sud in europa

SPEDIZIONE IN A. P. 70% FILIALE DI BARI

Anno X - Bari, maggio 2008

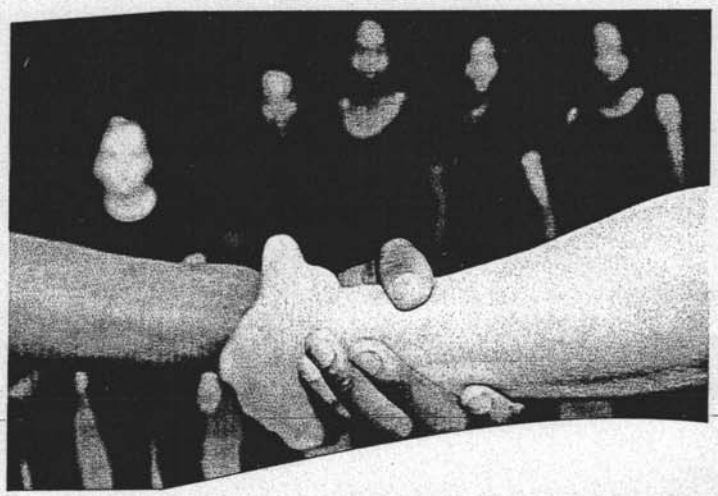
DIPARTIMENTO DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA DELL'UNIVERSITÀ DI BARI

LA NORMATIVA COMUNITARIA IN MATERIA DI ASILO

e la sua attuazione nell'ordinamento italiano

di Giuseppe Morgese

1. La recente approvazione dei decreti legislativi 19 novembre 2007, n. 251 (GURI, Serie generale n. 3 del 4 gennaio 2008) e 28 gennaio 2008, n. 25 (GURI, Serie generale n. 40 del 16 febbraio 2008) – con cui l'Italia ha dato attuazione rispettivamente alla direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004 (GUUE L 304 del 30 settembre 2004, p. 12 ss.) e alla direttiva 2005/85/CE del Consiglio, del 1° dicembre 2005 (GUUE L 326 del 13 dicembre 2005) – offre l'occasione di ripercorrere l'evoluzione della disciplina comunitaria e italiana in materia di asilo, nonché di delineare il regime giuridico applicabile ai cittadini di Paesi terzi che cerchino protezione nel territorio degli Stati membri della Comunità europea; in particolare, in Italia. I due decreti legislativi appena citati, infatti, completano l'opera di necessario adeguamento del nostro ordinamento al vigente quadro normativo comunitario, predisponendo una disciplina sostanziale e procedurale abbastanza omogenea in luogo di quella, parziale e talvolta incoerente, delineata nelle previgenti disposizioni normative interne.



La nozione di "asilo", nei suoi termini generali, indica la protezione temporanea o permanente accordata da uno Stato nel proprio territorio (asilo territoriale) o in altri àmbiti di esercizio della sua potestà (asilo extraterritoriale) a uno straniero che ne faccia richiesta. Nel diritto internazionale generale, pertanto, l'asilo non da luogo a un diritto dell'individuo a ottenerlo; va bensì inteso come prerogativa dello Stato territoriale a concederlo nell'esercizio discrezionale della propria sovranità, salvo l'assunzione da parte del medesimo di precisi obblighi convenzionali in materia o l'attribuzione allo straniero di un diritto soggettivo in base a norme interne (com'è il caso, ad esempio, dell'art. 10, comma 3 Costituzione italiana). Così configurata, la nozione di "asilo" dev'essere tenuta distinta dal quella di "rifugio", che indica invece – secondo la definizione accolta dall'art. 1A della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo *status* di rifugiato – l'atto individuale del singolo il quale "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 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 una cittadinanza e trovandosi fuori del Paese in cui aveva residenza abituale a seguito di siffatti avvenimenti, non può o non vuole tornarvi per il timore di cui sopra".

L'elemento qualificante della nozione di rifugiato convenzionale è il "fondato timore di essere perseguitato", la qual cosa tuttavia esclude di per sé l'attribuzione del relativo *status* a quei soggetti che fuggono dal proprio Paese a sèguito di eventi suscettibili di metterli astrattamente in pericolo di vita ma che non sono riconducibili al timore di persecuzione individuale. Ci si riferisce a quelle categorie di individui variamente definiti *displaced persons*, rifugiati umanitari, rifugiati di fatto o quasi-rifugiati, come anche ai rifugiati di massa o sfollati, categorie in capo alle quali non è possibile rinvenire la presenza degli elementi costitutivi della fattispecie convenzionale di rifugiato e che ciò nondimeno si sono dimostrate (e si dimostrano tuttora) meritevoli di protezione in via temporanea o definitiva.

La categoria dei rifugiati (o almeno di quelli definiti tali dalla Convenzione di Ginevra) risulta pertanto diversa dall'insieme di coloro che possono richiedere asilo. In primo luogo, infatti, dalla concessione dello *status* di rifugiato convenzionale non discende necessariamente da parte dello Stato territoriale – salvo il rispetto del principio di *non-refoulement* di cui all'art. 33 della Convenzione (cioè il divieto del respingimento del richiedente rifugio o del rifugiato verso luoghi in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate) nonché dei diritti indicati nel medesimo testo – un preciso obbligo di concedere il diritto all'asilo territoriale. Quest'ultimo, infatti, implica generalmente la protezione contro ogni forma di ritorsione eventualmente attuata in danno dello straniero da parte di altri Stati. In secondo luogo, la categoria degli asilanti appare ormai ben più ampia di quella dei soli rifugiati convenzionali, potendo la prima comprendere anche altri soggetti degni di protezione a fronte di accadimenti che non possano considerarsi fonte di quegli specifici "timori di persecuzione individuale" propri della seconda. Simile conclusione appare confortata sia dall'impianto concettuale della direttiva 2004/83 (la quale, come si vedrà, distingue lo *status* di "rifugiato" da quello di "persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale") sia, sul piano interno, dal dettato del citato art. 10, comma 3 Cost., il quale, nel prevedere che "lo straniero al quale sia impedito l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge", prescinde dal

fondato timore di subire persecuzione per la sua attribuzione.

2. La norma costituzionale appena richiamata sembra invero configurare in capo allo straniero un vero e proprio diritto soggettivo all'asilo nel territorio italiano, pur se con forme e a condizioni da stabilirsi con legge ordinaria. C'è da dire che una specifica disciplina di attuazione non è mai stata posta in essere, non potendosi definire tale la legge 24 luglio 1954, n. 722, di ratifica ed esecuzione della Convenzione di Ginevra (GURI n. 196 del 27 agosto 1954) che ha comportato la sovrapposizione *de facto* delle due nozioni di "rifugio" e di "asilo". Nella prassi, tuttavia, la legge 722/1954 è stata intesa come il provvedimento legislativo attuativo del dettato costituzionale e non solamente, e più correttamente, come la misura nazionale di ratifica ed esecuzione di un testo convenzionale relativo ai soli rifugiati.

A simile sovrapposizione, rimasta inalterata nonostante alcune prese di posizione in senso contrario di parte della giurisprudenza di merito, non aveva posto rimedio la legge 28 febbraio 1990, n. 39 (GURI n. 49 del 28 febbraio 1990, c.d. legge Martelli) che si proponeva di regolare per la prima volta in modo complessivo la condizione giuridica dello straniero in Italia. Pur volendo tralasciare più ampie considerazioni circa la trattazione congiunta in una stessa legge dell'asilo e dell'immigrazione in senso stretto (e cioè per ragioni economiche) – che invece devono essere mantenuti ben distinti – c'è da dire che l'art. 1 legge 39/1990 disciplinava unicamente il procedimento per il riconoscimento dello *status* di rifugiato; pertanto, a dispetto del più ampio precetto costituzionale, rendeva esplicita la volontà del legislatore ordinario di riconoscere il diritto di asilo solo a coloro che rientravano nel novero dei rifugiati convenzionali.

Una limitata attenuazione della confusione tra le due nozioni si è avuta a partire dagli anni novanta del secolo scorso, in occasione degli esodi di massa verso il territorio italiano di cittadini albanesi e degli sfollati dagli eventi bellici della ex-Jugoslavia, della Somalia e del Ruanda. In tali occasioni sono state introdotte alcune previsioni normative che configuravano ipotesi di "asilo umanitario" al di là della ormai sempre più inadeguata nozione di rifugio, previsioni che tuttavia delineavano forme disomogenee di tutela a seconda dell'intervento specifico.

A tale pur frammentaria disciplina non faceva sèguito una sistemazione di carattere generale, benché le Sezioni unite della Cassazione (sentenza del 26 maggio 1997, n. 4674) avessero messo in luce come la concreta applicazione del diritto di asilo costituzionalmente tutelato non potesse ridursi al solo procedimento di cui all'art. 1 legge 39/1990: spettava pertanto al giudice ordinario accertare l'esistenza del diritto all'asilo prescindendo dai requisiti per l'attribuzione dello *status* di rifugiato. Il d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (GURI n. 191 del 18 agosto 1998, Suppl. Ord. n. 139, c.d. Testo unico), nel lodevole intento di regolare la materia dell'immigrazione e quella dell'asilo con leggi separate, da un lato abrogava la legge 39/1990 tranne il predetto art. 1 (in vista di una regolamentazione complessiva del diritto di asilo) e dall'altro prendeva in considerazione la posizione degli asilanti o dei richiedenti solo per taluni aspetti marginali, che tuttavia denotavano un certo *favor* nei loro confronti.

Di tenore più restrittivo la successiva legge 30 luglio 2002, n. 189 (GURI n. 199 del 26 agosto 2002, c.d. legge Bossi-Fini), che *in parte qua* ha mantenuto inalterata la perdurante sovrapposizione tra asilo e rifugio e ha per molti versi equiparato *in peius* la condizione dei richiedenti asilo a quella degli immigrati in senso stretto. La normativa in oggetto ha infatti introdotto nella legge 39/1990 una procedura sommaria per il riconoscimento del (solo) *status* di rifugiato da parte delle nuove Commissioni territoriali, procedura caratterizzata da un *iter* sommario, dall'immediata esecutività delle decisioni amministrative, dalla mancanza di effetto sospensivo dell'impugnazione avverso le decisioni di rigetto in vista dell'allontanamento coattivo del richiedente, e infine dall'introduzione di numerose ipotesi di trattenimento dei richiedenti presso i centri di permanenza temporanea (CPT) o gli appositi centri di identificazione. La disciplina di attuazione delle nuove norme della legge 39/1990 è stata emanata con d.P.R. 16 settembre 2004, n. 303, contenente il regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (GURI n. 299 del 22 dicembre 2004).

3. Sulla disciplina nazionale sommariamente descritta hanno inciso progressivamente le misure adottate nel quadro giuridico comunitario. L'attribuzione alla Comunità della competenza ad adottare norme in materia di asilo – in ragione della progressiva istituzione di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" – ha tuttavia rappresentato lo sbocco di iniziative prese inizialmente al di fuori di essa. Ci si riferisce, innanzitutto, alla nota giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo la quale, interpretando l'art. 3 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) – secondo cui "[n]essuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti" –, ha ricavato un ampio obbligo convenzionale di *non refoulement*. Secondo la Corte, infatti, il citato art. 3 impedisce agli Stati parti della CEDU l'allontanamento di qualunque individuo verso quei Paesi in cui vi siano gravi ragioni di credere che tale individuo possa essere sottoposto a tortura, pene o trattamenti proibiti dalla norma. A differenza del citato art. 33 della Convenzione di Ginevra, dunque, la suddetta norma non riguarda solo i rifugiati ma qualunque individuo; inoltre impedisce il respingimento non solo verso il Paese in cui l'individuo può essere sottoposto a simili atti ma anche verso qualunque altro Stato terzo dal quale potrebbe aversi un successivo allontanamento verso il Paese autore dei comportamenti vietati. Viene altresì in rilievo la cooperazione tra alcuni Stati europei a mezzo soprattutto della Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990 "sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee": essa si poneva il duplice obiettivo di garantire l'esame della domanda di asilo da parte di almeno uno degli Stati firmatari (in modo da evitare il fenomeno dei c.d. "rifugiati in orbita", quando cioè i richiedenti asilo vengono continuamente respinti senza che gli Stati si assumano la responsabilità di esaminare la domanda) e al contempo scoraggiare la presentazione di più domande in diversi Stati (c.d. *asylum shopping*).

Le competenze in materia di asilo sono state tuttavia parzialmente trasferite agli organi comunitari solo con il Trattato di Amsterdam del 1997. Questo, infatti, ha comportato la "comunitarizzazione" della materia mediante la previsione di un nuovo Titolo IV nel TCE. È appena il caso di notare come la Comunità non sia a tutt'oggi titolare di una competenza generale *ratione materiae*, essendo quest'ultima determinata mediante una lista riportante gli specifici settori di intervento; *ratione personae*, invece, le misure di cui al Titolo IV non risultano applicabili a vario titolo nei confronti della Danimarca, del Regno Unito e dell'Irlanda (va inoltre tenuto conto delle regole transitorie, qui sinteticamente richiamate, applicabili agli Stati di nuova adesione). In effetti, l'art. 63 TCE specifica che le misure in materia di asilo – da adottare a norma della Convenzione di Ginevra, del relativo Protocollo del 1967 e degli altri trattati pertinenti – devono riguardare i "criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri" (par. 1, lett. a) e le norme minime relative "all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" (par. 1, lett. b), "all'attribuzione della qualifica di rifugiato a cittadini di paesi terzi" (par. 1, lett. c) e "sulle procedure applicabili negli Stati membri per la concessione o la revoca dello status di rifugiato" (par. 1, lett. d). È prevista altresì l'adozione di misure per assicurare protezione temporanea agli sfollati e alle persone che altrimenti necessitano di protezione internazionale (par. 2, lett. a) nonché per promuovere un equilibrio degli sforzi tra gli Stati

membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati (par. 2, lett. b).

Giova ricordare come la politica comunitaria in materia di asilo sia stata successivamente precisata nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere dell'ottobre 1999 e nel Programma adottato dal Consiglio europeo dell'Aja del novembre 2004. Nel giugno 2007, infine, è stato presentato un "Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo", con cui la Commissione ha voluto aprire un'ampia consultazione in vista di un ulteriore programma di azione, al fine di rinforzare le previsioni in vigore e predisporre nuove norme di ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella materia suddetta.

4. Come appena riferito, l'art. 63, par. 1, lett. a) TCE prevede l'adozione di una regolamentazione uniforme per la determinazione dello Stato competente a esaminare una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri. A tal fine, la predetta Convenzione di Dublino del 1990 è stata trasfusa, con modifiche, nel

regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003 (GUUE L 50 del 25 febbraio 2003, c.d. regolamento Dublino II). Il regolamento definisce la nozione di domanda di asilo come quella "presentata da un cittadino di un paese terzo che può considerarsi una richiesta di protezione internazionale da parte di uno Stato membro, a norma della convenzione di Ginevra", e dunque sembra limitare il proprio àmbito di applicazione ai soli richiedenti lo *status* di rifugiato. Alla luce del medesimo duplice obiettivo che già aveva informato il testo convenzionale del 1990, il regolamento in esame adotta la c.d. *one chance rule*, secondo cui il richiedente asilo può presentare la propria domanda una sola volta ed esclusivamente nello Stato membro individuato in base a una gerarchia di criteri (in primo luogo, il criterio dello Stato che ha rilasciato un titolo di soggiorno; in mancanza, il criterio dello Stato che ha rilasciato un visto; infine, quello dello Stato la cui frontiera è stata varcata illegalmente). Tra le misure di un certo interesse giova altresì ricordare la "clausola umanitaria", che permette di derogare agli ordinari criteri di competenza per favorire il ricongiungimento familiare, nonché la possibilità di impugnare la decisione di trasferimento dallo Stato di presentazione della domanda a quello effettivamente competente (pur in mancanza di effetto sospensivo del ricorso). Complementare rispetto al regolamento Dublino II è il sistema "Eurodac", la banca dati per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo e di alcune categorie di immigrati irregolari istituita con il regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 (GUCE L 316 del 15 dicembre 2000). Tale *database*, infatti, permette di controllare se i richiedenti asilo presentano domande plurime attraverso il confronto delle loro impronte digitali e di altri dati identificativi.

5. In base all'art. 63, par. 1, lett. b) TCE è stata adottata la direttiva 2003/9/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri (GUUE L 31 del 6 febbraio 2003), attuata in Italia con il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 (GURI n. 168 del 21 luglio 2005). I benefici della direttiva in esame si applicano ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi (e ai loro familiari) che richiedono asilo alla frontiera o nel territorio di uno Stato membro (art. 3 direttiva). Nonostante la dizione, la direttiva risulta in realtà applicabile ai soli rifugiati convenzionali: secondo la disposizione appena richiamata, infatti, la direttiva non si applica quando si applicano le norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati (di cui alla direttiva 2001/55, esaminata nel paragrafo successivo); dall'altro, lascia agli Stati membri la facoltà di estendere i benefici previsti anche ad altre categorie di richiedenti asilo. L'art. 1 d.lgs. 140/2005, a sua volta, circoscrive il proprio àmbito di applicazione ai soli stranieri richiedenti il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Oltre al dovere a carico degli Stati di informare entro 15 giorni dalla domanda i richiedenti su benefici e obblighi in riferimento alle condizioni di accoglienza, la direttiva afferma il diritto del richiedente asilo a ottenere entro tre giorni dalla domanda un documento che certifichi il suo *status* o che lo autorizzi a soggiornare nello Stato membro ospitante per il periodo di esame della domanda (art. 6, par. 1 direttiva e art. 4 d.lgs. 140/2005), a meno che non debba essere trattenuto per altri motivi (in questo caso, il richiedente in Italia viene inviato in un centro di identificazione o in un CPT: art. 5, par. 1. d.lgs. 140/2005). È altresì garantita la libertà di circolazione nel territorio dello Stato (art. 7, par. 1 direttiva, cui corrisponde il rilascio di un permesso di soggiorno "per richiesta di asilo" *ex* art. 4 d.lgs. 140/2005). Tuttavia gli Stati possono sia stabilire un luogo di residenza per esigenze di pubblico interesse sia confinare il richiedente in un luogo preciso (art. 7, parr. 2 e 3 direttiva). In Italia il richiedente privo di mezzi di sussistenza può essere accolto negli appositi Centri di accoglienza predisposti dagli enti locali oppure, in caso di indisponibilità e solo per il tempo strettamente necessario, nei centri di identificazione (artt. 5 e 6 d.lgs. 140/2005). Tra le altre disposizioni della direttiva che hanno ricevuto compiuta attuazione nella normativa italiana si segnalano quella che ribadisce il principio dell'unità del nucleo familiare (art. 8), quella che attribuisce ai minori il diritto all'istruzione (art. 10), e quelle che consentono di accedere alla formazione professionale (art. 12), all'assistenza sanitaria (artt. 13 e 15) e soprattutto al mercato del lavoro nel caso in cui le competenti autorità non abbiano preso una decisione entro un anno dalla domanda di asilo (art. 11). A tale ultimo proposito, l'art. 11 d.lgs. 140/2005 prevede una disposizione più favorevole secondo cui il periodo di tempo viene ridotto a sei mesi. Gli artt. 16 direttiva e 12 d.lgs. 140/2005 prevedono inoltre la possibilità di ridurre o revocare le condizioni di accoglienza nei casi indicati. Gli articoli da 17 a 20 direttiva, infine, recano disposizioni a favore di persone portatrici di esigenze particolari.

6. La direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001 (GUCE L 212 del 7 agosto 2001) – attuata in Italia con il decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85 (GURI n. 93 del 22 aprile 2003) – prevede norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri, in applicazione dell'art. 63, par. 2, lett. a) e b) TCE. Nella direttiva in esame sono definiti "sfollati" i cittadini di Paesi terzi o apolidi che hanno dovuto abbandonare il loro Paese d'origine o che sono stati evacuati, il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta impossibile a causa della situazione nel Paese stesso (art.

2, lett. c) direttiva). Vi rientrano coloro che possono richiedere lo *status* di rifugiato convenzionale, le persone fuggite da zone di conflitto armato o di violenza endemica e quelle soggette a rischio grave di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani. La durata della protezione temporanea per gli sfollati è fissata a un anno eventualmente prorogabile di sei mesi in sei mesi fino a un ulteriore anno (art. 4, par. 1 direttiva; l'art. 3 d.lgs. 85/2003 stabilisce invece un'unica proroga di un anno) oppure quando la situazione nel Paese d'origine consente un rimpatrio sicuro e stabile (art. 6 direttiva). La situazione di emergenza è dichiarata dal Consiglio UE su proposta della Commissione (art. 5, par. 1 direttiva) e sulla base dell'esame della situazione e delle informazioni pertinenti (art. 5, par. 4). In Italia, alla decisione del Consiglio UE si dà sèguito operativo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che deve possedere i requisiti indicati nell'art. 4 d.lgs. 85/2003. Le misure di accoglienza devono essere disposte in assenza dei motivi di esclusione dal beneficio della protezione temporanea di cui all'art. 28 direttiva (corrispondenti ai casi di esclusione "facoltativa" di cui all'art. 5, par. 1 d.lgs. 85/2003). In Italia tuttavia non devono sussistere neanche quei casi di esclusione "obbligatoria" *ex* art. 5, par. 2 d.lgs. 85/2003 che delineano un regime di notevole severità. Anche il trattamento dello sfollato escluso dalla protezione temporanea risulta essere nel nostro ordinamento alquanto restrittivo, posto che ai sensi dell'art. 5, par. 4 d.lgs. 85/2003 questi non viene semplicemente respinto (come gli altri stranieri che non posseggono i requisiti per l'ingresso e il soggiorno) bensì subisce un provvedimento di espulsione comportante il divieto del suo reingresso in Italia per dieci anni. Ciò posto, la direttiva 2001/55 impone agli Stati membri alcuni obblighi a favore dei soggetti interessati (tutti previsti anche nel d.lgs. 85/2003). In particolare, di fornire il permesso di soggiorno temporaneo, la concessione del visto nonché adeguate informazioni sulle condizioni della protezione temporanea (artt. 8 e 9 direttiva); di autorizzare l'esercizio di qualsiasi attività di lavoro e la partecipazione alle attività di istruzione e formazione (art. 12 direttiva); di garantire la disponibilità di un alloggio, l'accesso all'assistenza sociale, ai contributi al sostentamento e alle cure mediche (art. 13) nonché l'accesso al sistema educativo (artt. da 12 a 14 direttiva). Altre norme sanciscono il principio del ricongiungimento familiare, quello della tutela degli interessi dei minori d'età e quello della possibilità per gli sfollati di presentare in qualunque momento una domanda d'asilo (artt. da 15 a 19 direttiva). Al termine del periodo di protezione temporanea gli Stati membri devono verificare che non sussistano motivi imperativi che rendano impossibile il rimpatrio in casi specifici, dovendo essi prevedere misure in materia di rimpatrio volontario e forzato nel rispetto della dignità umana (artt. da 20 a 23 direttiva).

7. Le disposizioni che hanno comportato un notevole passo avanti nella politica comunitaria in materia di asilo sono contenute nelle direttive 2004/83 e 2005/85. La direttiva 2004/83, attuata in Italia con il già citato d.lgs. 251/2007, fornisce una definizione minima di "rifugiato" e di "persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale" e delinea i diritti minimi che gli Stati membri devono attribuire ai soggetti rientranti in entrambe le categorie.

La nozione di "rifugiato" di cui all'art. 2, lett. c) direttiva – corrispondente all'art. 2, lett. e) d.lgs. 251/2007 – è identica a quella già riportata della Convenzione di Ginevra, con l'unica limitazione soggettiva relativa ai cittadini dei Paesi membri i quali non possono essere considerati rifugiati (tale limitazione è contenuta anche nell'art. 1 d.lgs. 251/2007). Nella valutazione dell'esistenza del "fondato timore di persecuzione", gli Stati membri *ex* art. 4 direttiva possono – mentre le autorità italiane ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 251/2007 devono – richiedere una serie di documenti e compiere un esame individuale della domanda in base a condizioni oggettive (riguardanti il Paese d'origine) e soggettive (relative alla situazione individuale e alle circostanze personali del richiedente). I requisiti che integrano la nozione di rifugiato sono gli atti di persecuzione (che devono essere sufficientemente gravi per loro natura o frequenza da rappresentare una violazione grave dei diritti umani fondamentali, oppure costituire la somma di diverse misure il cui impatto sia sufficientemente grave: artt. 9 direttiva e 7 d.lgs. 251/2007) e i motivi per cui essi sono o possono essere inflitti (razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale, orientamento sessuale, opinioni politiche: artt. 10 direttiva e 8 d.lgs. 251/2007). Il timore di persecuzione può basarsi ai sensi dell'art. 5 direttiva e dell'art. 4 d.lgs. 251/2007 su avvenimenti verificatisi non solo prima ma anche dopo la partenza del richiedente dal suo Paese di origine (c.d. protezione *sur place*), così come può essere ritenuto fondato se esso proviene, *ex* art. 6 direttiva (e 5 d.lgs. 251/2007), non solo da organizzazioni statali e da soggetti che le controllino ma anche da altri soggetti non statali, se i primi non possano o non vogliano fornire protezione. D'altro canto, *ex* artt. 7 direttiva e 6 d.lgs. 251/2007, rientrano nel novero dei soggetti che possono offrire protezione non solo gli Stati ma anche i partiti o le organizzazioni (anche internazionali) che controllino lo Stato o una parte del suo territorio, qualora siano in grado di fornire una reale protezione e dispongano di un sistema giuridico effettivo per la repressione degli atti di persecuzione. Secondo l'art. 8 direttiva (che tuttavia non trova corrispondenza nel d.lgs. 251/2007), gli Stati membri possono stabilire che il richiedente non necessiti di protezione internazionale se in un'altra parte del territorio del Paese d'origine questi non abbia fondato timore di persecuzione e se è ragionevole attendere che vi si stabilisca. Le cause di cessazione dello *status* di rifugiato, ai sensi degli artt. 11 direttiva e 9 d.lgs. 251/2007, identiche a quelle di cui all'art. 1C della Convenzione di Ginevra, devono avere natura non temporanea e si suddividono in volontarie (circostanze personali del rifugiato) e involontarie (mutate condizioni nel Paese d'origine). Le cause di esclusione, *ex* art. 12 direttiva, ricalcano invece quelle previste agli artt. 1D, 1E e 1F della medesima Convenzione: l'esclusione opera qualora il soggetto rientri in programmi di assistenza o protezione delle Nazioni Unite (par. 1), oppure se vi siano fondati motivi per ritenere che il rifugiato abbia commesso un crimine contro la pace, un crimine di guerra, un crimine contro l'umanità, un reato grave di diritto comune o atti contrari alle finalità e ai principi delle Nazioni Unite (par. 2). L'art. 10, par. 2, lett. b) d.lgs. 251/2007 specifica che il rifugiato viene escluso non solo per i motivi appena elencati ma anche per aver commesso al di fuori del territorio italiano, prima del rilascio del permesso di soggiorno, un reato grave ovvero atti particolarmente crudeli che possano essere classificati quali reati gravi. Peraltro, ai sensi dell'art. 12 d.lgs. 251/2007 lo *status* di rifugiato non viene *a priori* riconosciuto se non è riscontrabile l'esistenza degli atti e dei motivi di persecuzione, oppure se sussistono cause di esclusione, o ancora se il richiedente costituisce un pericolo per la sicurezza dello Stato o per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Come si ricordava, la direttiva 2004/83 ha ampliato il novero dei soggetti che possono richiedere asilo al di là della nozione convenzionale di rifugiato individuando, accanto a quest'ultima, quella di "persona ammissibile alla protezione sussidiaria". Viene considerato tale *ex* art. 2, lett. e) direttiva – e ai sensi dell'art. 2, lett. g) d.lgs. 251/2007 – il cittadino di un Paese terzo o l'apolide che non possiede i requisiti per lo *status* di rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine o di dimora abituale, correrebbe un concreto rischio di subire un grave danno. La nozione di "danno grave" prescinde dai fondati motivi individuali di persecuzione e comprende la condanna a morte o all'esecuzione, la tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante nonché la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civi-

le derivante da situazioni di conflitto armato interno o internazionale (artt. 15 direttiva e 14 d.lgs. 251/2007). Ciò posto, le disposizioni applicabili ai soggetti ammissibili alla protezione sussidiaria sono sostanzialmente identiche a quelle previsti per i rifugiati con riferimento alla valutazione delle domande, a coloro che possono essere considerati responsabili del danno grave e ai soggetti che offrono protezione. Anche le cause di cessazione della protezione sussidiaria (artt. 16 direttiva e 15 d.lgs. 251/2007) sono analoghe a quelle previste per i rifugiati, mentre a quelle di esclusione si aggiungono *ex* artt. 17 direttiva e 16 d.lgs. 251/2007 da un lato il pericolo per la comunità o la sicurezza dello Stato e dall'altro l'aver lasciato il Paese d'origine esclusivamente per evitare le conseguenze di reati punibili con la reclusione se perpetrati nello Stato membro ospitante (la disposizione nazionale specifica che il beneficiario deve aver commesso un reato grave nel territorio nazionale o all'estero, valutabile anche tenendo conto della pena prevista dalla legge italiana).

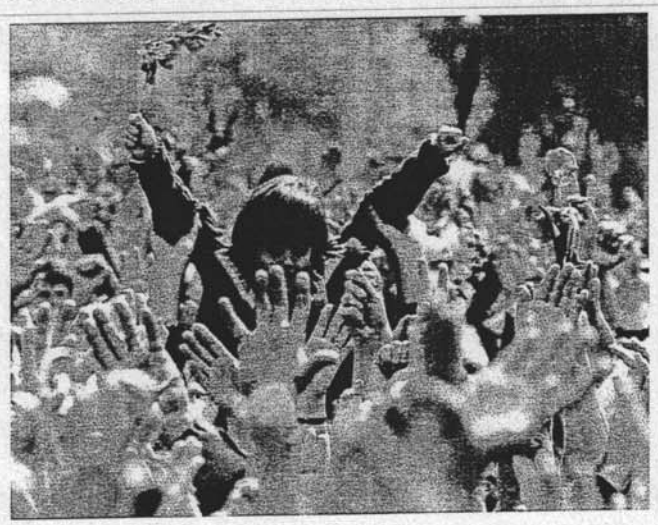
La differenza tra rifugiati e beneficiari della protezione sussidiaria è apprezzabile anche con riferimento al contenuto delle due possibili forme di protezione. Ai sensi degli artt. 20 direttiva e 19 d.lgs. 251/2007 vige un generale principio di rispetto della Convenzione di Ginevra nonché delle esigenze dei minori e delle altre categorie portatrici di esigenze particolari. La disposizione comunitaria appena indicata prevede la possibilità di ridurre i benefici per i rifugiati e gli altri beneficiari in casi specifici, possibilità che invece il legislatore italiano ha ritenuto di

non prendere in considerazione. Per quanto riguarda i rifugiati, agli stessi si applica il generale divieto di *refoulement* fatto salvo il caso in cui questi rappresentino un pericolo per la sicurezza, per la comunità dello Stato ospite (art. 21 direttiva) e per l'ordine e la sicurezza pubblica in ragione di una condanna definitiva per alcuni reati (art. 20 d.lgs. 251/2007). Gli Stati membri devono inoltre fornire ai rifugiati le appropriate informazioni sulle condizioni della protezione (art. 22 direttiva e 21 d.lgs. 251/2007), preservare l'unità del suo nucleo familiare e garantire i medesimi diritti ai familiari (art. 23 direttiva; l'art. 22 d.lgs. 251/2007 specifica che ai familiari viene rilasciato un permesso di soggiorno "per motivi familiari" *ex* art. 30 Testo unico). Al rifugiato dev'essere rilasciato un permesso di soggiorno della durata non inferiore a tre anni rinnovabile (art. 24 direttiva; il corrispondente permesso di soggiorno "per asilo" ai sensi dell'art. 23 d.lgs. 251/2007 ha tuttavia una durata quinquennale, rinnovabile automaticamente) e i documenti di viaggio per recarsi all'estero (artt. 25 direttiva e 24 d.lgs. 251/2007). Gli Stati membri devono autorizzare l'esercizio per i rifugiati di attività lavorative e garantire loro l'accesso alle attività di formazione occupazionale, professionale e di tirocinio a condizione di parità rispetto ai cittadini (art. 26 direttiva; l'art. 25 d.lgs. 251/2007 vi aggiunge l'accesso al pubblico impiego a parità di condizioni con i cittadini comunitari). Devono essere inoltre garantiti l'accesso all'istruzione sia ai minori che agli adulti, l'assistenza sociale e sanitaria, le misure di tutela dei minori non accompagnati, l'accesso all'alloggio, la libera circolazione nel territorio nazionale, l'accesso ai programmi nazionali di integrazione e l'assistenza a coloro che desiderano rimpatriare volontariamente (artt. da 27 a 34 direttiva nonché da 26 a 30 d.lgs. 251/2007).

Rispetto ai rifugiati, la posizione dei beneficiari della protezione sussidiaria risulta essere nella direttiva 2004/83 variamente soggetta a limitazioni; queste tuttavia appaiono più sfumate nella normativa italiana di attuazione. Giusta il richiamo, operato dall'art. 21, par. 1 direttiva, del principio di *non refoulement* in conformità degli obblighi internazionali assunti dagli Stati membri – tra cui rileva in particolare l'art. 3 CEDU –, grava in capo ai predetti Stati il divieto di respingimento anche nei confronti dei beneficiari della protezione sussidiaria (conforme l'art. 20 d.lgs. 251/2007). I diritti dei familiari delle persone ammesse a tale forma di protezione possono essere sottoposti a determinate condizioni *ex* art. 23 direttiva: l'art. 22 d.lgs. 251/2007 precisa che il ricongiungimento familiare avviene a parità di condizioni con i cittadini immigrati (dunque, previa dimostrazione di un reddito idoneo al sostentamento dei familiari e di una idonea sistemazione) senza che questi possano usufruire delle facilitazioni previste per i rifugiati. Ai sensi dell'art. 24 direttiva il permesso di soggiorno deve avere una durata minima di appena di un anno (ma l'art. 23 d.lgs. 251/2007 dispone più favorevolmente con riferimento al rilascio di un permesso di soggiorno "per protezione sussidiaria" di durata triennale, rinnovabile previo parere della Commissione competente e convertibile in uno "per motivi di lavoro"). I documenti di viaggio devono essere rilasciati *ex* art. 25 direttiva almeno quando sussistano gravi ragioni umanitarie che rendano necessaria la presenza dei beneficiari della protezione sussidiaria in un altro Stato, purché non vi ostino motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (l'art. 24 d.lgs. 251/2007 adotta invece una definizione in negativo, disponendo il rifiuto o il ritiro di simili documenti solo qualora vi siano ragionevoli motivi per dubitare dell'identità del beneficiario oppure se sussistono gravissimi motivi attinenti alla sicurezza nazionale e all'ordine pubblico). L'art. 26 direttiva prevede che i beneficiari della protezione sussidiaria possano esercitare attività lavorative subordinate o autonome, benché gli Stati membri possano subordinare l'accesso all'occupazione alla situazione esistente sul mercato del lavoro, mentre per quanto riguarda l'accesso alle attività di formazione occupazionale, professionale e di tirocinio non è obbligatorio nei loro confronti l'estensione del trattamento nazionale (con una previsione indubbiamente più favorevole, l'art. 25 d.lgs. 251/2007 ha invece equiparato tali soggetti ai rifugiati, pur essendo ai primi precluso l'accesso al pubblico impiego). Mentre viene garantito l'accesso all'istruzione per i minori e gli adulti (artt. 27 direttiva e 26 d.lgs. 251/2007), l'assistenza sociale e sanitaria *ex* artt. 28 e 29 direttiva può essere al contrario limitata alle sole prestazioni essenziali (invece l'art. 27 d.lgs. 251/2007 non reca tale limitazione). Infine, sia gli artt. da 30 a 34 direttiva 2004/83 che gli artt. da 28 a 30 d.lgs. 251/2007 equiparano i beneficiari della protezione sussidiaria ai rifugiati con riferimento alle misure sui minori non accompagnati, sull'accesso all'alloggio, sulla libertà di circolazione nel territorio dello Stato ospite, sull'accesso ai programmi di integrazione e sull'assistenza al rimpatrio volontario.

8. La disciplina comunitaria in materia di asilo è completata dalla citata direttiva 2005/85. Benché diretta principalmente a disporre l'armonizzazione minima per le procedure applicabili

allo *status* di rifugiato, la direttiva permette agli Stati membri di estendere il suo àmbito di applicazione a tutte le domande di protezione internazionale (art. 3). Il recente d.lgs. 25/2008 di attuazione della direttiva in esame – nell'abrogare la maggior parte delle norme in materia di asilo contenute nella legge 39/1990 e nel prevedere la sostituzione del d.P.R. 303/2004 con una nuova regolamentazione di attuazione – ha accolto la soluzione più ampia, disciplinando tutte le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale (art. 1 d.lgs. 25/2008) e chiarendo che s'intendono come tali le domande per ottenere lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria (art. 2, lett. b) d.lgs. 25/2008). Sugli Stati membri grava l'obbligo *ex* art. 4 direttiva di designare le autorità nazionali competenti per l'esame delle domande di asilo. L'art. 3 d.lgs. 25/2008 individua tali autorità nelle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (la cui nomina, composizione, modalità di voto e competenza territoriale viene disciplinata nel successivo art. 4) e nella Commissione nazionale per il diritto di asilo (che ai sensi dell'art. 5 d.lgs. 25/2008 ha competenza in materia di revoca e cessazione dello *status* di protezione internazionale oltre a vari altri compiti, tra cui quello di indirizzo, coordinamento e formazione delle Commissioni territoriali).



Un primo gruppo di norme ha ad oggetto i principî e le garanzie cui si devono informare le diverse procedure nazionali. Ai sensi dell'art. 6 direttiva gli Stati membri possono richiedere che la domanda di asilo venga presentata personalmente e/o in un luogo preciso, pur potendo stabilire norme *ad hoc* in caso di domande presentate da minori o da adulti per conto di persone a loro carico (l'art. 6 d.lgs. 25/2008 prevede la presentazione presso gli uffici di polizia di frontiera o della questura competente da parte di tutti questi soggetti). I richiedenti hanno il diritto di rimanere nello Stato membro durante l'esame della domanda fino all'adozione di una decisione, a meno che non si tratti di una domanda reiterata oppure qualora il soggetto debba essere consegnato o estradato altrove (artt. 7 direttiva e 7 d.lgs. 25/2008). Mediante alcune disposizioni che dimostrano un certo *favor* nei confronti del richiedente, è previsto inoltre che una domanda non possa essere respinta o non esaminata solo in base alla sua tardiva presentazione ma che il suo esame e la relativa decisione debbano essere prese in modo individuale, obiettivo e imparziale, sulla base di fonti di informazione precise e aggiornate, la cui diffusione in Italia è a cura della Commissione nazionale, nonché da personale qualificato (artt. 8 direttiva e 8 d.lgs. 25/2008). Le decisioni devono essere comunicate per iscritto, dovendo quella di diniego essere corredata dalle motivazioni di fatto e di diritto e dall'indicazione dei mezzi di impugnazione (artt. 9 direttiva e 9 d.lgs. 25/2008). Ancora, gli artt. 10 direttiva e 10 d.lgs. 25/2008 stabiliscono che, all'atto della presentazione della domanda, il richiedente debba essere informato (nella lingua indicata nella domanda o in una che è ragionevole supporre possa capire) della procedura da seguire, dei suoi diritti e obblighi durante il procedimento, delle conseguenze di eventuali inadempimenti e della mancata cooperazione con le autorità, dei tempi e mezzi a sua disposizione per corredare la domanda degli elementi utili all'esame (in Italia è prevista la redazione di un opuscolo informativo a cura della Commissione nazionale). Il richiedente potrà richiedere l'assistenza delle organizzazioni competenti in materia di asilo nonché farsi assistere da un interprete, mentre la decisione dev'essergli tempestivamente comunicata nella lingua utilizzata per l'istruttoria. Gli Stati membri *ex* artt. 11 direttiva possono prevedere che i richiedenti asilo cooperino con le autorità competenti; l'art. 11 d.lgs. 25/2008 invece impone una simile cooperazione per particolari adempimenti.

Prima di assumere la decisione, gli Stati membri devono disporre *ex* art. 12 direttiva e 12 d.lgs. 25/2008 l'audizione del richiedente anche minore. Tale colloquio può essere omesso qualora l'autorità sia comunque in grado di prendere una decisione positiva oppure quando non sia ragionevolmente fattibile per le condizioni personali del richiedente (da notare che la norma interna non contempla altre due ipotesi di omissione previste da quella comunitaria, mentre invece ammette l'ipotesi di un rinvio per motivi di salute o per altri gravi motivi). La mancata audizione non inficia l'esito o la stessa adozione della decisione finale, pur potendosi secondo la norma di attuazione disporre una nuova convocazione in caso di mancata o irrituale comunicazione. Il colloquio deve svolgersi secondo determinati criteri e sotto la direzione di personale qualificato (artt. 13 direttiva e 13 d.lgs. 25/2008; ma vedi anche l'art. 15 d.lgs. 25/2008) e di esso dev'essere redatto verbale (artt. 14 direttiva e 14 d.lgs. 25/2008). Il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale è previsto secondo le modalità degli artt. 15 direttiva e 16 d.lgs. 25/2008, e all'avvocato ai sensi degli artt. 16 direttiva e 17 d.lgs. 25/2008 dev'essere garantito il pieno accesso alle informazioni contenute nella pratica del richiedente. Ai minori non accompagnati si applicano le speciali disposizioni di cui agli artt. 17 direttiva e 19 d.lgs. 25/2008, mentre altre norme sono previste in materia di ritiro esplicito o implicito della domanda nonché di rinuncia ad essa (artt. 19 e 20 direttiva nonché 23 d.lgs. 25/2008), relativamente al ruolo dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (artt. 21 direttiva e 24 d.lgs. 25/2008) e infine con riferimento alle modalità di raccolta delle informazioni sui singoli casi (artt. 22 direttiva e 25 d.lgs. 25/2008).

Per quanto riguarda la questione del trattenimento in pendenza della domanda, l'art. 18 direttiva afferma che esso non può essere disposto solo in base alla circostanza per cui il soggetto è un richiedente asilo, e che il trattenuto ha diritto a un rapido sindacato giurisdizionale. Tuttavia la direttiva non contiene una lista neanche esemplificativa dei casi di trattenimento lasciando piena discrezionalità agli Stati membri. L'art. 20 d.lgs. 25/2008 ha dunque previsto che il richiedente possa essere accolto in uno dei "Centri di accoglienza richiedenti asilo" qualora debba essere accertata la sua identità oppure in caso di documenti falsi o contraffatti; quando ha presentato la domanda dopo essere stato fermato per elusione dei controlli alla frontiera oppure in condizioni di soggiorno irregolare; o ancora in presenza di un provvedimento di respingimento o di espulsione. Lo stesso richiedente potrà invece essere trattenuto *ex* art. 21 d.lgs. 25/2008 in un CPT nei casi elencati nell'art. 1F della Convenzione di Ginevra, qualora sia stato condannato in Italia per uno dei reati elencati nella norma e nel caso in cui sia destinatario di un provvedimento di espulsione. A tal proposito, si deve segnalare con

(continua a pag. 33)

terizzano ogni qualifica e di migliorarne la leggibilità sia per la persona che per gli Organi responsabili delle qualifiche sia per i datori di lavoro. I risultati dell'apprendimento attesi per il conseguimento di una qualifica possono essere riportati in un catalogo di unità, un repertorio della qualifica o in qualsiasi documento che illustri la qualifica.

Due sono le funzioni principali di questo sistema, che possono essere considerate singolarmente o simultaneamente: l'accumulo e la capitalizzazione dei risultati ed il trasferimento. L'ECVET permette a tutte le persone di accumulare e di capitalizzare quanto acquisito nel proprio percorso individuale di apprendimento anche all'estero in caso di mobilità, in quanto le unità acquisite sono validate, conservate e possono essere accumulate e completate progressivamente fino al raggiungimento della qualifica (certificazione, diploma), conformemente alle regole e procedure d'esame in vigore nello Stato membro di origine o di accoglienza. Inoltre, il sistema permette di stabilire il confronto o l'equivalenza fra apprendimenti ottenuti in contesti e momenti diversi. In questo scenario, i percorsi formativi sono interscambiabili e sostituibili, e le competenze acquisite e validate possono dispensare una persona da porzioni di attività formative, facendo valere le competenze già acquisite nei diversi passaggi da un sistema IFP ad un altro, o da una situazione di apprendimento non formale a una formale, trasferendo e conservando i benefici degli apprendimenti nel quadro di una mobilità transnazionale. Al fine di assicurare un maggior successo a questo strumento, utilizzato solo su base volontaria dagli Stati membri dell'UE, la Commissione europea ha ritenuto di avviare una consultazione rivolta a tutti i paesi partecipanti coinvolti nel programma "*Educazione e Formazione 2010*", alle Parti Sociali europee, alle associazioni/organizzazioni europee di rilievo, alle Organizzazioni non governative,alle reti, agli organismi di settore, ecc. La consultazione comunitaria si è chiusa a fine marzo 2007. Nel quadro di tale processo di consultazione la bozza del sistema ECVET è stata presentata e dibattuta sia in una serie di riunioni organizzate dalle amministrazioni nazionali, dalle parti sociali, dagli organismi settoriali e da altri interessati, sia in una consultazione aperta via web (http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/consult/index_en.html). I risultati del processo di consultazione sono stati discussi nel corso di una conferenza tenutasi a Monaco nel giugno del 2007. Il processo di consultazione ha confermato la necessità di un sistema comune di crediti europei per l'istruzione e la formazione professionale, ma tale favore dei partecipanti alla consultazione è stato tuttavia subordinato a una serie di condizioni e di raccomandazioni, che sono state presi in considerazione per la definizione del contenuto tecnico specifico della proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione del sistema europeo dei crediti per l'istruzione e la formazione professionale COM(2008) 180 del 9 aprile 2008.

In particolare, una delle condizioni poste è che il sistema ECVET sia costruito su un impegno reale e sostenibile da parte delle autorità e delle istituzioni competenti, delle parti sociali, degli organismi settoriali e dei soggetti erogatori della formazione e richiederà elevate sinergie tra le iniziative a livello europeo, nazionale e settoriale. In questo modo viene garantito un efficace processo di riconoscimento e di trasferimento dei crediti, il rispetto delle procedure e dei criteri di qualità da parte di tutti i partecipanti al sistema e a tutti i livelli.

IRENE PAOLINO

LA NORMATIVA COMUNITARIA IN MATERIA DI ASILO

(continuazione di pag. 24)

favore la scelta di trasformare in casi di "accoglienza" le previgenti ipotesi di trattenimento facoltativo e obbligatorio di cui all'art. 1 *bis* legge 39/1990 (introdotte dalla legge 189/2002, ipotesi per le quali il successivo art. 1 *ter* e il d.P.R. 303/2004 disponeva la già criticata procedura sommaria), riservando invece la misura di trattenimento ai casi di reati gravi oppure in presenza di una decisione di espulsione già esecutiva.

Un secondo gruppo di norme è invece dedicato alle disposizioni strettamente procedurali. Con riferimento al procedimento di primo grado – che dev'essere espletato quanto prima possibile fatto salvo un esame adeguato e completo – l'art. 23 direttiva consente agli Stati membri di prevedere una procedura normale e una prioritaria o accelerata. La procedura normale, che nelle intenzioni della direttiva si applica in via residuale, viene disciplinata in Italia dagli artt. da 26 a 32 d.lgs. 25/2008 (su cui non ci si può soffermare in questa sede). Una procedura prioritaria o accelerata può essere invece disposta nei casi di domanda inammissibile, infondata (*ex* art. 28 direttiva oppure qualora il richiedente provenga da un "Paese di origine sicuro" in base a un elenco comune minimo predisposto dal Consiglio UE *ex* artt. da 29 a 31 direttiva), reiterata (art. 32 direttiva) o meramente dilatoria; oppure qualora contenga dati falsi, omissioni rilevanti, dichiarazioni incoerenti, contraddittorie, improbabili o insufficienti; o ancora se il richiedente costituisce un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico. La domanda viene al contrario dichiarata, *ex* art. 25 direttiva, "irricevibile" in particolare qualora il richiedente riceva protezione in un altro Paese di primo asilo, *ex* art. 26 direttiva, oppure si trovi in un Paese terzo sicuro, *ex* art. 27 direttiva. Per parte sua, l'art. 28 d.lgs. 25/2008 prevede un "esame prioritario" se la domanda è palesemente fondata, se è presentata da un richiedente appartenente a una delle categorie di persone vulnerabili (*ex* art. 8 d.lgs. 140/2005) oppure se è presentata da un richiedente per il quale sono stati disposti l'accoglienza o il trattenimento; i casi di inammissibilità sono invece elencati nell'art. 29 d.lgs. 25/2008.

Un terzo e ultimo gruppo di norme disciplina le procedure in caso di revoca, cessazione e rinuncia della protezione internazionale (artt. 37 e 38 direttiva nonché 33 e 34 d.lgs. 25/2008), e soprattutto quelle in caso di impugnazione. L'art. 39 direttiva stabilisce il fondamentale diritto del richiedente a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice nelle ipotesi contemplate, ma lascia liberi gli Stati membri di attribuire o meno al ricorso l'effetto sospensivo. A sua volta, l'art. 35 d.lgs. 25/2008 individua il giudice dell'impugnazione nel tribunale (in composizione monocratica) territorialmente competente per la Commissione che ha pronunciato la decisione di primo grado. Il ricorso dev'essere proposto entro 30 giorni dalla comunicazione di quest'ultima e si svolge con le modalità dei procedimenti in camera di consiglio. L'effetto sospensivo del ricorso è previsto solo per le domande di diniego della protezione internazionale, mentre per tutte le altre la sospensione dell'esecuzione dev'essere chiesta allo stesso giudice dell'impugnazione. Infine, avverso la sentenza del tribunale può essere proposto reclamo privo di effetti sospensivi alla Corte d'appello e, successivamente, anche ricorso per Cassazione.

GIUSEPPE MORGESE