



Nota UNHCR sul Disegno di Legge n. 2705 di conversione in legge del Decreto Legge 17 febbraio 2017, n.13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.

La Rappresentanza Regionale per il Sud Europa dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) intende formulare con il presente documento alcuni commenti e raccomandazioni in merito al Disegno di Legge n. 2705 di conversione in legge del Decreto Legge 17 febbraio 2017, n.13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.

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 per i rifugiati. Come stabilito nello Statuto, l'UNHCR adempie al 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'articolo 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 vorrebbe esprimere il proprio apprezzamento per lo sforzo del Governo Italiano volto a trovare soluzioni adeguate al fine di rendere più efficienti le procedure per il riconoscimento della protezione internazionale sia nella prima istanza amministrativa che nella eventuale successiva fase giurisdizionale. L'UNHCR ritiene, però, necessario evidenziare che l'efficienza del sistema non può andare a detrimento dell'adeguatezza degli standard procedurali.

L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per l'istituzione, presso un numero limitato di Tribunali ordinari, delle sezioni specializzate in materia di "immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea", la quale rappresenta una scelta, in linea con quanto proposto dall'Agenzia¹, volta a rafforzare la specializzazione e le competenze di coloro che sono chiamati a valutare le domande di protezione internazionale, prevedendo, per altro, un significativo rafforzamento della formazione e dell'aggiornamento per i giudici che saranno impiegati nelle menzionate sezioni.

¹ UNHCR, "Nota UNHCR sul recepimento delle Direttive 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello status di protezione internazionale (rifusione) e 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)", p.13.

<http://www.refworld.org/pdfid/5519068a4.pdf>

L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per la volontà di estendere alle istituende sezioni specializzate la competenza sul riconoscimento dello status di apolide per via giurisdizionale, auspicando al contempo che gli aspetti procedurali possano essere ulteriormente disciplinati, anche prevedendo il rilascio di un permesso di soggiorno per attesa apolidia a favore del ricorrente.

L'UNHCR ritiene, inoltre, molto positiva la previsione dell'assunzione di 250 funzionari altamente specializzati da destinare agli uffici delle Commissioni Territoriali, considerando questo quale presupposto essenziale per la futura riforma delle Commissioni che preveda, attraverso l'istituzione di un organismo dedicato, una maggiore professionalizzazione e specializzazione del personale deputato a valutare, in prima istanza, le domande di protezione internazionale.

L'UNHCR esprime, invece, preoccupazione per la nuova disciplina sulla procedura giurisdizionale dei ricorsi, avverso le decisioni di rigetto delle Commissioni Territoriali, che, nel suo complesso, potrebbe portare ad una significativa riduzione degli standard di garanzia per i richiedenti asilo. In particolare, tenuto conto che l'audizione del richiedente, pur nella sua complessità, rappresenta l'elemento istruttorio più rilevante di qualsiasi procedimento per il riconoscimento della protezione internazionale, l'UNHCR ritiene che la sua previsione non possa essere rimessa unicamente alla decisione discrezionale del giudice, ma che debba essere concessa alle parti la possibilità di richiederla quando sussistano giustificati motivi.

L'UNHCR, inoltre, ritiene opportuno suggerire che l'eventuale eliminazione del secondo grado dinanzi la Corte D'appello, benché non trovi ostacoli in principi di diritto internazionale, sia valutata con maggiore attenzione, anche al fine di evitare che il prevedibile aumento dei ricorsi di fronte la Corte di Cassazione non determini, come ipotizzato da molti addetti del settore, un rallentamento nei tempi complessivi della procedura.

L'UNHCR esprime la propria preoccupazione per l'istituzione, con il summenzionato decreto legge, dei cosiddetti "punti di crisi", all'interno dei Centri di Primo Soccorso e Accoglienza (CPSA), previsti dalla Legge 29 dicembre 1995, n.563. A causa della limitata regolamentazione della loro funzione, tali "punti di crisi" rischiano di introdurre un elemento di incoerenza nella complessa architettura del sistema d'accoglienza italiano, delineato con l'accordo tra Stato ed Enti locali del luglio 2014 e dal novellato D.Lgs 142/2015. L'UNHCR ritiene invece che, in linea con quanto raccomandato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate, sarebbe più opportuno dare una puntuale disciplina ai CPSA, in relazione alla funzione degli stessi, ai tempi di permanenza, ai servizi erogati, alle garanzie per le persone ospitate e alle misure restrittive della libertà personale, che comunque non dovrebbero riguardare i richiedenti asilo.

Sempre in riferimento al richiamato articolo, il successivo comma 3 introduce la possibilità del trattenimento, per un periodo massimo di trenta giorni, nei centri di cui all'articolo 14 del Testo Unico Immigrazione per lo straniero, a seguito del reiterato rifiuto di sottoporsi alla procedura di identificazione. L'UNHCR, nel ribadire che la detenzione dovrebbe essere considerata una misura eccezionale², giustificabile esclusivamente se attuata per uno scopo legittimo, ritiene che in casi estremi possa essere considerata l'opzione della limitazione della libertà personale per un breve periodo di tempo, per coloro che rifiutino reiteratamente di sottoporsi ad identificazione, dopo aver ricevuto una corretta informazione sulla stessa e sugli effetti di suddetto rifiuto, nonché sulla

² UNHCR, *Linee guida sulla detenzione*, 2012.

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5513d3974>

possibilità di presentare domanda di protezione internazionale. L'UNHCR ritiene, comunque, che in questi casi il trattenimento non dovrebbe essere disposto presso centri preposti alle procedure di allontanamento e dovrebbe essere escluso per le persone portatrici di esigenze particolari, di cui all'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142.

In relazione al diritto all'informazione, l'UNHCR ritiene che in sede di conversione del decreto possa essere introdotta una norma di modifica dell'attuale art. 10-*bis* del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25, sull'informazione e i servizi d'accoglienza ai valichi di frontiera che, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo³, possa prevedere che per tutti gli stranieri che fanno ingresso in Italia e per quelli trattenuti nei Centri di cui all'art. 14 del Testo Unico Immigrazione, siano rese disponibili ed accessibili informazioni sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

Infine, l'UNHCR vorrebbe evidenziare come il decreto-legge in oggetto, nel disciplinare le procedure per la valutazione delle domande di protezione internazionale e le procedure d'identificazione, non abbia posto la necessaria attenzione nei confronti dei richiedenti più vulnerabili, e in particolare dei minori non accompagnati.

Proposte emendative

Art. 1 - (Istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea)

L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per la decisione di istituire delle sezioni specializzate in materia d'immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea. Il numero contenuto di tali sezioni dovrebbe rappresentare, inoltre, una garanzia di maggior coordinamento e dovrebbe favorire l'omogeneità degli indirizzi giurisprudenziali. Ciononostante, l'UNHCR considera opportuno approfondire il tema dell'adeguatezza del numero dei tribunali competenti in relazione al potenziale carico di lavoro che dovrà gravare su ognuno di essi. Secondo quanto emerge dalla Relazione illustrativa, infatti, il calcolo sulla potenziale redistribuzione dei ricorsi avverso decisioni di rigetto dello status di rifugiato è stato fatto sulla base di un'analisi delle decisioni prese dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale nel 2015, senza tener conto, però, dell'arretrato che ciascuna di esse ha accumulato nel medesimo periodo.

Tenuto conto del fatto che molte Commissioni sono state istituite proprio nel corso dell'anno preso in considerazione e che esse hanno accumulato in tale periodo un diverso arretrato, si ritiene che il calcolo fatto solo sulla base delle decisioni prese possa risultare fuorviante. Al contrario, potrebbe risultare utile sviluppare l'analisi del potenziale carico di lavoro sulla base di una valutazione della distribuzione dei posti di accoglienza dei richiedenti asilo sul territorio.

L'UNHCR invita a riconsiderare il numero massimo e la distribuzione delle sezioni specializzate indicate all'art.1, sulla base di una valutazione più approfondita del lavoro delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, tenendo conto sia delle decisioni prese che dell'arretrato accumulato, facendo riferimento al dato più recente dell'anno 2016 e della distribuzione dei posti di accoglienza dei richiedenti asilo sul territorio.

³ CEDU, *Hirsi Jamal et alii. v. Italia*, Application number 27765/09, 23 Febbraio 2012.

Art. 3 - (Competenza per materia delle sezioni specializzate)

In considerazione della competenza quasi esclusiva in materia di protezione internazionale deferita alle istituende sezioni specializzate, l'UNHCR considera opportuno includere anche quelle residuali procedure giurisdizionali in materia di diritto d'asilo, lasciate alla competenza di altro giudice, che potrebbe non avere la necessaria familiarità con la materia. In particolare, si propone di considerare l'estensione della competenza anche ai casi di revoca dell'accoglienza di cui all'art. 23 del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n. 142, dei ricorsi avverso le decisioni prese nell'ambito dell'applicazione del Regolamento UE 604/2013 e dei ricorsi avverso il mancato rilascio dei documenti di viaggio di cui all'art. 24 del Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n.251.

L'UNHCR raccomanda di modificare l'art. 3 del decreto includendo tra le competenze delle istituende sezioni specializzate anche le controversie riguardanti la revoca dell'accoglienza ai sensi dell'art. 23, del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142, i ricorsi avverso le decisioni prese nell'ambito dell'applicazione del Regolamento UE 604/2013 e i ricorsi avverso il mancato rilascio dei documenti e titoli di viaggio di cui all'art. 24 del Decreto Legislativo 19 novembre 2007, n.251.

Art. 6 - (Modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25)

L'articolo 6 del decreto apporta numerose modifiche al Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25, sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. Nello specifico, il comma 1 lett. A) modifica l'art. 11 del summenzionato decreto legislativo introducendo una nuova disciplina relativa alle notifiche degli atti e dei provvedimenti delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. L'UNHCR esprime preoccupazione in merito al rischio che alcuni richiedenti possano non essere posti nella condizione di poter presentare ricorso avverso una decisione di rigetto, a causa della mancata conoscenza della decisione finale. In particolare, tale rischio appare particolarmente evidente nei casi di irreperibilità, anche a causa della genericità della norma di riferimento. Sul punto, infatti, il nuovo comma 3-bis dispone che: *"in caso di inidoneità del domicilio dichiarato o comunicato ai sensi dell' articolo 5, comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, la notificazione si intende eseguita nel momento in cui perviene alla Commissione territoriale l'avviso di ricevimento da cui risulta l'impossibilità della notificazione"*. Tale disciplina appare non del tutto coerente con il principio della presunzione della conoscibilità legale dell'atto amministrativo che è un principio cardine del sistema delle notificazioni, più in generale. A parere dell'UNHCR, per una maggiore garanzia del richiedente protezione internazionale, nei casi di irreperibilità, sarebbe opportuno che la decisione della Commissione Territoriale rimanga disponibile ai fini della notifica presso la questura competente fino al trentesimo giorno successivo alla scadenza del permesso di soggiorno per richiesta asilo, intendendosi notificata allo scadere di suddetta data.

L'UNHCR raccomanda che l'articolo 6, comma 1, lett. a), capoverso comma 3-bis, sia modificato e che l'inciso *"in caso di inidoneità del domicilio dichiarato o comunicato ai sensi dell' articolo 5, comma 1 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, la notificazione si intende eseguita nel momento in cui perviene alla Commissione territoriale l'avviso di ricevimento da cui risulta l'impossibilità della notificazione"* sia sostituito dal seguente *"In caso di irreperibilità del richiedente la notificazione degli atti e dei provvedimenti avviene con deposito presso la Questura territorialmente competente in base al domicilio dichiarato dal richiedente, fino al trentesimo giorno successivo alla scadenza del permesso di soggiorno per richiesta asilo. Allo scadere di detto termine gli atti e i provvedimenti si intendono notificati"*.

In riferimento al tema della trasparenza amministrativa, L'UNHCR ritiene che una corretta informazione sia una garanzia sia per il richiedente che per l'amministrazione pubblica. Per tale ragione ed in linea con prassi già diffuse in alcune Commissioni territoriali, l'UNHCR considera opportuno prevedere in ogni Commissione un sistema stabile d'informazione per i richiedenti asilo.

L'UNHCR raccomanda che l'articolo 6 del decreto sia modificato prevedendo che al comma 1, dopo la lett. a) sia inserita la seguente lettera a-bis)

All'articolo 10 del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25, dopo il comma 4 sia inserito il seguente comma 4-bis: *“Le commissioni territoriali assicurano ai richiedenti asilo la cui domanda sia pendente dinanzi ad esse un servizio informativo, se necessario con assistenza di interprete ai sensi del comma precedente, al fine di agevolare la loro piena comprensione dello stato del procedimento, degli adempimenti ed essi eventualmente richiesti, nonché dell'esatto contenuto delle decisioni adottate e delle motivazioni alla base delle stesse”.*

L'art. 6, comma 1, lett. c) modifica l'art. 14 del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142, sulla verbalizzazione del colloquio personale. Il nuovo primo comma del citato articolo, al secondo capoverso, prevede che l'interprete verifichi la correttezza della trascrizione del colloquio apportando le correzioni necessarie. Considerata la delicatezza della procedura di revisione del verbale, appare incongruo che sia gestita dall'interprete. L'UNHCR, al contrario, ritiene doveroso che sia il membro della Commissione, che ha svolto l'audizione e che condivide con il resto della Commissione la responsabilità del procedimento, a svolgere le necessarie verifiche circa la correttezza del verbale, con il supporto dell'interprete e tenendo conto anche delle osservazioni del richiedente.

L'UNHCR raccomanda che l'articolo 6, comma 1, lett. c), capoverso art. 14, comma 1, secondo capoverso sia modificato a partire dall'incipit *“L'interprete, subito dopo la conclusione del colloquio”* come segue: *“Il componente della Commissione che ha condotto il colloquio, subito dopo la rilettura ed in cooperazione con il richiedente e l'interprete, verifica la correttezza della trascrizione e vi apporta le correzioni necessarie. In calce al verbale è in ogni caso dato atto di tutte le osservazioni del richiedente e dell'interprete, anche relative alla sussistenza di eventuali errori di trascrizione o traduzione, che non siano state direttamente recepite a correzione del testo della trascrizione”.*

Sempre con riferimento alla summenzionata modifica dell'art. 14, l'UNHCR ritiene che per dare pieno compimento al diritto all'informazione, il richiedente debba sempre avere il diritto a poter avere copia della videoregistrazione e non solo in caso di presentazione del ricorso come l'attuale formulazione della norma prevede.

L'UNHCR raccomanda di modificare l'articolo 6, comma 1, lett. c), capoverso art. 14, comma 5, con il seguente testo: *“In sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale, la videoregistrazione ed il verbale di trascrizione sono acquisiti dall'autorità giudiziaria in conformità alle specifiche tecniche di cui al comma 8. Il richiedente ha il diritto di accedere alla videoregistrazione del colloquio, e di estrarne copia, secondo le modalità e le istruzioni che a tale fine verranno comunicate alla fine del colloquio”*

L'articolo 6, inoltre, introduce un nuovo articolo 35-bis al Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142, il quale disciplina le controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale. In particolare il nuovo comma 3 del menzionato art.35-bis stabilisce che la proposizione del ricorso sospenda l'efficacia del provvedimento impugnato, individuando al contempo alcune eccezioni al principio generale. Tra questi alla lettera d) sono indicati i casi di cui all'art. 28-bis, comma 2, lett. C) e cioè: *“quando il richiedente presenta la domanda, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera ovvero dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare,*

al solo scopo di ritardare o impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento".

Considerata l'indeterminatezza della fattispecie e la circostanza per la quale molti richiedenti la protezione internazionale, non potendo per ovvi motivi richiedere un visto d'ingresso, si trovano ad entrare in Italia attraverso valichi di frontiera non autorizzati (come ad esempio nel caso degli sbarchi via mare), la fattispecie rischia di escludere dalla possibilità di un ricorso effettivo molti richiedenti asilo.

L'UNHCR raccomanda all'articolo 6, comma 1, lett. g), capoverso art. 35-bis, comma 3, di eliminare la lett. d).

In relazione alla procedura appare preoccupante, inoltre, come la nuova disciplina dia ampi poteri discrezionali al giudice nella decisione sull'audizione o meno del richiedente, giustificando tale scelta con la possibilità per il giudice di prendere visione della videoregistrazione dell'audizione davanti alla Commissione Territoriale. L'UNHCR ritiene che sia opportuno temperare l'esigenza di efficienza del sistema con le necessarie garanzie per il richiedente la protezione internazionale, affinché egli si veda messo in condizione di rappresentare adeguatamente le ragioni poste a fondamento della propria domanda. A tal fine, anche nella fase giurisdizionale della procedura risulta fondamentale per il richiedente poter essere ascoltato e poter dare indicazione sulle ragioni circa il timore di persecuzione o danno grave in caso di rimpatrio. Per tale motivo, appare opportuno che l'audizione possa essere disposta ogni qual volta le parti abbiano fondati motivi per ritenere che gli elementi che emergono dalla videoregistrazione non siano sufficienti o necessitino di ulteriori chiarimenti.

L'UNHCR raccomanda all'articolo 6, comma 1, lett. g), capoverso art. 35-bis, comma 10, di eliminare l'avverbio "esclusivamente" ed aggiungere dopo la lettera c) la seguente lettera d) "su richiesta motivata delle parti". L'UNHCR raccomanda, inoltre, che il successivo comma 11 sia sostituito dal seguente: "l'udienza è disposta ai fini dell'audizione del richiedente in ogni caso quando la videoregistrazione non è prodotta in giudizio, l'impugnazione si fonda su elementi non dedotti, o non sufficientemente approfonditi, nel corso della procedura amministrativa di primo grado ovvero dall'esame della videoregistrazione sia emersa una significativa discrepanza fra la medesima e la trascrizione del colloquio".

Infine l'UNHCR esprime preoccupazione per l'eventualità che i termini per il ricorso non possano essere sospesi nel periodo feriale. La mancata sospensione, in ragione della brevità dei termini per presentare ricorso e della consapevolezza che le Commissioni territoriali operano a pieno ritmo anche nel mese di agosto, rischia di frustrare la possibilità di ricorrere per quei richiedenti che potrebbero avere oggettive difficoltà nel reperire un legale disponibile nel periodo in cui c'è la sospensione feriale delle attività giudiziarie.

L'UNHCR raccomanda all'articolo 6, comma 1, lett. g), capoverso art. 35-bis, di eliminare il comma 14.

L'attività di informazione a favore dei richiedenti asilo presso i valichi di frontiera, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁴, rappresenta un requisito essenziale per assicurare l'effettivo accesso alla procedura d'asilo. In linea con la menzionata giurisprudenza la direttiva 2013/32/UE, all'articolo 8, ha stabilito che "qualora vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi tenuti in centri di trattenimento o presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere esterne, desiderino presentare una domanda di protezione internazionale, gli

⁴ CEDU, *Hirsi Jamal et alii. v. Italia*, Application number 27765/09, 23 Febbraio 2012.

Stati membri forniscono loro informazioni sulla possibilità di farlo". Secondo la direttiva l'informazione dovrebbe essere fornita anche a coloro per i quali ci sono elementi che inducano a pensare che possano avere necessità di protezione internazionale. Al contrario, la direttiva è stata trasposta nell'ordinamento italiano con una formulazione più restrittiva e non in linea con il dettato della normativa comunitaria. L'attuale articolo 10-bis del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25, introdotto dal Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142, infatti, prevede che *"Le informazioni di cui all'articolo 10, comma 1, sono fornite allo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera e nelle relative zone di transito nell'ambito dei servizi di accoglienza previsti dall'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"*. L'UNHCR ritiene che in sede di conversione del decreto possa essere opportuno modificare il summenzionato articolo in linea con la richiamata giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

L'UNHCR raccomanda che all'art. 6, comma 1 del decreto dopo la lettera g) sia aggiunta la lettera h)

L'art. 10-bis è sostituito dal seguente

- "1. Presso i valichi di frontiera, è disponibile materiale informativo, anche in forma audiovisiva, sulla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale.***
- 2. Qualora vi siano indicazioni che lo straniero presente ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito alle frontiere, abbia esigenze di protezione internazionale o desideri presentare una domanda di protezione internazionale, il personale della polizia fornisce le informazioni sulla possibilità di farlo. A tal fine, si avvale, ove possibile, dei servizi di assistenza di cui all'articolo 11 comma 6 del testo unico immigrazione, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.***
- 3. La volontà di chiedere protezione internazionale non deve essere manifestata in una forma particolare, ma può essere espressa in qualsiasi forma dalla quale si possa desumere un timore in caso di ritorno nel paese d'origine o di provenienza.***
- 4. Le informazioni di cui all'articolo 10, comma 1, sono fornite allo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale ai valichi di frontiera e nelle relative zone di transito nell'ambito dei servizi di accoglienza previsti dall'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. I servizi di assistenza tengono conto della specifica situazione delle persone vulnerabili di cui all'art. 17, comma 1.***
- 5. È assicurato l'accesso ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, dei rappresentanti dell'UNHCR e degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Per motivi di sicurezza, ordine pubblico o comunque per ragioni connesse alla gestione amministrativa, l'accesso può essere limitato purché non impedito completamente.***
- 6. È prevista la formazione e l'aggiornamento periodico sulla protezione internazionale, del personale delle autorità preposte a ricevere la domanda di protezione"*.**

Art. 7 - (Modifiche al decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150)

L'articolo 7 del Decreto, modificando il Decreto Legislativo 1 settembre 2011, n.150, introduce un nuovo articolo 19-bis che disciplina la procedura giudiziaria per il riconoscimento dello status di apolide. L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per la volontà del Governo italiano di voler intervenire nella materia regolarizzando la procedura attraverso la quale gli apolidi possano veder riconosciuto il proprio status. L'UNHCR, però, ritiene opportuno prevedere alcune modifiche al fine di introdurre specifiche salvaguardie procedurali in linea con gli standard internazionali e con le Linee Guida dell'UNHCR in materia di determinazione dello status di apolide⁵. In particolare, per salvaguardare le persone apolidi dal rischio di un'espulsione e di una detenzione arbitraria, nelle more

⁵ UNHCR, *Linee guida n.2 sull'apolidia: procedure per la determinazione dello status di apolide*, 2012.

del riconoscimento formale dello status per via giudiziaria. Si evidenzia infatti come, al fine di assicurare che le procedure di determinazione dell'apolidia siano eque, efficaci e in linea con le finalità della Convenzione del 1954 sullo status degli apolidi, gli Stati dovrebbero consentire la permanenza di un individuo sul proprio territorio nelle more del procedimento di determinazione dello status di apolide. Le altre salvaguardie procedurali oggetto di proposta emendativa consistono da una parte nell'introduzione a livello normativo di quanto già sancito dalla Corte di Cassazione (sentenza 4262/2015) per quanto riguarda l'onere della prova attenuato e condiviso nell'esame delle controversie in materia di accertamento dello status di apolide, dall'altra nella previsione esplicita del rilascio di un permesso di soggiorno per apolidia alla persona apolide formalmente riconosciuta.

L'UNHCR propone di modificare l'art. 7, comma 1, lett. d), capoverso art.19-bis, aggiungendo i successivi commi 3 e 4, come di seguito:

3 *"Al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per attesa apolidia, valido per sei mesi e rinnovabile fino al raggiungimento di una decisione definitiva sulla domanda di riconoscimento dello status di apolide".*

4 *"L'esame è svolto in cooperazione con il ricorrente e riguarda tutti gli elementi significativi dell'istanza. A seguito dell'accoglimento dell'istanza, è rilasciato un permesso di soggiorno per apolidia con validità quinquennale e rinnovabile fino all'acquisto di una cittadinanza o alla revoca dello status di apolide".*

Art. 8 - (Modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142)

L'articolo 8 introduce alcune modifiche all'art. 6 del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142 relativo al trattenimento dei richiedenti asilo per rendere coerente il testo con la nuova disciplina del ricorso giurisdizionale avverso la decisione di rigetto. Il summenzionato articolo, inoltre, prevede la possibilità del trattenimento anche a seguito di un provvedimento di respingimento e la partecipazione del richiedente all'udienza di convalida anche attraverso videoconferenza.

Il trattenimento dei richiedenti asilo era già stato recentemente riformato dal citato Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142. L'UNHCR aveva espresso la propria preoccupazione per la nuova normativa che prevede tempi di trattenimento più lunghi di quelli massimi previsti dal Testo Unico Immigrazione, nonché la possibilità che il richiedente sia trattenuto anche quando autorizzato dal giudice del ricorso a soggiornare sul territorio.

L'UNHCR aveva, inoltre, evidenziato l'opportunità che dal trattenimento fossero esclusi i richiedenti più vulnerabili sulla base di una valutazione individuale sulla compatibilità tra la condizione personale e quella di detenzione.

L'UNHCR raccomanda che per i richiedenti asilo il termine massimo di permanenza nei Centri di Identificazione ed Espulsione, sia commisurato a quello previsto all'art. 14 del Testo Unico Immigrazione, per coloro che sono trattenuti sulla base dei motivi elencati allo stesso articolo. L'UNHCR ritiene che, al fine di evitare domande strumentali, tale termine possa essere sospeso dal momento della presentazione della domanda e fino alla scadenza dei termini previsti al comma 1, dell'art. 28-bis ed ai commi 2 e 4, dell'art. 35-bis, del del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal Decreto Legge 17 febbraio 2017, n.13.

Pertanto l'UNHCR raccomanda di modificare l'art.8, comma 1, lett. b) prevedendo l'introduzione di un nuovo numero 1-bis del seguente tenore: "Al comma 4, l'ultimo capoverso a partire dalle parole

“Quando il trattenimento è già in corso”, è sostituito dal seguente: “quando il trattenimento è già in corso al momento della presentazione della domanda, i termini previsti dall’articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, si sospendono e il questore trasmette gli atti al tribunale in composizione monocratica per la convalida del trattenimento per un periodo massimo di sessanta giorni, per consentire l’espletamento della procedura di esame della domanda e, in caso di decisione di rigetto della Commissione territoriale, per consentire l’eventuale presentazione del relativo ricorso giurisdizionale ai sensi dell’articolo 35-bis, commi 2 e 4, del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25”.

L’UNHCR raccomanda che il trattenimento presso i Centri di cui all’art. 14 del Testo Unico Immigrazione termini nel caso in cui il giudice competente a decidere sul ricorso giurisdizionale, avverso la decisione di rigetto della Commissione territoriale, accolga l’istanza di sospensione, presentata ai sensi dell’art. 35-bis del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25, dal richiedente trattenuto.

A tal fine l’UNHCR raccomanda che l’art.8, comma 1, lett. b), num. 4, sia modificato come segue: ***“il comma 7 è abrogato”.***

L’UNHCR raccomanda che il trattenimento di cui all’articolo 21 del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sia escluso per le persone vulnerabili, sulla base di un esame individuale. A tal fine, raccomanda che i fattori di vulnerabilità siano considerati come parte dell’analisi sui criteri di necessità e proporzionalità del trattenimento, ai sensi dell’articolo 8, comma 3 della Direttiva Accoglienza, e che essa sia condotta in modo sistematico.

A tal fine l’UNHCR raccomanda che all’art.8, comma 1, dopo la lettera b) sia inserita la lettera ***b-bis***: all’articolo 7, comma 5, dopo le parole ***“le cui condizioni di salute”*** sono inserite le seguenti parole ***“o di vulnerabilità ai sensi dell’art. 17, comma 1,”***

Sempre l’articolo 8 prevede l’introduzione di un articolo 22-bis al Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142 il quale andrà a disciplinare la partecipazione dei richiedenti la protezione internazionale in attività di utilità sociale. L’UNHCR esprime il proprio apprezzamento per la norma che, nella misura in cui favorirà il contatto tra le comunità dei richiedenti asilo e quella locale, consentirà di rafforzare i percorsi d’integrazione. L’UNHCR ritiene, però, opportuno suggerire, al fine di evitare che la meritoria misura possa prestarsi ad eventuali abusi, di introdurre alcuni principi di salvaguardia e un’attività di monitoraggio sulla sua applicazione.

L’UNHCR raccomanda che all’art.8, comma 1, lett. d) capoverso art. 22-bis, dopo il comma 3 siano aggiunti i successivi commi 3 e 4

“L’accoglienza presso i centri di cui agli articoli 8, comma 2, 9, 11, 14, 19 e 19-bis non può mai essere subordinata all’adesione alle attività di utilità sociale di cui al presente articolo”

“Verifiche specifiche sull’applicazione della presente norma verranno poste in essere dalle Prefetture nell’ambito delle attività di monitoraggio di cui all’art. 20, comma 1”

L’UNHCR ritiene che l’integrazione sia uno degli aspetti più critici del sistema asilo, soprattutto in ragione delle difficoltà che i rifugiati hanno nel guadagnare una propria autonomia lavorativa e alloggiativa. Anche da una recente analisi condotta dall’UNHCR attraverso alcuni focus group con i rifugiati è emerso chiaramente come quello del lavoro rappresenti per loro il principale ostacolo all’integrazione. Secondo stime di Banca d’Italia⁶, infatti, “i richiedenti asilo e i rifugiati hanno, a cinque

⁶ Banca D’Italia, *relazione annuale 2015*, p.92.

anni dall'arrivo in Italia, una probabilità d'impiego inferiore non solo rispetto ai nativi italiani, ma anche rispetto agli altri immigrati (rispettivamente 16 e 12 punti percentuali); il divario si riduce, ma non si annulla, trascorsi dieci anni dall'ingresso". L'UNHCR considera fondamentale intervenire sostenendo i processi d'inclusione lavorativa dei rifugiati. L'investimento, anche di risorse economiche, nell'integrazione rappresenta sempre un costo inferiore di quello che si rischierebbe di pagare per la mancata integrazione come è stato sottolineato efficacemente in un recente documento della Commissione Europea "*Action plan on the integration of third country nationals*", il quale evidenzia come l'inserimento lavorativo dei beneficiari di protezione internazionale potrebbe innalzare il PIL europeo dello 0.23% entro il 2020 per una crescita totale dello 0.84% nel periodo compreso tra il 2015 e il 2020.

L'UNHCR raccomanda che per i beneficiari di protezione internazionale sia previsto per un periodo di due anni successivi al riconoscimento la possibilità di godere dell'applicabilità dei benefici fiscali previsti dalla Legge 381/1991 alle cooperative sociali.

Art. 12 - (Assunzione di personale da destinare agli uffici delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo)

L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per il reclutamento di 250 nuovi funzionari altamente specializzati da adibire al lavoro presso le Commissioni territoriali. L'UNHCR considera questo un primo rilevante passo verso una maggiore professionalizzazione e specializzazione della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, da attuarsi attraverso una complessiva riforma della procedura e l'introduzione di un organismo dedicato competente a valutare le domande di asilo. Al fine di garantire che il futuro sistema possa vedere impiegate persone con competenze specifiche in materia d'asilo, l'UNHCR suggerisce di introdurre presupposti specifici di ammissibilità alla procedura di selezione, prevedendo, come già previsto per i giudici delle sezioni specializzate, la frequenza obbligatoria ai corsi di formazione e aggiornamento organizzati dalla Commissione Nazionale.

L'UNHCR raccomanda che all'art. 12, siano inseriti i seguenti commi 2 e 3:

"2. Per la selezione del personale di cui al comma 1 sono criteri di ammissibilità l'esperienza pluriennale nel campo della protezione internazionale o della tutela dei diritti umani e la conoscenza della lingua inglese".

"3. Il personale selezionato deve partecipare alle sessioni di formazione professionale organizzate dalla Commissione Nazionale ai sensi dell'art. 15 del Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n.25".

Art. 17 - (Disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare)

L'articolo 17 del decreto in oggetto interviene anche sulla procedura d'identificazione delle persone rintracciate in condizione di irregolarità del soggiorno o successivamente ad operazioni di salvataggio in mare. Il citato articolo, introducendo un articolo 10-ter al Testo Unico Immigrazione (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286), prevede anche l'istituzione di "punti di crisi", i cosiddetti "Hot Spots", allestiti nell'ambito dei Centri di Primo Soccorso e Accoglienza di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563. Come affermato in premessa l'UNHCR ritiene che l'indeterminatezza delle funzioni di questi luoghi, previsti nell'ambito di centri che già svolgono una precisa funzione di soccorso e prima accoglienza, possa

confondere ulteriormente la regolamentazione delle fasi di prima accoglienza. Al contrario, proprio in ragione della complessità di questa fase, l'UNHCR ritiene fondamentale introdurre una disciplina più puntuale dei Centri di Primo Soccorso e Accoglienza, che tratti anche le funzioni di identificazione di cui all'Art. 17. In tali centri, infatti, dovrebbero essere garantite la prima assistenza, un'ampia informativa, e le attività di orientamento verso le procedure appropriate. Nei CPSA i migranti dovrebbero inoltre essere identificati e foto-segnalati. Attualmente questi centri trovano nella legge 29 dicembre 1995, n. 563, cosiddetta "Legge Puglia" una disciplina molto carente che non chiarisce quali siano i tempi dell'accoglienza e le garanzie per le persone ospitate, soprattutto con riferimento alle misure restrittive della libertà personale.

Il successivo comma 3 del nuovo art. 10-ter stabilisce, infine, la possibilità del trattenimento presso i centri di cui all'art. 14 del citato Testo Unico Immigrazione degli stranieri che reiteratamente rifiutano di sottoporsi a procedura d'identificazione. L'UNHCR ritiene che il trattenimento dovrebbe sempre rappresentare una misura eccezionale da attuarsi solo in funzione di uno scopo legittimo. L'UNHCR ritiene plausibile una breve limitazione della libertà personale per coloro che reiteratamente rifiutano di sottoporsi alle procedure d'identificazione, dopo aver ricevuto un'informazione adeguata sulle stesse e sugli effetti del loro rifiuto, nonché sulla possibilità di presentare domanda di asilo. L'UNHCR ritiene comunque che in questi casi la limitazione della libertà personale non dovrebbe essere disposta presso centri preposti alle procedure di allontanamento e dovrebbe essere esclusa per le persone vulnerabili di cui all'art. 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n.142.

L'UNHCR raccomanda che in fase di conversione del Decreto-Legge 17 febbraio 2017, n.13 sia data una puntuale disciplina giuridica ai Centri di Primo Soccorso e Accoglienza di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, con particolare riferimento ai tempi di permanenza nel centro, ai servizi erogati, alle garanzie per le persone ospitate, tra cui l'accesso ai propri diritti e doveri, e alle misure restrittive della libertà personale, che comunque non dovrebbero riguardare i richiedenti asilo. L'UNHCR raccomanda che le limitazioni della libertà personale previste all'art. 17, comma 1, capoverso art. 10-ter, comma 3, non siano disposte presso i Centri di cui all'art. 14 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286, e da esse siano escluse richiedenti asilo e persone vulnerabili ai sensi dell'art. 17, comma 1, del Decreto Legislativo 18 agosto 2015, n.142.

Roma, 07 marzo 2017