

Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”

Nota tecnica dell’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)

La Rappresentanza Regionale per il Sud Europa dell’Ufficio dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), nello spirito di costante e fattiva collaborazione con le Autorità italiane, con la presente nota, intende formulare alcuni commenti e raccomandazioni in merito alle norme sull’asilo contenute nel Titolo I del Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante *“Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’Interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”*, e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 231 del 4 ottobre 2018 (di seguito il Decreto Legge), in vista della sua conversione in legge.

Le raccomandazioni dell’UNHCR sono elaborate sulla base del mandato conferito dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite di protezione internazionale dei rifugiati e di assistenza ai governi nella ricerca di soluzioni durevoli. Come stabilito nel proprio Statuto, l’UNHCR adempie il proprio mandato, *inter alia*, “promuovendo la firma e la ratifica delle convenzioni internazionali per la protezione dei rifugiati, supervisionando la loro applicazione”. Inoltre, in base all’art. 35 della Convenzione di Ginevra, gli Stati parte si impegnano a “cooperare con l’UNHCR ed in particolare a facilitare il suo compito di sorveglianza dell’applicazione delle disposizioni della presente Convenzione”.

L’UNHCR riconosce l’intenzione del Governo Italiano di rafforzare l’efficienza e l’integrità del sistema d’asilo, ed in particolare delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. Tuttavia, l’UNHCR ritiene opportuno evidenziare alcuni profili di potenziale contrasto del Decreto Legge con la normativa internazionale sui rifugiati e sui diritti umani,

nonché con la normativa dell'Unione Europea. La nota contiene, inoltre, alcune osservazioni relative al possibile impatto che alcune norme potrebbero avere sul funzionamento del sistema d'asilo nel suo complesso.

1. Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario (Articolo 1).

All'art. 1 il Decreto Legge prevede l'abrogazione dell'istituto del permesso di soggiorno per motivi umanitari e l'introduzione di specifiche fattispecie di permessi di soggiorno temporanei, previsti per determinati casi speciali.

La definizione di rifugiato contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951 sullo Status di Rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria prevista dal diritto comunitario costituiscono le basi normative per la protezione dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione internazionale. Come evidenziato nella relazione introduttiva al Decreto Legge, esistono, tuttavia, altre situazioni in cui persone che non sono riconosciute come beneficiarie dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria, non possono essere rinviate verso il loro paese di origine, in quanto ciò contrasterebbe con obblighi internazionali e regionali in materia di diritti umani.

Situazioni rilevanti da questo punto di vista riguardano, ad esempio, le persone a rischio effettivo di essere sottoposte a gravi maltrattamenti, ma escluse dalla protezione internazionale¹, le persone gravemente ammalate che affronterebbero un rischio effettivo di essere esposte ad un serio ed irreversibile peggioramento dello stato di salute², o i migranti di seconda generazione³ e le altre persone il cui rimpatrio comprometterebbe in modo sproporzionato il diritto ad una vita privata e familiare⁴.

Nel diritto italiano, tali situazioni trovano una possibilità di tutela, all'interno dell'istituto della protezione umanitaria incardinato, *inter alia*, nell'adempimento degli obblighi

¹ Corte europea dei diritti dell'Uomo, *Saadi c. Italia* [GC], no. 37201/06, 28 febbraio 2008.

² Corte europea dei diritti dell'Uomo, *Paposhvili c. Belgio* [GC], no. 41738/10, 13 dicembre 2016.

³ Corte europea dei diritti dell'Uomo, *Moustaquim v. Belgio*, no. 12313/86, 18 febbraio 1991.

⁴ Corte europea dei diritti dell'Uomo, *Üner v. The Netherlands* [GC], no. 46410/99, 18 October 2006.

internazionali dell'Italia in materia di diritti umani. Più in generale, la protezione umanitaria riflette una buona prassi degli Stati e del Diritto Europeo, che prevedono la possibilità di garantire alle persone non bisognose di protezione internazionale il diritto a rimanere sul territorio *“su base discrezionale, per motivi compassionevoli o umanitari”*⁵.

Il Decreto Legge individua nelle Questure l'organo competente a decidere sul rilascio dei permessi di soggiorno per cure mediche, per calamità naturali, per atti di particolare valore civile e per i casi speciali, laddove rimane in capo alle Commissioni Territoriali la decisione circa la *“protezione speciale”*, nei casi di rischio di persecuzione o tortura nel Paese di origine di cui all'art. 19, comma 1 e 1.1, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (D. Lgs. 286/1998 T.U. Immigrazione). A tale proposito, il riferimento all' art. 19, finalizzato al rilascio del permesso di soggiorno per *“protezione speciale”*, non appare ricoprire tutte le fattispecie previste dall'art. 3 della Convenzione Europea per i Diritti Umani. Il Decreto Legge, infine, non disciplina la procedura per il rilascio da parte della Questura dei summenzionati permessi, né regola la condizione dello straniero che ne fa richiesta.

Inoltre, il Decreto Legge esclude dall'obbligo dell'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale tutti i beneficiari delle forme complementari di protezione, con pregiudizio al diritto fondamentale alla salute, in particolare per coloro che hanno avuto riconosciuta la protezione per esigenze di cura.

Pur considerando lo sforzo del Governo di regolamentare entro parametri definiti, come accade in molti Paesi europei, le forme di protezione nazionali complementari, l'UNHCR ritiene che l'implementazione della norma, introdotta al fine di circoscrivere l'ambito di valutazione della protezione umanitaria, possa risultare difficoltosa e creare situazioni di incertezza e potenziale disparità di trattamento.

L'UNHCR raccomanda che le persone che non soddisfano i requisiti per il riconoscimento dello status di rifugiato, ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951, o della protezione sussidiaria, in base all'art. 2, comma 1, lett. g), del D. Lgs. 251/2007, non siano rinviate nel proprio paese di origine, in base al divieto assoluto di *refoulement* (con particolare riferimento all'articolo 3 della Convenzione delle

⁵ Considerando n. 15 della 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.

Nazioni Unite contro la Tortura e all'articolo 3 e della Convenzione Europea per i Diritti Umani). L'UNHCR raccomanda quindi di modificare l'articolo 1 del Decreto, inserendo all'art. 19 comma 1.1 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dopo la parola "tortura", le parole "pene o trattamenti inumani o degradanti".

L'UNHCR invita, infine, il Governo a mantenere flessibilità nell'uso del suo potere discrezionale, considerando ragioni umanitarie o compassionevoli, nella valutazione di forme complementari di protezione.

2. Disposizioni in materia di trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo e disposizioni in materia di modalità di esecuzione dell'espulsione (Articoli 3 e 4).

L'art. 3 del Decreto Legge amplia le ipotesi di trattenimento, introducendo la possibilità di trattenere il richiedente asilo, ai fini della determinazione o verifica dell'identità e della cittadinanza, per il tempo strettamente necessario e comunque non superiore a 30 giorni, in appositi locali presso le strutture di cui all'art. 10-ter, comma 1 del D. Lgs. 286/98⁶. Il Decreto prevede, inoltre, che il richiedente, di cui non sia stato possibile determinare o verificare l'identità e la cittadinanza entro 30 giorni sia trasferito e trattenuto in un Centro di Permanenza per il Rimpatrio, per un periodo massimo di 180 giorni, secondo le modalità previste dall'art. 14, comma 5 del medesimo Decreto Legislativo.

Secondo l'UNHCR, una persona non dovrebbe essere detenuta per il solo fatto di aver chiesto protezione internazionale⁷, e la detenzione può essere giustificata solo a seguito di una valutazione individuale e attenta, basata su presupposti previsti dalla legge e

⁶ Il testo della disposizione citata recita "1. Lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare e' condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Presso i medesimi punti di crisi sono altresì effettuate le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 e 14 del regolamento UE n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito".

⁷ Analogamente, l'art. 8, prima comma, della Direttiva 2013/33/UE prevede: "Gli Stati membri non trattengono una persona per il solo fatto di essere un richiedente ai sensi della direttiva 2013/32/UE ...".

considerata come necessaria, ragionevole e proporzionata ad uno scopo legittimo⁸. Secondo l'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951, gli Stati non dovrebbero imporre sanzioni a richiedenti asilo e rifugiati per ingresso irregolare, qualora si presentino senza indugio alle autorità.

L'art. 3 del Decreto Legge appare in contrasto con l'art. 10 della Direttiva 2013/33/UE (Direttiva Accoglienza), comma 1, a norma del quale il trattenimento del richiedente asilo deve aver luogo, di regola, in appositi centri di trattenimento. Le strutture di cui all'art. 10-ter, alle quali il Decreto Legge fa riferimento, non sono infatti preordinate alla detenzione amministrativa, svolgendo funzioni legate al primo soccorso, nel caso dei centri di cui al Decreto Legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 dicembre 1995, n. 563, e all'accoglienza per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, nel caso dei centri di cui all'articolo 9 del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, (D. Lgs. 142/2105). Presso i cd. "punti di crisi", allestiti all'interno dei centri di cui sopra, la norma precisa che vengono altresì svolte le attività di identificazione.

In secondo luogo, gli "appositi locali", all'interno dei quali dovrebbe essere trattenuto il richiedente ai fini identificativi, non sono chiaramente individuati né disciplinati normativamente. Il trattenimento avverrebbe, pertanto, in strutture che non sono quelle ufficialmente designate dalla legge come luoghi di detenzione⁹, e in appositi locali che non possono essere individuati con certezza *ex ante* ed *ex lege*.

A questo proposito, la norma potrebbe essere ulteriormente in contrasto con lo stesso art. 10 della Direttiva 2013/33/UE che stabilisce le condizioni di trattenimento del richiedente asilo, tra le quali l'accesso a spazi all'area aperta, il diritto a ricevere informazioni sui

⁸ Cfr. UNHCR, Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers (COM (2011) 320 final, 1 June 2011), reperibile all'indirizzo <http://www.unhcr.org/513da1cc9.pdf>.

⁹ Tale disposizione appare anche in contrasto con quanto raccomandato dall'UNHCR nelle proprie Linee guida sulla detenzione; cfr. *Linee Guida sui criteri e gli standard applicabili relativamente alla detenzione dei richiedenti asilo e sulle misure alternative alla detenzione*, reperibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d3974>, in cui al paragrafo 48 (i) si considera che "La detenzione può avvenire in maniera lecita solo in luoghi ufficialmente designati quali luoghi di detenzione".

regolamenti interni dei centri, la possibilità di comunicare e ricevere visite di funzionari dell'UNHCR, di familiari, legali e rappresentanti di associazioni di tutela.

L'UNHCR raccomanda che gli appositi locali per il trattenimento, istituiti presso i Centri di Primo Soccorso e Assistenza e presso i Centri di Prima Accoglienza, trovino una puntuale disciplina che ne identifichi la funzione gli standard e le condizioni materiali di accoglienza e che, in linea con la Direttiva Accoglienza, preveda tutte le garanzie adeguate, incluso il diritto all'informazione in una lingua conosciuta, il diritto a ricevere un'assistenza legale, il diritto ad accedere ai servizi funzionali all'individuazione di esigenze particolari ai sensi dell'art. 17, comma 1 del D. Lgs. 142/2015, il diritto all'assistenza socio-sanitaria e il diritto a poter contattare ed incontrare l'UNHCR¹⁰.

La norma introdotta, in base alla quale un richiedente può essere trattenuto ai fini della determinazione o verifica della sua identità e cittadinanza, per un periodo complessivo di 210 giorni, contrasta con i principi di ragionevolezza e proporzionalità che governano l'istituto della detenzione amministrativa. Le Linee Guida¹¹ UNHCR sulla detenzione dei richiedenti asilo, ai paragrafi 24 e 26, affermano che i termini massimi del trattenimento ai fini della verifica dell'identità devono essere estremamente limitati. L'art. 9 della Direttiva Accoglienza stabilisce, inoltre, che un richiedente è trattenuto solo per un periodo il più breve possibile. Sotto il profilo della ragionevolezza, appare dubbio il dettato della previsione nella misura in cui prevede termini più lunghi (210 giorni) per l'espletamento dell'attività preliminare di identificazione rispetto ai termini previsti (180 giorni) entro i quali dovrebbe essere finalizzata l'intera procedura di rimpatrio dello straniero.

Inoltre, il richiamo all'art 14 comma 5 del Decreto 286/98 contrasta con la disciplina applicabile per il richiedente asilo trattenuto prevista agli artt. 6 e 7 del D. Lgs. 142/2015 sia in termini di autorità giurisdizionale convalidante, che nel caso del trattenimento di cui all'art. 14 comma 5 è il giudice di pace, sia in relazione alle ragioni del trattenimento.

¹⁰ Cfr. UNHCR, *Linee Guida sui criteri e gli standard ...detenzione* (cit. *supra*, nota 9), si vedano in particolare § 47; si veda anche UNHCR, *Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers ...* (cit. *supra*, nota 8), pp. 9-10.

¹¹ Si veda ancora, UNHCR, *Linee Guida sui criteri e gli standard ...detenzione* (cit. *supra*, nota 9), §§ 24, 26 .

L'UNHCR raccomanda che i termini massimi di trattenimento ai fini della determinazione o verifica dell'identità e della cittadinanza siano limitati entro il più breve tempo possibile. L'UNHCR raccomanda inoltre che sia fatto un più ampio ricorso alle misure alternative al trattenimento, previste dall'art. 14 (1-bis) del D. Lgs. 286/98, al fine di garantire che l'istituto del trattenimento abbia realmente natura residuale, come previsto dalla normativa europea sopra richiamata.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, di prevedere l'adozione di norme regolamentari che disciplinino le procedure volte ad accertare in tutti i luoghi di trattenimento dei richiedenti asilo, le condizioni di cui all'art. 17, comma 1 del D. Lgs. 142/2015, e la contestuale adozione di misure di prima accoglienza in applicazione dell'art. 7, comma 5, del summenzionato Decreto.

Un'altra forma di trattenimento prevista dal Decreto Legge è quella introdotta con il successivo art. 4, che modifica l'art. 13, comma 5-bis del D. Lgs. n. 286/1998, prevedendo che lo straniero espulso, in attesa della definizione del procedimento di convalida, possa essere trattenuto nel luogo in cui è stato adottato il provvedimento di allontanamento, non solo nel caso in cui il procedimento possa essere definito anche prima del trasferimento in uno dei centri disponibili, ma anche nelle ipotesi di indisponibilità di posti nei centri di permanenza per il rimpatrio o in quelli ubicati nel circondario del Tribunale competente.

Tale modifica appare essere in contrasto con l'art. 16 della Direttiva 2008/115/CE che definisce in modo chiaro i possibili luoghi di trattenimento. Oltre all'indeterminatezza dei luoghi del trattenimento e all'assenza di una precisa definizione del concetto di "idoneità" degli stessi, la nuova disciplina non dà indicazione circa l'estensione delle garanzie previste per i trattenuti dall'art. 14 del D.Lgs. 286/98 e, con riferimento al diritto a ricevere informazioni circa la possibilità di presentare domanda di asilo per coloro che sono bisognosi di protezione internazionale, dall'art. 6, comma 4, del D. Lgs. 142/2015.

Inoltre, secondo l'UNHCR, le persone con esigenze specifiche non dovrebbero in linea di principio essere trattenute, e le condizioni ed esigenze particolari di alcune categorie di richiedenti asilo devono comunque essere prese in considerazione (vittime di trauma o tortura, minori, donne, vittime di tratta, persone affette da disabilità, persone anziane, persone LGBTI)¹².

¹² Si veda ancora, UNHCR, *Linee Guida sui criteri e gli standard ...detenzione* (cit. *supra*, nota 9), §§ 49 - 65.

L'UNHCR raccomanda di estendere il diritto all'informazione sulla procedura di asilo previsto dall'art. 6, comma 4 del D. Lgs. 142/2015 anche alle ipotesi di trattenimento introdotte dall'art. 4 del Decreto Legge.

L'UNHCR raccomanda che le persone con esigenze specifiche di cui all'art. 17, comma 1, del D.Lgs. 142/2015, siano escluse anche da questa forma di trattenimento.

3. Disposizioni in materia di diniego e revoca della protezione internazionale (Articolo 7).

L'art. 7 del Decreto Legge espande la lista di reati che, a norma degli articoli 12, comma 1, lett. c) e 16, comma 2, lett. d)-bis del Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n. 251, comportano, rispettivamente, la possibilità di "diniego" dello status di rifugiato e di esclusione dalla protezione sussidiaria, ovvero di revoca¹³ di tali forme di protezione. Detta lista, prima limitata alle sole ipotesi di cui all'art. 407, comma 2 lett. a) c.p.p., viene ora integrata mediante il rinvio ad ulteriori fattispecie delittuose, non previste da tale norma o da essa previste solo in presenza di specifiche aggravanti¹⁴.

L'UNHCR ribadisce innanzitutto che le clausole di esclusione dallo status di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 sono elencate in modo esaustivo all'art. 1F della stessa Convenzione, e vanno considerate in modo rigoroso e restrittivo.¹⁵

I reati elencati nella disposizione di cui all'art. 12, comma 1, lett. c) D. Lgs. 251/07 (oggi integrata dall'art 7 del Decreto Legge), così come la situazione contemplata dall'art. 12,

¹³ La disposizione, in questo caso, va letta in combinato disposto con gli articoli 13, comma 1, lett. a) e 16, comma 1, lett. a) del D. Lgs. 251/2007.

¹⁴ Fra le nuove fattispecie previste figurano ipotesi quali: violenza o minaccia a pubblico ufficiale (art. 336 c.p.), lesioni personali aggravate (art. 583 c.p.), mutilazioni genitali femminili (art. 583-bis c.p.), lesioni gravi e gravissime a pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico (art. 583-quater c.p.), furto e furto in abitazione aggravati da porto d'arma (artt. 624 e 624, comma 1, c.p. nell'ipotesi dell'art. 625, comma 1, numero 3) c.p., le forme non aggravate, di delitti che l'art. 407 co 2 lett. a) c.p.p. richiamava solo in presenza di specifiche aggravanti, quali rapina (art. 628 c.p.), estorsione (art. 629 c.p.), produzione o spaccio di sostanze stupefacenti (art. 73 DPR 309/90), violenza sessuale (609bis c.p.) e traffico internazionale di persone (art. 13 D. Lgs. 286/1998).

¹⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 settembre 2003, par. 31, reperibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/pdfid/3f5857684.pdf>.

comma 1, lett. b) del medesimo decreto legislativo, non sono di per sé riconducibili ad alcuna delle ipotesi esaustive di cui all'art. 1F della Convenzione di Ginevra del 1951. Essi appaiono piuttosto richiamarsi alla previsione di cui all'art. 33 comma 2 della stessa Convenzione che, per quanto a condizioni molto rigorose, autorizza una eccezionale deroga al principio fondamentale del *non-refoulement*.

In questo contesto, l'UNHCR riconosce che gli Stati godono di un margine di discrezionalità nella individuazione dei reati che, in quanto "particolarmente gravi", ai sensi dell'art. 33 comma 2 della Convenzione di Ginevra, potrebbero eccezionalmente giustificare, in caso di condanna definitiva ed in presenza di situazioni di pericolo per l'ordine pubblico, una deroga al fondamentale principio del *non-refoulement*.

Tale margine di discrezionalità non è tuttavia illimitato, posto che la nozione di "particolare gravità" va valutata in una dimensione internazionale, ovvero deve riferirsi a quelle fattispecie di reato che sarebbero considerate particolarmente gravi dalla maggior parte degli ordinamenti nazionali¹⁶. Se le condotte alle quali la lista in discussione si riferisce appaiono effettivamente suscettibili di potersi considerare, in molte situazioni, rispondenti a reati particolarmente gravi, l'UNHCR raccomanda nondimeno una attenta disamina della effettiva gravità di ciascuna singola ipotesi delittuosa in un'ottica comparativa, in particolare con riferimento alle forme attenuate dei reati richiamati.

L'UNHCR, inoltre, segnala che la deroga al principio del *non-refoulement* prevista dall'art. 33 comma 2 della Convenzione presuppone, oltre ad una condanna definitiva per un reato di particolare gravità, anche un accertamento separato, individualizzato e prognostico della pericolosità per la sicurezza nazionale o per la sicurezza della comunità. Sarebbe pertanto opportuno riformulare gli articoli 12, comma 1, lett. c) e 16, comma 1 lett. d-bis) del D. Lgs. 251/2007, in modo da rendere più esplicito che l'apprezzamento della gravità dei reati e dalla pericolosità sociale del loro autore vanno compiuti in concreto e su base individualizzata¹⁷, tenuto inoltre conto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani.

¹⁶ V. UNHCR, Criminal Justice and Immigration Bill, Briefing for the House of Commons at Second Reading, luglio 2017, reperibile all'indirizzo <http://www.unhcr.org/en-us/576d237f7.pdf>.

¹⁷ La valutazione della gravità del reato sulla base della sua mera qualificazione giuridica porrebbe anche problemi di compatibilità con gli articoli 14, comma 4, lett. b) e 17.1 lett. b) D. Lgs. 251/2007, così come interpretati dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. V. al riguardo, da ultimo CGUE, sent. *Ahmed*, 13 settembre 2018, con cui la corte ha affermato che l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95/UE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una legislazione di uno Stato membro in forza della quale si considera che il richiedente protezione

Infine, l'UNHCR ritiene che, qualora nell'ambito di una procedura accelerata o di frontiera emergano questioni inerenti all'applicazione delle clausole di esclusione o diniego dello status di rifugiato per motivi di ordine e sicurezza pubblica, la procedura assuma forma ordinaria, in considerazione della particolare delicatezza e complessità, in fatto e in diritto, che tali questioni generalmente pongono¹⁸.

L'UNHCR raccomanda di modificare l'art. 12 del D. Lgs. 251/07 prevedendo che l'applicazione della clausola di diniego sia subordinata ad una completa ed appropriata disamina della domanda di asilo nel suo merito individuale, e quindi a seguito di riconoscimento esplicito, ove ve ne ricorrano i presupposti, che il richiedente è un rifugiato, nel senso e per gli effetti di cui all'art. 1 della Convenzione di Ginevra del 1951.

L'UNHCR raccomanda di sottoporre la lista dei reati di cui agli articoli 12, comma 1, lett. c) e 16, comma 1, lett. d-bis D. Lgs. 251/2007, così come integrate dall'art. 7 del Decreto Legge, ad adeguata verifica comparativa.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, di riformulare gli articoli 12, comma 1, lett. c) e 16, comma 1, lett. d)-bis D. Lgs. 251/2007, in modo da rendere esplicito che la decisione di diniego non può fondarsi sulla mera esistenza di una condanna definitiva per taluno dei reati inclusi nella relativa lista, ma richiede altresì un apprezzamento in concreto della sua effettiva gravità alla luce di tutte le circostanze del caso singolo, nonché, quantomeno nell'ipotesi che riguarda il diniego dello status di rifugiato, una valutazione distinta, individualizzata e prognostica, della pericolosità sociale del suo autore.

sussidiaria abbia «commesso un reato grave» ai sensi di tale disposizione sulla sola base della pena prevista per un determinato reato ai sensi del diritto di tale Stato membro, e che l'autorità nazionale è pertanto tenuta a valutare la gravità dell'illecito considerato, effettuando un esame completo di tutte le circostanze del caso individuale di cui trattasi.

¹⁸ UNHCR, *Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 settembre 2003, par. 31, reperibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/pdfid/3f5857684.pdf>.

4. Disposizioni in merito a procedure accelerate e presentate alla frontiera (Articoli 3 e 9).

Il Decreto Legge, all'art. 9, introduce una procedura accelerata per la determinazione della protezione internazionale in frontiera, nel caso in cui un richiedente presenti la domanda di protezione direttamente alla frontiera o nelle zone di transito, dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i relativi controlli. In tali casi, la procedura può essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito. A tal fine, le zone di frontiera o di transito sono individuate con decreto del Ministro dell'Interno che può istituire fino a cinque sezioni delle Commissioni Territoriali per l'esame delle domande in frontiera.

L'art. 3 del Decreto Legge prevede inoltre che la domanda presentata da un richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nelle strutture di cui all'articolo 10-ter del D. Lgs. 286/1998, è esaminata in procedura accelerata, ai sensi dell'art. 28-bis del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (D.Lgs 25/2008).

La domanda viene esaminata, ai sensi dell'art. 28-bis, entro 9 giorni. Nel contesto delle procedura accelerata in frontiera e per i casi di richiedenti trattenuti presso i centri di cui all'articolo 10-ter del D. Lgs. 286/1998, la proposizione del ricorso non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, fatta salva la possibilità di sospensione da parte del giudice quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni.

L'UNHCR comprende l'esigenza di garantire maggiore efficienza al sistema asilo anche attraverso l'utilizzo di procedure accelerate per l'esame delle domande di protezione internazionale¹⁹, nel rispetto delle garanzie previste dagli standard internazionali, ed in particolare dal Capo II della Direttiva UE sulle procedure, quali ad esempio: il diritto all'informazione sulle procedure applicate, l'assistenza legale, i servizi di interpretariato, il diritto di ricevere decisioni motivate, l'accesso ad un rimedio effettivo, l'accesso all'UNHCR²⁰. Secondo l'UNHCR²¹, possono essere valutate nel contesto di una procedura

¹⁹ Cfr. UNHCR, Raccomandazioni dell'UNHCR per rafforzare la protezione e l'integrazione dei rifugiati in Italia nel 2017, reperibile all'indirizzo <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/10/Italy-Recommendations-2017-ITA.pdf>.

²⁰ Cfr. UNHCR, *Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 July 2018, reperibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>, p. 13; UNHCR, *Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated asylum procedures, issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Luxembourg Administrative Tribunal*

accelerata soltanto le domande considerate come chiaramente abusive o manifestamente infondate.

La disposizione relativa all'applicazione di una procedura accelerata in frontiera, come prevista dal Decreto Legge, appare in contrasto con la legislazione comunitaria, in quanto il presupposto previsto dalla norma per l'applicabilità della procedura in frontiera non rientra tra i casi indicati all'art. 31, comma 8, della Direttiva 2013/32/UE, che devono essere interpretati evidentemente come un *numerus clausus*.

Sebbene la procedura appare applicabile nel caso in cui il richiedente presenti la domanda al solo fine di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l'espulsione, tale circostanza non appare riconducibile alla condizione di colui che è stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera. Situazione che, soprattutto nel caso di un richiedente asilo, non comporta necessariamente l'emanazione di un provvedimento di allontanamento dello straniero.

Infine, non appare prevista alcuna esclusione esplicita dalla procedura in frontiera delle persone vulnerabili o con esigenze specifiche, inclusi minori non accompagnati. Diversamente il Considerando 30 della Direttiva 2013/32/UE preveda che tali richiedenti dovrebbero essere esonerati da tali procedure, qualora non possano godere del sostegno adeguato alla loro condizione.

L'UNHCR raccomanda di riconsiderare l'introduzione della procedura in frontiera prevista dal Decreto Legge, anche alla luce della normativa europea.

L'UNHCR raccomanda di escludere esplicitamente dalle procedure in frontiera i minori e le persone portatrici di particolari esigenze, di cui all'articolo 17 del D. Lgs. 142/2015, in linea con il Considerando n. 30 della Direttiva 2013/32/UE.

Per motivi simili, la procedura accelerata per coloro che sono trattenuti nei centri ex art. 10-ter del D.lgs. 286/98 sembra non trovare conferma nella normativa europea. Infatti, il presupposto di tale tipo di trattenimento, cioè la determinazione o la verifica dell'identità e

regarding the interpretation of Art. 39, Asylum Procedures Directive (APD) and Articles 6 and 13 ECHR, para. 24, reperibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/pdfid/4bf67fa12.pdf>.

²¹ UNHCR, The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum – Executive Committee Conclusion No. 30 (XXXIV) – 1983, reperibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6118.html>.

della cittadinanza come previsto dall'art. 3, comma 1, del Decreto, non è incluso tra quelli indicati dalla Direttiva 2013/32/UE al citato art. 31, comma 8, come atti a consentire l'esame della domanda in procedura accelerata o in frontiera.

Invero, alla lettera i) del comma 8, art. 31, viene indicato il caso del richiedente che rifiuta di adempiere l'obbligo dei rilievi foto-dattiloscopici a norma del Regolamento UE n.603/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce il sistema EURODAC. Tuttavia, tale circostanza prevede un atteggiamento ostativo del richiedente che al contrario non si riscontra nel presupposto del trattenimento nei centri ex art. 10-ter.

L'UNHCR raccomanda che, in linea con la Direttiva 2013/32/UE, la procedura accelerata non sia applicata ai richiedenti trattenuti presso i centri indicati nell'articolo 10-ter del D.lgs. 286/98 al fine di determinare o verificare l'identità e la cittadinanza.

5. Disposizioni in materia di domanda reiterata (Articolo 9).

Il Decreto Legge, al medesimo art. 9, introduce modifiche significative alla disciplina relativa alla domanda reiterata, la cui valutazione era stata sinora affidata a un esame preliminare del Presidente della Commissione Territoriale sulla sussistenza di elementi nuovi, e all'eventuale successivo esame di merito. Il Decreto Legge, modificando tale disciplina, prevede che la prima domanda reiterata sia dichiarata automaticamente inammissibile, in assenza di alcun esame preliminare, quando sia stata proposta in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, in quanto si presume presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento stesso (art. 29-bis, D. Lgs. 25/2008). Inoltre, il Decreto Legge prevede che il ricorso giurisdizionale avverso la decisione di inammissibilità di una domanda non abbia mai effetto sospensivo (modifica del comma 5, art. 35-bis).

A queste modifiche si aggiunge l'esclusione dal diritto di restare sul territorio italiano per i richiedenti che hanno presentato una prima domanda reiterata "al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale" (art. 7, comma 2, lett. d), del D. Lgs. 25/2008) e "un'altra domanda

reiterata a seguito di una decisione definitiva che considera inammissibile una prima domanda reiterata ai sensi dell'articolo 29, comma 1, o dopo una decisione definitiva che respinge la prima domanda reiterata ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lett. b) e b-bis) (art. 7, comma 2, lett. e), D. Lgs. 25/2008)".

La relazione illustrativa chiarisce che l'obiettivo delle modifiche in tema di ammissibilità delle domande reiterate consiste nel *"contrastare il ricorso strumentale alla domanda di protezione, intervenendo, nel rispetto delle norme europee, sulle domande reiterate al solo scopo di impedire l'esecuzione imminente di un provvedimento di allontanamento o comunque reiterate più volte, pur dopo una decisione definitiva di inammissibilità o di rigetto nel merito"*.

L'UNHCR accoglie con favore le iniziative volte a mantenere l'integrità del sistema nazionale di asilo, che deve essere tutelata nell'interesse dei rifugiati e delle autorità nazionali. Tuttavia, le misure volte a ridurre il ricorso abusivo o fraudolento alla procedura non dovrebbero assumere caratteristiche tali da rappresentare un ostacolo insormontabile nell'accesso alla procedura per tutti coloro che possano averne diritto²². Tale limite è espressamente previsto anche dalla Direttiva 32/2013/EU²³. Inoltre, il carattere abusivo o fraudolento di una domanda reiterata dovrebbe essere, in ogni caso, accertato dall'autorità competente al riconoscimento della protezione internazionale e non può essere presunto automaticamente²⁴.

In proposito, occorre ricordare che la domanda di protezione internazionale può essere reiterata da persone che, a seguito di un mutamento delle condizioni individuali intervenuto dopo l'esame della prima domanda (es.: rifugiato *sur place*, divenuto tale dopo una prima decisione definitiva) o a seguito di un mutamento della situazione nel Paese di origine (aggravarsi della situazione nella zona d'origine, e raggiungimento di condizioni di violenza indiscriminata), abbiano genuinamente bisogno di protezione nel paese di rifugio. Una valutazione sull'esistenza di rischi di *refoulement* diretto o indiretto è, dunque,

²² Cfr. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27, reperibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/docid/5a9d57554.html>, p. 168.

²³ Cfr. art. 42, co. 2, ult. par., della Direttiva 2013/32.

²⁴ UNHCR *Executive Committee Conclusions*, no. 30 (cit. *supra*, nota 19); UNHCR, *Handbook for Parliamentarians* (cit. *supra*, nota 20), p. 175.

necessaria in caso di reiterazione della domanda, e va svolta con riferimento alla situazione esistente al momento in cui la domanda stessa è proposta.

Nel contesto delle richieste di status di rifugiato relative a situazioni di conflitto armato e violenza, ad esempio, una persona può diventare un rifugiato *sur place* in quanto, a seguito dell'ingresso nel paese di asilo e del primo esame della domanda, ha deciso di prendere posizione contro la situazione di conflitto presente nel suo paese, o contro una delle parti del conflitto²⁵. Altrettanto può accadere in caso di attività politiche o culturali che il richiedente ha potuto intraprendere solo dopo l'ingresso nel paese di asilo, e grazie alla circostanza di trovarsi al di fuori del proprio paese (es.: attività sul web per la promozione di campagne per i diritti civili e politici, ecc.), o di conversione religiosa avvenuta dopo l'ingresso nel paese di asilo. Sussistono, poi, una serie di circostanze nelle quali il rifugiato o la rifugiata necessitano di un tempo ampio – e/o di un percorso di rielaborazione dei propri traumi - per potere fare emergere il motivo per il quale realmente temono persecuzione. Nel caso di persecuzione legata all'orientamento sessuale e/o all'identità di genere, ad esempio, molteplici fattori - quali sentimenti di vergogna e/o omofobia interiorizzata, o traumi subiti nel contesto di provenienza - potrebbero avere inibito la persona dall'informare i responsabili dell'esame della sua domanda d'asilo del reale motivo alla base del suo timore di persecuzione²⁶.

Proprio allo scopo di bilanciare l'esigenza di tutela dei rifugiati con la necessità delle autorità nazionali di limitare l'uso strumentale ed abusivo della procedura, la Direttiva 2013/32/UE dispone che gli Stati membri possano introdurre disposizioni procedurali relative all'ammissibilità delle domande reiterate, garantendo in ogni caso un esame preliminare sulla presenza di elementi o risultanze nuove²⁷. Il diritto di restare sul territorio può essere escluso solo a seguito di tale esame preliminare o, nel caso di un'altra

²⁵ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n.12: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato legate a situazioni di conflitto armato e violenza nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati e delle definizioni regionali di rifugiato*, reperibile all'indirizzo <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2016/10/Linee-Guida-n.-12-Final-ITA.pdf>, p. 10.

²⁶ UNHCR, *Linee guida in materia di protezione internazionale n.9: Domande di riconoscimento dello status di rifugiato fondate sull'orientamento sessuale e/o l'identità di genere nell'ambito dell'articolo 1A(2) della Convenzione del 1951 e/o del suo Protocollo del 1967 relativi allo status dei rifugiati*, reperibile all'indirizzo <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52d8f87b4>, p. 23.

²⁷ Cfr. artt. 41, co. 1, lett. a, e 40, co. 1-4, Direttiva 2013/32/UE.

domanda reiterata, quando l'autorità accertante ritenga che la decisione di rimpatrio non comporti il *refoulement* diretto o indiretto²⁸.

Pertanto, l'UNHCR raccomanda di non convertire l'art. 9, comma 1, del Decreto Legge, nella parte in cui introduce il nuovo art. 29-bis D. Lg. 25/2008.

L'UNHCR raccomanda inoltre che nell'ipotesi di cui agli articolo 7, comma 2, lett. d) D. Lgs. 25/2008 sia previsto un esame preliminare e nel caso dell'articolo 7, comma 2 lett. e), D. Lgs. 25/2008, l'autorità accertante valuti che la decisione di rimpatrio non comporti violazione del principio del *non-refoulement*.

Per analoghe ragioni, desta preoccupazione la nuova disposizione di cui all'art. 35-bis, comma 5, D. Lgs. 25/2008, che, così come modificata dal Decreto Legge, non prevede, allo stato, alcuna possibilità di ottenere la sospensione degli effetti della dichiarazione di inammissibilità della prima domanda reiterata.

Anche sotto questo profilo, le disposizioni introdotte si discostano dal contenuto di quelle corrispondenti delle Direttive: l'art. 46 comma 8 della Direttiva 2013/32 stabilisce infatti che, in caso di domanda reiterata dichiarata inammissibile, il richiedente ha diritto a un ricorso davanti al giudice ed a restare sul territorio del paese di asilo fino a una decisione del giudice sul suo diritto a permanere nel paese.

L'UNHCR raccomanda quindi che l'articolo 9, comma 1), lett. e), non sia convertito in Legge.

6. Procedimento immediato innanzi alla Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale (Articolo 10).

L'art. 10 del Decreto Legge, aggiungendo il comma 1-bis all'articolo 32 del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, prevede che, qualora un richiedente asilo sia sottoposto a procedimento penale o sia stato destinatario di una sentenza di condanna, anche non definitiva, per alcune specifiche fattispecie di reato, il Questore debba darne immediata comunicazione alla Commissione Territoriale competente, tenuta poi a

²⁸ Cfr. art. 41, co. 1, ult. par., Direttiva 2013/32/UE.

provvedere, nell'immediatezza, all'audizione dell'interessato ed alla contestuale decisione. Laddove, all'esito di tale procedura, la domanda venga rigettata, è previsto che il richiedente abbia obbligo di lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso avverso la decisione della Commissione, e che si provveda, a tal fine, ad adottare ed eseguire la misura di espulsione, nelle forme di cui all'art. 13, commi da 3 a 5, del D.lgs. 286/98.

Tale disposizione si sostanzia, in sintesi, in due previsioni collegate ma distinte: una procedura accelerata attivata su segnalazione del Questore, caratterizzata dall'immediata audizione e contestuale decisione, ed una previsione di espellibilità in caso di rigetto della domanda, anche in caso di proposizione di ricorso giurisdizionale.

Secondo l'UNHCR, come sopra menzionato (vedi procedure in frontiera), possono essere esaminate nel contesto di una procedura accelerata soltanto le domande di asilo manifestamente infondate o chiaramente abusive. La sottoposizione di un richiedente asilo a indagini o il suo assoggettamento a condanna, quand'anche per reati gravi, non appare realizzare di per sé tali situazioni.

Sebbene l'ipotesi di procedura accelerata in questione appaia trovare una tendenziale rispondenza, nel diritto dell'Unione Europea, nella previsione di cui all'art. 31 comma 8 lett. j) della Direttiva 2013/32/UE, l'UNHCR conferma le riserve già espresse in merito a tale disposizione sin dai relativi lavori preparatori²⁹. Per altro, il richiamato Considerando 30 della summenzionata Direttiva indica che i richiedenti, per i quali non sia possibile fornire un sostegno adeguato, laddove si rendano necessarie garanzie procedurali speciali, siano esonerati dalle procedure accelerate.

In coerenza con tali riserve, l'UNHCR auspica che la sottoposizione del richiedente asilo a indagini o condanne per reati individuati dal legislatore come gravi non venga configurata quale motivo di automatica applicazione di una procedura accelerata, ma come circostanza che la competente Commissione Territoriale deve considerare ai fini della verifica della sussistenza degli altri presupposti di applicazione della procedura accelerata previsti dalla vigente disciplina.

²⁹ UNHCR, Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast) COM (2011) 319 final, gennaio 2012, reperibile all'indirizzo <http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf>, cfr. p. 27.

La previsione all'art. 10, c. 1, lett. a) del Decreto Legge, nella parte in cui prevede che "in caso di rigetto della domanda da parte della Commissione Territoriale, il richiedente ha in ogni caso l'obbligo di lasciare il territorio nazionale, anche in pendenza di ricorso avverso la decisione della Commissione" potrebbe essere in contrasto con l'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, relativo al diritto ad un ricorso effettivo. Inoltre, tale misura appare in possibile contrasto con l'Art. 46, comma 1 della Direttiva 32/2013/UE, in combinato disposto con i successivi commi 6 e 8, i quali prevedono che il giudice sia "competente a decidere se autorizzare o meno la permanenza del richiedente nel territorio dello Stato membro, se tale decisione mira a far cessare il diritto del richiedente di rimanere nello stato membro", e che nelle more di tale valutazione il richiedente si intenda provvisoriamente autorizzato a soggiornare.

UNHCR suggerisce pertanto di garantire il diritto ad un rimedio effettivo per il richiedente sottoposto a procedimento immediato dinanzi la Commissione Territoriale, anche nella forma di una procedura d'urgenza in linea con l'art. 46 della Direttiva 32/2013/UE.

7. Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo (Articolo 12).

Il Decreto Legge, all'art. 12, modifica in maniera sostanziale l'attuale modello d'accoglienza dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale, incardinato, ai sensi del D. Lgs. 142/2015, sui progetti d'accoglienza diffusa, accessibili sia dai richiedenti che dai beneficiari, e gestiti direttamente dai Comuni che volontariamente aderiscono alla rete del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR). In particolare, il Decreto Legge introduce una chiara distinzione tra l'accoglienza dei richiedenti asilo nei centri ex art. 9 e 11 del D. Lgs. 142/2015 e quella dei beneficiari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati all'interno della rete SPRAR che viene rinominata "*Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e minori non accompagnati*".

Nello stabilire standard comuni, la normativa europea non prescrive agli Stati modalità specifiche per l'organizzazione del proprio sistema d'accoglienza³⁰. Il modello delineato

³⁰ Art. 17, Direttiva 2013/33/UE.

dal D. Lgs. 142/2015 era il risultato di un processo di condivisione tra il Governo e le Autorità locali, che intendeva valorizzare i progetti SPRAR per i più elevati standard e per il maggior sostegno che questi forniscono ai processi d'integrazione con la comunità locale. In considerazione di ciò, l'UNHCR aveva recentemente raccomandato che lo SPRAR fosse rafforzato con un maggiore coinvolgimento dei Comuni³¹.

Il Decreto Legge prevede che i centri ex art. 9 e art. 11, destinati dal D. Lgs. 142/2015 ad un'accoglienza temporanea dei richiedenti protezione internazionale, diventino luoghi dove gli stessi siano destinati a permanere per tutta la durata della procedura di asilo, anche in caso di presentazione di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione Territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.

La riforma del Decreto Legge, nel prevedere l'accoglienza dei richiedenti asilo nei centri di cui all'articolo 9 del D. Lgs. 142/2015, riconsegna un ruolo primario ai centri collettivi di grandi dimensioni. In riferimento ad essi, l'esperienza maturata dall'UNHCR, durante le attività di monitoraggio a supporto del Ministero dell'Interno, e l'analisi della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate³², evidenziano come tali strutture abbiano presentato gravi criticità nella gestione, determinate da una serie di fattori, tra cui il sovradimensionamento, l'ubicazione, in quanto molto spesso isolati dai centri abitati, e le loro condizioni strutturali.

In primo luogo, il Decreto Legge non chiarisce in maniera chiara le nuove funzioni svolte dai centri di cui sopra, lasciando invariato il comma 4 dell'articolo 9, che prevede che il richiedente protezione internazionale rimanga in detti centri fino all'avvio della procedura di esame della domanda di protezione internazionale.

Il Decreto Legge mantiene invariato il riferimento ai principi generali di garanzia indicati all'art. 10 comma 1 del D. Lgs. 142/2015, relativi alle misure di accoglienza nei centri ex art. 9 e art. 11, in applicazione degli standard previsti dall'art 17 e 18 della Direttiva 2013/33/UE, e cioè: il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute fisica e mentale, l'unità dei nuclei familiari

³¹ Cfr. 10 raccomandazioni al nuovo Governo su asilo e rifugiati reperibile all'indirizzo <https://www.unhcr.it/wp-content/uploads/2018/10/10-RACCOMANDAZIONI-AL-NUOVO-GOVERNO.pdf>

³² <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2017/12/21/leg.17.bol0936.data20171221.com69.pdf>

e l'apprestamento delle misure necessarie alle persone portatrici di esigenze particolari. Tuttavia, sarebbe opportuno in sede di conversione introdurre una più puntuale disciplina dei servizi alla persona per i richiedenti asilo ospitati in detti centri ed in particolare quelli relativi all'assistenza legale, alla salute, anche psicologica, garantendo, inoltre, anche un effettivo accesso ai servizi sul territorio. Considerata l'attuale capacità complessiva dei centri ex art. 9, è ipotizzabile che, nel breve periodo, i centri di straordinaria accoglienza, per i quali non sono previsti standard adeguati ad una lunga permanenza, continueranno ad ospitare un numero elevato di richiedenti asilo.

Il Decreto Legge, inoltre, con le modifiche degli artt. 8, 9 e 17 del Decreto Legislativo 142/2015, prevede che anche i richiedenti protezione internazionale portatori di esigenze particolari permangano nei centri ex art. 9 e non vengano trasferiti, come previsto precedentemente dal comma 5 del summenzionato articolo, nel sistema SPRAR, destinato solo all'accoglienza dei beneficiari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati. La permanenza dei richiedenti protezione internazionale portatori di esigenze particolari nei centri ex art. 9 rende dunque ancor più necessaria la messa in atto di procedure standard per l'individuazione, la valutazione, il *referral* e la presa in carico di persone con esigenze particolari, anche attraverso la predisposizione di servizi adeguati a garantire la salute anche psicologica delle persone e la formazione specifica di tutto il personale operante all'interno delle strutture.

L'UNHCR raccomanda di inserire, in sede di conversione, una più puntuale disciplina delle funzioni dei centri di prima accoglienza, e indicazioni specifiche dei servizi alla persona, con specifico riferimento alle persone portatrici di esigenze particolari. L'UNHCR, inoltre, raccomanda che gli standard di accoglienza previsti all'articolo 10, commi 2, 3, 4 e 5, del D. Lgs. 142/2015 e i summenzionati servizi d'accoglienza siano estesi anche ai centri di accoglienza straordinaria previsti all'articolo 11 del citato Decreto Legislativo.

Inoltre, la normativa non chiarisce la posizione dei minori non accompagnati richiedenti asilo neo-maggiorenni. In assenza di una norma specifica questi ultimi al compimento della maggiore età dovrebbero uscire dai centri di accoglienza SPRAR per essere trasferiti nei centri previsti dall'art. 9, in attesa della definizione della loro domanda. In caso di riconoscimento della protezione internazionale, poi, essi dovrebbero fare ritorno nel sistema SPRAR per essere indirizzati verso i percorsi di integrazione. Questa prospettiva,

oltre che disfunzionale per il sistema, può incidere in maniera significativa sui percorsi di inclusione iniziati dai minori pregiudicandone i possibili risultati.

L'UNHCR raccomanda che ai minori non accompagnati richiedenti asilo sia comunque garantita la permanenza nei progetti di accoglienza SPRAR anche dopo il compimento della maggiore età e sino alla definizione della domanda nonché, in caso di riconoscimento della protezione internazionale, sino al termine del periodo di sostegno all'integrazione.

Il Decreto Legge non introduce una disciplina giuridica dei centri di primo soccorso a accoglienza³³ di cui all'art 8 comma 2 del Decreto 142/2015, lasciando un rilevante vuoto normativo circa le modalità e i termini dell'accoglienza, nonché rispetto alle garanzie per le persone in essi ospitate.

L'UNHCR raccomanda l'introduzione di una disciplina giuridica dei centri destinati alle funzioni di primo soccorso e accoglienza (art. 8), nonché di identificazione in merito agli standard e alle condizioni materiali di accoglienza, al tempo di permanenza e alle garanzie per le persone ospitate ed in particolare al fine di un celere trasferimento dei richiedenti asilo con esigenze particolari.

8. Disposizioni in materia d'iscrizione anagrafica (Articolo 13).

Il Decreto Legge, all'art. 13, interviene significativamente anche sull'accesso all'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. In particolare, viene modificato l'art. 4 del Decreto Legislativo 142/2015 stabilendo che il permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisca documento d'identità ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera c) del DPR 445/2000, ma non sia utile ai fini dell'iscrizione anagrafica. Viene, inoltre, modificato l'art. 5 del summenzionato decreto legislativo, prevedendo che per i richiedenti asilo l'accesso ai servizi previsti dal decreto o comunque erogati sul territorio siano assicurati nel luogo di domicilio, indicato al momento della presentazione della domanda o comunque nel luogo dove è ubicato il centro, ex artt. 6, 9 e 11, in cui il richiedente è accolto o trattenuto.

³³ Strutture allestite ai sensi del D.L. 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563.

Con la modifica del comma 3 dell'articolo 5 del D.lgs. 142/2015, inoltre, tali centri non possono più essere considerati luoghi di abituale dimora ai fini dell'iscrizione anagrafica. Infine, la norma abroga l'art. 5-bis del Decreto Legislativo 142/2015 sulla convivenza anagrafica che, introdotto in sede di conversione del decreto Legge 13/2017, prevedeva l'iscrizione anagrafica del richiedente nell'ambito della disciplina della convivenza anagrafica. Secondo la relazione illustrativa al Decreto Legge *“l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente”*.

L'iscrizione anagrafica, oltre a un diritto, costituisce anche un dovere a cui sia il cittadino che lo straniero sono chiamati ad ottemperare. Anche i richiedenti asilo hanno diritto all'iscrizione anagrafica, in quanto regolarmente presenti sul territorio (art. 6, comma 7, del Decreto legislativo 286/1998). Tuttavia, ai sensi del Decreto Legge, i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo, privi di altro documento d'identità, non potranno esercitarlo. La disciplina introdotta dal Decreto Legge, pur salvaguardando formalmente per i richiedenti asilo l'accesso ai servizi sulla base del domicilio, rischia di determinare una concreta difficoltà nell'esercizio di quei diritti usualmente limitati ai cittadini residenti, risultando in un aumento delle condizioni di marginalità sociale.

La nuova normativa, infatti, presuppone un sistema articolato di accesso ai servizi che dovrà tenere conto delle differenti condizioni dei cittadini e degli stranieri regolarmente soggiornanti residenti, dei richiedenti asilo domiciliati e, infine, dei cittadini e degli stranieri regolarmente soggiornanti domiciliati, rischiando di introdurre sostanziali differenze di trattamento per condizioni giuridiche formalmente simili.

L'esigenza di tenere in considerazione la precarietà della condizione giuridica del richiedente asilo, e quindi *de relato* della sua iscrizione nei registri della popolazione residente, potrebbe al limite essere soddisfatta da un'applicazione più stringente dell'art. 5-bis sulla convivenza anagrafica, istituto introdotto anche in ragione della maggior immediatezza delle comunicazioni sulle variazioni delle convivenza, comprese le procedure di cancellazione.

L'UNHCR raccomanda di non convertire in legge l'art. 13 del Decreto Legge.

9. Disposizioni in materia di revoca della cittadinanza (Articolo 14).

Il Decreto Legge prevede che la cittadinanza acquisita dallo straniero o dall'apolide per nascita sul territorio e residenza ininterrotta fino alla maggiore età (art. 4, L. 91/1992), per matrimonio (art.5, L. 91/1992) o per naturalizzazione (art. 9, L. 91/1992) venga revocata, con la finalità dell'espulsione, quando la persona sia stata condannata in via definitiva per gravi reati, quali l'appartenenza a un'organizzazione terrorista, sovversione, attacco terroristico e altri gravi reati contro la personalità dello Stato. Non vi sono eccezioni nel caso in cui la misura risulti nella condizione di apolidia.

I reati introdotti dal Decreto Legge a fondamento della revoca della cittadinanza rientrano, per la loro gravità, tra quelli ritenuti ammissibili dalla Convenzione sulla Riduzione dell'Apolidia del 1961 (art. 8 – a(ii) – comportamento tale da «recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato») anche nei casi in cui tale revoca risulti nella condizione di apolidia. Tuttavia, al fine di avvalersi di tale possibilità di revoca, lo Stato parte dovrebbe effettuare una dichiarazione in tal senso al momento della firma, ratifica o accesso alla Convenzione; inoltre, lo Stato potrebbe giovare di tale facoltà solo qualora la disposizione relativa alla privazione della cittadinanza sia già in vigore all'atto della firma, ratifica o accesso.

Nonostante l'Italia abbia incluso nella legge di ratifica della Convenzione del 1961 un articolo che specifica la possibilità di avvalersi del diritto di privare una persona della sua cittadinanza anche se dovesse risultare nella condizione di apolidia (art. 2(2), L. 162/2015), dall'archivio del depositario del Trattato (si veda UN Treaty Collection) non sembra che l'Italia abbia effettuato alcuna riserva o dichiarazione in fase di accesso alla Convenzione, per potersi avvalere di tale possibilità. Inoltre, nessuna misura di revoca della cittadinanza era in vigore al momento di tale accesso³⁴.

L'UNHCR raccomanda che sia introdotta un'eccezione all'applicazione delle misure in tema di revoca della cittadinanza, qualora queste risultino nella condizione di apolidia.

³⁴ L'art. 8, co. 3, della Convenzione del 1961 relativa alla Riduzione dell'Apolidia, recita "A State may retain the right to deprive a person of his nationality (...) being grounds existing in national legislation at that time".

Il Decreto Legge estende i termini di definizione delle procedure di concessione della cittadinanza italiana per matrimonio (art. 5, L. 91/1992) o per naturalizzazione (art. 9, L. 91/1992) da 2 a 4 anni e incrementa l'entità del contributo da corrispondere nel momento in cui si effettua la richiesta della cittadinanza da 200 a 250 euro. Anche in questo caso non sono previste eccezioni per apolidi e rifugiati.

Gli artt. 34 e 32 delle Convenzioni del 1951 e del 1954 stabiliscono che la naturalizzazione rispettivamente dei rifugiati e degli apolidi debba essere facilitata entro i limiti del possibile, riducendone i tempi e riducendo le tasse e le spese ad essa connesse. L'assenza di un'esenzione o riduzione del contributo per le persone rifugiate e apolidi così come l'estensione dei tempi di risposta per le pratiche di cittadinanza non tengono in dovuta considerazione l'obbligo di facilitare la naturalizzazione dei rifugiati e delle persone apolidi, previsto dalle Convenzioni del 1951 e del 1954.

L'UNHCR suggerisce che, in linea con la Convenzione sullo status di rifugiato del 1951 (art. 34) e sullo status di apolidia del 1954 (art. 32), siano diminuiti per rifugiati e apolidi i termini massimi per la definizione della procedura per la concessione della cittadinanza e in entrambi i casi siano previste esenzioni dal pagamento del contributo.