

Raccomandazioni sulla legge 1 dicembre 2018, n. 132

- UNHCR, Rappresentanza per l'Italia, la Santa Sede e San Marino –

Introduzione

La rappresentanza dell'Ufficio delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) per l'Italia, la Santa Sede e San Marino presenta i commenti e le raccomandazioni che seguono in relazione alle disposizioni in materia di asilo contenute nella Legge 1 dicembre 2018, n. 132 (Legge 132/2018), di conversione in Legge del Decreto Legge n. 112 del 4 ottobre 2018 (D.L. 113/2018), 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”*. La Legge apporta modifiche alle pertinenti disposizioni normative concernenti il sistema di asilo e le politiche italiane dell'immigrazione.¹

I commenti di UNHCR sono predisposti sulla base del mandato, attribuitole dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, relativo alla protezione internazionale dei rifugiati e alla assistenza ai governi nella ricerca di soluzioni durevoli. Come stabilito nel proprio Statuto, l'UNHCR adempie al proprio mandato provvedendo, *inter alia*, a promuovere l'adozione di convenzioni internazionali per la protezione dei rifugiati e a sorvegliarne la relativa applicazione. Inoltre, ai sensi dell'art. 35 della Convenzione di Ginevra, gli Stati si impegnano a *“cooperare con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ed in particolare a facilitare il suo compito di sorveglianza dell'applicazione delle disposizioni della Convenzione”*.

1. Procedure accelerate, procedute di frontiera e domande manifestamente infondate

La legge 132/2018 amplia in modo considerevole l'utilizzo delle procedure accelerate, ivi incluso in relazione ai richiedenti provenienti dai cosiddetti paesi di origine sicuri² o che presentano domande

¹ Il 5 ottobre 2020 il Consiglio dei Ministri ha adottato un decreto-legge che modifica la Legge 132/2018, il quale dovrà essere convertito in legge entro 60 giorni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Il decreto-legge apporta altresì modificazioni ai seguenti atti normativi: decreto-legge 30 dicembre 1989, convertito in legge 28 febbraio 1990, n.39 (legge Martelli); decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, (Testo Unico Immigrazione - D. Lgs. 286/98); decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (di attuazione della direttiva Qualifiche 2004/83/CE - D. Lgs. 251/07); decreto legislativo 28 gennaio 2008, n.25, (attuazione della direttiva Procedure 2005/85/CE - D. Lgs. 25/2008); decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142 (attuazione della direttiva Procedure (rifusione) 2013/32/UE e della direttiva Accoglienza (rifusione) 2013/33/UE - D. Lgs. 142/2015); decreto legislativo 1° settembre 2011, n.150 (D. Lgs. 150/2011); decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito in legge 13 aprile 2017, n. 46 (decreto Minniti - legge 46/2017); decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento di attuazione del Testo Unico Immigrazione - DPR 394/1999); decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21 (Regolamento di attuazione del decreto legislativo Procedure - DPR 21/2015); legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Legge sulla cittadinanza - legge 91/1992).

² Ai sensi dell'art. 2-bis D. Lgs. 25/2008, l'elenco SCO è adottato con decreto del Ministro degli affari esteri, di concerto con i Ministri dell'interno e della giustizia. L'elenco va aggiornato periodicamente e notificato all'Unione europea. La valutazione in merito, ai cui fini deve tenersi conto del rispetto dello stato di diritto, del contesto politico, della insussistenza, in via generale, di atti di persecuzione, violenza e tortura, si basa su informazioni sui paesi di origine predisposte dalla Commissione Nazionale per il diritto di asilo, che fa ricorso a informazioni compilate, fra le altre fonti, da EASO, UNHCR, Consiglio d'Europa ed altre organizzazioni internazionali. È possibile fare eccezione per specifiche parti di territorio o categorie di persone (art. 2-bis, comma 2).

Il 4 ottobre 2019, è stato adottato un decreto interministeriale contenente l'elenco dei paesi SCO, con il quale sono stati designati come presuntivamente sicuri i seguenti 13 paesi: Albania, Algeria, Bosnia ed Erzegovina, Capo Verde, Ghana, Kosovo, Marocco, Macedonia del Nord,

ritenute manifestamente infondate, ed introduce una nuova procedura accelerata alla frontiera. Le domande esaminate nel contesto di una procedura accelerata, oltre ad essere esaminate in tempi più rapidi, non beneficiano dell'effetto sospensivo automatico in caso di ricorso giurisdizionale.

Per UNHCR, è possibile predisporre procedure in frontiera che al contempo siano efficienti, eque e rispettose del diritto internazionale ed europeo dei rifugiati, incluso il principio di *non refoulement*. A tale fine, UNHCR propone una procedura in frontiera a tre fasi, delineata a partire dalla considerazione che un sistema asilo, valutato nella sua interezza, dovrebbe essere pragmatico, equo ed efficiente, ed essere in grado di offrire rapidamente risultati chiari. UNHCR rammenta che le garanzie procedurali devono essere applicate in modo uguale a tutti i richiedenti asilo, indipendentemente dal tipo di procedura e dal luogo in cui essa si svolge. L'integrazione nella procedura di frontiera di una attività di *screening* per l'individuazione delle vulnerabilità può garantire l'identificazione precoce dei bisogni particolari e consentire così l'invio ("*referral*") delle persone interessate ai servizi di accoglienza e di supporto appropriati e, ove occorra, a procedure con garanzie specifiche. L'analisi della casistica e il *triage* sono, per UNHCR, un elemento centrale per l'uso efficace delle procedure accelerate e semplificate³.

UNHCR riconosce che migliorare l'efficienza delle procedure di asilo è un obiettivo fondamentale, sia per lo Stato che per i singoli richiedenti asilo. UNHCR sostiene, pertanto, l'uso delle procedure accelerate per le domande manifestamente infondate e per quelle manifestamente fondate, come raccomandato nel documento "*Better protecting Refugees in Europe and Globally*"⁴. Per UNHCR, l'accelerazione dell'esame di una domanda può contribuire all'efficienza delle procedure di asilo assicurando un rapido accesso alla protezione internazionale a coloro che ne hanno bisogno, e facilitando il rimpatrio di quelli che non ne hanno⁵. Le procedure accelerate sono particolarmente appropriate quando una domanda è manifestamente infondata, nonché nei casi di persone provenienti da paesi di origine sicuri, a condizione che sia fatta una eccezione per persone con profili specifici, che possano comportare il bisogno di protezione internazionale⁶. Una domanda è manifestamente infondata quando è palesemente priva di

Montenegro, Senegal, Serbia, Tunisia e Ucraina. Sebbene la legge preveda la possibilità di specificare che un paese incluso nell'elenco SCO potrebbe non essere sicuro per specifiche categorie o parti di territorio, nessuna eccezione di tal genere è stata menzionata nel decreto.

³ La premessa fondamentale delle procedure accelerate e semplificate è la distinzione dei casi al fine della loro gestione secondo modalità procedurali distinte. Il *triage* è pertanto l'aspetto centrale di tale processo. Esso implica una analisi della casistica in base al paese di origine e ai profili specifici, in particolare per quanto riguarda i paesi di accoglienza in cui non vi è un grado sufficiente di omogeneità per quanto attiene ai "tassi di protezione complessivi" (cioè, di riconoscimento degli status di rifugiato, di protezione sussidiaria e di protezione umanitaria). Ciò richiede una analisi delle condizioni del paese di origine e dei tassi di riconoscimento di protezione differenziata per ciascun paese di origine, atteso che tale dato riflette in modo più accurato la proporzione di persone provenienti da un determinato paese di origine con bisogni di protezione internazionale. In aggiunta alle "Eligibility Guidelines", "International Protection Considerations" e "Country of Origin Information" di UNHCR, le informazioni sui paesi di origine e gli "Intelligence report" di EASO e i rapporti provenienti da altre fonti affidabili possono costituire una fonte supplementare di informazione. V. UNHCR, *Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified procedures in the European Union*, maggio 2018 (p.8).

⁴ UNHCR, *Better Protecting Refugees in Europe and Globally*, dicembre 2016

⁵ UNHCR, *Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified procedures in the European Union*, maggio 2018

⁶ Per UNHCR, la designazione di un paese come sicuro dovrebbe seguire una procedura attendibile, chiara e trasparente. Dovrebbero essere posti in essere appropriati meccanismi di revisione, al fine di tenere conto dei cambiamenti sia gradualmente che improvvisi in un determinato paese designato come paese di origine sicuro, ed essa dovrebbe essere avviata e terminata secondo criteri e parametri chiari. Inoltre, UNHCR ritiene che la valutazione di un paese come "sicuro" dovrebbe fondarsi su informazioni precise, affidabili, obiettive e aggiornate attinte da un ventaglio di fonti credibili, che includano UNHCR. E' altresì opinione di UNHCR che le liste di paesi di origine e delle fonti di informazione sui paesi di origine debbano essere resi pubblici. V. UNHCR, *Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, aprile 2019 (p. 43).

qualunque pertinenza con i criteri per il riconoscimento dello status di rifugiato, previsti nella Convenzione del 1951 e per le forme sussidiarie di protezione, o quando è chiaramente fraudolenta o abusiva.⁷ UNHCR osserva con preoccupazione che le ipotesi per le quali è stabilito il ricorso a una procedura accelerata, in particolare per quanto riguarda le procedure in frontiera e le domande manifestamente infondate, sono troppo ampie e rischiano di includere domande in relazione alle quali un esame accelerato potrebbe risultare non adeguato.

Procedure di frontiera: la Legge 132/2018 introduce una procedura accelerata per le persone che presentano domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito e che hanno “*eluso o tentato di eludere i relativi controlli*”, e per i casi in cui la domanda è proposta da una persona proveniente da un paese di origine sicuro (art. 28-bis, comma 1-ter), D. Lgs. 25/2008). Come illustrato innanzi, per UNHCR, le domande considerate verosimilmente “manifestamente infondate” a seguito di una prima selezione possono essere utilmente incanalate in procedure accelerate, ivi incluse quelle di frontiera⁸. La categoria contemplata dalla legge, cioè coloro che hanno “*eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera*” è tuttavia problematica e può facilmente condurre all’applicazione di procedure di frontiera nei riguardi di persone che non dovrebbero esserne soggette.⁹

Domande manifestamente infondate: la legge 132/2018 espande in modo significativo le tipologie di domande che possono essere considerate manifestamente infondate. In precedenza, esse erano limitate, in maniera appropriata, a domande chiaramente non riconducibili ai criteri per il riconoscimento della protezione internazionale¹⁰. Secondo UNHCR, le domande presentate da persone che chiaramente non necessitano di protezione internazionale o che chiedono asilo con il fine di trarre in inganno le autorità di valutazione sono assoggettabili a procedure semplificate (o accelerate)¹¹. Le fattispecie indicate dalla Legge 132/2018 come ipotesi di domanda “manifestamente infondata”, tuttavia, non contemplano esclusivamente tali situazioni. Tali domande vanno esaminate in modo accurato, in modo da stabilire se siano abusive o prive di merito, prima di dichiararle manifestamente infondate¹².

⁷ UNHCR, *The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum No. 30 (XXXIV) – 1983*, 20 ottobre 1983, (“UNHCR, *The Problem of Manifestly Unfounded Applications*”); UNHCR, *Fair and fast: Discussion Paper on Accelerated and simplified Procedures in the European Union*, maggio 2018.

⁸ UNHCR, *Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union*, 15 ottobre 2020.

⁹ La previsione di tale categoria non sarebbe neppure conforme all’art. 31, comma 8 della Direttiva 2013/32/EU, che consente agli Stati membri di accelerare l’esame, ivi incluso alla frontiera o nelle zone di transito, di certe tipologie di casi. La recente comunicazione da parte della Commissione europea (CE) che propone un Nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo prevede anch’essa un approccio più articolato e, in particolare, l’esonero dalle procedure di frontiera per talune categorie specifiche di persone, come i minori non accompagnati ed i minori di età inferiore ai 12 anni e le loro famiglie.

¹⁰ L’articolo 28-ter aggiunge i seguenti casi all’elenco delle domande manifestamente infondate, affinché siano incanalati in una procedura accelerata e, in caso di decisione negativa, dichiarati manifestamente infondati: richiedenti provenienti da un paese di origine sicuro; richiedenti che hanno rilasciato dichiarazioni palesemente incoerenti e contraddittorie o palesemente false, che contraddicono informazioni verificate sul paese di origine; richiedenti che hanno indotto in errore le autorità presentando informazioni o documenti falsi o omettendo informazioni o documenti riguardanti la loro identità o cittadinanza che avrebbero potuto influenzare la decisione negativamente o che hanno dolosamente distrutto un documento di identità o di viaggio che avrebbe permesso di accertarne l’identità o cittadinanza; richiedenti che sono entrati nel territorio nazionale illegalmente o vi hanno prolungato illegalmente il soggiorno e, senza giustificato motivo, non hanno presentato la domanda di protezione internazionale tempestivamente; richiedenti che si sono rifiutati di adempiere all’obbligo del rilievo dattiloscopico a norma del Regolamento (UE) n. 603/2013; richiedenti detenuti in una struttura di espulsione a norma dell’art. Art. 6, comma 2, lett. (a), (b), o (c) D. Lgs. 142/2015.

¹¹ UNHCR, *Fair and Fast: Discussion Paper on Accelerated and Simplified procedures in the European Union*, maggio 2018.

¹² UNHCR, *Comments on the European Commission’s Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, aprile 2019.

UNHCR manifesta anche preoccupazione per l'applicabilità delle procedure accelerate a taluni gruppi di persone con bisogni specifici, in relazione ai quali assumono rilievo alcune considerazioni procedurali specifiche, posto che la tempistica accelerata di tali procedure mal si concilia con le loro esigenze, in quanto non offre loro un tempo sufficiente per poter comprendere la procedura o preparare ed esporre la loro domanda in modo adeguato¹³. UNHCR ritiene, in particolare, che le procedure accelerate regolate dall'art. 28-bis non dovrebbero essere applicate ad alcuni gruppi di persone con bisogni specifici, ivi inclusi i minori non accompagnati (MNA), le persone sopravvissute ad esperienze traumatiche, le vittime di tratta e le persone con disabilità mentale. Queste domande non dovrebbero essere incanalate in procedure accelerate ma, piuttosto, essere valutate con priorità nell'ambito della procedura ordinaria. Inoltre, potrebbe considerarsi l'applicazione di procedure con garanzie specifiche, appositamente predisposte per fare fronte ai loro bisogni specifici.

UNHCR esprime altresì preoccupazione per il fatto che, ai sensi della Legge 132/2018, i casi esaminati in procedure accelerate non beneficino dell'effetto sospensivo automatico in caso di ricorso contro una decisione negativa. UNHCR osserva che, quando vi è un rischio di *refoulement*, le procedure dovrebbero prevedere un effetto sospensivo automatico, salvo nelle situazioni in cui la domanda è chiaramente abusiva o manifestamente infondata, ossia quando vi è un comportamento chiaramente abusivo da parte del richiedente, o una chiara infondatezza per quanto attiene al merito della domanda.

UNHCR raccomanda di modificare l'art. 28, comma 1, lett. c) e l'art. 28-bis del D. Lgs. 25/2008, in modo da limitare l'utilizzo delle procedure accelerate ai soli casi manifestamente infondati o alle persone provenienti da paesi di origine sicuri, e sempre che siano previste le necessarie eccezioni per le persone con profili specifici che comportino bisogni di protezione internazionale.

UNHCR raccomanda di modificare l'art. 28-ter del D. Lgs. 25/2008 in modo conforme alla posizione UNHCR secondo cui possono essere considerate manifestamente infondate solo le domande chiaramente abusive, chiaramente fraudolente o prive di pertinenza con i criteri della protezione internazionale.

UNHCR raccomanda che venga creato un meccanismo standardizzato di selezione "triaging"¹⁴ per identificare i casi manifestamente infondati, quelli manifestamente fondati e quelli complessi, in modo che le prime due categorie vengano prese in considerazione per le procedure accelerate, e i casi di maggiore complessità incanalati invece nelle procedure di asilo ordinarie.

UNHCR raccomanda che le persone con taluni bisogni specifici, inclusi i minori non accompagnati, i sopravvissuti a eventi traumatici, le vittime di tratta e le persone con disabilità mentale, vengano esonerate dalle procedure accelerate di cui all'art. 28-bis del D. Lgs. 25/2008, incluse le procedure accelerate alla frontiera. A tale fine, UNHCR raccomanda di introdurre una disposizione normativa che prescriva una valutazione precoce e sistematica dei bisogni specifici e delle vulnerabilità.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ V. sopra, n. 3.

UNHCR raccomanda, infine, che la normativa preveda un rimedio con effetto sospensivo, derogabile solo in via eccezionale quando la decisione abbia stabilito che la domanda è manifestamente infondata. In tali situazioni, secondo il diritto internazionale, il ricorrente dovrebbe comunque avere il diritto, e l'opportunità effettiva, di chiedere al giudice competente di valutare se disporre la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato.

2. Procedura Immediata

La Legge 132/2018 introduce una procedura speciale, detta “procedura immediata”, per i richiedenti asilo sottoposti a procedimento penale per determinati crimini e considerati pericolosi, ovvero condannati per tali crimini. Questa procedura è diversa dalle procedure accelerate menzionate innanzi, ed è disciplinata dall'art. 32, comma 1-bis) del D. Lgs. 25/2008. A differenza delle procedure accelerate, che prevedono un quadro temporale ben definito, la procedura immediata non prevede scadenze temporali precise¹⁵. Inoltre, in caso di rigetto della domanda, la norma prevede l'obbligo di lasciare immediatamente il territorio, anche in pendenza di ricorso.

Secondo UNHCR, i casi contemplati da questa disposizione non sempre si prestano ad una deroga dalle procedure e garanzie ordinarie. Nella parte in cui fa riferimento alla condotta delittuosa di un richiedente asilo, la norma implica questioni complesse, che richiedono una disamina accurata. Inoltre, l'assenza di un quadro temporale preciso per la procedura immediata e il fatto che la decisione debba essere adottata in modo simultaneo (“contestuale”) all'audizione non è conforme a standard procedurali adeguati, che esigono un tempo sufficiente per la verifica delle informazioni sul paese di origine e un esame esaustivo della domanda. Infine, l'obbligo per il richiedente asilo di lasciare il paese in caso di decisione negativa anche in attesa dell'esito del ricorso può potenzialmente privarlo del diritto ad un rimedio effettivo.

UNHCR non muove obiezioni alla trattazione con priorità dei casi con profili di sicurezza, a condizione che vengano previste le necessarie garanzie procedurali, ivi incluso un tempo adeguato per l'esame della domanda e rimedi di carattere effettivo. UNHCR raccomanda che la procedura immediata regolata dall'art. 32, comma 1-bis), del D. Lgs. 25/2008 venga abrogata o, in alternativa, emendata conformemente a quanto premesso.

3. Paesi di origine sicuri

La legge 132/2018 prevede la compilazione di un elenco di paesi di origine sicuri, da adottarsi con decreto del Ministro degli affari esteri di concerto con il Ministro dell'interno ed il Ministro della giustizia.¹⁶ Come

¹⁵ In questi casi, il Questore dà “tempestiva” comunicazione alla Commissione territoriale competente, che provvede “nell'immediatezza” all'audizione del richiedente e adotta “contestuale” decisione.

¹⁶ Secondo la legge, la valutazione in merito alla sicurezza di un paese si basa sulle informazioni fornite dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo. A tale fine, quest'ultima può avvalersi delle notizie elaborate dal proprio centro di documentazione COI come pure da altre fonti di informazione, comprese in particolare quelle fornite da UNHCR, EASO, Consiglio d'Europa (CoE). Secondo la legge, l'elenco SCO va aggiornato regolarmente e notificato alla Commissione europea. La inclusione di specifici paesi nell'elenco SCO può prevedere un'eccezione per talune parti di territorio o categorie di persone (art. 2-bis(2)).

illustrato innanzi, provenire da un paese di origine sicuro può costituire una base per esaminare una domanda di protezione internazionale nel contesto di una procedura accelerata, anche di frontiera. Inoltre, secondo l'art. 28-ter, comma 1, lett.b), in caso di rigetto della domanda, la domanda d'asilo viene considerata manifestamente infondata ed il ricorso non avrà un effetto sospensivo automatico (art. 35-bis, comma 3, D. Lgs. 25/2008). Benché al richiedente sia data la possibilità di confutare la presunzione che il suo paese di origine sia sicuro nelle sue circostanze, gli è richiesto di "dimostrare" la sussistenza di gravi motivi per ritenere che il suo paese non sia sicuro in relazione alla sua situazione particolare (art. 9, comma 2-bis, D. Lgs. 25/2008).

UNHCR esprime soddisfazione per il fatto che, per la Legge 132/2018, uno specifico paese di origine considerato sicuro in linea generale può essere dichiarato non sicuro in relazione a richiedenti con profili specifici, ed apprezza il riconoscimento del diritto del richiedente ad un colloquio e la possibilità di confutare la presunzione di sicurezza del paese di origine. Tuttavia, UNHCR esprime preoccupazione per il fatto che l'onere della prova sia posto esclusivamente a carico del richiedente, dato che ciò non è in linea con gli standard internazionali, che prevedono una responsabilità condivisa¹⁷. Come indicato sopra, UNHCR raccomanda uno *screening* efficace delle persone al momento della registrazione delle loro domande di asilo, al fine di garantire che persone con particolari profili di rischio non vengano incanalate nelle procedure accelerate. Tale raccomandazione si estende alle persone provenienti da paesi di origine sicuri.

UNHCR raccomanda l'abrogazione dell'art. 9, comma 2-bis, D. Lgs. 25.2008

Come menzionato sopra, UNHCR raccomanda che le persone con bisogni specifici, inclusi i minori non accompagnati, le vittime di eventi traumatici o tratta e le persone con disabilità mentale, vengano esonerate dalle procedure accelerate di cui all'art. 28-bis del D. Lgs. 25/2008, anche quando provengono da paesi di origine sicuri. A tale fine, UNHCR raccomanda di introdurre una disposizione normativa che prescriva una valutazione precoce e sistematica dei bisogni specifici e delle vulnerabilità.

4. Domande reiterate

La legge 132/2018 introduce una definizione di domanda reiterata (art. 2, comma 1, lett. b-bis), D. Lgs. 25/2008) secondo la quale costituisce domanda reiterata ogni ulteriore domanda presentata dopo che sia stata adottata una decisione definitiva su una precedente domanda, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la domanda o la Commissione territoriale l'abbia rigettata a seguito di una rinuncia implicita¹⁸. Inoltre, ai sensi della Legge 132/2018, una domanda reiterata presentata durante l'esecuzione di un provvedimento di espulsione (art. 29-bis, D. Lgs. 25/2008) è considerata inammissibile, senza alcun esame preliminare e senza beneficiare di effetto sospensivo in caso di ricorso¹⁹.

¹⁷ UNHCR, *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status determination*, ripubblicato nel dicembre 2011.

¹⁸ Tale concetto include la mancata comparizione al colloquio personale davanti alla competente autorità, nonché le situazioni in cui il richiedente è fuggito o si è allontanato dal centro di accoglienza in cui viveva senza informare le autorità in merito al suo nuovo domicilio.

¹⁹ Se la domanda reiterata è presentata prima della esecuzione di un provvedimento di allontanamento o espulsione, sarà invece espletata una valutazione di ammissibilità, al fine di verificare se emergono nuovi elementi in merito alle condizioni personali del richiedente o alla situazione del suo paese d'origine (art. 29, comma 1, lett. b) D. Lgs. 25/2008).

Per UNHCR, una domanda andrebbe considerata reiterata solo se la domanda precedente è stata compiutamente valutata nel merito, nel rispetto di garanzie procedurali appropriate, ivi incluso un colloquio personale²⁰. Se una domanda è stata respinta dopo un ritiro esplicito o implicito, la domanda non potrebbe non essere stata precedentemente esaminata e valutata nel merito, e un colloquio personale potrebbe non essersi svolto.

UNHCR, pur apprezzando lo sforzo del Governo italiano di proteggere l'integrità del sistema di asilo, è preoccupata per l'inammissibilità automatica in caso di domande presentate in fase di esecuzione di provvedimenti di espulsione²¹. L'UNHCR è in favore di procedure efficaci di rimpatrio per le persone che non necessitano di protezione internazionale, anche in caso di presentazione di domande di asilo reiterate. Tuttavia, le misure adottate per ridurre il ricorso abusivo o fraudolento alle procedure di asilo non dovrebbero tradursi in ostacoli insormontabili nell'accesso alla procedura di asilo per persone che potrebbero aver bisogno di protezione internazionale, piuttosto che abusare del sistema²². Tale limitazione è anche prevista espressamente dalla Direttiva 2013/32/UE²³. In relazione alle domande reiterate, UNHCR propone una procedura in due fasi, consistente in un esame preliminare degli elementi e risultanze nuovi relativi alla qualifica di beneficiario della protezione internazionale, e una disamina ulteriore solo se tali nuovi elementi e risultanze siano rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale. Soprattutto le domande reiterate plurime aventi carattere infondato possono essere decise in modo rapido su tale base, senza che occorra attribuire ai relativi ricorsi un effetto sospensivo automatico.

Per quanto riguarda la competenza sulla valutazione dell'ammissibilità, UNHCR sottolinea che è la autorità accertante, e pertanto la competente Commissione territoriale, il soggetto più adeguato per ricevere e valutare ogni domanda di asilo, ivi incluse quelle reiterate²⁴; ciò è anche previsto dalla Direttiva 2013/32/UE (APD).²⁵

UNHCR raccomanda di considerare una domanda come reiterata solo se la domanda precedente è stata compiutamente valutata nel merito, nel rispetto di garanzie procedurali appropriate.

UNHCR raccomanda che solo l'autorità accertante sia il soggetto responsabile per la ricezione e la valutazione delle domande di asilo, ivi incluse quelle reiterate.

UNHCR raccomanda che sia reso disponibile un rimedio effettivo e che le eccezioni a tale principio generale siano limitate al caso in cui sia stata presentata una seconda domanda o una domanda successiva ulteriore, o in cui la domanda sia stata rigettata per rinuncia esplicita. In tali situazioni, in conformità con il diritto internazionale, il richiedente che presenta ricorso dovrebbe avere il diritto e l'opportunità effettiva di chiedere al giudice competente di valutare se disporre la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato.

²⁰ UNHCR, *UNHCR Comments on Asylum Procedures Regulation*, p. 37.

²¹ UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's proposal for an Asylum procedures Regulation*, p. 30.

²² UNHCR, *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27, p. 168.

²³ V. art. 42(2), ultimo paragrafo, della Direttiva Procedure.

²⁴ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, marzo 2010, p. 75.

²⁵ V. art. 4, commi 1 e 2 Direttiva Procedure.

5. Diniego e revoca della protezione internazionale

La legge 132/2018 amplia l'elenco dei reati che, secondo gli articoli 12, comma 1, lett. c) e 16, comma 1, lett.d-bis) del D. Lgs. 251/2007, possono comportare, a seguito di una condanna definitiva, il diniego dello status di rifugiato o l'esclusione dalla protezione sussidiaria. Dal combinato disposto di tali norme e degli articoli 13 e 18, del D. Lgs. 251/2007 consegue che una condanna definitiva per i medesimi reati può altresì comportare la revoca dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria. Prima dell'entrata in vigore del D. L. 113/2018, le suddette previsioni normative facevano riferimento ai reati previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a) del codice di procedura penale²⁶. La lista è stata ora estesa, ed include ulteriori ipotesi di reato²⁷.

L'art. 12, comma 1, lett. c), del D. Lgs 251/2007 traspone nel contesto normativo italiano l'art. 14, comma 4, lett. b) della Direttiva 2011/95/UE (Direttiva Qualifiche) che, nel preambolo²⁸, fa ripetutamente riferimento alla Convenzione del 1951. L'art. 12, comma 1, lett. c) sembra rispecchiare, nel suo tenore testuale l'eccezione del "pericolo per la comunità" contenuta nell'art. 33(2) della Convenzione del 1951, che consente in via eccezionale di derogare alla protezione contro il *refoulement* offerta dall'art. 33(1) della Convenzione del 1951 nel caso di rifugiato che "*essendo stato condannato con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità, costituisce un pericolo per la comunità di tale Stato*"²⁹.

Come UNHCR ha sempre coerentemente osservato, l'art. 33(2) deve essere tenuto distinto dall'art. 1(F) della Convenzione del 1951³⁰. Tali norme sono distinte e hanno finalità differenti. L'art. 1(F) fa parte della definizione di rifugiato della Convenzione del 1951 ed elenca in modo esaustivo le cause di esclusione dallo status di rifugiato fondate sulla commissione, da parte di un richiedente, di taluni gravi crimini o di

²⁶ Devastazione, saccheggio e strage, guerra civile e altri crimini contro lo Stato, associazione di tipo mafioso, omicidio, rapina aggravata, violenza sessuale aggravata, crimini di terrorismo, fattispecie aggravate dei reati in materia di stupefacenti, estorsione ed altri reati.

²⁷ Fra le quali minaccia a pubblico ufficiale, lesioni personali gravi, mutilazioni genitali femminili, furto aggravato (nel domicilio o con impiego di armi), nonché le forme non aggravate dei reati elencati all'art. 407(2)(a), come i reati in materia di stupefacenti o la violenza sessuale.

²⁸ "(22) Le consultazioni con l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati possono offrire preziose indicazioni agli Stati membri all'atto di decidere se riconoscere lo status di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra.

(23) Dovrebbero essere stabiliti criteri per la definizione e il contenuto dello status di rifugiato, al fine di orientare le competenti autorità nazionali degli Stati membri nell'applicazione della convenzione di Ginevra.

(24) È necessario introdurre dei criteri comuni per l'attribuzione ai richiedenti asilo della qualifica di rifugiato ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra".

²⁹ Secondo l'art. 33 (2) della Convenzione il beneficio dell'art.33(1) "non potrà tuttavia essere invocato da un rifugiato per il quale vi siano gravi motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trova, oppure da un rifugiato il quale, essendo stato oggetto di una condanna già passata in giudicato per un crimine o un delitto particolarmente grave, rappresenti una minaccia per la comunità di detto Stato". Secondo l'art. 32 (1) della Convenzione del 1951, "[G]li Stati contraenti non espelleranno un rifugiato residente regolarmente nel loro territorio, se non per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico".

³⁰ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 settembre 2003, HCR/GIP/03/05, par. 4; UNHCR, *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 settembre 2003, par. 10; UNHCR, *UNHCR public statement in relation to cases Bundesrepublik Deutschland v. B and D pending before the Court of Justice of the European Union*, luglio 2009, p. 8. V. anche UNHCR, *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, 28 gennaio 2005, pp. 30-31; UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)*, 29 luglio 2010, pp. 13-14; UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission Proposal for a Qualification Regulation – COM (2016) 466*, febbraio 2018, pp. 22-23.

atti atroci³¹. Di contro, l'art. 33(2) riguarda la protezione della sicurezza nazionale o di quella della comunità del paese di accoglienza. La sua applicazione riguarda il trattamento dei rifugiati, piuttosto che il loro riconoscimento quali rifugiati secondo la Convenzione del 1951³².

La *ratio* della Convenzione è che le persone che commettono gravi reati di diritto comune nel paese di accoglienza, dopo la loro ammissione, non rientrano nell'ambito di applicazione della clausola di esclusione di cui all'art. 1(F) (b). Il loro caso deve essere piuttosto trattato attraverso rigorose procedure di diritto penale e, lì ove necessario, attraverso l'applicazione degli articoli 32³³ e 33(2) della Convenzione³⁴. È importante sottolineare che né l'art. 1(F)(b), né gli articoli 32 e 33(2) prevedono la perdita dello status di rifugiato per una persona che, al momento della valutazione della sua domanda, rispettava i criteri di eleggibilità della Convenzione del 1951³⁵. L'art. 33(2) non è stato concepito, infatti, come base legale per la cessazione dello status di rifugiato. La decisione di escludere un richiedente dallo status di rifugiato, o di porre termine a tale status, sull'assunto che costituisca un rischio per la sicurezza del paese di accoglienza sarebbe, pertanto, contraria all'oggetto e allo scopo dell'art. 1(F) e non compatibile con la struttura concettuale della Convenzione del 1951³⁶. La qualifica di rifugiato non dovrebbe pertanto essere posta in discussione e gli Stati dovrebbero continuare ad avere l'obbligo di garantire i diritti della Convenzione del 1951 che prescindono dal soggiorno regolare e che non contemplano eccezioni³⁷. Le disposizioni di diritto nazionale che incorporano le eccezioni al principio di *non refoulement* dell'art. 33(2) della Convenzione del 1951 e all'art. 14, comma 4, della Direttiva Qualifiche dovrebbero pertanto essere lette ed interpretate alla luce dell'art. 33(2), nel senso di non incidere negativamente sulla qualifica di rifugiato in quanto tale³⁸.

³¹ L'art. 1(F) ha lo scopo di proteggere l'integrità del regime di protezione dei rifugiati in base ad una duplice premessa: da un lato, taluni atti sono così gravi da rendere i loro autori immeritevoli di protezione in qualità di rifugiati e, dall'altro, il regime legale di protezione dei rifugiati non dovrebbe impedire che gli autori di gravi crimini rispondano penalmente della loro condotta. UNHCR, *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses* (cit. sopra, nota 30), par. 3.

³² L'art. 33(2) consente, in casi eccezionali, una deroga alla protezione dal *refoulement* per quei rifugiati riconosciuti che rappresentano un pericolo per il paese di accoglienza o che, essendo stati condannati in via definitiva per un reato particolarmente grave, rappresentano un pericolo per la comunità di tale paese.

³³ Secondo l'art. 33(2) della Convenzione del 1951, [g]li Stati contraenti non espelleranno un rifugiato residente regolarmente nel loro territorio, se non per motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico". Tuttavia, ai sensi di questa disposizione, l'espulsione è consentita solo verso un paese in cui il rifugiato non sarebbe a rischio di persecuzione. L'art. 32(2) e (3) stabilisce i requisiti procedurali.

³⁴ UNHCR, *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses* (cit. sopra n. 30), par. 44

³⁵ UNHCR, *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, gennaio 2005, p. 29.

³⁶ UNHCR, *UNHCR public statement in relation to cases Bundesrepublik Deutschland v. B and D pending before the Court of Justice of the European Union*, p. 8.

³⁷ UNHCR, *Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third country Nationals*, gennaio 2005.

³⁸ Con la decisione sulle cause riunite C-391/16 M v Ministerstvo vnitra, C-77/17 e C-78/17 X, X v Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides relativi alla interpretazione degli articoli 14(4), (5) and (6) della Direttiva Qualifiche e la loro conformità alla Convenzione del 1951, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato che l'applicazione degli articoli 14(4) e (5) della Direttiva Qualifiche non può avere come risultato che la persona interessata perda la qualità di rifugiato ai sensi dell'art. 2(d) della Direttiva Qualifiche e dell'art. 1A(2) of della Convenzione del 1951. La Corte ha altresì chiarito che le espressioni 'status di rifugiato' e 'status riconosciuto a un rifugiato' ai sensi dell'art. 14(4) and (5) riguardano solo i diritti e i benefici previsti dal capo VII della Direttiva Qualifiche, il quale include sia diritti equivalenti a quelli previsti dalla Convenzione del 1951, sia altri diritti menzionati nella Direttiva Qualifiche. Se uno Stato membro adotta una decisione di revoca o diniego dello status di rifugiato in base all'art. 14(4) o 14(5), la persona interessata rimane un rifugiato e conserva, come minimo, i diritti garantiti dalla Convenzione del 1951 che non richiedono il soggiorno regolare nel territorio, senza pregiudizio per gli altri obblighi derivanti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Ne consegue che l'art. 14(4), (5) e (6), correttamente applicato, non può condurre ad esiti incompatibili con la Convenzione del 1951.

UNHCR desidera altresì sottolineare che l'art. 33(2) è sempre stato considerato come una misura di ultima istanza, che assume priorità sulle sanzioni penali di diritto interno ed è giustificata dalla minaccia eccezionale rappresentata da un individuo, quando tale minaccia può essere fronteggiata solo mediante allontanamento del medesimo dal paese di asilo³⁹. In tale contesto, è motivo di preoccupazione l'estensione della lista di reati che, a seguito di una condanna definitiva, possono comportare il diniego dello status di rifugiato in base all'art. 12, comma 1, lett. c) del D. lgs. 251/2007. Più in dettaglio, la nuova previsione rischia di includere violazioni che non raggiungono la soglia di gravità, richiesta dall'art. 33(2) della Convenzione del 1951, del reato "particolarmente grave".⁴⁰ A tale proposito, UNHCR nota che sebbene la Convenzione del 1951 non elenchi in modo specifico i crimini che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 33(2), è significativo che il sostantivo "reato" sia doppiamente qualificato come "particolarmente" e "grave", il che evidenzia l'elevato livello di gravità richiesto affinché un reato possa giustificare questa eccezione⁴¹. La gravità del reato non dovrebbe essere valutata sulla sola base della sua categorizzazione nel paese interessato, dovendosi piuttosto fare applicazione di standard internazionali⁴². Occorre pertanto tenere conto di diversi fattori⁴³. Solo una valutazione che tenga conto di tutti i fattori pertinenti soddisferebbe i requisiti prescritti dal diritto internazionale per l'applicazione di tale eccezione al principio di *non refoulement*⁴⁴. Una volta valutato il reato per cui un rifugiato ha ricevuto condanna definitiva, l'analisi dovrebbe estendersi al fatto che, secondo un accertamento prognostico, tale rifugiato rappresenti o meno un pericolo per la comunità⁴⁵.

Inoltre, in quanto eccezioni alla protezione dal *refoulement* di cui alla Convenzione del 1951, una applicazione restrittiva esige che ci sia una connessione logica fra l'allentamento della protezione a favore del rifugiato e l'eliminazione del pericolo per la sicurezza o per la comunità che deriva dalla presenza del medesimo nel paese di accoglienza. Una applicazione restrittiva richiede altresì che il *refoulement* venga considerato l'ultima istanza per l'eliminazione del pericolo alla sicurezza o alla comunità del paese di

³⁹UNHCR, *Background Note on the Application of the Exclusion Clauses* (cit. sopra, n. 30), par. 10.

⁴⁰ La Direttiva Qualifiche impone di escludere la qualità di rifugiato quando le circostanze del caso concretano le situazioni di cui all'art. 12(2), che riproducono in ampia misura le clausole di esclusione di cui all'art. 1(F) della Convenzione del 1951. Inoltre, ai sensi dell'art. 14(4) della Direttiva Qualifiche gli Stati membri hanno la facoltà di revocare, di cessare o di rifiutare di rinnovare lo status riconosciuto a un rifugiato quando la persona in questione costituisce un pericolo per la sicurezza dello Stato membro in cui si trova, o quando essa è considerata un pericolo per la comunità di tale Stato, essendo stata condannata con sentenza passata in giudicato per un reato di particolare gravità. L'art. 14, comma 5, prevede la possibilità di non riconoscere lo status a un rifugiato nelle situazioni descritte all'art. 14, comma 4, quando la decisione non è stata ancora presa. L'art. 14, comma 6 stabilisce che alle persone a cui si applica l'art. 14, comma 4 o 14, comma 5 godono comunque dei diritti conferiti dagli articoli 3, 4, 16, 22, 31, 32 and 33 della Convenzione del 1951, o di diritti analoghi. Questa norma chiarisce che l'applicazione dell'art. 14, comma 4 o 14, comma 5, della Direttiva Qualifiche non implica che la persona non goda, in qualità di rifugiato, di altri diritti ai sensi della Convenzione del 1951.

⁴¹ Coerentemente con l'opinione degli estensori della Convenzione secondo cui l'art. 33(2) dovesse essere applicato restrittivamente, l'aggiunta del secondo qualificatore "particolarmente" deve essere intesa come volta a richiedere una soglia di gravità ancora più alta ed una applicazione ancora più restrittiva del concetto di "grave reato di diritto comune" di cui alla clausola di esclusione dell'art. 1(F)(b). Di conseguenza, il *refoulement* ai sensi dell'art. art. 33(2) dovrebbe essere preso in considerazione solo quando i crimini solitamente considerati "gravi" - come ad esempio lo stupro, l'omicidio, la rapina a mano armata, o l'incendio doloso - sono accompagnati da circostanze aggravanti, o quantomeno non affiancati da attenuanti di rilievo.

⁴² Ciò implica che non è sufficiente basarsi soltanto sulla definizione del reato in questione nel testo normativo di diritto interno in base al quale il rifugiato è stato condannato. L'applicazione del concetto di "reato particolarmente grave" nel contesto della eccezione al non *refoulement* richiede una disamina di tutte le circostanze riconducibili a tale reato.

⁴³ Detti fattori comprendono, come minimo, la natura dell'atto, il danno effettivamente inflitto, l'intenzione dell'autore e le circostanze del reato, la condotta dell'individuo, la forma di procedura seguita per perseguire il reato, il tipo di pena applicata, e la circostanza che il reato sarebbe o meno considerato particolarmente grave dalla maggior parte dei sistemi giuridici.

⁴⁴ UNHCR, *Amicus Brief the case of Delgado vs Holder (US Court of Appeals for the Ninth Circuit)*, 2010.

⁴⁵ UNHCR, *Brief as Amicus Curiae in the case of Delgado vs Holder*, 2010.

accoglienza. Inoltre, il pericolo per il paese di accoglienza deve sovrastare il rischio di danno che la persona interessata correrebbe per effetto del *refoulement*⁴⁶

In conclusione, come chiarito da UNHCR nella “Nota sul principio di *non refoulement*”, la disposizione dell’art. 33(2) della Convenzione del 1951 costituisce eccezione ad un principio generale e va pertanto interpretata in modo restrittivo⁴⁷. Una applicazione delle nuove previsioni normative che non tenesse in considerazione i principi sanciti nella Convenzione del 1951 e la loro interpretazione potrebbe, quindi, comportare un diniego ingiustificato della protezione internazionale con conseguente rischio di *refoulement*. UNHCR invoca una interpretazione degli articoli 12 e 16 del D. Lgs. 251/2007 conforme alla Convenzione del 1951, incentrata su una chiara distinzione fra clausole di esclusione – esaustivamente elencate all’art. 1F della Convenzione del 1951 – e situazioni di minaccia all’ordine pubblico o alla comunità del paese di accoglienza, ai sensi dell’art. 33(2) della Convenzione del 1951, in relazione alle quali, quando i requisiti di inclusione sono soddisfatti, la protezione internazionale dovrebbe essere comunque riconosciuta, pur potendo i diritti che ne discendono essere sottoposti a limitazioni.

UNHCR raccomanda di emendare la legge in modo da assicurare che la valutazione di pericolosità per la sicurezza del paese di accoglienza o della sua comunità venga compiuta su base individuale, sulla scorta di una valutazione prognostica individualizzata. Prima di adottare una decisione definitiva su di un caso individuale, inoltre, dovrebbe essere sempre espletata una analisi di proporzionalità fra il pericolo che un richiedente rappresenta per la sicurezza del paese di asilo o, in caso di condanna per un reato particolarmente grave, per la sua comunità e il rischio che questi correrebbe in caso di ritorno nel paese di origine.

6. Detenzione ed espulsione

La legge 132/2018 introduce un emendamento all’art. 6, del D. Lgs. 142/2015 che aggiunge un nuovo presupposto legale per la detenzione dei richiedenti asilo, ovvero l’esigenza di procedere alla determinazione o alla verifica della identità o della cittadinanza. Secondo la Legge, la detenzione deve essere limitata al tempo strettamente necessario, comunque non superiore ai 30 giorni, e deve avvenire in “appositi locali” all’interno dei Centri di primo soccorso ed accoglienza (CPSA) o dei centri di prima accoglienza. Qualora la identità o la cittadinanza del richiedente non possano essere stabilite o verificate entro 30 giorni, il richiedente può essere trasferito in un centro per i rimpatri e trattenuto per un periodo ulteriore non superiore a 180 giorni.

UNHCR osserva con preoccupazione che la nuova ipotesi di detenzione dei richiedenti asilo risulta vaga, imprevedibile⁴⁸ nella sua applicazione e potenzialmente suscettibile di risolversi in detenzione arbitraria, ivi incluso nei casi di persone potenzialmente apolidi. Essa difetta, peraltro, di una definizione precisa e chiara⁴⁹ dei casi in cui l’identità o la cittadinanza potrebbero essere rilevanti. Inoltre, il periodo massimo

⁴⁶UNHCR, *Suresh v. the Minister of Citizenship and Immigration; the Attorney General of Canada*, SCC, N. 27795, par. 74-84.

⁴⁷ UNHCR, *UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement*, novembre 1997.

⁴⁸ UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, par. 18.

⁴⁹ Corte EDU, 15 dicembre 2016, *Khlaifia and others c. Italia (GC)*, app. n°16483/12.

di detenzione ai sensi di questa nuova ipotesi (210 giorni) non è conforme a principi di ragionevolezza e proporzionalità⁵⁰.

L'UNHCR ritiene che la detenzione di richiedenti asilo non dovrebbe essere utilizzata in maniera automatica o obbligatoria per tutti, piuttosto dovrebbe rappresentare l'eccezione. Brevi periodi di trattenimento sono ammissibili nella fase iniziale di verifica dell'identità e durante i controlli di sicurezza quando l'identità è incerta o controversa o emergono elementi indicativi di rischi per la sicurezza. Quando una misura di detenzione è applicata per un fine legittimo, essa deve essere prevista dalla legge, deve fondarsi su di una decisione individuale, e deve risultare strettamente necessaria e proporzionale, avere una durata prestabilita ed essere sottoposta a revisione periodica. La detenzione non dev'essere applicata ai minori.

Gli "appositi locali" in cui i richiedenti possono essere trattenuti a fini di identificazione non sono identificati o disciplinati in modo chiaro. Il trattenimento potrebbe dunque aver luogo in strutture non ricomprese fra quelle identificate ufficialmente dalla legge come luoghi di detenzione, ovvero in ambienti che non possono essere identificati in modo certo *ex ante* e *ex lege*. Sotto questo profilo, la disposizione potrebbe essere altresì in contrasto con l'art. 10 della Direttiva 2013/33/EU (Direttiva Accoglienza), che detta le condizioni per il trattenimento dei richiedenti asilo, come la disponibilità di spazi aperti, il diritto di essere informati delle norme vigenti nel centro, la possibilità di comunicare e ricevere visita da parte di personale UNHCR, familiari, avvocati consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative⁵¹.

Nell'apportare emendamento all'art. 13, comma 5-*bis*) del D. Lgs. 286/1998, la Legge 132/2018 prevede anche che, in caso di indisponibilità di posti nei centri per i rimpatri, un cittadino di un paese terzo, in pendenza del procedimento di convalida del trattenimento da parte del Giudice di pace, possa essere altresì trattenuto in strutture nella disponibilità dell'Autorità pubblica sicurezza. Sebbene la legge richieda che dette strutture rispettino la dignità della persona⁵², UNHCR teme che la detenzione in tali strutture possa non assicurare il rispetto delle garanzie legali dovute alle persone trattenute nei centri di espulsione. Tali garanzie includono il diritto delle persone poste in detenzione di essere informate in merito al diritto di chiedere asilo (art. 8, Dir. 2013/32/EU e art. 6, comma 4, del D. Lgs. 142/2015).

UNHCR raccomanda di modificare la legge in modo da definire con chiarezza i criteri di trattenimento dei richiedenti asilo per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza, limitandoli ai casi in cui l'identità sia incerta o controversa a causa della mancata cooperazione dell'interessato.

⁵⁰ UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, par. 24 and 26.

⁵¹ Il Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale ha chiarito, nel suo parere, che di cui all'articolo art. 10-ter non sono adeguate a trattenere persone per un prolungato periodo di tempo, sia sotto il profilo delle condizioni materiali di accoglienza che rispetto alla qualità e quantità dei servizi erogati. Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Parere sul Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n.113, "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 confiscati alla criminalità organizzata"*

⁵² UNHCR ha osservato, nel corso degli anni e anche di recente che in alcune località (ad esempio a Lampedusa, Crotone e Taranto) i migranti e i richiedenti asilo sono di fatto detenuti nei CPSA o nei centri di prima accoglienza, o in aree specifiche dei centri di prima accoglienza, senza garanzia di controllo giurisdizionale.

UNHCR raccomanda che le condizioni materiali di accoglienza, i servizi e le garanzie legali di cui all'art. 7 D. Lgs. 142/2015 siano considerate applicabili agli "appositi locali" di cui all'art. 6 D. Lgs. 142/2015.

UNHCR raccomanda di modificare la legge in modo di assicurare che il trattenimento per la determinazione o la verifica della identità o cittadinanza duri il meno possibile. UNHCR raccomanda altresì di introdurre l'uso sistematico di misure alternative alla detenzione, come stabilito all'art. 14, comma 1-bis) del D. Lgs. 286/98, al fine di assicurare il carattere residuale della detenzione, come previsto dal diritto dell'Unione europea.

UNHCR raccomanda che le "strutture diverse e idonee nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza" siano individuate dalla legge in modo trasparente e che siano previsti standard adeguati, ivi incluso per quanto riguarda l'accesso di organizzazioni specializzate al fine della erogazione di servizi di assistenza legale.

7. Accoglienza dei richiedenti asilo

La legge 132/2018 ha modificato in modo significativo il sistema di accoglienza delineato dal D. Lgs. 142/2015. La nuova legge prevede che i richiedenti asilo, incluse le persone con bisogni specifici, vengano accolte, fino ad una decisione definitiva sulla loro domanda di asilo in centri di prima accoglienza o in strutture temporanee (art. 9 e art. 11, D. Lgs. 142/2015). I centri di accoglienza del SIPROIMI sono riservati ai beneficiari di protezione internazionale, ai minori non accompagnati o separati e ai beneficiari di una fra le forme di protezione complementare. I beneficiari di protezione speciale non potranno più avere accesso ai centri di accoglienza del SIPROIMI.

Il diritto internazionale ed europeo non prescrivono in che modo gli Stati debbano organizzare l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. Ciò lascia ai Governi un ampio margine di discrezionalità. Tuttavia, gli standard Internazionali ed europei esigono standard di vita adeguati e dignitosi e il rispetto della dignità umana⁵³. L'accesso a servizi adeguati è una componente integrale di una accoglienza dignitosa⁵⁴. UNHCR ritiene che le condizioni di accoglienza, per essere adeguate, debbano fare fronte ai bisogni immediati dei richiedenti asilo e debbano essere riconosciuti a tutti indipendentemente dal proprio status, in modo da assicurare il benessere ed il *referral* agli appropriati e necessari servizi, misure e procedure di supporto⁵⁵.

La riforma, valutata nel suo complesso, anche alla luce del divieto di accesso dei richiedenti asilo alla residenza anagrafica e del taglio apportato ai fondi per i centri di prima accoglienza⁵⁶, può influire

⁵³ UNHCR, *Executive Committee Conclusion on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems*, No. 93 (LIII) – 2002; UNHCR, *Global Consultations on International Protection, Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/17, par. 25; UNHCR, *Submissions to the Inter-American Court of Human Rights in the framework of request of an Advisory Opinion on Migrant Children presented by MERCOSUR Recitals 11, 18, 25 and 35 RCD*. V. anche art. 17 par. 2 e 3 ed art. 18 par. 1(b), art. 20 par. 5 e art. 23 par. 1 RCD.

⁵⁴ UNHCR, *UNHCR 10 Point Plan in Action*, Chapter 4: Reception Arrangements, p. 101.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 98

⁵⁶ In seguito all'entrata in vigore della Legge 132/2018, nel dicembre 2018 il Ministro dell'interno ha adottato il nuovo Schema di Capitolato che ha un forte impatto sugli standard della prima accoglienza e sui centri temporanei dove i richiedenti asilo sono accolti, con un impatto

negativamente sulla possibilità dei richiedenti asilo, ed in particolare di quelli con bisogni specifici, di avere accesso ai servizi appropriati.

UNHCR raccomanda che l'accesso a servizi adeguati, ivi inclusi i servizi funzionali all'integrazione, siano resi disponibili nei centri di prima accoglienza e nelle strutture temporanee, e calibrati sui bisogni delle persone con bisogni specifici.

8. Forme complementari di protezione

La legge 132/2018 abolisce lo status di protezione umanitaria⁵⁷ e introduce nuove forme specifiche di protezione complementare⁵⁸. Le Commissioni Territoriali e l'autorità giudiziaria possono decidere in merito alla "protezione speciale" nei casi in cui il richiedente non abbia diritto alla protezione internazionale ma sia nondimeno a rischio di persecuzione o tortura nel proprio paese di origine, ai sensi dell'art. 19, comma 1 e comma 1.1, D. Lgs. 286/1998. L'eliminazione della protezione umanitaria e l'introduzione di nuove forme di protezione complementare rischiano di ledere gli obblighi di non-refoulement posti dal diritto internazionale dei diritti umani. Per esempio, la "protezione speciale" non copre tutti i casi contemplati dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), in quanto fa esclusivo riferimento alla protezione contro la tortura.

UNHCR raccomanda di emendare la legge in modo da assicurare il pieno rispetto dell'art. 3 CEDU, aggiungendo all'art. 19, comma 1.1 un riferimento a "trattamenti o punizioni inumani o degradanti".

9. Cittadinanza

La legge 132/2018 modifica la legge italiana sulla cittadinanza (L. 91/1992) introducendo la possibilità di revocare la cittadinanza e stabilendo criteri aggiuntivi per l'accesso alla naturalizzazione. La legge sulla cittadinanza, così come emendata, prevede che la cittadinanza attribuita agli stranieri o agli apolidi per elezione, matrimonio o naturalizzazione possa essere revocata in caso di condanna per taluni gravi reati, quali partecipazione ad organizzazioni terroristiche, eversione, atti di terrorismo o altri gravi reati contro lo Stato, anche quando ciò comporti una situazione di apolidia.

La disamina delle disposizioni della Convenzione del 1961 in merito ai poteri di revoca della cittadinanza va condotta alla luce del fatto che il diritto ad una cittadinanza ha carattere di diritto umano fondamentale, e che il divieto di revoca arbitraria della cittadinanza gode di riconoscimento internazionale. In base all'art. 8(1) della Convenzione del 1961, la revoca della cittadinanza che comporti una situazione di apolidia deve essere evitata e rigorosamente circoscritta. Secondo l'art. 8(3) della Convenzione del 1961, tale revoca è consentita unicamente se, al momento della firma, della ratifica o

particolarmente significativo sui richiedenti con bisogni specifici. In particolare, il taglio dei fondi ha prodotto una riduzione del personale (tra cui assistenti sociali, mediatori culturali e psicologi) e la scomparsa di servizi per l'integrazione.

⁵⁷ Prima della riforma, la "protezione umanitaria" trovava la sua base legale nell'articolo 5, comma 6, del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo Unico dell'Immigrazione) che stabilisce che un permesso di soggiorno può essere rifiutato salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.

⁵⁸ Quali la "protezione speciale", i permessi di soggiorno per gravi motivi di salute, per calamità e per atti di particolare valore civile. Inoltre, la nuova legge rinomina 'casi speciali' i permessi di soggiorno per "protezione sociale", per le vittime di "violenza domestica" per le vittime di "grave sfruttamento lavorativo".

della adesione, lo Stato interessato ha dichiarato espressamente di voler conservare il diritto di privare una persona della sua cittadinanza, sulla base dei motivi previsti dall'art. 8(3), a condizione che essi fossero già previsti dalla legislazione nazionale vigente a quel tempo⁵⁹. L'Italia ha formulato una dichiarazione a tale fine al momento della sua adesione⁶⁰ ma le basi legali per la revoca della cittadinanza, sebbene considerati ammissibili secondo la Convenzione del 1961⁶¹, non esistevano nel diritto interno italiano vigente all'epoca, e sono stati introdotti dalla Legge 132/2018 in un momento successivo.

Modifiche alla normativa nazionale apportate successivamente non possono essere considerate basi legittime per la revoca della cittadinanza ai sensi dell'art. 8(3). L'UNHCR teme che l'applicazione della disposizione sulla revoca della cittadinanza comporti nuove situazioni di apolidia, in contrasto con le pertinenti previsioni della Convenzione del 1961.

Inoltre, l'estensione della durata delle procedure di naturalizzazione, l'aumento dei costi e l'introduzione di requisiti linguistici hanno un impatto negativo sulle persone apolidi e sui rifugiati che chiedono di essere naturalizzati⁶². La legge introduce un requisito linguistico per poter ottenere la naturalizzazione (conoscenza certificata della lingua italiana a livello B1), estende la durata delle procedure da 2 a 4 anni dal momento di presentazione della domanda, e aumenta i costi della procedura da 200 a 250 euro. Non sono previste eccezioni per i rifugiati o le persone apolidi.

UNHCR raccomanda, in linea con l'art. 8 della Convenzione del 1961, di introdurre una eccezione alla revocabilità della cittadinanza, quando la revoca risulterebbe in apolidia.

UNHCR raccomanda, in linea con la Convenzione del 1951 (art. 34) e con la Convenzione del 1954 (art. 32) di ridurre la durata delle procedure di naturalizzazione per i rifugiati e le persone apolidi e di ridurre quanto più possibile i costi di tali procedure.

Roma, ottobre 2020

⁵⁹ Gli standard UNHCR relativi agli obblighi degli Stati contraenti ai sensi dell'art. 8(3) della Convenzione del 1961 si trovano in: UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, maggio 2020, HCR/GS/20/05.

⁶⁰ Art. 2, comma 2, Legge 162/2015.

⁶¹ Art. 8 – (3) (a - ii) - «Si sia comportata in modo da recare grave pregiudizio agli interessi vitali dello Stato».

⁶² La naturalizzazione dovrebbe invece essere agevolata per quanto possibile, in linea con l'art 34 della Convenzione del 1951 e con l'art. 32 della Convenzione del 1954.