

Lo status di rifugiato - profili generali

Autore: Gelmi Niccolò

In: Diritto amministrativo

Introduzione

Vorrei incominciare ponendo questa domanda: come possiamo definire rifugiato? La risposta ce la fornisce la Convenzione di Ginevra del 1951, Convenzione sullo statuto dei rifugiati, che all'art. 1 considera rifugiato: "[...] chiunque sia stato considerato come rifugiato in applicazione degli accordi del 12 maggio 1926 e del 30 giugno 1928, oppure in applicazione delle convenzioni del 28 ottobre 1933 e del 10 febbraio 1938 e del protocollo del 14 settembre 1939, o infine in applicazione della Costituzione dell'Organizzazione internazionale per i rifugiati; [...] a chiunque, per causa di avvenimenti anteriori al 1° gennaio 1951 e nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e non può o, per tale timore, non vuole domandare la protezione di detto Stato; oppure a chiunque, essendo apolide e trovandosi fuori del suo Stato di domicilio in seguito a tali avvenimenti, non può o, per il timore sopra indicato, non vuole ritornarvi."¹

Dalla lettura dell'articolo in questione s'evince, dunque, che è rifugiato chi ha un fondato timore di poter essere vittima di persecuzione in caso di rimpatrio.

¹ Per l'intero testo della Convenzione di Ginevra del 1951 si rinvia al seguente sito:

https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf

Bisogna segnalare che l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati ha elaborato delle linee-guida, per detta materia, nell'UNHCR Handbook - Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato, il quale nella premessa si ricollega a quanto detto sopra: "Lo status di rifugiato è universalmente regolato dalla Convenzione del 1951 e dal protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati[...]"; strettamente collegato al primo punto della premessa è il paragrafo 28 della prima parte che afferma: "Una persona è un <refugiato> ai sensi della Convenzione del 1951 quando soddisfa i criteri enunciati nella definizione[...] la determinazione dello status di rifugiato non ha l'effetto di conferire la qualità di rifugiato: essa constata l'esistenza di detta qualità."²

Dalla lettura del manuale si capisce come lo status di rifugiato non è una condizione campata per aria, ma è un qualcosa che va oltre: è una qualità sussistente quando una persona è vittima di persecuzioni nel proprio Stato d'appartenenza perché ha un credo, un pensiero e una visione diversa da quella imposta; perciò la Convenzioni di Ginevra unita con l'UNHCR Handbook hanno l'obbiettivo di rendere chiara la visione dello status di rifugiato.

Quali sono, dunque, i presupposti affinché sia riconosciuto lo status di rifugiato? Analizziamoli insieme nel capitolo che segue.

² Per gli articoli dell'UNHCR Handbook sopra enunciati, si rinvia al seguente sito:
<http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/unhcr.manuale.sulle.procedure.e.i.criteri.per.la.determinazione.dello.status.di.rifugiato.pdf>

Presupposti per il riconoscimento

Leggendo nuovamente l'art.1 della Convenzione di Ginevra emerge il primo dei due requisiti per il riconoscimento della qualità di rifugiato: il timore fondato.

Il timore deve avere due componenti indispensabili: la componente soggettiva ed oggettiva; la prima consiste nel timore psicologico degli atti persecutori, la seconda, invece, è intesa come attendibilità di detti atti.

Ne consegue che le due componenti devono essere necessariamente connessi, ovvero collegati l'uno all'altro, infatti autorevole dottrina ritiene che: “[...] l'elemento oggettivo, costituito dal ricorrere di determinate circostanze esterne, senza le quali non sussisterebbe neppure lo stato mentale del timore.”³

Sorge spontanea una domanda: questo sentimento di tensione, timore è rivolto verso atti persecutori futuri?

Questa preoccupazione è per sua natura rivolta verso il futuro, poiché una persona potrebbe essere riuscita a sottrarsi dalle oppressioni poste in essere dall'agente persecutore ma ha un fondato timore di poterle subire nel futuro se l'agente colpirà, costantemente, determinate categorie di individui; ciò non toglie che aver subito in passato atti persecutori può contribuire a rendere fondato il timore di subirne altri nel futuro e, a riguardo, nell'art. 3, comma IV del D. Lgs. 251/2007: attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, che afferma: “Il fatto che il richiedente abbia già subito persecuzioni o danni gravi o minacce dirette di persecuzione o danni costituisce un serio indizio della

fondatezza del timore del richiedente di subire persecuzioni o del rischio effettivo di subire danni gravi, salvo che si individuino elementi o motivi per ritenere che le persecuzioni o i danni gravi non si ripeteranno[...]"⁴

³ L. D'ASCIA, *Diritto degli stranieri e immigrazione : percorsi giurisprudenziali*, Giuffrè, 2009, p. 254;

⁴ Per l'intero testo del decreto legislativo si rinvia al seguente sito:
http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto;jsessionid=Y2v5HkWiZ-PNji9yMR2ViQ_.na2-prd-norm?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-01-04&atto.codiceRedazionale=007G0259.

Occorre, però, valutare se il timore espresso dal richiedente sia effettivamente concreto e a tal riguardo l'art. 3, comma III, lett. c) del D. Lgs. 251/2007 stabilisce un esame: "[...] 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."⁵

Il secondo criterio è la persecuzione, che ad avviso di autorevole dottrina⁶ è strettamente collegato al timore, ma la Convenzione di Ginevra non fornisce una definizione specifica di persecuzione, perciò è opportuno operare una lettura combinata dell'art. 1, n. 2 e gli artt. 31, comma I e 33 della Convenzione.

Prima di accostare i due articoli, vorrei illustrarvi gli artt. sopra richiamati: per il primo articolo ne abbiamo parlato sopra; per il secondo, rubricato rifugiati in situazione irregolare nel Paese di accoglienza, afferma: "Gli Stati Contraenti non prenderanno sanzioni penali, a motivo della loro entrata o del loro soggiorno illegali, contro i rifugiati che giungono direttamente da un territorio in cui la loro vita o la loro libertà erano minacciate nel senso dell'articolo 1, per quanto si presentino senza indugio alle autorità e giustificino con motivi validi la loro entrata o il loro soggiorno irregolari"; per il terzo, divieto d'espulsione e di rinvio al confine, stabilisce: "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche."⁷

⁵ Si veda nota n. 4;

⁶ Cfr. L. D'ASCIA, *op. cit.*, p. 254;

⁷ Vedi nota n. 1.

Si stabilisce, dunque, che nel concetto di persecuzione devono rientrare le minacce alla vita, alla libertà e

ai diritti umani.

Nel nostro ordinamento il concetto di persecuzione è approfondito nell'art. 7 del D. Lgs. 251/2007 che asserisce: "1. Ai fini della valutazione del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione, ai sensi dell'articolo 1 A della Convenzione di Ginevra, devono alternativamente:

1. a) essere sufficientemente gravi, per loro natura o frequenza, da rappresentare una

violazione grave dei diritti umani fondamentali, in particolare dei diritti per cui qualsiasi

deroga è esclusa, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, della Convenzione sui diritti

dell'Uomo;

1. b) costituire la somma di diverse misure, tra cui violazioni dei diritti umani, il cui impatto sia

sufficientemente grave da esercitare sulla persona un effetto analogo a quello di cui alla

lettera a).

2. Gli atti di persecuzione di cui al comma 1 possono, tra l'altro, assumere la forma di:

3. a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale;

4. b) provvedimenti legislativi, amministrativi, di polizia o giudiziari, discriminatori per loro

stessa natura o attuati in modo discriminatorio;

1. c) azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie;

2. d) rifiuto di accesso ai mezzi di tutela giuridici e conseguente sanzione sproporzionata o

discriminatoria;

1. 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'articolo 10, comma 2;

1. f) atti specificamente diretti contro un genere sessuale o contro l'infanzia.”⁸

⁸ Vedi nota n. 7. anche per i successivi richiami al D. Lgs 251/2007.

L'articolo in questione può essere, dunque, diviso in due parti: una parte generale nella quale si fornisce una definizione complessiva di atti persecutori e una parte seconda che possiamo denominarla parte esemplificativa, poiché fornisce una serie di esempi rilevanti per comprendere detti atti.

Analizziamo insieme i casi esemplificativi: la persecuzione come violazione grave di diritti umani: si tratta di tutti quei diritti umani la cui lesione può configurare una persecuzione, per es.: diritto alla vita, protezione contro la riduzione in schiavitù o servitù, ecc.; persecuzione come pluralità di atti con analogo effetto lesivo sulla persona: in presenza di più atti oppressivi bisogna valutare globalmente le relazioni che gli effetti di questi atti producono sulla persona offesa; conseguenze del rifiuto di prestare servizio militare se comporta commissione di crimini: si tratta di crimini contro la pace, contro l'umanità o di reati gravi; azioni giudiziarie o sanzioni penali sproporzionate o discriminatorie e rifiuto di accesso a mezzi di tutela: si tratta di azioni che potrebbero risultare persecutive quando sono tali da incidere in modo negativo sui diritti fondamentali della persona; per ultima, la violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale, atti contro un genere o contro l'infanzia: possono essere inquadrati nelle pratiche di matrimonio forzato, mutilazione genitale, reclutamento dei bambini soldato, ecc.

Inquadrato l'oggetto della condotta degli atti persecutori è necessario identificare il soggetto che pone in essere detti atti.

Nella maggior parte dei casi l'agente persecutore è identificato nello Stato, cioè l'agente può essere un soggetto ovvero un organo che è investito dal diritto interno ed esercita uno dei poteri dello Stato.

Comunque è possibile che l'agente possa essere un'altra categoria, ad es.: una comunità o una famiglia.

In materia di agenti persecutori possiamo fare rinvio agli artt. 5 e 6 del D. Lgs. 251/2007: il primo,

rubricato responsabili della persecuzione o del danno, recita: "1. Ai fini della valutazione della domanda di protezione internazionale, i responsabili della persecuzione o del danno grave sono:

1. lo Stato;
2. i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio;
3. 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'articolo 6, comma 2, contro persecuzioni o danni gravi."; il secondo, soggetti che

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

1. dello Stato;
2. dei partiti o organizzazioni, comprese le organizzazioni internazionali, che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio.
3. 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.[...]"⁹

Riprendendo le fila del discorso, dopo aver affrontato i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato e l'agente persecutore, ora dobbiamo comprendere i motivi della persecuzione.

Quali sono questi motivi?

La risposta ce la fornisce da un lato la Convenzione di Ginevra all'art. 1, n. 2, dall'altro, invece, l'art. 8, comma I del D. Lgs. 251/2007, che asserisce: "1. Al fine del riconoscimento dello status di rifugiato, gli atti di persecuzione di cui all'articolo 7 devono essere riconducibili ai motivi, di seguito definiti:

1. a) "razza": si riferisce, in particolare, a considerazioni inerenti al colore della pelle, alla discendenza o all'appartenenza ad un determinato gruppo etnico;
2. b) "religione": include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o

l'astensione da, riti di culto celebrati 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 prescritte;

3. c) "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;
4. d) "particolare 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, ovvero quello che possiede un'identità distinta nel Paese di origine, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante. In funzione della situazione nel Paese d'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;
5. e) "opinione politica": si riferisce, in particolare, alla professione di un'opinione, un pensiero o una convinzione su una questione inerente ai potenziali persecutori di cui all'articolo 5 e alle loro politiche o ai loro metodi, indipendentemente dal fatto che il richiedente abbia tradotto tale opinione, pensiero o convinzione in atti concreti.
6. Nell'esaminare se un richiedente abbia un timore fondato di essere perseguitato, è irrilevante che il richiedente possieda effettivamente le caratteristiche razziali, religiose, nazionali, sociali o politiche che provocano gli atti di persecuzione, purché una siffatta caratteristica gli venga attribuita dall'autore delle persecuzioni."

Il primo dei motivi per cui un'agente pone in essere un atto persecutorio è per motivi razziali, cioè in base al colore della pelle o in base al luogo d'origine; il seguente è la religione, in cui la persecuzione può avere un duplice bersaglio: da un lato la libertà religiosa pura, cioè il divieto di specifici culti, dall'altro, invece, un trattamento diversificato tra coloro che hanno una religione diversa da quella maggioritaria all'interno di un determinato Stato; la nazionalità, intesa sia come cittadinanza di uno Stato sia il luogo di appartenenza; l'adesione a un particolare gruppo sociale, spiegata magistralmente dall'articolo del Decreto Legislativo e per ultimo le opinioni politiche, intesa come qualsiasi pensiero o credo verso una determinata materia o ideologia pubblica.

E' rifugiato chi scappa da un matrimonio combinato?

La risposta a questa domanda ce la fornisce la Suprema Corte di Cassazione con la sentenza n. 28152/2017.

Una donna nigeriana era fuggita dal suo Paese nativo perché, secondo le usanze del Paese, dopo la morte di suo marito avrebbe dovuto sposare il cognato che, dopo il rifiuto, incominciò a perseguirla.

Venuta in Italia, la Commissione territoriale aveva negato il riconoscimento della protezione sussidiaria e la Corte d'Appello aveva confermato detta decisione, ma la Cassazione ha ribaltato il provvedimento concedendo lo status di rifugiato.

Secondo la visione della Suprema Corte: gli atti di violenza contro le donne sono uno dei tanti segnali che possono ricondurre alla realizzazione dei presupposti del riconoscimento dello status di rifugiato.

In virtù del fatto che la donna aveva subito gravi conseguenze per essersi opposta al matrimonio con suo cognato, così da realizzarsi il presupposto del fondato timore di persecuzioni nel Paese nativo.

I responsabili della persecuzione erano soggetti privati ma, di fatto, le Autorità nigeriane non hanno fornito alcuna protezione alla donna, lasciandola in balia degli atti persecutori realizzati dal cognato.

“Non c'è dubbio[...]l'odierna ricorrente sia stata vittima di una persecuzione personale e diretta per l'appartenenza a un gruppo sociale (ovvero in quanto donna), nella forma di <atti specificatamente diretti contro un genere sessuale> (art. 7, comma secondo, lett. f D. Lgs. 251/2007.”⁹

⁹ Per l'intero testo della sentenza si rinvia al seguente sito:

<http://www.dirittifondamentali.it/media/2207/cass-civ-n-28152-2017.pdf>.

BIBLIOGRAFIA

2009. D'ASCIA, Diritto degli stranieri e immigrazione: percorsi giurisprudenziali, Giuffrè, 2009.

SITOGRAFIA

https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione_Ginevra_1951.pdf: testo della Convenzione

di Ginevra;

[http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/unhcr.manuale.sulle.procedure.e.i.criteri.per.la.determinazione.dello.s
tatus.di.rifugiato.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/unhcr.manuale.sulle.procedure.e.i.criteri.per.la.determinazione.dello.status.di.rifugiato.pdf): testo del UNHCR Handbook;

[http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto;jsessionid=Y2v5HkWiZ-PNji9yMR2ViQ__.na2-prd-norm?
atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-01-04&atto.codiceRedazionale=007G0259](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto;jsessionid=Y2v5HkWiZ-PNji9yMR2ViQ__.na2-prd-norm?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-01-04&atto.codiceRedazionale=007G0259): testo del D. Lgs.
251/2007.

GIURISPRUDENZA CITATA

Corte di Cassazione, sent. n. 28152/2017 del 24/11/2017.

<https://www.diritto.it/lo-status-rifugiato-profilo-general/>