

Zoc Informa

03 aprile 2014

La protezione internazionale: nuove norme per rifugiati e titolari di protezione sussidiaria

In questo numero

- 1 La protezione internazionale: nuove norme per i rifugiati e i titolari di protezione sussidiaria.
- 4 Il rilascio del pds per soggiornanti di lungo periodo viene esteso ai titolari di protezione internazionale.
- 5 La conversione del permesso di soggiorno: da stagionale a lavoro subordinato ordinario.
- 6 La tutela delle vittime di violenza domestica.

Con l'attuazione della **Direttiva 2011/95/UE** recante norme **sull'attribuzione, a cittadini non UE o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, di uno status uniforme per i rifugiati o per i beneficiari della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta**, il Decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18 entrato in vigore il 22 marzo u.s. ha modificato il testo del Decreto Legislativo 19 novembre 2007 n. 251 (cd. *decreto qualifiche*) nonché, e di conseguenza, le disposizioni in materia di ricongiungimento familiare previste nel Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286, ovvero il Testo unico in materia di immigrazione vigente in Italia. La Direttiva costituisce un passaggio importante del percorso che l'Unione Europea ed i suoi Stati Membri stanno compiendo da diversi anni, verso la **ricerca e la definizione di status e procedure di protezione uniformi tra loro**. La materia del diritto d'asilo in Italia è regolamentata da diversi testi normativi: *in primis* la Costituzione con l'articolo 10 comma 3, per molti un testo che rimane incompiuto ed inattuato; la legge 24 luglio 1954 n. 722, di ratifica della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, relativa allo statuto dei rifugiati; il decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, (la cd. legge Martelli modificato dalla legge 189/02, la cd. Legge Bossi Fini); il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 (cd *decreto accoglienza*); il già citato Dlgs 251/07 (cd *decreto qualifiche*) nonché il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (cd *decreto procedure*); ed infine lo stesso e già citato TUI, ovvero il D.lgs, 286/98. Un insieme di testi collegati e "comunicanti" tra loro attraverso i quali si cerca di dare attuazione ai principi di riconoscimento e tutela della posizione giuridica dei beneficiari di status di protezione. La Direttiva 95 del 2011, attuata con il Dlgs 18/14, si muove verso questa direzione. Tra le modifiche introdotte al decreto qualifiche si riportano le seguenti:

La protezione internazionale è costituita dagli status di rifugiato e di protetto sussidiario.

Direttiva UE qualifiche

- a. **Definizione di "beneficiario di protezione internazionale"**. La protezione internazionale è l'insieme dei due status di rifugiato di protetto sussidiario. La decisione di uniformare il più possibile i due status porta inevitabilmente ad introdurre la definizione più generale di beneficiario di protezione internazionale intendendo il cittadino straniero titolare di uno dei due status sopra menzionati.
- b. Nel valutare l'**attendibilità del richiedente protezione internazionale minore**, la Commissione esaminatrice dovrà tenere conto anche del suo grado di maturità e di sviluppo personale.

Come si richiede la protezione internazionale in Italia?

La domanda di protezione internazionale deve essere presentata personalmente dal richiedente presso l'ufficio di polizia di frontiera al momento dell'ingresso nel territorio nazionale o presso l'ufficio della questura competente in base al luogo di dimora del richiedente.

- c. Una tutela maggiore quando si parla di **valutazione dei soggetti che offrono protezione nel Paese di origine del richiedente protezione**. I partiti o le organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del territorio, permangono tra i soggetti che avrebbero potuto offrire protezione al richiedente protezione ma il Dlgs 18/14 specifica che la Commissione esaminatrice dovrà valutare che queste organizzazioni avessero realmente avuto la volontà e la capacità di offrire protezione in maniera effettiva e non temporanea.
- d. **Gli atti di persecuzione**. Tra le forme di persecuzione compiute verso il rifugiato, vengono comprese *le azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie che comportano gravi violazioni di diritti umani fondamentali in conseguenza del rifiuto di prestare servizio militare per motivi di natura morale, religiosa, politica o di appartenenza etnica o nazionale*".
- e. **L'identità di genere**. gli atti di persecuzione o la mancanza di protezione contro tali atti devono essere riconducibili ai motivi specificatamente indicati nella Convenzione di Ginevra. Tra questi si indica anche **l'appartenenza ad un particolare gruppo sociale**. Con le modifiche normative, ai fini della determinazione dell'appartenenza a un determinato gruppo sociale o dell'individuazione delle caratteristiche proprie di tale gruppo, si dovrà tenere conto *"delle considerazioni di genere, compresa l'identità di genere"*, intendendo, evidentemente, i casi di quanti si percepiscono e quindi si identificano come uomo, donna, o in qualcosa di diverso da queste due polarità.
- f. **Le categorie di soggetti vulnerabili**. Nella valutazione delle condizioni di quanti richiedono protezione, sono titolari di protezione e ricevono assistenza, occorre valutare anche l'appartenenza a categorie definite vulnerabili. A queste (i minori, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale), vengono integrate le categorie dei **minori non accompagnati, le vittime della tratta di esseri umani, le persone con disturbi psichici, prendendo in considerazione, con carattere di priorità, il superiore interesse del minore**.
- g. **L'assistenza sanitaria per le persone con disturbi psichici**. E' prevista l'adozione di **linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria** che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, compresi eventuali programmi di formazione e aggiornamento specifici rivolti al personale sanitario. La realizzazione delle linee guida e del loro contenuto però si potrà realizzare con risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente poiché non sono

non sono previsti capitoli di spesa nuovi a seguito dell'entrata in vigore del testo e delle sue modifiche.

- h. **Il riconoscimento delle qualifiche professionali, dei diplomi, dei certificati e di altri titoli conseguiti all'estero dai titolari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria.** Secondo il testo legislativo laddove il protetto internazionale dimostri di non poter acquisire la suddetta certificazione, le amministrazioni competenti potranno/dovranno individuare sistemi appropriati di valutazione, convalida e accreditamento che consentono il riconoscimento dei titoli ai sensi dell'articolo 49 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, anche in assenza di certificazione da parte dello Stato in cui è stato ottenuto il titolo.
- i. **Durata del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria.** Il permesso di soggiorno rilasciato per protezione sussidiaria avrà una durata di 5 anni, come il pds rilasciato per il titolare di status di rifugiato e non più di 3 anni.
- j. **Il ricongiungimento del protetto sussidiario.** Contrariamente alla precedente legislazione, il protetto sussidiario potrà effettuare il ricongiungimento familiare con il propri familiari alle stesse condizioni del rifugiato e quindi non dovrà dimostrare il possesso dei requisiti abitativi ed economici previsti invece per il migrante in possesso di pds per motivi di lavoro etc.
- k. **Le misure di integrazione dei beneficiari di protezione.** Per favorire la promozione delle iniziative necessarie a superare la condizione di svantaggio determinata dalla perdita della protezione del Paese di origine e a rimuovere gli ostacoli che di fatto ne impediscono la piena integrazione, è previsto un **Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione** con l'obiettivo di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o titolari di protezione internazionale. Il tavolo dovrà predisporre, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un **Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale**, con particolare riguardo all'inserimento socio-lavorativo, anche promuovendo specifici programmi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, all'accesso all'assistenza sanitaria e sociale, all'alloggio, alla formazione linguistica e all'istruzione nonché al contrasto delle discriminazioni. Il Tavolo è composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle Regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di cui alla presente disposizione, con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante, della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o altri soggetti interessati. Non sono previste risorse economiche per il tavolo tantomeno per la realizzazione del Piano nazionale.

Il rilascio del pds CE per soggiornanti di lungo periodo viene esteso ai titolari di protezione

Il **Decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12** di Attuazione della **direttiva 2011/51/UE**, che modifica la **direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale**, estende il rilascio del pds di lungo periodo (già carta di soggiorno) anche ai cittadini stranieri titolari di status di protezione internazionale.

Per il migrante "economico" il pds di lungo periodo consente un soggiorno indeterminato e favorisce il soggiorno nei territori degli altri Stati membri nel rispetto della legislazione vigente. Per il migrante titolare di protezione internazionale, già titolare di diritti maggiori rispetto allo straniero titolare di pds a tempo determinato, di fatto, il rilascio del pds di lungo periodo favorisce proprio la possibilità di migrare verso altri Paesi membri dell'UE per stabilirsi e soggiornare regolarmente, cosa altrimenti impossibile fino alla data di entrata in vigore del nuovo testo legislativo.

Ai fini del rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo, il titolare di status di protezione (rifugiato e protetto sussidiario) ed i suoi familiari saranno agevolati nella verifica dei requisiti altrimenti richiesti al migrante soggiornante in Italia ad altro titolo: **dovranno aver soggiornato almeno 5 anni nel TNI; non dovranno produrre la documentazione relativa all'idoneità dell'alloggio**, ferma restando la necessità di indicare un luogo di residenza; **sarà richiesta la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale**. In questo caso, per quanti si trovano nelle condizioni di vulnerabilità di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 (ovvero i minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale), la disponibilità di un alloggio concesso a titolo gratuito, a fini assistenziali o caritatevoli, da parte di enti pubblici o privati riconosciuti, concorre alla determinazione del reddito nella misura del quindici per cento del relativo importo.

Il calcolo del periodo di soggiorno necessario per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo è effettuato **a partire dalla data di presentazione della domanda di protezione internazionale** in base alla quale la protezione internazionale è stata riconosciuta.

Non è richiesto il superamento del test di lingua italiana.

Per essere distinto dal medesimo titolo di soggiorno rilasciato ai migranti non titolari di protezione il permesso di soggiorno UE di lungo periodo rilasciato allo straniero titolare di protezione internazionale presenterà, nella rubrica "annotazioni", la dicitura "*protezione internazionale riconosciuta dall'Italia il...*", con la data di riconoscimento dello status.

Cos'è il pds CE per soggiornanti di lungo periodo?

Il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo autorizza il soggiorno sul TNI a tempo indeterminato.

Lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per sé e per i familiari.
Il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è subordinato al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana.

Il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo può essere rifiutato o revocato. Nei casi di cessazione allo straniero potrà essere rilasciato un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, aggiornato con la cancellazione dell'annotazione dello status oppure un permesso di soggiorno ad altro titolo in presenza dei requisiti previsti dal TUI.

La conversione del permesso di soggiorno: da stagionale a lavoro subordinato ordinario

Con la **Circolare congiunta n. 6732 del 5 novembre 2013**, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Ministero dell'interno, interpretando l'articolo 24 del TUI 286/98 **dichiarano formalmente la possibilità di richiedere ed ottenere la conversione del permesso di soggiorno stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato**. Secondo quanto viene illustrato nella Circolare congiunta, la "rivoluzionaria" interpretazione e statuizione è la conseguenza di un'ampia giurisprudenza in merito che, negli ultimi anni, interpretando in modo estensivo il comma 4 dell'art. 24 del TUI, ha ritenuto illegittimi i provvedimenti di rigetto delle istanze di conversione, riconoscendo ai lavoratori stagionali il diritto di richiedere ed ottenere la conversione previa verifica di alcuni requisiti ed in ogni caso senza che il lavoratore faccia rientro nel proprio Paese e nuovamente reingresso in Italia con apposito visto.

Il comma in questione recita quanto segue: *"Il lavoratore stagionale, ove abbia rispettato le condizioni indicate nel permesso di soggiorno e sia rientrato nello Stato di provenienza alla scadenza del medesimo, ha diritto di precedenza per il rientro in Italia nell'anno successivo per ragioni di lavoro stagionale, rispetto ai cittadini del suo stesso paese che non abbiano mai fatto regolare ingresso in Italia per motivi di lavoro. Può, inoltre, convertire il permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato, qualora se ne verifichino le condizioni."*

Secondo la consolidata giurisprudenza la prima parte del comma 4, **nello stabilire la necessità che lo straniero faccia ritorno nel Paese di origine per richiedere ed ottenere l'anno successivo il permesso di soggiorno, si riferisce esclusivamente alla procedura relativa al lavoratore stagionale che voglia richiedere ed ottenere anche l'anno successivo il medesimo documento di soggiorno**. La conversione del pds in motivi di lavoro subordinato non stagionale, invece, può essere richiesta, secondo l'ultimo periodo del comma 4, *"qualora se ne verifichino le condizioni"*.

L'avvocatura dello Stato, interpellata a riguardo dal Ministero dell'Interno, ha aderito all'interpretazione giurisprudenziale, specificando che la previsione di conversione contenuta nel comma 4 deve essere letta in combinato disposto con l'art. 5, comma 5 TUI, secondo cui **occorre verificare che non siano "sopraggiunti nuovi elementi che ne consentano il rilascio", e quindi la conversione. La costituzione di un nuovo rapporto di lavoro che consente, quindi, la conversione anche in assenza del requisito del preventivo rientro del lavoratore stagionale nel Paese di origine, secondo la Circolare, è un elemento nuovo e sopraggiunto che può consentire l'autorizzazione alla conversione.**

Ne consegue che, nei casi di domanda di conversione del permesso di soggiorno da lavoro stagionale in lavoro subordinato, **“non debba essere accertato l'avvenuto rientro del lavoratore stagionale nel Paese di origine e l'ottenimento del secondo visto di ingresso in Italia per la medesima tipologia di attività lavorativa, ma possa essere consentita direttamente la conversione del primo permesso di soggiorno”**.

Rispetto ai requisiti richiesti occorrerà che le Direzioni Territoriali del lavoro (DTL) e gli Sportelli Unici verifichino **la sussistenza dei requisiti altrimenti richiesti per l'assunzione nell'ambito delle quote di ingresso per lavoro subordinato non stagionale (reddito datore di lavoro, alloggio, durata rapporto lavorativo, mancanza di motivi ostativi, etc), nonché, inoltre, l'effettiva assunzione in occasione del primo ingresso per lavoro stagionale**. Una volta verificati i requisiti il permesso potrà essere convertito e lo straniero potrà soggiornare sul territorio nazionale con un nuovo pds.

La tutela delle vittime di violenza domestica

Con la **legge 15 ottobre 2013, n. 119** di conversione, con modificazioni, del **decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93**, recante **disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province**, il TUI viene rafforzato nella parte relativa alle tutele delle categorie vulnerabili, ed in particolare di quanti e quante sono vittime di **violenza domestica**. La legge introduce *ex novo* il testo dell'articolo 18 bis (riportato a fianco in versione integrale), la cui previsione è quella di **rilasciare un permesso di soggiorno ex art. 5 comma 6 TUI** (pds umanitario), al fine di consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza stessa. Una condizione che può essere rilevata sia durante indagini e operazioni di polizia specifiche sia nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza.

La **Legge 27 giugno 2013, n. 77**, di **“Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011”**, pubblicata sulla gazzetta Ufficiale del 1° luglio 2013, segna il passaggio focale poiché, riconoscendo piena attuazione alla Convenzione contro la violenza domestica, a cui l'Italia aveva peraltro aderito il 27 settembre 2012, consente l'applicazione delle misure previste per la tutela e la salvaguardia delle vittime. **In particolare l'art. 59 della Convenzione prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime della violenza domestica e l'articolo 18 bis, così come formulato, ne diviene forma di attuazione.**

Che cos' è la violenza domestica?

L'articolo 3 della Convenzione dell'11 maggio 2011 indica con l'espressione **“violenza domestica”** **“tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima”**, definizione che viene ripresa integralmente dall'articolo 18 bis.

La procedura prevista dalle nuove disposizioni riconduce quindi all'iniziativa della questura o del Procuratore competente, l'autorizzazione al rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari alla vittima di violenza che sia concretamente ed attualmente in pericolo, sia come conseguenza della scelta di sottrarsi alla violenza, sia perché ha rilasciato dichiarazioni nel corso delle indagini o di un processo.