



Gruppo Straniamenti

Ciclo di Seminari

Giornata di formazione

L'accoglienza, quella vera

Seminario di Giuseppe Faso e Sergio Bontempelli

Parte Seconda

Sergio Bontempelli

Aprile 2024

Parte seconda

L'asilo, un diritto

Perché l'attacco al diritto di asilo
compromette anche la qualità dell'accoglienza

Profughi: non solo guerre (1)



- Spesso, nelle dichiarazioni dei politici o nei dibattiti tv i rifugiati vengono definiti come coloro **che fuggono dalla guerra**
- Secondo questa tesi, ad esempio, **sarebbero “veri profughi” i siriani o gli ucraini, ma non i nigeriani o i cittadini del Mali...**

Profughi: non solo guerre (2)



- In realtà, nel diritto internazionale **lo status di rifugiato non è legato esclusivamente alla guerra, ma a tutte le situazioni che comportano violazioni di diritti umani**
- Si può essere rifugiati, dunque, anche senza fuggire da un conflitto

Cfr. Sergio Bontempelli, *Addio Ginevra Bella*, articolo dal sito di A-dif (Associazione Diritti e Frontiere), 18 Gennaio 2016, <https://www.a-dif.org/2016/01/18/addio-ginevra-bella/>

Il diritto di asilo in Italia (1)

- **Status di rifugiato.** Si considera rifugiato «**chiunque**, (...) 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 **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»

Convenzione di Ginevra sullo Status dei Rifugiati, art. 1

Il diritto di asilo in Italia (2)

- **Asilo costituzionale.** «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»

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 10 comma 3

Due forme di protezione



- L'UE ha creato due status: **l'asilo politico**, riservato a chi ha un fondato timore di persecuzione, e la **protezione sussidiaria**, rivolta a chi – pur non temendo persecuzioni vere e proprie – **fugge da situazioni di guerra e violenza generalizzata**

Cosa significa “protezione”



- Ai rifugiati, così come ai beneficiari della “sussidiaria”, l’Europa garantisce **protezione** appunto, cioè la possibilità di rimanere sul territorio, l’ottenimento di un permesso di soggiorno, e l’accesso ad alcune misure di assistenza e di accoglienza

L'idea di protezione “sussidiaria”



- Che cos'è dunque la protezione **“sussidiaria”**?
- Chi ne ha diritto?

La protezione sussidiaria

- Ha diritto alla protezione sussidiaria lo straniero che «non possiede i requisiti per essere riconosciuto rifugiato, ma nei cui confronti sussistono **fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine (...), correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno (...)**, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese»

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, art. 2, comma 1 lettera f

Il danno grave

- «Sono considerati danni gravi:
 - a) la condanna o l'esecuzione della **pena di morte**; o
 - b) **la tortura** o altra forma di pena **o trattamento inumano o degradante** ai danni del richiedente nel suo paese di origine; o
 - c) la **minaccia grave e individuale** alla vita o alla persona di un civile **derivante dalla violenza indiscriminata** in situazioni di **conflitto armato** interno o internazionale»

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, art. 15

L'asilo, un diritto soggettivo

- E' importante comprendere che nell'ordinamento italiano l'asilo è un **diritto soggettivo**, e non un semplice **interesse legittimo**

Il **diritto soggettivo**

- Nel linguaggio giuridico, con il termine **“diritto soggettivo”** si intende «quella posizione giuridica soggettiva di vantaggio che l’ordinamento giuridico conferisce ad un soggetto, riconoscendogli (...) la tutela degli interessi (...) in modo **pieno ed immediato**».

L'interesse legittimo

- L'“**interesse legittimo**” si ha invece quando il diritto di una persona o di un soggetto «**cede di fronte all'interesse pubblico** (...). [Quando l'azione dello Stato o della Pubblica Amministrazione] ha avuto luogo **in nome dell'interesse pubblico**, il privato deve cedere»

Un esempio di **interesse legittimo**



- Quello dei costruttori e delle aziende edili è il tipico esempio di **interesse legittimo**
- Le aziende edili possono costruire sul territorio, ma i Comuni possono limitare la loro possibilità di edificare: la tutela dell'ambiente, la preservazione del patrimonio storico urbano, ed altri **rilevanti interessi pubblici** prevalgono sull'interesse del costruttore ad edificare nuovi alloggi

Semplificando un po' ...

- Il **“diritto soggettivo”** è un diritto pieno ed immediato, che il soggetto può sempre far valere contro privati e amministrazioni pubbliche
- L’**“interesse legittimo”** è una posizione giuridica che può essere fatta valere, ma che deve comunque cedere di fronte all’interesse della collettività (interesse pubblico)

Ius Migrandi?



- Nei sistemi giuridici occidentali, **l'immigrazione non è considerata un diritto**
- Ciò non significa che migrare in un altro paese sia vietato in assoluto
- Significa però che **gli Stati sono legittimati ad imporre limitazioni e barriere alla mobilità delle persone lungo le frontiere, in nome dell'interesse pubblico**

L'asilo, un **diritto soggettivo**



- Se emigrare in Italia – per esempio per motivi di lavoro – è considerato un **interesse legittimo**, chiedere **asilo** al nostro paese è invece **un vero e proprio diritto soggettivo**, garantito (almeno in teoria) a tutti coloro che fuggono dalle persecuzioni e dalle discriminazioni subite nei paesi di origine

Asilo e Immigrazione (1)

- La distinzione tra **asilo** e **immigrazione** ci consente di capire bene la differenza tra **interesse legittimo** e **diritto soggettivo**
- **L'asilo è un diritto soggettivo**: se lo straniero dimostra di essere perseguitato ha diritto a un permesso di soggiorno, senza ulteriori condizioni (almeno in teoria...)

Asilo e Immigrazione (2)

- **L'immigrazione per lavoro è, invece, un interesse legittimo.**
- In questo caso, lo Stato può imporre condizioni specifiche: per esempio può limitare l'ingresso solo a determinate categorie di lavoratori; oppure può stabilire (come in effetti avviene) che si possa avere il permesso solo se si percepisce un minimo di reddito; può imporre ai richiedenti il permesso di soggiorno di disporre di un alloggio; e così via

Infatti...

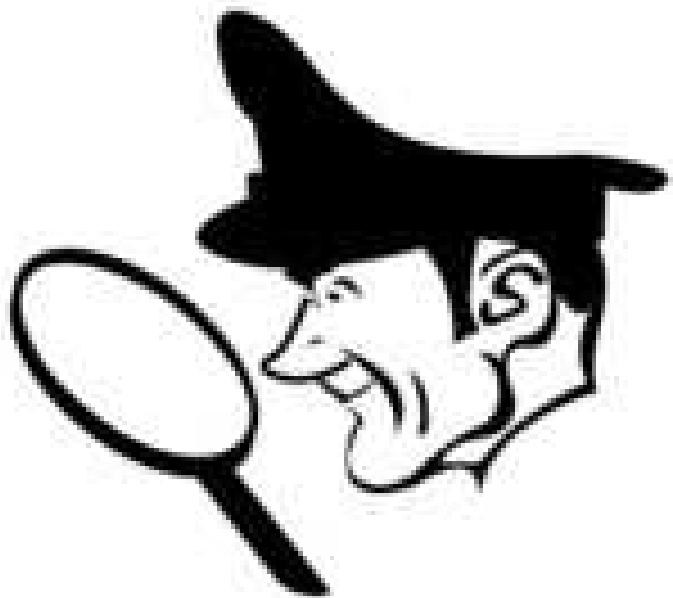
- In Italia, chi chiede asilo deve “semplicemente” (*si fa per dire*) dimostrare di essere vittima di persecuzioni
- Chi invece chiede un permesso per lavoro deve sottostare a controlli ben più stringenti. Non basta avere un contratto di lavoro: serve un **reddito sufficiente**, un **alloggio idoneo**, una **fedina penale pulita**; bisogna essere entrati con un **visto regolare** e non essere irregolari...

Diritto di asilo e status di figlio

- «La protezione internazionale [*cioè l'asilo, ndr.*] è **uno status da “riconoscere” e non da “assegnare”**. Vale a dire che (...) l'autorità italiana (...) non “assegna” lo status al richiedente, ma **si limita a riconoscere la sua esistenza in capo a colui che già ce l'ha**
- Per intenderci: **il giudice non assegna lo status di figlio a qualcuno, si limita a riconoscere la parentela sulla base degli elementi presenti.** Vale lo stesso per lo status di rifugiato»

Da: Iside Gjergji, *Far lavorare gratis i richiedenti asilo? Bella svolta epocale*, da «IlFattoQuotidiano.it», post del 17 Gennaio 2017, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/01/17/far-lavorare-gratis-i-richiedenti-asilo-bella-svolta-epocale/3319382/>

Dimostrare di essere rifugiati



- Per essere accolta, la domanda del richiedente asilo deve essere ritenuta veritiera

Come si fa a “provare” la persecuzione?



- Tuttavia, come è fin troppo evidente, **dimostrare con prove documentarie l'avvenuta persecuzione è, spesso, assai difficile, per non dire impossibile**
- Inoltre, il richiedente asilo è spesso fuggito dal suo paese portando con sé il minimo indispensabile, e non è in grado di produrre atti, documenti e materiali utili a dimostrare la sua posizione

Cosa dice l'UNHCR

- «In linea di principio, l'onere della prova grava su colui che ha presentato la domanda [di asilo]. Spesso, tuttavia, il **richiedente non è in grado di supportare le sue dichiarazioni con vere e proprie prove documentarie**: i casi in cui il richiedente è in grado di fornire tali prove rappresentano anzi l'eccezione piuttosto che la regola. Di solito una persona in fuga dalla persecuzione parte munito dello stretto indispensabile, spesso anche senza documenti di identità»

- UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, UNHCR, Ginevra 2011, <http://rs.gs/1Eh>, paragrafo 196, pag. 38. La traduzione è mia.

Nessun “certificato di persecuzione”...

- «Anche quando il ricorrente è in grado di accedere a documenti personali, non ci sarà mai una prova diretta delle persecuzioni o dei rischi futuri (...). **I persecutori** che praticano arresti arbitrari, torture, discriminazioni e violenze **non rilasciano dei certificati che attestano la persecuzione**, e le vittime cercano di sopravvivere occultando la propria identità, le proprie convinzioni e le proprie attività. Il risultato è che le affermazioni del ricorrente sono di solito la principale - e a volte anche l'unica - prova che dimostra il fondato timore di essere perseguitato»

Un onere della prova “attenuato”



- Difatti, nella normativa internazionale sull’asilo si parla di **“onere della prova attenuato”**
- Si riconosce cioè che la domanda può essere accolta, anche in assenza di prove certe, quando le dichiarazioni del richiedente risultano credibili

Il “beneficio del dubbio”



- Nella letteratura giuridica, l’onere della prova attenuato è definito anche come “beneficio del dubbio”

Che cos'è il beneficio del dubbio

- «È quasi impossibile per un rifugiato “dimostrare” ogni dettaglio della sua storia, e in effetti se si chiedesse questo requisito la maggior parte dei profughi non si vedrebbe riconoscere lo status. **È quindi spesso necessario concedere al richiedente il beneficio del dubbio.**
- Il beneficio del dubbio dovrebbe, tuttavia, essere concesso solo quando **tutte le prove disponibili sono state fornite e controllate**, e quando l'autorità incaricata di esaminare le domande ha accertato la **credibilità generale del richiedente**. Le **dichiarazioni** di quest'ultimo, inoltre, devono essere **coerenti e plausibili**, e non devono essere in contrasto con fatti noti»

- UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the status of Refugees*, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, UNHCR, Ginevra 2011, <http://rs.gs/1Eh>, paragrafi 203 e 204, pag. 39. La traduzione è mia.

Dunque



- Per l'UNHCR, si può concedere il beneficio del dubbio quando il richiedente abbia fornito tutta la documentazione disponibile, e quando le sue dichiarazioni risultino coerenti e credibili

Credibility Assessment



- Nel linguaggio tecnico, l'accertamento della plausibilità di un richiedente asilo si chiama **credibility assessment**: è una metodologia codificata in un gran numero di manuali e testi scientifici specializzati, e si basa sulle acquisizioni della psicologia e delle moderne scienze cognitive

Procedimento di asilo e processo penale

- Può essere utile – scrive l’Hungarian Helsinki Committee – «confrontare l’asilo con altre procedure. Per esempio, nel **processo penale** molti paesi impongono un livello assai elevato di convinzione del giudice, e dunque di cogenza della prova (“oltre ogni dubbio” o **“al di là di ogni ragionevole dubbio”**) (...). Se un magistrato condanna una persona ad anni di carcere, deve essere sicuro, sulla base di prove molto convincenti, che la persona ha effettivamente commesso il reato. Nella maggior parte delle cause civili, il livello di prova sarà invece notevolmente inferiore (...). Negli ordinamenti di common law, lo standard di prova è il “bilanciamento delle probabilità” (“è più probabile che questa ipotesi sia vera che falsa”))»

Accertamento della verità?

- «Contrariamente a quanto si può credere, **lo scopo principale della procedura di asilo non è affatto quello di sapere se il richiedente sta mentendo.**
- Se una persona sospettata di omicidio ha un alibi, un buon interrogatorio farà venir fuori la verità: **l'imputato ha detto una menzogna**, non era dove diceva di essere ma si trovava sul luogo del delitto, **dunque è colpevole.**
- **Se un richiedente asilo racconta una storia, scoprire che è falsa non ci aiuta a capire se dobbiamo riconoscere lo status di rifugiato: lo straniero può aver mentito, ma può comunque avere i requisiti per ottenere la protezione»**

Onere della prova condiviso



- Proprio perché riconosce la difficoltà di dimostrare in modo certo la persecuzione, la normativa internazionale prevede anche che lo Stato collabori attivamente nella ricostruzione della storia
- Si parla di **onere della prova condiviso** tra richiedente e organo statale preposto all'accertamento

Cosa dice l'UNHCR

- «Così, mentre l'onere della prova resta in linea di principio a carico del richiedente, **il dovere di accertare e valutare tutti i fatti pertinenti è condiviso tra il richiedente e l'autorità che esamina la domanda.** In alcuni casi, infatti, spetta a tale autorità il compito di utilizzare tutti i mezzi a sua disposizione per produrre le prove necessarie»

“Esame dei fatti e delle circostanze”

- «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 medesima domanda.
- **L'esame** *[da parte della Commissione, ndr.]* **è svolto in cooperazione con il richiedente** e riguarda tutti gli elementi significativi della domanda»

Cosa c'entra tutto questo con l'accoglienza? (1)

- Se pensiamo che lo scopo della procedura di asilo sia quello di smascherare le menzogne dei “falsi rifugiati”, il rapporto con i richiedenti sarà improntato al sospetto e al controllo
- Un modello correzionale e disciplinare di accoglienza, in questo caso, sarà coerente con una procedura di asilo “inquisitoria”

Cosa c'entra tutto questo con l'accoglienza? (2)

- Una procedura di asilo fondata sul credibility assessment richiede invece un setting adeguato, un rapporto di fiducia con i richiedenti, una disponibilità ad ascoltarne le storie
- E' un modello che ben si armonizza con un'idea di accoglienza “non correzionale”

Grazie a tutti/e



sergiobontempelli@gmail.com

<http://www.sergiobontempelli.net>

<https://independent.academia.edu/sergiobontempelli>

tel. +39-345-9190858

NOTA BENE:

Le immagini utilizzate in questa presentazione sono state trovate su internet e quindi si presuppongono di pubblico dominio. Se qualcuno ha qualcosa da rivendicare mi contatti e le immagini saranno immediatamente rimosse



Quest'opera è distribuita con
Licenza Creative Commons
Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia.