizzare la permanenza sul territorio di colui che presenta ricorso. E' stata comunque prevista una forma di riesame della domanda, da richiedere però nel termine di solo 5 giorni dalla notifica del provvedimento di diniego, e solo per coloro che sono stati trattenuti in forma obbligatoria. Il **21 aprile 2005**, con l'entrata in vigore del **Regolamento di Attuazione, il D.P.R. 303/04**, la nuova procedura entra ufficialmente a regime.

Il quadro normativo e procedurale si completa con l'attuazione della **Direttiva Europea in materia di accoglienza dei richiedenti asilo** a seguito dell'entrata in vigore del **D.Lgs. 140/05**.

Il **Decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251** di attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione, ed il **Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25** di attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, disciplinano la **nuova procedura di esame delle domande di protezione internazionale** presentate nel territorio nazionale italiano. La **domanda di protezione internazionale** è l'istanza che consente di accedere alle procedure di riconoscimento dello **status di rifugiato**, secondo le norme previste e disposte dalla Convenzione di Ginevra del 1951 e di **beneficiario di protezione sussidiaria**, figura prevista ed introdotta ex novo dal Decreto 251/07. Lo status di **beneficiario di protezione sussidiaria** viene riconosciuto quando il cittadino straniero "non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi per ritenere che, se tornasse nel Paese di origine o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno (...), e non può o, a causa di tale rischio non vuole avvalersi della protezione di detto Paese", laddove il richiedente sia in grado di dimostrare il "rischio effettivo di subire un danno grave". Per **danno grave** si intendono i seguenti atti: la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; la tortura o qualsiasi altra forma di pena o trattamento inumano e degradante; la minaccia grave ed individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale.

*Per saperne di più...
Lampedusa porta d'occidente*

Solo nel 2011 sono sbarcate a Lampedusa quasi 60 mila persone, una media di 1.500 ogni settimana nel periodo gennaio-settembre, prima dalla Tunisia, oltre 26.000, poi dalla Libia, di nazionalità mista, in prevalenza da paesi sub sahariani.

L'hanno chiamata Emergenza Nord Africa ma se leggiamo i dati degli anni precedenti e degli anni successivi, fino ad arrivare al 2013, ci accorgeremo che non si tratta di un'emergenza. Gli arrivi a Lampedusa sono una costante da più di un decennio oramai, conseguenza inevitabile delle guerre, della carestia e della povertà che segnano il destino di molti dei Paesi africani ed asiatici.

Sono circa 4000 i migranti che sono arrivati a Lampedusa nel 2013. Il numero sembra destinato ad aumentare ed a superare la quota del 2012 di 5166 arrivi, vista la stagione, e visti i numeri di questi ultimi giorni. Nel 2008 erano stati 31 mila gli arrivi a Lampedusa, quando da tutti, Europa compresa, Lampedusa era un modello per tempistica, modalità di soccorso, capacità di "distribuzione" sul territorio nazionale. Il 2009 è un anno difficile, segnato dagli accordi Libia - Italia che frenano gli arrivi e producono degenerazioni, come gli allontanamenti per i quali l'Italia si ritroverà, in seguito, una condanna dalla Corte di Strasburgo - Caso Hirsi.

Le strutture denominate Centri di Identificazione, Cdi, istituite con la legge 189/02, e predisposte per il trattenimento del richiedente asilo, sono sostituite con i **CARA, Centri di Accoglienza per richiedenti asilo** nei quali può essere disposto il loro accompagnamento e la loro temporanea accoglienza. La nuova procedura prevede l'istituzione di altre 3 Commissioni territoriali. Viene confermata la possibilità di chiedere il rilascio del pds per motivi umanitari laddove la Commissione non riconosca i due status ma ravvisi l'opportunità di far permanere sul territorio il richiedente.

Nell'ambito delle misure previste dal cd Pacchetto sicurezza Il **Decreto legislativo n. 159 del 3 ottobre 2008** ha modificato il Decreto n. 25/08. Tra le modifiche più significative si segnala la limitazione dell'effetto sospensivo del ricorso.

Verso la riforma della cittadinanza: prime modifiche legislative per chi nasce in Italia

Il Decreto Legge n. 69 del giugno 2013 cd decreto "del fare", ha apportato una significativa modifica alla procedura per il riconoscimento della cittadinanza ai figli degli immigrati nati in Italia. Secondo quanto stabilisce l'articolo 4 comma 2 della **Legge 5 febbraio 1992, n.91 Nuove norme sulla cittadinanza**, "*Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data.*" Il DL 69 interviene nella procedura applicata per consentire l'acquisto della cittadinanza italiana laddove l'assenza dei presupposti amministrativi richiesti per la dimostrazione del soggiorno in Italia non sia possibile. In particolare l'art. 33 del DL 69 "*(...) non sono imputabili all'interessato eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni altra idonea documentazione*". Questa semplificazione consentirà a quanti, pur essendo nati sul territorio nazionale italiano, si ritrovano a non poter richiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana a causa dell'assenza, ad esempio, del permesso di soggiorno dei genitori, per alcuni degli anni da documentare, o perché non risultano essere stati iscritti al registro dei residenti nel comune in cui sono domiciliati e vivono. Di conseguenza, le vaccinazioni effettuate nei primi anni di vita, la frequenza scolastica primaria e secondaria ad esempio, diventeranno un valido strumento di dimostrazione del soggiorno continuativo sul territorio.

L'articolo 33 prosegue stabilendo un altro ed importante principio: "*Gli ufficiali di stato civile sono tenuti al compimento del 18° anno di età a comunicare all'interessato, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare il diritto quale all'articolo 4 comma 2 della legge 91 del 92, entro il compimento del 18° anno di età. In mancanza il diritto può essere esercitato anche oltre tale data*". Secondo la legge 92, la richiesta di acquisto della cittadinanza va presentata inderogabilmente, una volta compiuta la maggiore età, entro il compimento del 19° anno di età. La mancanza di conoscenza del diritto ha comportato in molti casi, il decadimento dallo stesso. L'obbligo da parte dell'amministrazione di effettuare la comunicazione dovrebbe limitare i casi .

I dati dell'asilo in Europa

Nel 2012 sono stati 331.975 i richiedenti asilo presenti nei Paesi dell' Unione Europea, in aumento rispetto ai 302.000 del 2011. Il 70% delle domande sono state presentate in Germania (77.500), Francia (60.600), Svezia (43.900), Gran Bretagna (28.200) e Belgio (28.100). L' Italia è al 6° posto con 15.715.

Emersione del lavoro irregolare 2012: novità importanti per i lavoratori stranieri

La procedura di emersione del lavoro irregolare ha avuto inizio il 15 settembre ed è terminata il 15 ottobre 2012

Il Decreto legge n. 76 del 28 giugno 2013, primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) ed altre misure finanziarie, consente il **rilascio del pds per attesa occupazione** ai lavoratori stranieri, parte del procedimento di emersione 2012, ai quali non sarebbe altrimenti possibile rilasciare il pds per lavoro subordinato. Si tratta, in particolare, di quei casi in cui le ragioni dell'impedimento sono legate a cause imputabili al datore di lavoro (ad es. assenza alla firma del contratto, non ammissibilità del datore di lavoro alle procedure di emersione e flussi, etc) . Il lavoratore potrà vedersi rilasciare un pds per attesa occupazione una volta dimostrato il pagamento delle imposte richieste per l'avviamento della procedura nonché la presenza sul territorio a far data dal 31 dicembre 2011. Lo stesso art. 9 comma 10 del DL 76, prosegue sciogliendo un altro nodo critico della procedura di emersione del 2012 ma anche di quelle precedenti. Il pds per attesa occupazione infatti potrà essere rilasciato anche nel caso in cui il rapporto di lavoro cessi prima della definizione della procedura. Questa facoltà era già concessa ma solo in caso di decesso del datore di lavoro. Analogamente potrà essere rilasciato un pds per lavoro subordinato quando il rapporto di lavoro cessa prima della definizione della procedura ed il lavoratore ha la possibilità di instaurare un nuovo rapporto lavorativo con un altro datore di lavoro.

Aumento imposta di bollo per le richieste di rilascio - rinnovo soggiorno ed altre procedure

Con la Circolare del Ministero dell'Interno del 27 giugno 2013, viene comunicato quanto stabilito nella legge di conversione del decreto 43/2013, ovvero **l'aumento dell'imposta fissa di bollo da 14,62 a 16 euro**. Il motivo dell'aumento è dovuto alla necessità di finanziare la ricostruzione dell'Abruzzo dopo il terremoto del 2009. La marca da 14,62 è richiesta nella maggior parte dei procedimenti che riguardano la vita amministrativa dello straniero in Italia: rinnovo del pds prima rilascio, ricongiungimento familiare e flussi. Da questo mese quindi, la marca da pagare sarà di 16,00 euro.