

Ministero dell'Interno
c.a. Ministro *pro tempore*
Piazza del Viminale 1
00184 Roma

Ministero della Giustizia
c.a. Ministro *pro tempore*
Via Arenula 70
00186 Roma

Ministero degli Affari Esteri
c.a. Ministro *pro tempore*
Piazzale della Farnesina 1
00135 Roma

e p.c.
Consiglio Nazionale Forense
c.a. Presidente *pro tempore*
Via Arenula 71
00186 Roma

OGGETTO: segnalazione della prassi del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma in materia di protezione internazionale

Spett.li Ministri,

con la presente le scriventi Associazioni intendono portare alla Vostra attenzione quanto segue:

- Nell'ambito dell'attività di supporto legale a richiedenti e titolari di protezione internazionale le scriventi Associazioni hanno rilevato la prassi ormai consolidata del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma di richiedere la certificazione dell'autorità consolare competente per l'accesso al beneficio del Patrocinio a Spese dello Stato anche per i richiedenti la protezione internazionale;

- Tale prassi trae origine dall'interpretazione che il suddetto Ordine dà della normativa in tema di accesso al beneficio del Patrocinio a Spese dello Stato. L'art. 79, co. 2, DPR 115/2002, infatti, prescrive che: *“per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione Europea correda l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato”*. Il successivo art. 94, co. 2, DPR 115/2002, tuttavia, precisa che: *“In caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'articolo 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione Europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione”*. **Stante la particolare**

situazione giuridica dei richiedenti e titolari di protezione internazionale, impossibilitati a recarsi presso le autorità consolari del Paese di origine, l'art. 16, co. 2, del d.lgs 25/08 prescrive che: *Nel caso di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale, il cittadino straniero è assistito da un avvocato ed è ammesso al gratuito patrocinio ove ricorrano le condizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n.115. In ogni caso per l'attestazione dei redditi prodotti all'estero si applica l'articolo 94 del medesimo decreto*. Dal combinato disposto delle ultime due norme citate emerge chiaramente come per il legislatore italiano, nel caso di istanza di ammissione al patrocinio a Spese dello Stato presentata da un richiedente/titolare di protezione internazionale, la facoltà di produrre una dichiarazione sostitutiva in luogo dell'attestazione consolare in merito è prevista *"in ogni caso"*, non essendo, di conseguenza, subordinata alla dimostrazione o all'allegazione delle motivazioni dell'impossibilità di produrla;

- Ebbene, il Consiglio dell'Ordine di Roma – disapplicando totalmente quanto previsto dalla normativa nazionale – ritiene in modo ormai monolitico che anche i richiedenti la protezione internazionale debbano presentare la certificazione consolare di cui all'art. 79, co. 2, DPR 115/2002 ai fini dell'accesso al Patrocinio a Spese dello Stato (*Si allegano, a titolo esemplificativo, alcune pronunce dell'Ordine ove si fa espresso riferimento alla carenza di documentazione di cui all'art. 79, co.2, DPR 115/2002, Doc.1*);

- Numerosi ed evidenti sono i profili di illegittimità di questa prassi non solo per normativa nazionale ma anche e soprattutto **per la normativa internazionale ed europea**;

- Occorre, in primo luogo citare, l'art. 25, co.1, della Convenzione di Ginevra del 1951 a norma del quale: *"Se un rifugiato ha normalmente bisogno, per l'esercizio di un diritto dell'assistenza di autorità straniere cui egli non si può rivolgere, gli Stati Contraenti sul cui territorio l'interessato risiede vigileranno che siffatta assistenza gli sia concessa sia dalle loro proprie autorità sia da un'autorità internazionale"*. Risulta di tutta evidenza come questo principio debba essere esteso anche ai richiedenti asilo: un'interpretazione differente, infatti, vanificherebbe le finalità di protezione della norma stessa. Occorre, inoltre, sottolineare come proprio a tutela di tale principio la stessa legislazione italiana che ha previsto **un generale principio di riservatezza per il procedimento di riconoscimento dello status di rifugiato, a tutela del richiedente asilo**, affermando all'art. 25 d.lgs 25/08 che *"ai fini dello svolgimento della procedura in nessun caso possono essere acquisite informazioni dai presunti responsabili della persecuzione ai danni del richiedente"*;

- **Sul punto è intervenuto anche l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)** il quale nel rispondere al quesito postogli sulla questione dall'Ordine degli Avvocati di Roma così concludeva: *"In ragione di quanto riferito sopra circa la tutela posta nei confronti del richiedente asilo e rifugiati, rispetto alle autorità del proprio paese di origine, deve intendersi in re ipsa l'impossibilità a produrre la documentazione riferibile alla propria condizione economica nel paese d'origine che, dunque, può essere legittimamente sostituita da un'autocertificazione"* (Doc.2);

- La prassi denunciata presenta, altresì, **evidenti profili di illegittimità anche nei confronti della normativa europea in merito.** L'art. 22 della Direttiva 2005/85/CE (c.d. Direttiva Procedure) prevede, infatti, un generale ed inderogabile diritto di riservatezza per i richiedenti la protezione internazionale nei confronti dei presunti responsabili della persecuzione¹. Lo stesso diritto è, altresì, ribadito dall'art. 38 della medesima Direttiva;

- Risulta di tutta evidenza come una prassi – quale quella dell'Ordine degli Avvocati di Roma – di esigere un contatto tra il richiedente protezione internazionale e le proprie autorità consolari del proprio Paese di origine **sia lesiva del sistema dei diritti e delle garanzie dalla legislazione internazionale ed europea, presentando evidenti profili di infrazione di quest'ultima;**

- **Tali profili di violazione si andrebbero, sicuramente, ad aggiungere a quelli già rilevati dalla Commissione Europea nei confronti del nostro Paese:** il 24.10.2012, infatti, la Commissione Europea ha aperto nei confronti dello Stato italiano una procedura di infrazione – N. 2012/2189 – in merito alle Direttive Europee in materia di protezione internazionale ed il Regolamento Dublino;

PQM

Le scriventi Associazioni richiedono un intervento urgente dei Ministeri interessati in merito a quanto rilevato dovendo le stesse, in difetto, rivolgere le proprie istanze alla Commissione Europea affinché valuti i possibili profili di incompatibilità con la normativa europea nonché l'eventuale inerzia dello Stato italiano sul tema.

¹ È appena il caso di evidenziare come ai sensi dell'art. 6 della Direttiva 2004/83/CE *"I responsabili della persecuzione o del danno grave possono essere: a) lo Stato; b) i partiti o le organizzazioni che controllano lo Stato o una parte consistente del suo territorio; c) soggetti non statuali, se può essere dimostrato che i responsabili di cui alle lettere a) e b), comprese le organizzazioni internazionali, non possono o non vogliono fornire protezione contro persecuzioni o danni gravi come definito dall'art. 7"*;

Si allegano:

- 1) Alcune pronunce dell'Ordine degli Avvocati di Roma ove si fa espresso riferimento alla carenza di documentazione di cui all'art. 79, co.2, DPR 115/2002;*
- 2) Parere dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati del gennaio 2013.*

Roma, 08.05.2013

Antenna Antidiscriminazione Asgi – Lazio

Referente dell'Antenna

Avv. ~~Salvatore Fachile~~

Aderiscono:

A buon diritto

Arci – Roma

Associazione Europa Levante

Associazione Progetto Diritti

Consiglio Italiano Rifugiati - CIR

Focus - Casa dei Diritti Sociali

Fondazione Centro Astalli

Laboratorio 53

Save the Children Italia

Senzaconfine

CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA

ESTRATTO DAL VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 31 GENNAIO 2013

IL CONSIGLIO

- Visto il Decreto Legislativo del 30 Maggio 2002, n.113;
- Udito il Consigliere Relatore Avv. Donatella Cere';
- Esaminata la domanda presentata in data 28/01/2013 prot. n. _____ dal Signor _____, nato in SENEGAL il _____, C.F. _____, parte istante;

DICHIARA

inammissibile l'istanza presentata, dal Signor _____, nato in SENEGAL il _____, C.F. _____

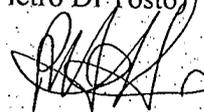
nato in SENEGAL il _____, C.F. _____

ai sensi dell'art.79 del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115, al patrocinio a spese dello Stato, in quanto: carenza di documentazione ai sensi dell'art.79 co.2 D.L.30 maggio 2002 n.115.

E' copia conforme all'originale.

Roma, 04/02/2013

Il Consigliere Segretario
(Avv. Pietro Di Tosto)



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA

ESTRATTO DAL VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 14 FEBBRAIO 2013

IL CONSIGLIO

- Visto il Decreto Legislativo del 30 Maggio 2002, n.113;
- Udito il Consigliere Relatore Avv. Donatella Cere';
- Esaminata la domanda presentata in data 11/02/2013 prot. n. [redacted] nato in BURKINA FASO il [redacted] C.F. [redacted] dal Signor [redacted] parte istante;

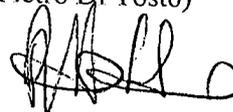
DICHIARA

inammissibile l'istanza presentata dal Signor [redacted] nato in BURKINA FASO il [redacted] C.F. [redacted] ai sensi dell'art.79 del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115, al patrocinio a spese dello Stato, in quanto: carenza di documentazione ai sensi dell'art.79 co.2 D.L.30 maggio 2002 n.115.

E' copia conforme all'originale.

Roma, 20/02/2013

Il Consigliere Segretario
(Avv. Pietro Di Tosto)



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA

ESTRATTO DAL VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 14 FEBBRAIO 2013

IL CONSIGLIO

- Visto il Decreto Legislativo del 30 Maggio 2002, n.113;
- Udito il Consigliere Relatore Avv. Donatella Cere';
- Esaminata la domanda presentata in data 11/02/2013 prot. n. dal Signor , nato in SENEGAL il , C.F. , parte istante;

DICHIARA

inammissibile l'istanza presentata, dal Signor , nato in SENEGAL il C.F. ai sensi dell'art.79 del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115, al patrocinio a spese dello Stato, in quanto: carenza di documentazione ai sensi dell'art.79 co.2 D.L.30 maggio 2002 n.115.

E' copia conforme all'originale.

Roma, 20/02/2013

Il Consigliere Segretario
(Avv. Pietro Di Tosto)



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA

ESTRATTO DAL VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 21 FEBBRAIO 2013

IL CONSIGLIO

- Visto il Decreto Legislativo del 30 Maggio 2002, n.113;
- Udito il Consigliere Relatore Avv. Donatella Cere';
- Esaminata la domanda presentata in data 19/02/2013 prot. r. dal Signor , nato in COSTA D'AVORIO il C.F. l parte istante;

DICHIARA

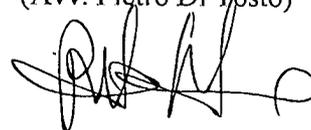
inammissibile l'istanza presentata, dal Signor nato in COSTA D'AVORIO il C.F.

ai sensi dell'art.79 del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115, al patrocinio a spese dello Stato, in quanto: carenza di documentazione ai sensi dell'art.79 co.2 D.L.30 maggio 2002 n.115.

E' copia conforme all'originale.

Roma, 28/02/2013

Il Consigliere Segretario
(Avv. Pietro Di Tosto)



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA

ESTRATTO DAL VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 21 FEBBRAIO 2013

IL CONSIGLIO

- Visto il Decreto Legislativo del 30 Maggio 2002, n.113;
- Udito il Consigliere Relatore Avv. Donatella Cere';
- Esaminata la domanda presentata in data 19/02/2013 prot. n. _____ dal Signor _____ nato in MALI il _____, C.F. _____, parte istante;

DICHIARA

inammissibile l'istanza presentata, dal Signor _____ nato in MALI il _____, C.F. _____ ai sensi dell'art.79 del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115, al patrocinio a spese dello Stato, in quanto: carenza di documentazione ai sensi dell'art.79 co.2 D.L.30 maggio 2002 n.115.

E' copia conforme all'originale.

Roma, 28/02/2013

Il Consigliere Segretario
(Avv. Pietro Di Tosto)



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA

ESTRATTO DAL VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 14 MARZO 2013

IL CONSIGLIO

- Visto il Decreto Legislativo del 30 Maggio 2002, n.113;
- Udito il Consigliere Relatore Avv. Donatella Cere';
- Esaminata la domanda presentata in data 12/03/2013 prot. n. _____ dal Signor _____, nato in MAURITANIA il _____ C.F. _____, parte istante;

DICHIARA

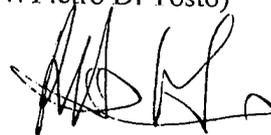
inammissibile l'istanza presentata, dal Signor _____ nato in MAURITANIA il _____ C.F. _____

ai sensi dell'art.79 del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115, al patrocinio a spese dello Stato, in quanto: carenza di documentazione ai sensi dell'art.79 co.2 D.L.30 maggio 2002 n.115.

E' copia conforme all'originale.

Roma, 15/03/2013

Il Consigliere Segretario
(Avv. Pietro Di Tosto)



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA

ESTRATTO DAL VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 11 APRILE 2013

IL CONSIGLIO

- Visto il Decreto Legislativo del 30 Maggio 2002, n.113;
- Udito il Consigliere Relatore Avv. Donatella Cere';
- Esaminata la domanda presentata in data 08/04/2013 prot. n. _____ dal Signor _____, nato in MALI il _____ C.F. _____ parte istante;

DICHIARA

inammissibile l'istanza presentata, dal Signor _____ nato in MALI il _____, C.F. _____ ai sensi dell'art.79 del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115, al patrocinio a spese dello Stato, in quanto: carenza di documentazione ai sensi dell'art.79 co.2 D.L.30 maggio 2002 n.115.

E' copia conforme all'originale.

Roma, 12/04/2013

Il Consigliere Segretario
(Avv. Pietro Di Tosto)



CONSIGLIO DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI DI ROMA

ESTRATTO DAL VERBALE DELL'ADUNANZA DEL 02 MAGGIO 2013

IL CONSIGLIO

- Visto il Decreto Legislativo del 30 Maggio 2002, n.113;
- Udito il Consigliere Relatore Avv. Donatella Cere';
- Esaminata la domanda presentata in data 02/05/2013 prot. n. dal Signor , nato in SENEGAL il C.F. parte istante;

DICHIARA

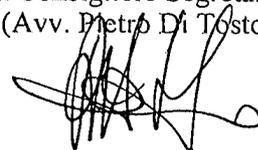
inammissibile l'istanza presentata, dal Signor , nato in SENEGAL il , C.F.

ai sensi dell'art.79 del D.P.R. 30 maggio 2002 n.115, al patrocinio a spese dello Stato, in quanto: carenza di documentazione ai sensi dell'art.79 co.2 D.L.30 maggio 2002 n.115.

E' copia conforme all'originale.

Roma, 03/05/2013

Il Consigliere Segretario
(Avv. Pietro Di Tosto)





Nota sul quesito:

“E' il richiedente il riconoscimento lo status di rifugiato obbligato a produrre il certificato dell'autorità consolare circa gli eventuali redditi prodotti all'estero ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato oppure tale soggetto ne è esentato ai sensi della legislazione italiana, della Costituzione e delle convenzioni internazionali in tema di diritti fondamentali ed in particolare in tema di diritti dei rifugiati?”

L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), esprime pareri per promuovere una corretta interpretazione e applicazione della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, in linea con la propria responsabilità di supervisione, così come contenuta nel paragrafo 8 dello Statuto in connessione con l'articolo 35 della suddetta Convenzione e dell'articolo II del Protocollo del 1967, nonché sulla base dell'esperienza e della competenza sviluppate negli anni nell'ambito della protezione internazionale dei rifugiati.

In relazione al quesito posto, preme evidenziare come in linea di principio il sistema di protezione determinato dalla Convenzione di Ginevra del 1951 prevede la tutela del rifugiato da persecuzioni nel proprio paese di cittadinanza e che proprio in ragione di ciò è determinante evitare d'imporre contatti con le autorità del paese di origine.

Sul punto interviene con chiarezza l'art. 25 della Convenzione di Ginevra il quale stabilisce che *“Allorquando l'esercizio di un diritto da parte di un rifugiato richiederebbe normalmente il concorso di autorità straniere, alle quali non può ricorrere, gli Stati contraenti sul territorio dei quali risiede, faranno in modo che questo concorso gli sia fornito sia dalle loro stesse autorità, sia da un'autorità internazionale”*.

Considerando il carattere declaratorio del riconoscimento dello status di rifugiato¹, affermato per altro anche dalla legislazione comunitaria (Direttiva “Qualifiche” 2004/83/CE, par. 14) e dalla giurisprudenza italiana, (Corte Cassazione 17 dicembre 1999, n. 907), è da ritenersi che la norma in oggetto vada estensivamente intesa come applicabile anche al richiedente asilo. D'altro canto una differente interpretazione, imponendo *de facto* al richiedente contatti con le autorità del suo paese, rischierebbe di vanificare le finalità di protezione che rappresentano la *ratio* della norma.

Anche la legislazione italiana introduce un principio di riservatezza del procedimento per il riconoscimento dello status di rifugiato, a tutela del richiedente asilo, stabilendo all'art. 25,

¹ UNHCR, note on determination of refugees status under international instruments, 24 agosto 1977

del D.Lgs 25/08 che “*ai fini dello svolgimento della procedura in nessun caso possono essere acquisite informazioni dai presunti responsabili della persecuzione ai danni del richiedente*”.

I principi generali sopra richiamati trovano, nella legislazione italiana, ulteriore sviluppo e opportuno chiarimento proprio con riferimento allo specifico quesito posto. L'art. 16, comma 2, del D.Lgs 25/08 stabilisce infatti che “*nel caso di impugnazione delle decisioni in sede giurisdizionale, il cittadino straniero è assistito da un avvocato ed è ammesso al gratuito patrocinio ove ricorrano le condizioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. In ogni caso per l'attestazione dei redditi prodotti all'estero si applica l'articolo 94 del medesimo decreto*”. Il richiamato articolo 94, al comma 1, stabilisce a sua volta che “*in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta dall'articolo 79, comma 3, questa è sostituita, a pena di inammissibilità, da una dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'interessato*”.

Dal combinato disposto delle due norme succitate, emerge chiaramente che per la legislazione italiana, nel particolare caso di ammissione al patrocinio a spese dello stato presentata dal richiedente asilo², la facoltà di produrre una dichiarazione sostitutiva in luogo dell'attestazione consolare in merito agli eventuali redditi prodotti all'estero non è subordinata né alla dimostrazione, né alla allegazione delle ragioni di impossibilità dell'ottenimento di quest'ultima, essendo al contrario prevista “*in ogni caso*”.

La *ratio* di tale disposizione consiste, come è evidente, nel fatto che il legislatore ha correttamente ritenuto che la impossibilità, per il richiedente asilo o per il suo legale rappresentante, di ottenere attestazioni consolari in relazione ai propri redditi esteri debba, con valutazione generale ed astratta, ritenersi dimostrata *in re ipsa*, senza necessità di ulteriori allegazioni o prove.

In ragione di quanto riferito sopra circa la tutela posta nei confronti del richiedente asilo e rifugiati, rispetto alle autorità del proprio paese di origine, deve intendersi in *re ipsa* l'impossibilità a produrre la documentazione riferibile alla propria condizione economica nel paese di origine che, dunque, può essere legittimamente sostituita da un'autocertificazione.

Roma, gennaio 2013.

² Al fine di contrastare i provvedimenti a sé sfavorevoli delle Commissioni chiamate a valutarne le domande di protezione internazionale.