

## Relazione illustrativa

Il presente schema di decreto legislativo è stato predisposto in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 1 della legge 7 ottobre 2014, n. 154, (*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre*), per il recepimento, nell'ordinamento nazionale, di due direttive europee in materia di protezione internazionale: la direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) e la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

I due atti normativi europei - che costituiscono una revisione di precedenti direttive - si inseriscono tra le iniziative adottate in sede europea a seguito del Consiglio dell'Aja del 2004, che apriva una seconda fase nella realizzazione di un sistema comune europeo di asilo, invitando la Commissione europea ad una valutazione degli strumenti giuridici già adottati, con l'obiettivo di una ulteriore armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri nonché di innalzare ancora il livello della protezione e di agevolare l'accesso ad essa. La prima fase si era concretizzata nell'adozione di una serie di strumenti giuridici, tra cui le direttive recanti norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo (direttiva 2003/9/CE) e norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (direttiva 2005/85/CE), di cui le direttive 2013/33/UE e 2013/32/UE costituiscono rifusione. L'obiettivo di progredire verso una procedura comune di asilo ed uno status uniforme emerge già dalla previsione di "*norme comuni*" anziché "*norme minime*".

La direttiva 2003/9/CE è stata trasposta nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140.

La direttiva 2005/85/CE è stata trasposta nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, modificato poi dal decreto legislativo 3 ottobre 2008, n. 159 e, da ultimo, dal decreto-legge 22 agosto 2014, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2014, n. 146, che ha, innanzitutto, implementato il numero delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale ma anche anticipato alcuni contenuti della direttiva europea, ad esempio in tema di formazione e di collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Il presente schema di decreto legislativo si compone di tre Capi. Il Capo I reca le norme di attuazione della direttiva 2013/33 sull'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, abrogando, contestualmente, il citato decreto legislativo n. 140/2005, con l'eccezione della norma di copertura finanziaria (art.13). Il Capo II reca le norme di attuazione della direttiva 2013/32 sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale, novellando il citato decreto legislativo n. 25/2008, che richiedeva interventi più limitati. Il Capo III contiene le disposizioni finali.



Nella stesura del provvedimento sono state valutate le proposte pervenute dall'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati).

Il **Capo I** reca 23 articoli e riscrive la disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo, pur continuando a far ricorso, come già il d. lgs. n. 140/2005, al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, così come modificato dalla legge n. 189/2002. Si tratta dei servizi apprestati dagli enti locali e finanziati attraverso il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, istituito, presso il Ministero dell'interno, dall'articolo 1-septies del medesimo decreto.

Per ragioni di organicità della disciplina e di coerenza con la direttiva 2013/33/UE, è stata trasfusa in tale Capo anche la previsione delle ipotesi di trattenimento (in precedenza non disciplinato dalle norme europee) nonché quella della prima accoglienza nei centri governativi, attualmente contemplata negli articoli 20 e 21 del citato decreto legislativo n. 25/2008, che sono, contestualmente, abrogati dall'articolo 24, lettere o) e p) del Capo II.

Il sistema di accoglienza delineato si ispira all'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014, che prevede una fase di prima accoglienza dei cittadini stranieri nei centri di primo soccorso e assistenza istituiti ai sensi della legge n. 563/1995 (cd legge Puglia, che non viene abrogata) nei luoghi maggiormente interessati da sbarchi massicci. Nei medesimi centri è avviata anche l'attività di identificazione che può essere completata poi nei centri governativi di accoglienza per richiedenti asilo dislocati a livello regionale o interregionale, in cui si procede anche alla verbalizzazione della domanda.

Il richiedente identificato che ha formalizzato la domanda ed è privo di mezzi di sussistenza è avviato al sistema di accoglienza predisposto dagli enti locali e finanziato dal Ministero dell'interno (c.d. SPRAR).

I tempi di permanenza nelle varie tipologie di centri non sono predeterminati, ma rispondono piuttosto alla necessità di espletare tutte le formalità occorrenti al fotosegnalamento, alla identificazione ed alla verbalizzazione della domanda prima di avviare il richiedente, privo di mezzi di sostentamento, verso l'accoglienza decentrata sul territorio e possono naturalmente variare anche in considerazione delle esigenze via via imposte dalla consistenza dei flussi di richiedenti e dalla disponibilità di posti nelle diverse strutture.

A chiusura del sistema, si prevede la possibilità di allestire strutture temporanee per fare fronte ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti che possono esaurire le disponibilità ordinarie.

L'accoglienza è assicurata fino alla decisione della Commissione territoriale ovvero, in caso di ricorso giurisdizionale, fino all'esito dell'istanza di sospensiva e/o alla definizione del procedimento di primo grado.

Per assicurare un'accoglienza adeguata ai minori non accompagnati sono allestiti centri di prima accoglienza specializzati gestiti dal Ministero dell'interno, anche in convenzione con gli enti locali, come auspicato dalla citata Intesa, sollevando così i Comuni su cui oggi grava l'onere di tale accoglienza.



Al fine di rafforzare il rapporto di leale collaborazione con gli enti territoriali, la programmazione degli interventi diretti ad ottimizzare il sistema di accoglienza è affidata ad un Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno, con la previsione di Tavoli regionali presso le prefetture capoluogo di Regione deputati ad attuare tali linee programmatiche, compresi i criteri di ripartizione regionale dei richiedenti da fissare d'intesa con la Conferenza unificata.

Ulteriori aspetti di novità, rispetto al decreto legislativo n. 140/2005, sono costituiti dall'abrogazione della possibilità di corrispondere un sussidio economico diretto al richiedente; l'allungamento da tre a sei mesi della validità iniziale del permesso di soggiorno per richiesta asilo; una maggiore attenzione alla verifica delle condizioni di vulnerabilità e all'accoglienza dei minori in particolare; un più rapido accesso del richiedente al mercato del lavoro; il rafforzamento dell'attività di monitoraggio e controllo della gestione delle strutture di accoglienza.

In particolare

**l'articolo 1** definisce l'ambito applicativo delle norme sull'accoglienza e specifica che le misure di accoglienza si riferiscono ai richiedenti protezione internazionale nel territorio nazionale, comprese le frontiere e le acque territoriali, e che esse si applicano fin dal momento della manifestazione della volontà di chiedere protezione e trovano applicazione anche nei confronti dei richiedenti per i quali è in corso il procedimento per la determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda, ai sensi del regolamento (UE) n. 604/2013.

**L'articolo 2** fornisce le definizioni ricorrenti negli altri articoli del medesimo Capo.

**L'articolo 3** prevede che il richiedente è informato sulle condizioni di accoglienza fin dal momento della presentazione della domanda all'ufficio di polizia, attraverso la consegna dell'opuscolo informativo redatto a cura della Commissione nazionale per il diritto di asilo ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo n. 25/2008. Le informazioni occorrenti sono in ogni caso fornite, anche attraverso un interprete e/o un mediatore culturale, nei centri di accoglienza.

**L'articolo 4** prevede che al richiedente sia rilasciato un permesso di soggiorno per la durata di sei mesi (in luogo dei tre mesi previsti dalle norme vigenti), rinnovabile fino alla decisione della domanda e, in caso di ricorso giurisdizionale, finché il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale.

In caso di trattenimento, al richiedente è rilasciato un attestato nominativo, che certifica la sua qualità di richiedente asilo.

Nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale costituisce permesso di soggiorno provvisorio.

**L'articolo 5** impone l'obbligo al richiedente di comunicare alla questura il proprio domicilio e/o residenza ed ogni successivo mutamento. Il centro di trattenimento ovvero il centro o la struttura di accoglienza costituiscono luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di accoglienza o di trattenimento. Il centro o la struttura di accoglienza



costituisce, altresì, per il richiedente già identificato, a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 4, luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica.

La disposizione di cui al comma 4 dell'articolo ripropone una disposizione attualmente prevista dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 25/2008, che consente al prefetto di stabilire un luogo di residenza per il richiedente che non usufruisce di misure di accoglienza ovvero limitarne la circolazione entro una determinata area geografica del territorio nazionale.

L'ultimo comma dell'articolo specifica che ai fini dell'eventuale esecuzione della misura cautelare degli arresti domiciliari ovvero della detenzione domiciliare, disposte nei confronti del richiedente protezione internazionale, in una struttura di accoglienza o di trattenimento, l'autorità giudiziaria valuta preliminarmente l'idoneità a tal fine della struttura sulla base degli elementi forniti dal prefetto competente per territorio.

**L'articolo 6** ribadisce il principio che il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di protezione e disciplina le ipotesi di trattenimento del richiedente, attualmente previste dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 25/2008.

I casi di trattenimento già previsti dalla disciplina vigente sono adeguati nei presupposti e nelle modalità alle previsioni della direttiva europea. Si tratta di richiedenti che hanno commesso i reati gravi previsti dall'articolo 1, paragrafo F della Convenzione di Ginevra relativa allo status di rifugiato del 1951 (crimini contro l'umanità, azioni contrarie ai principi delle Nazioni Unite o comunque reati gravi di diritto comune commessi prima di entrare nel territorio nazionale), richiedenti che sono pericolosi per la sicurezza nazionale, per l'ordine pubblico o comunque per la pubblica sicurezza perché destinatari di una misura di prevenzione. La pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica può essere desunta anche dalla sussistenza di condanne per determinati reati gravi, tra cui quelli per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. La valutazione è fatta caso per caso e può anche prescindere da una sentenza di condanna. Ad essi si aggiungono gli stranieri già trattenuti in un centro di identificazione ed espulsione ai sensi degli articoli 13 e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni in materia di immigrazione) ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di rimpatrio. In quest'ultimo caso, il richiedente rimane in stato di trattenimento quando si hanno fondati motivi per ritenere che la domanda sia strumentale e miri ad impedire l'esecuzione del provvedimento di espulsione.

A tali casi si aggiunge l'ipotesi in cui il richiedente sia considerato "*a rischio di fuga*" nelle more della decisione sulla domanda. Tale valutazione è effettuata, caso per caso, quando il richiedente ha in precedenza dichiarato false generalità ovvero quando non ha ottemperato ad un precedente provvedimento di espulsione ovvero ha violato il divieto di reingresso conseguente ad un precedente decreto di espulsione.

La durata massima del trattenimento ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale è fissata in dodici mesi. Si ritiene tale termine adeguato, tenuto conto dei tempi di esame della domanda da parte della Commissione e dei



tempi dell'eventuale ricorso giurisdizionale. Ove il trattenimento sia già in corso, il questore ne chiederà la proroga per ulteriori sessanta giorni per consentire l'esame della domanda. Tale periodo è poi prorogabile per tutto il tempo in cui l'interessato è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale fino al termine massimo sopra indicato. In ogni caso il trattenimento è mantenuto solo finché ne sussistono i presupposti. Se il richiedente trattenuto chiede di essere rimpatriato, il provvedimento di espulsione è immediatamente adottato o eseguito: la richiesta di rimpatrio equivale a ritiro della domanda di protezione internazionale.

In caso di rigetto della domanda e di rigetto altresì dell'istanza cautelare da parte del giudice e/o del ricorso giurisdizionale, il richiedente rimane in stato di trattenimento ove ne permangono i presupposti ai sensi degli articoli 13 e 14 del citato decreto legislativo n. 286/1998 e per la durata massima prevista dal medesimo decreto.

Competente alla convalida è il tribunale in composizione monocratica. Per la disciplina delle modalità di adozione e di convalida del provvedimento di trattenimento, nonché per la disciplina delle misure alternative al trattenimento, si rinvia al richiamato articolo 14 del decreto legislativo n. 286/1998, che assicura tutte le garanzie previste dalla direttiva europea.

L'ultima disposizione dell'articolo 6 si riferisce ai richiedenti già destinatari di un provvedimento di espulsione per la cui esecuzione è stato fissato un termine per la partenza volontaria. In tal caso, il termine per lasciare il territorio nazionale è sospeso per il tempo necessario all'esame della domanda di protezione.

**L'articolo 7** disciplina le modalità del trattenimento, anche con richiami alle previsioni di cui al citato articolo 14 del decreto legislativo n. 286/1998 e alle relative norme di attuazione, che già corrispondono espressamente alle norme di garanzia per i richiedenti trattenuti previste dalla direttiva europea. L'articolo specifica inoltre che sono assicurati una sistemazione separata alle donne ed il rispetto delle differenze di genere. E' assicurata la fruibilità di spazi all'aperto e preservata, ove possibile, l'unità del nucleo familiare. E' consentito l'accesso ai centri dell'UNHCR e degli enti di tutela dei rifugiati nonché dei familiari e degli avvocati dei richiedenti. L'accesso può essere limitato, purché non impedito completamente, per ragioni di sicurezza o di ordine pubblico o per ragioni connesse alla gestione amministrativa dei centri. Il richiedente è informato delle regole vigenti nel centro. È assicurata nei medesimi centri una verifica periodica della sussistenza delle condizioni di vulnerabilità, definite al successivo articolo 16, al fine di valutarne la compatibilità con la permanenza nel centro.

**L'articolo 8** disciplina l'accoglienza nei centri governativi di prima accoglienza in cui sono espletate le operazioni di identificazione, ove non sia stato possibile portare a termine tali operazioni nei centri di primo soccorso collocati nei luoghi di sbarco e allestiti ai sensi della legge n. 563/1995.

Nei centri di prima accoglienza, dislocati a livello regionale o interregionale, e istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, sono espletate altresì le operazioni occorrenti a definire la posizione giuridica dello



straniero ed a verbalizzare la domanda di protezione e ad avviare la procedura di esame della medesima domanda nonché a verificare le condizioni di salute anche per accertare eventuali situazioni di vulnerabilità che richiedono servizi speciali di accoglienza.

La gestione dei centri può essere affidata, secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici, ad enti locali, anche associati, unioni o consorzi di comuni, ad enti pubblici o privati che operano nel settore dell'assistenza ai richiedenti asilo ed immigrati o comunque dell'assistenza sociale.

I centri di accoglienza per richiedenti asilo (cc.dd. CARA) già istituiti alla data di entrata in vigore del presente decreto svolgeranno le funzioni previste dal presente decreto. Con decreto del Ministero dell'interno potranno essere destinate alle medesime finalità anche le strutture già allestite per svolgere funzioni di soccorso e prima assistenza ai sensi della citata legge n. 563/1195.

Concluse le operazioni sopra illustrate, il richiedente privo di mezzi di sostentamento, che ne faccia richiesta, è inviato nelle strutture di accoglienza predisposte dagli enti locali di cui al successivo articolo 13. In caso di temporanea indisponibilità nel sistema di accoglienza territoriale, il richiedente rimane in accoglienza nei centri governativi per il tempo necessario al trasferimento.

**L'articolo 9** assicura, nei centri di cui al precedente articolo, il rispetto della sfera privata, comprese le differenze di genere, delle esigenze connesse all'età, la tutela della salute e l'unità dei nuclei familiari nonché l'apprestamento delle misure necessarie per le persone portatrici di particolari esigenze. Per le modalità di uscita dal centro e di accesso di soggetti esterni si rinvia al regolamento di attuazione. E' assicurata la facoltà di comunicare con l'UNHCR, con gli enti di tutela dei rifugiati, con gli avvocati e i familiari dei richiedenti. L'allontanamento dai centri per un periodo diverso o superiore a quello ordinario di uscita deve essere motivato e autorizzato dal prefetto competente, a pena di decadenza dal diritto all'accoglienza ai sensi del successivo articolo 12. Il personale che opera nei centri è adeguatamente formato ed ha l'obbligo di riservatezza sui dati e le informazioni riguardanti i richiedenti presenti nel centro.

**L'articolo 10** prevede la possibilità di allestire strutture temporanee per l'accoglienza, quando, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti nel territorio nazionale, sia esaurita la disponibilità di posti nelle altre strutture governative ovvero nei servizi predisposti dagli enti locali. Tali strutture soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza, nel rispetto dei principi enunciati all'articolo precedente. La permanenza in tali strutture è limitata al tempo strettamente necessario al trasferimento nelle strutture di cui agli articoli 8 e 13.

Tale previsione è conforme all'articolo 18, paragrafo 9 della direttiva europea, che consente la predisposizione di condizioni di accoglienza diverse da quelle ordinariamente previste, purchè rispondenti alle esigenze essenziali, in via eccezionale, quando le capacità di alloggio normalmente disponibili sono temporaneamente esaurite.

Tali strutture sono individuate dalle prefetture secondo le procedure di affidamento dei contratti pubblici. Nei casi di estrema urgenza, tuttavia, è consentito



il ricorso alle procedure di affidamento diretto di cui alla legge n. 563/1995 e alle relative norme di attuazione contenute nel D.M. 2 gennaio 1996, n. 233.

Le operazioni di identificazione e verbalizzazione della domanda del richiedente presente in tali strutture sono espletate presso la questura più vicina.

**L'articolo 11** prevede che con decreto del Ministro dell'interno sia adottato il capitolato di gara d'appalto per la fornitura di beni e servizi nei centri governativi di accoglienza previsti dal presente decreto, al fine di assicurare livelli omogenei di accoglienza nel territorio nazionale. Il regolamento di attuazione prevederà forme di coinvolgimento dei richiedenti nello svolgimento della vita nelle strutture di accoglienza.

**L'articolo 12** precisa che l'allontanamento ingiustificato dai centri governativi, ossia non autorizzato ai sensi del precedente articolo 9, comma 2, comporta la decadenza dalle condizioni di accoglienza, con effetti anche sulle procedure di esame della domanda che sarà sospesa ai sensi dell'articolo 23-bis del decreto legislativo n. 25/2008, come modificato dalla lettera r) del Capo II del presente decreto.

**L'articolo 13** prevede che il richiedente che ha formalizzato la domanda e sia privo di mezzi sufficienti al sostentamento proprio e dei propri familiari ha accesso, su richiesta, alle misure di accoglienza predisposte dagli enti locali ai sensi del citato articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39. La valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza è valutata dalla prefettura utilizzando come parametro di riferimento l'importo annuo dell'assegno sociale.

Con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata, sono fissate le modalità di presentazione delle domande di contributo da parte degli enti locali per la realizzazione dei progetti di accoglienza.

L'articolo fissa poi la durata dell'accoglienza che è assicurata fino alla decisione della Commissione territoriale competente e, in caso, di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione. Se il richiedente presenta ricorso giurisdizionale, l'accoglienza è assicurata fino all'esito del giudizio di primo grado nei casi in cui il ricorso sospende automaticamente gli effetti della decisione impugnata. Negli altri casi, il ricorrente rimane nel centro in cui si trova fino all'esito dell'istanza cautelare eventualmente proposta e successivamente per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale dall'autorità giudiziaria. I casi in cui il ricorso giurisdizionale comporta effetto automaticamente sospensivo della decisione della Commissione territoriale ovvero comporta l'onere per l'interessato di presentare apposita istanza cautelare all'autorità giudiziaria competente sono individuati dall'articolo 19 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 15° (disposizioni in materia di semplificazione dei procedimenti civili di cognizione), come modificato dall'articolo 26 del Capo II del presente decreto.

Il ricorrente già trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in sede cautelare a seguito di ricorso giurisdizionale rimane nel centro di identificazione ed espulsione, salvo che vengano meno i motivi del trattenimento. In tal caso, se privo di mezzi sufficienti, riceve accoglienza esclusivamente nei centri di cui all'articolo 8 ed è prorogata la validità.



dell'attestato nominativo che certifica la sua qualità di richiedente asilo. Se si tratta, di persone pericolose per la sicurezza pubblica, per l'ordine pubblico o per la sicurezza nazionale, possono essergli imposte alcune misure cautelari come la consegna del passaporto, l'obbligo di dimora in un luogo preventivamente individuato e l'obbligo di presentazione in orari e giorni stabiliti presso un ufficio di polizia.

L'articolo 14 prevede le modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale predisposto dagli enti locali. La prefettura, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, accerta la disponibilità all'interno del sistema, dopo aver valutato la situazione di indigenza del richiedente.

Il provvedimento che nega l'accesso alle misure di accoglienza è impugnabile al Tribunale amministrativo regionale.

L'articolo 15, in conformità all'Intesa già citata sancita nella seduta del 10 luglio 2014 della Conferenza unificata, prevede gli strumenti di coordinamento nazionale e regionali.

A livello nazionale, tale strumento è individuato nel Tavolo di coordinamento già insediato presso il Ministero dell'interno e previsto dall'art. 29 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e successive modificazioni, con l'obiettivo, tra l'altro, di ottimizzare i sistemi di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale. A tale tavolo viene attribuito il compito di predisporre un Piano nazionale per l'accoglienza e di individuare i criteri di ripartizione regionale delle disponibilità di accoglienza da fissare poi d'intesa con la Conferenza unificata.

A livello territoriale sono previsti Tavoli regionali insediati presso le prefetture capoluogo di regione, con compiti di attuazione della programmazione predisposta dal Tavolo nazionale.

La composizione e le modalità operative dei Tavoli sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno.

L'articolo 16 individua, conformemente alla direttiva europea, le categorie di persone vulnerabili che possono aver bisogno di misure di assistenza particolari: i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, le vittime di mutilazioni genitali.

Per tali categorie di persone sono previsti speciali servizi di accoglienza sia nei centri governativi di prima accoglienza che nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale di cui all'articolo 13. E' assicurata una verifica periodica della sussistenza di tali situazioni da parte di personale qualificato. La sussistenza di esigenze particolari è comunicata anche alla prefettura presso cui è insediata la Commissione per l'eventuale predisposizione di misure di garanzia procedurale come l'assistenza di personale di sostegno durante il colloquio con la medesima Commissione.

I richiedenti protezione internazionale identificati altresì come vittime della tratta di esseri umani sono inseriti nei programmi e percorsi di assistenza destinati a



tale categoria ai sensi dell'articolo 18, comma 3-bis, del citato decreto legislativo n. 286/1998.

Per l'assistenza e le cure da assicurare a coloro che hanno subito torture, stupri o altri gravi atti di violenza, si rinvia alle linee guida per gli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici già previste dall'articolo 27, comma 1-bis, del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251.

L'articolo 17 sancisce il carattere di priorità del superiore interesse del minore che costituisce criterio guida nell'applicazione delle misure di accoglienza del presente decreto. A tal fine il minore è sempre ascoltato, tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità, anche per conoscere le sue esperienze pregresse e valutare il rischio che possa essere stato vittima di tratta nonché verificare la possibilità di ricongiungimento con familiari eventualmente presenti in un altro Paese UE.

Nella predisposizione dei servizi di accoglienza sono previsti servizi specificamente indirizzati alle esigenze della minore età

Gli operatori che si occupano di minori devono essere specificamente formati.

L'articolo 18 prevede, in attuazione della citata Intesa Governo, Regioni ed enti locali del 10 luglio 2014, che per la prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, il Ministero dell'interno istituisce e gestisce, anche in convenzione con gli enti locali, centri specializzati per le esigenze di soccorso e protezione immediata dei minori stranieri non accompagnati, per il tempo strettamente necessario alla identificazione e all'eventuale accertamento dell'età, comunque non superiore a sessanta giorni.

La disposizione prevede che all'interno di tali strutture è garantito al minore un colloquio con uno psicologo dell'età evolutiva e assegna la fissazione degli standard di accoglienza e dei servizi da erogare ad un decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per la prosecuzione delle misure di accoglienza, i minori stranieri non accompagnati hanno accesso ai servizi delle strutture del Sistema di protezione di cui all'articolo 1-sexies del dl n. 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39/1990. La disposizione riproduce una modalità di accoglienza già prevista a legislazione vigente dall'articolo 26, comma 6, del decreto legislativo n. 25/2008, per i minori richiedenti asilo e dall'articolo 1, comma 183, della legge n. 190/2014 per i minori non accompagnati che non presentano domanda di protezione internazionale che hanno accesso ai medesimi servizi nei limiti delle risorse e dei posti disponibili.

In caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui al presente articolo l'accoglienza del minore è temporaneamente assicurata dal Comune.

L'articolo esclude poi che il minore non accompagnato possa essere trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione o in una struttura di accoglienza non specializzata.

Della presenza del minore è data immediata comunicazione, da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, all'autorità giudiziaria competente per la nomina del tutore e per la ratifica delle misure di accoglienza, nonché al Ministero del lavoro e delle politiche sociali a cui compete il censimento ed il monitoraggio della presenza di minori stranieri non accompagnati nel territorio nazionale.



Sono avviate le iniziative occorrenti per rintracciare i familiari del minore, anche attraverso convenzioni che il Ministero dell'interno stipula con organizzazioni internazionali, intergovernative e associazioni umanitarie.

L'**articolo 19** prevede l'attività di monitoraggio e controllo della gestione delle strutture di accoglienza.

Tale attività concerne la verifica della qualità dei servizi erogati e il rispetto dei livelli di accoglienza fissati nonché le modalità di affidamento dei servizi di accoglienza da parte degli enti locali a soggetti attuatori.

Ai fini dello svolgimento di tale attività il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno può avvalersi di qualificate figure professionali, selezionate anche tra funzionari della pubblica Amministrazione in posizione di collocamento a riposo, ovvero di competenti organizzazioni internazionali o intergovernative. L'eventuale ricorso a funzionari della pubblica Amministrazione in posizione di collocamento a riposo sarà effettuato nel rispetto dei divieti di cui all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, come modificato dall'articolo 6 del decreto-legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, in conformità alla circolare n. 68800 del 4/12/2014 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione che ne ha chiarito le modalità di applicazione.

Degli esiti di tale attività è dato atto nella relazione che ogni anno il Ministro dell'interno presenta alle Camere sul funzionamento del sistema di accoglienza, introdotta dal recente decreto-legge n. 119/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 146/2014.

L'**articolo 20** disciplina l'assistenza sanitaria per i richiedenti asilo richiamando le previsioni del citato testo unico in materia di immigrazione nonché la sottoposizione dei minori richiedenti o figli di richiedenti all'obbligo scolastico ai sensi del medesimo testo unico.

L'**articolo 21**, in linea con la direttiva europea che mira ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro, consente l'accesso al lavoro per i richiedenti protezione internazionale quando sono trascorsi due mesi (anziché sei come nella disciplina vigente) dalla presentazione della domanda senza che il procedimento di esame sia concluso per cause non attribuibili al richiedente. Il permesso di soggiorno non è tuttavia convertibile in permesso per lavoro.

I richiedenti accolti nei servizi predisposti dagli enti locali partecipano ai progetti di formazione eventualmente previsti dai medesimi enti.

L'**articolo 22** disciplina le ipotesi di revoca delle misure di accoglienza quando il richiedente abbandoni la struttura ovvero non si presenti al colloquio innanzi alla Commissione territoriale, violi gravemente o ripetutamente le regole del centro o si accerti la disponibilità di mezzi economici sufficienti.

La revoca è disposta dal prefetto con provvedimento impugnabile al Tribunale amministrativo regionale competente.

Le misure di accoglienza sono altresì revocate quando emergono elementi che fanno ritenere necessario il trattenimento ai sensi dell'articolo 6. In tal caso, il



prefetto che dispone la revoca ne dà comunicazione al questore per l'adozione del provvedimento di trattenimento.

L'**articolo 23** abroga il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, la cui disciplina è integralmente sostituita da quella del presente decreto, fatta eccezione per la norma di copertura finanziaria di cui all'articolo 13.

Il **Capo II** reca 3 articoli che novellano la vigente disciplina in materia di procedure per l'esame della domanda di protezione internazionale, contenuta nel decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e quella del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni adottate dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e dalla Commissione nazionale per l'asilo, disciplinato dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150.

Le disposizioni in parola mirano prevalentemente a dare attuazione a norme cogenti della direttiva 2013/32/UE e, in alcuni casi, a perfezionare il sistema per consentire una più rapida definizione delle domande. Le nuove previsioni vanno da un lato nella direzione di rafforzare i livelli di garanzia e l'effettività dell'accesso alle procedure di esame della domanda e dall'altro mirano anche ad arginare la possibilità di ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale.

In particolare l'**articolo 24** apporta le modifiche occorrenti al citato decreto legislativo n. 25/2008.

La disposizione di cui alla **lettera a)** ribadisce che, ai fini della presentazione delle domande, il territorio nazionale comprende le frontiere e le acque territoriali.

La **lettera b)** integra le definizioni ricorrenti nel decreto legislativo n. 25/2008 con quella di "persone vulnerabili" e con l'introduzione del riferimento all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) istituito dal regolamento UE n. 439/2010.

E' inoltre soppresso il riferimento alla nozione di "Paese di origine sicuro" inserito nell'elenco comune minimo che ai sensi della direttiva 2005/85/CE avrebbe potuto essere adottato dal Consiglio UE e non è mai stato adottato. La relativa previsione non è stata infatti riproposta nella direttiva 2013/32/UE.

La **lettera c)** modifica l'articolo 4 del d. lgs. n. 25/2008, che prevede la nomina, la composizione e la competenza territoriale delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Si prevede che, in caso di urgenza, il rappresentante dell'ente locale sia designato dall'ANCI anziché dal Sindaco del Comune in cui ha sede la Commissione. I componenti sono designati sulla base delle esperienze o della formazione acquisite nel settore dell'immigrazione, dell'asilo e dei diritti umani. Naturalmente la formazione richiesta, in alternativa alle esperienze pregresse, come requisito per la designazione a componente della Commissione, non va confusa con la formazione che necessariamente, poi, il componente della Commissione territoriale riceve a cura della Commissione nazionale per l'espletamento delle funzioni in esame ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 25/2008. La nomina dei componenti è subordinata alla previa valutazione dell'insussistenza di motivi di incompatibilità derivanti da situazioni di conflitto di interessi. In materia di competenza territoriale, oltre ad aggiornare i riferimenti agli articoli 20 e 21 – abrogati dalle successive lettere

 e p) – si prevede che, in caso di accoglienza presso una struttura del sistema di

protezione di cui all'articolo 1-sexies del dl n. 416/1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39/1990, la competenza della Commissione è determinata in base alla circoscrizione territoriale in cui è collocata la struttura, analogamente a quanto già previsto per i richiedenti accolti in una struttura governativa.

Infine, si prevede che il Ministero dell'interno cura, anche in convenzione con le Università, la predisposizione di corsi di formazione per componente delle Commissioni territoriali. La partecipazione a tali corsi, in caso di successiva designazione a componente di una Commissione territoriale, sostituisce la formazione iniziale che ordinariamente è somministrata ai componenti delle Commissioni.

La **lettera d)** modifica l'articolo 5 del d. lgs. n. 25/2008, individuando la Commissione nazionale per l'asilo come punto di contatto per lo scambio di informazioni con la Commissione europea e con le competenti autorità degli Stati membri.

Nell'ambito dei suoi poteri di indirizzo e coordinamento, la Commissione nazionale può individuare periodicamente un elenco di Paesi in cui sussistono condizioni tali per cui, per i richiedenti provenienti da tali Paesi, le Commissioni territoriali possono omettere l'audizione, ove ritengono, sulla base di ogni altro elemento in possesso delle medesime Commissioni, di poter riconoscere la protezione sussidiaria. In tal caso, lo stesso richiedente, preventivamente informato, può chiedere di essere ascoltato se ritiene invece di aver diritto al riconoscimento dello status di rifugiato.

Si prevede, infine, che La Commissione adotti un codice di condotta per i componenti delle Commissioni territoriali, per gli interpreti e per il personale di supporto.

La **lettera e)** modifica l'articolo 6 del d. lgs. n. 25/2008, specificando che la domanda di protezione internazionale può essere presentata per il minore dal genitore anche se il genitore non è a sua volta richiedente asilo e che la domanda del minore non accompagnato può essere presentata non solo dal minore stesso ma anche dal tutore sulla base della valutazione della situazione personale del minore.

La **lettera f)** modifica l'articolo 7 del d. lgs. n. 25/2008, eliminando il riferimento al decreto legislativo n. 140/2005, abrogato dall'articolo 23 del presente decreto.

La **lettera g)** modifica l'articolo 8 del d. lgs. n. 25/2008, chiarendo, come richiesto dalla direttiva europea, che la Commissione territoriale valuta innanzitutto la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale e solo successivamente quella dei presupposti per il riconoscimento della protezione sussidiaria. Si inserisce, poi, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo tra i i referenti della Commissione nazionale per l'aggiornamento delle informazioni riguardanti i Paesi di origine. Si prevede, infine, che la Commissione può consultare esperti su aspetti di carattere sanitario, culturale, religioso e disporre visite mediche, previo consenso del richiedente, al fine di accertare gli esiti di persecuzioni o danni gravi subiti dal richiedente. Tali visite saranno effettuate secondo le linee guida adottate dal



Ministero della salute per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione di coloro che hanno subito torture o altre forme gravi di violenza ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis del citato decreto legislativo n. 251/2007. Il richiedente può effettuare la visita medica a proprie spese, ove non disposta dalla Commissione.

La **lettera h)** modifica l'articolo 10 del d. lgs. n. 25/2008, prevedendo che il personale dell'ufficio di polizia che riceve la domanda riceve una formazione adeguata, che la documentazione prodotta dal richiedente può essere tradotta, ove necessario, e specificando che l'opuscolo informativo redatto dalla Commissione nazionale informa il richiedente anche sulle conseguenze del ritiro della domanda. Si prevede, inoltre, un servizio gratuito di informazione di cui il richiedente può usufruire in fase di esame della domanda o di revoca della protezione rispettivamente da parte delle Commissioni territoriali e nazionale. A tal fine il Ministero dell'interno stipula apposite convenzioni con l'UNHCR o con gli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale con esperienza consolidata nel settore. Della possibilità di usufruire di tale servizio di informazione il richiedente è informato attraverso il citato opuscolo.

La **lettera i)** inserisce un articolo aggiuntivo nel decreto legislativo n. 25/2008 che assicura che allo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale sono fornite le occorrenti informazioni anche ai valichi di frontiera, richiamando a tal proposito la previsione già esistente, a tal fine, nel citato testo unico in materia di immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286/1998. E' assicurato l'accesso, ai medesimi valichi, dei rappresentanti dell'UNHCR e degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale. Tale accesso può essere limitato per motivi di sicurezza, ordine pubblico o per ragioni connesse alla gestione amministrativa, purchè tale accesso non sia completamente impedito.

La **lettera l)** modifica l'articolo 12 del d. lgs. n. 25/2008 disciplinando l'ipotesi in cui il richiedente provenga da uno dei Paesi compresi nell'elenco redatto dalla Commissione nazionale ai sensi dell'articolo 5, comma 1-bis, aggiunto dalla lettera d) del presente decreto. In questi casi, la Commissione territoriale, quando ritiene, sulla base di tutti gli elementi in suo possesso, di riconoscere la protezione sussidiaria senza convocare il richiedente per il colloquio, comunica preventivamente all'interessato che ha facoltà di essere ascoltato per esporre alla Commissione ulteriori elementi di valutazione che potrebbero invece condurre al riconoscimento dello status di rifugiato.

La **lettera m)** modifica l'articolo 14 del d.lgs. n. 25/2008 chiarendo innanzitutto che il colloquio deve assicurare al richiedente la possibilità di esporre in maniera esauriente tutti gli elementi a sostegno della sua domanda e che l'avvocato del richiedente ammesso ad assistere al colloquio può chiedere di prendere visione del verbale e di acquisirne copia. Si prevede poi che il colloquio del minore debba svolgersi innanzi ad un componente della Commissione con specifica formazione e che il minore, dopo essere stato ascoltato alla presenza del genitore o del tutore, può essere nuovamente ascoltato da solo se la Commissione ritiene che ciò sia necessario in relazione alla sua situazione personale e nel suo esclusivo interesse.



La **lettera n)** contiene disposizioni di dettaglio sul verbale del colloquio precisando che il richiedente ha facoltà di formulare osservazioni che sono riportate in calce al verbale e che il colloquio può essere registrato. La registrazione può essere acquisita in sede di ricorso giurisdizionale. Ove la registrazione sia trascritta, non è richiesta la sottoscrizione del richiedente.

Le **lettere o), p) e q)** abrogano gli articoli 20, 21 e 22 del decreto legislativo n. 25/2008, in materia, rispettivamente, di accoglienza, trattenimento e residenza del richiedente, che sono disciplinati dalle norme del Capo I del presente decreto.

La **lettera r)** disciplina l'ipotesi in cui il richiedente si allontana ingiustificatamente dalle strutture di accoglienza ovvero si sottrae alla misura del trattenimento senza aver sostenuto il colloquio. In tal caso la Commissione sospende l'esame della domanda per dodici mesi. Entro tale termine il richiedente può chiedere la riapertura del procedimento che riprende il suo corso. Oltre tale termine la Commissione dichiara estinto il procedimento e la domanda di riapertura eventualmente presentata successivamente è trattata come domanda reiterata ed in quanto tale sottoposta ad esame preliminare da parte del Presidente della Commissione territoriale, che valuterà, ai fini dell'ammissibilità della domanda, anche le ragioni dell'allontanamento.

La **lettera s)**, conformemente alla direttiva europea, stabilisce che il verbale della domanda di protezione è redatto entro tre giorni dalla manifestazione della volontà di chiedere protezione, ovvero entro sei giorni se tale volontà è manifestata agli uffici di polizia di frontiera. Tali termini sono prorogasti di dieci giorni in presenza di un numero elevato di domande a causa di arrivi consistenti e ravvicinati.

Sono soppressi i riferimenti agli articoli 20 e 21 del d. lgs. n. 25/2008, abrogati dalle precedenti lettere o) e p). Si prevede che il tutore prenda immediato contatto con il minore e lo informi della sua nomina.

La **lettera t)** fissa in sei mesi, conformemente alla direttiva europea, il termine massimo per l'adozione della decisione da parte della Commissioni territoriale. Tale termine è prorogato di nove mesi quando l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse, quando è presentato simultaneamente un numero elevato di domande e quando il ritardo è da attribuire all'inosservanza degli obblighi di cooperazione a carico del richiedente. In casi eccezionali, il termine può essere ulteriormente prorogato di tre mesi.

La **lettera u)** modifica l'articolo 28 del d.lgs. n. 25/2008, che prevede i casi in cui le domande di protezione internazionale sono esaminate in via prioritaria dalla Commissione territoriale. Le modifiche sono intese a specificare che, tra le domande presentate da persone vulnerabili, è privilegiata, innanzitutto, la trattazione della domanda del minore. Si conferma la trattazione, in via prioritaria, delle domande palesemente fondate e delle domande presentate da persone in stato di trattenimento, e si aggiunge a tali ipotesi quella della domanda presentata da una persona proveniente dai Paesi compresi nell'elenco redatto dalla Commissione nazionale ai sensi dell'articolo 5, comma 1-bis, aggiunto dalla lettera d) del presente decreto. E' abrogato poi il comma 2 del vigente articolo 28 che disciplina la procedura accelerata che viene trasfusa nell'articolo 28-bis inserito nel d.lgs. n. 25/2008 dalla successiva



lettera v). Il presidente della Commissione territoriale, ai fini della organizzazione dei lavori della Commissione, individua i casi sottoposti a procedura prioritaria e/o accelerata.

La **lettera v)** inserisce nel d.lgs. n. 25/2008 un articolo aggiuntivo che disciplina i casi di procedura accelerata. Si tratta di procedure che si differenziano da quella ordinaria esclusivamente per la previsione di termini più brevi per la convocazione del colloquio e per l'adozione della decisione da parte della Commissione. Le garanzie della procedura ordinaria rimangono imprescindibili anche in questi casi in cui sono previsti termini più brevi. Rispetto alla disciplina vigente rimangono invariati i termini già previsti per la procedura di esame della domanda presentata da un richiedente trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione: sette giorni per l'audizione e due giorni per la decisione della Commissione. La nuova disciplina prevede l'esame accelerato anche delle domande manifestamente infondate, delle domande reiterate nonché delle domande presentate dal richiedente fermato per aver eluso i controlli di frontiera o comunque in condizioni di soggiorno irregolare, quando si presume che la domanda miri esclusivamente a ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione. In queste nuove ipotesi di procedura accelerata, tuttavia, i termini sono raddoppiati rispetto a quelli previsti per l'esame della domanda di un richiedente trattenuto in un centro di identificazione ed espulsione.

La **lettera z)** introduce, nell'articolo 29 d. lgs. n. 25/2008, un esame preliminare per le domande reiterate. Si tratta delle domande presentate dal richiedente già riconosciuto come rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e delle domande riproposte dopo la decisione della Commissione territoriale senza che siano adottati nuovi elementi. Tali domande sono dichiarate inammissibili, come già previsto dalla disciplina vigente, tuttavia si prevede un esame preliminare, affidato al Presidente della Commissione territoriale. In sede di esame preliminare è prevista l'audizione del richiedente già riconosciuto come rifugiato da un altro Paese mentre in caso di domanda reiterata è prevista la possibilità per il richiedente di presentare osservazioni a sostegno dell'ammissibilità della domanda.

La **lettera aa)** modifica l'articolo 30 del d. lgs. n. 25/2008, concernente i casi in cui è avviato il procedimento per l'accertamento dello Stato UE competente all'esame della domanda ai sensi del regolamento UE n. 604/2013. Si specifica che in tali casi i termini per l'adozione della decisione decorrono dal momento in cui è accertata la competenza.

La **lettera bb)** modifica l'articolo 32 del d. lgs. n. 25/2008, sopprimendo i riferimenti al "*Paese di origine sicuro*" inserito nell'elenco comune minimo che ai sensi della direttiva 2005/85/CE avrebbe potuto essere adottato dal Consiglio UE e non più previsto dalla direttiva 2013/32. La modifica di cui al punto 2) è esclusivamente formale. La modifica di cui al punto 4), oltre ad aggiornare i riferimenti alla disciplina delle espulsioni recata dal citato testo unico in materia di immigrazione, coordina la disposizione in parola con la disciplina del ricorso giurisdizionale e dei suoi effetti sospensivi.



La **lettera cc)** inserisce nell'articolo 35 del d. lgs. n. 25/2008 un nuovo comma che prevede che i provvedimenti con cui è decisa l'istanza cautelare in sede di ricorso giurisdizionale avverso le decisioni della Commissione territoriale o nazionale così come l'ordinanza con cui è definito il medesimo ricorso giurisdizionale sono tempestivamente trasmessi dalle Commissioni, a cui sono comunicati dalla cancelleria del Tribunale, al questore del luogo di domicilio del ricorrente per gli adempimenti conseguenti.

La **lettera dd)** abroga l'articolo 36 del d. lgs. n. 25/2008 poichè l'accoglienza del richiedente che ha presentato ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale è disciplinata nel Capo I del presente decreto

L'**articolo 25** reca una disposizione di aggiornamento del riferimento normativo al regolamento UE che stabilisce i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda e una disposizione di aggiornamento lessicale.

L'**articolo 26** modifica l'articolo 19 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, che reca la disciplina del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni delle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Si tratta prevalentemente di modifiche di coordinamento con la disciplina dell'accoglienza e del trattenimento di cui al Capo I del presente decreto nonché con le disposizioni correttive del decreto legislativo n. 25/2008 che individuano i casi di procedura accelerata per i quali i termini per l'impugnazione sono ridotti della metà. Anche le ipotesi in cui il ricorso non comporta automaticamente la sospensione degli effetti della decisione di rigetto della Commissione sono adeguate alla direttiva europea e alle modifiche apportate alla disciplina delle procedure. Le ipotesi in cui l'effetto sospensivo non è automatico ma consegue, eventualmente, all'accoglimento di apposita istanza cautelare proposta dal ricorrente sono quelle del ricorso proposto dal richiedente nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di identificazione ed espulsione, del ricorso proposto dal richiedente che ha presentato domanda dopo essere stato fermato per aver eluso i controlli di frontiera o comunque in condizioni di soggiorno irregolare e del ricorso proposto avverso il provvedimento che dichiara la domanda inammissibile ovvero la rigetta per manifesta infondatezza. Si prevede, inoltre, che il ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento con cui la Commissione territoriale dichiara per la seconda volta inammissibile la domanda reiterata, ai sensi dell'articolo 29 del d. lgs. n. 25/2008, non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

Infine, si specifica che, a cura della cancelleria, sono comunicati alle parti, oltre all'ordinanza che definisce il giudizio, anche il provvedimento adottato in sede cautelare per gli effetti che immediatamente determina sul diritto del ricorrente di rimanere nel territorio nazionale.

Il **Capo III** reca le disposizioni finali

L'**articolo 27** reca una disposizione intesa a trasferire la copertura finanziaria delle norme abrogate con il presente decreto alle corrispondenti previsioni del presente decreto.



**L'articolo 28** reca la clausola di invarianza finanziaria del provvedimento.

**L'articolo 29** prevede l'adeguamento del regolamento di attuazione del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 alle nuove norme in materia di accoglienza dei richiedenti e di procedure per l'esame della domanda.



## TABELLA DI CONCORDANZA

<b>DIRETTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 GIUGNO 2013, RECANTE PROCEDURE COMUNI AI FINI DEL RICONOSCIMENTO E DELLA REVOCA DELLO STATUS DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE (RIFUSIONE)</b>	<b>Norme di attuazione nell'ordinamento nazionale</b>
Art. 1	Art. 1 d.lgs. n.25/2008;
Art. 2	Art. 2 d.lgs. n.25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett.b) dello schema di decreto legislativo;
Art. 3	Art. 1 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett.a) dello schema di decreto legislativo;
Art. 4, paragrafo 1, paragrafo 3	Art. 4 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett.c) dello schema di decreto legislativo; art. 15 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 4, paragrafo 2, lett. a)	Art. 3 d.lgs. n. 25/2008 ;
Art. 5	Non richiede norme di recepimento;
Art. 6	Art. 6 d.lgs. n.25/2008; art. 26 del d.lgs. n.25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. s) dello schema di decreto legislativo; art. 10 d.lgs. n.25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. h) dello schema di decreto legislativo;
Art. 7	Art. 6 d.lgs. n. 25/2008; art. 6 d.lgs. n.25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett.e) dello schema di decreto legislativo;



Art. 8	Art. 10 bis d.lgs. n.25/2008, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. i) dello schema di decreto legislativo;
Art. 9	Art. 7 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. f) dello schema di decreto legislativo; art. 19 d.lgs. n.150/2011, come modificato dall'art. 26, comma 1, lett. e) dello schema di decreto legislativo; art. 698 codice di procedura penale
Art. 10	Art. 8 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. g) dello schema di decreto legislativo;
Art.11	Art. 9 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 12	Art. 10 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art.24, comma 1, lett.h) dello schema di decreto legislativo; art. 17 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 13	Art. 11 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 14	Art. 12 d.lgs. n.25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. l) dello schema di decreto legislativo;
Art. 15	Artt. 12 e 13 d.lgs. n.25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. m) dello schema di decreto legislativo;
Art. 16	Art. 13 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. m) dello schema di decreto legislativo;
Art. 17	Art. 14 d.lgs. n. 25/2008 , come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. n) dello schema legislativo;
Art. 18	Art. 8 d.lgs. n.25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. g) dello schema



	legislativo;
Art. 19	Art. 10, comma 2 bis d.lgs. n.25/2008, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. h) dello schema di decreto legislativo;
Art.20	Art. 16, comma 2 d.lgs. n.25/2008; Art. 8, commi 1 e 2 d.P.R. n. 21/2015; Art. 74, comma 2, 79 e 94 D.P.R. n.115/2002; Art. 126 D.P.R. n.115/2002;
Art. 21	Art. 10 bis, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. i) dello schema di decreto legislativo; Art. 8, comma 2, d.P.R. n. 21/2015; Artt. 74, 79, 94 d.P.R. n. 115/2002;
Art. 22	Art. 16, comma 1 e 2 d.lgs. n. 25/2008; Art. 10, comma 2 bis, d.lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. h), n.4, dello schema di decreto legislativo;
Art. 23	Art. 17 d.lgs. n. 25/2008; Art. 7, comma 2 dello schema di decreto legislativo; art. 9, comma 4 dello schema di decreto legislativo; art. 13, comma 4 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. m), n. 3 dello schema di decreto legislativo; Art. 12, comma 1, d.lgs. n. 25/2008; Art. 10 bis d.lgs. n. 25/2008, introdotto dal dall'art. 24, comma 1, lett. i) dello schema di decreto legislativo;
Art. 24	Art. 19, comma 1, d.lgs. n. 25/2008; Art. 13, comma 2, d.lgs. n. 25/2008; Ar. 16, commi 5 e 6 dello schema di decreto legislativo; Art. 28, d.lgs. n. 25/2008, come modificato



	dall'art. 24, comma 1, lett. u) dello schema di decreto legislativo;
Art. 25	Art. 19 d.lgs. n. 25/2008; Art. 26, comma 5, d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. s), n. 3, dello schema di decreto legislativo; Art. 13, comma 3, d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. m), n. 2 dello schema di decreto legislativo; art. 10, comma 4 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 26	Articoli 6,7,8 e 9 dello schema di decreto legislativo; art. 28 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. v) , n.1, lett.c) dello schema di decreto legislativo;
Art. 27	Art. 23 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 28	Art. 23 bis d.lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. r) dello schema di decreto legislativo;
Art. 29	Art. 24 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 30	Art. 25 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 31	Art. 27 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. t) dello schema di decreto legislativo; art. 28 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. u) dello schema di decreto legislativo; art. 28 bis d.lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 24, comma 1 lett. v) dello schema di decreto legislativo;
Art. 32	Art. 28 bis, comma 2, d.lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. v) dello schema di decreto legislativo; Art. 32, comma 1 lett. b-bis) d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. bb), n. 2 dello schema di decreto legislativo;



Art. 33	Art. 29 d.lgs. n. 25/2008;
Art. 34	Art. 29 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. z) dello schema di decreto legislativo;
Art. 35	May prevision;
Art.36	May prevision;
Art. 37	May prevision;
Art.38	May prevision;
Art. 39	May prevision;
Art.40	Art. 29, comma 1 bis del d.lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. z) dello schema di decreto legislativo;
Art. 41	Art. 19, comma 5 bis del d.lgs. n. 150/2011, introdotto dall'art. 26, lett. e) dello schema di decreto legislativo;
Art. 42	Art. 29, comma 1 bis del d.lgs. n. 25/2008, introdotto dall'art. 24, comma 1, lett. z) dello schema di decreto legislativo;
Art. 43	May prevision;
Art. 44	Art. 33 d.lgs. n. 25/2008; art. 14 d.P.R. n. 21/2015;
Art. 45	Art. 33 d.lgs. n. 25/2008; art. 14 d.P.R. n. 21/2015;
Art. 46	Art. 35 d.lgs. n. 25/2008; art. 19 d.lgs. n. 150/2011, come modificato dall'art. 26 dello schema di decreto legislativo;
Art. 47	Non richiede norme di recepimento;
Art. 48	Art. 9, comma 5, dello schema di decreto legislativo; art. 16, comma 7, dello schema di decreto legislativo; art. 18, comma 7, dello schema di decreto



	<p>legislativo;          Art. 14 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett.n) dello schema di decreto legislativo;</p>
Art. 49	<p>Art. 5 d.lgs. n. 25/2008, come modificato dall'art. 24, comma 1, lett. d) dello schema di decreto legislativo;</p>
Art. 50	<p>Non richiede norme di recepimento;</p>
Art. 51	<p>Non richiede norme di recepimento;</p>
Art. 52	<p>Non richiede norme di recepimento;</p>
Art. 53	<p>Non richiede norme di recepimento;</p>
Art. 54	<p>Non richiede norme di recepimento.</p>



## TABELLA DI CONCORDANZA

DIRETTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 GIUGNO 2013, RECANTE NORME RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE	Norme di attuazione nell'ordinamento nazionale
Art. 1	Art. 1 schema di decreto legislativo
Art. 2	Art. 2 schema di decreto legislativo
Art. 3	Art. 1 schema di decreto legislativo
Art. 4	non richiede disposizioni di recepimento
Art. 5	Art. 3 schema di decreto legislativo
Art. 6	Art. 4 schema di decreto legislativo; <b>Art. 24, comma 1, lett. s), punto 1;</b>
Art. 7	Art. 4, 5, 9, comma 2, e 14, commi 4 e 5, schema di decreto legislativo; Art. 6, comma 7 d.lgs. n. 286/1998;
Art. 8	Art. 6 schema di decreto legislativo; Art. 14 d. lgs. n. 286/1998;
Art. 9	Art. 6 e 7 schema di decreto legislativo; Art. 14 d. lgs. n. 286/1998;
Art. 10	Art. 7 schema di decreto legislativo; Art. 14, comma 2, d.lgs. n. 286/1998; Art. 21 d.p.r. n. 394/1999
Art.11	Artt. 7, 18, comma 4, schema di decreto
Art. 12	Art. 7, comma 1, e 9, comma 1, schema di decreto legislativo
Art. 13	May prevision non recepita
Art. 14	Art. 20, comma 2 schema di decreto legislativo;



	Art. 38 d.lgs. n. 286/1998
Art. 15	Art. 21, commi 1 e 2 schema di decreto legislativo
Art. 16	Art. 21, comma 3 schema di decreto legislativo
Art. 17	Art. 1, comma 2, schema di decreto legislativo; Artt. 8 e 9 e 11, schema di decreto legislativo recante; Art. 20, comma 1 schema di decreto legislativo; Artt. 34 e 35 d.lgs. n. 286/1998
Art. 18	Artt. 8, 9 e 10 schema di decreto legislativo;
Art. 19	Art. 20, comma 1 schema di decreto legislativo; Artt. 34 e 35 d.lgs. n. 286/1998
Art. 20	Art. 22 schema di decreto legislativo
Art. 21	Art. 16 schema di decreto legislativo; art. 7, comma 5 schema di decreto legislativo;
Art. 22	Art. 16 schema di decreto legislativo; art. 7, comma 5 schema di decreto legislativo; art. 8, comma 4 schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2013/33/UE;
Art. 23	art. 17 schema di decreto legislativo
Art. 24	Art. 18 schema di decreto legislativo; <b>Artt. 2 e ss. l. 4 maggio 1983, n. 184;</b>
Art. 25	Art. 16, commi 1 e 7, schema di decreto legislativo;
Art. 26	Art. 22, comma 5, schema di decreto legislativo; Art. 79 D.P.R. n. 115/2002



Art. 27	Non richiede norme di recepimento
Art. 28	Artt. 15 e 19 schema di decreto legislativo;
Art. 29	Art. 9, comma 5 schema di decreto legislativo; Art. 16, comma 7 schema di decreto legislativo; Art. 17, comma 5 schema di decreto legislativo;
Art. 30	Non richiede norme di recepimento
Art. 31	Non richiede norme di recepimento
Art. 32	Non richiede norme di recepimento
Art. 33	Non richiede norme di recepimento



## Relazione tecnica

Lo schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive Ue 2013/33 e 2013/32 rispettivamente in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e di procedure per il riconoscimento della protezione non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si tratta, infatti, di attività già svolte a legislazione vigente dal Ministero dell'interno e dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

In particolare, il Capo I ricompona la disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo, attualmente, prevista in parte dal decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 - che contestualmente è abrogato salvo la norma di copertura finanziaria - e in parte dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, che agli articoli 20 e 21 disciplina l'accoglienza dei richiedenti asilo in appositi centri di accoglienza e il trattenimento di alcune categorie di richiedenti nei centri di identificazione ed espulsione di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Gli oneri conseguenti agli adeguamenti strutturali dei centri di accoglienza richiesti dalle nuove norme, come l'attivazione di centri di prima accoglienza per i minori stranieri non accompagnati saranno sostenuti dal Ministero dell'interno con le risorse stanziata a legislazione vigente.

Il Capo II novella la vigente disciplina in materia di procedure per l'esame della domanda di protezione internazionale, contenuta nel decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e quella del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni adottate dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e dalla Commissione nazionale per l'asilo, disciplinato dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. Le relative disposizioni mirano prevalentemente a dare attuazione a norme cogenti della direttiva 2013/32/UE e, in alcuni casi, a perfezionare il sistema per consentire una più rapida definizione delle domande, senza ulteriore impatto finanziario

Nell'evidenziare in premessa gli effetti di sostanziale neutralità per il bilancio dello Stato del provvedimento in esame, che si limita a rimodulare l'utilizzazione di risorse già disponibili a legislazione vigente, si procede di seguito all'analisi tecnico-finanziaria dei seguenti articoli

### Articolo 1

La norma definisce l'ambito di applicazione delle misure di accoglienza. Rispetto alla normativa vigente, non viene estesa la categoria dei beneficiari, nè la decorrenza dell'applicazione delle misure. Si tratta infatti delle stesse categorie di soggetti individuate dal d. lgs. n. 140/2005, che viene contestualmente abrogato, dal decreto legislativo n. 25/2008, nonché dal d.P.R. n. 21/2015. Quest'ultimo provvedimento, peraltro, chiarisce che il richiedente asilo è considerato tale dal momento della manifestazione della volontà di chiedere protezione.



Il riferimento ai familiari inclusi nella domanda di protezione internazionale non costituisce un ampliamento della categoria poiché si tratta di quei familiari che, pur non presentando autonomamente domanda, hanno tuttavia diritto al riconoscimento della protezione. In particolare, il decreto legislativo n. 25/2008 prevede, all'articolo 6, che la domanda presentata dal genitore si intende estesa anche ai figli minori non coniugati.

## Articolo 2

L'articolo reca le definizioni ricorrenti nell'ordinamento che non contengono novità rispetto a quelle già introdotte nell'ordinamento in particolare con il decreto legislativo n. 251/2007, come modificato dal d. lgs. n. 18/2014.

## Articolo 3

I commi 1 e 2 prevedono la consegna al richiedente asilo di un opuscolo informativo. Si tratta del materiale informativo che viene già redatto, tradotto in varie lingue, e consegnato agli interessati ai sensi dell'articolo 10 del d.lgs. n. 25/2008, i cui costi gravano sul capitolo di spesa 2255 *“ Spese per il funzionamento della Commissione nazionale per il diritto di asilo e delle Commissioni territoriali preposte all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato, comprese le spese generali di gestione, i gettoni di presenza, le spese di missione, le prestazioni di traduzione e interpretariato e il contributo in favore dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Spese per la formazione e l'aggiornamento dei componenti e del personale”* dello stato di previsione del Ministero dell'interno, missione *“Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”*, programma *“Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale”*, CRD 4.

L'assistenza di interpreti e /o di mediatori culturali, cui fa riferimento il comma tre, costituisce un servizio ordinariamente assicurato dal gestore del centro di accoglienza, in quanto previsto nello schema di capitolato di appalto per la fornitura di servizi presso i centri, di cui al DM 21 novembre 2008 e pertanto già incluso nei costi di gestione.

## Articolo 4

L'articolo specifica i documenti rilasciati al richiedente (a seconda dei casi attestato o permesso di soggiorno per richiesta asilo). Il prolungamento della durata iniziale del permesso di soggiorno (da tre a sei mesi) rispetto alla disciplina vigente, non comporta oneri aggiuntivi, in quanto rimane invariato il principio per cui il permesso è rinnovato per tutto il tempo in cui il cittadino straniero è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in qualità di richiedente.



Pertanto, l'unico effetto che potrebbe eventualmente derivare dall'allungamento della durata iniziale è quello di un minor numero di rinnovi, che non ha, peraltro, alcun effetto finanziario considerato che il permesso in questione non è soggetto al pagamento del contributo di cui al D. M. 6 ottobre 2011 (art. 3).

#### **Articolo 5**

L'articolo reca disposizioni sul domicilio specificando in particolare che per i richiedenti presenti nei centri l'indirizzo del centro costituisce luogo di domicilio valevole a tutti gli effetti del procedimento.

Si tratta di disposizioni che non comportano oneri finanziari e riprendono sostanzialmente la disciplina vigente contenuta nell'art. 6, comma 7, del d. lgs. n. 140/2005 e 22 del d. lgs. n. 25/2008, che sono contestualmente abrogati nonché nell'articolo 7, comma 1, del medesimo d. lgs. n. 25/2008.

#### **Articolo 6**

L'articolo disciplina le ipotesi di trattenimento del richiedente adeguandole nei presupposti alle previsioni della direttiva europea, con particolare riguardo alla necessità di una valutazione caso per caso, peraltro, già richiesta in generale dalle norme vigenti sul trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione (CIE) a seguito dell'adeguamento alla direttiva UE 2008/115. In tal senso, già il d.P.R. n. 21/2015 si è adeguato ai principi comunitari (art. 4, comma 2).

La casistica non è sostanzialmente ampliata, trattandosi di cittadini stranieri che già si trovano in un CIE o che comunque sono pericolosi per l'ordine e la sicurezza pubblica o hanno violato le prescrizioni connesse ad un precedente decreto di espulsione. Tali ipotesi corrispondono dunque alle ipotesi attualmente individuate dall'articolo 21, lettere a), b) e c) del d. lgs. n. 25/2008 o comunque riguardano cittadini stranieri in condizioni di soggiorno irregolare per i quali, in mancanza della richiesta di protezione internazionale, potrebbe in ogni caso essere disposto il trattenimento.

L'ultimo periodo del comma 4 prevede, per il caso in cui il trattenimento in un centro di identificazione ed espulsione (CIE) è già in corso al momento della presentazione della domanda di protezione internazionale, la proroga del periodo di trattenimento fino ad un massimo di ulteriori sessanta giorni ai fini dell'esame della domanda di protezione internazionale nonché per ulteriori periodi successivi di sessanta giorni per tutto il tempo in cui il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza della presentazione di un ricorso giurisdizionale, fino ad un massimo di dodici mesi. La previsione relativa alla permanenza nel CIE per tutto il tempo in cui il cittadino straniero è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in qualità di richiedente protezione internazionale si applica a tutti i



richiedenti trattenuti in un CIE, anche a quelli che, in ipotesi, non erano già in stato di trattenimento ai fini dell'esecuzione di un provvedimento di espulsione.

In ogni caso, da tale previsione non derivano nuovi o maggiori oneri. Infatti, il richiedente asilo, laddove non fosse trattenuto in un CIE per tutto il tempo dell'esame della domanda e dell'eventuale ricorso giurisdizionale, avrebbe in ogni caso accesso alle misure di accoglienza, con conseguente sostanziale compensazione dei costi, in quanto il costo dell'accoglienza del richiedente asilo nei centri di accoglienza è equivalente a quello del trattenimento del richiedente nei CIE. Si tratta peraltro di oneri che gravano sul medesimo capitolo 2351, pg 2, dello stato di previsione del Ministero dell'interno, missione *"Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*, programma *"Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale"*, CDR 4, su cui gravano gli oneri dell'accoglienza nei centri di cui al successivo articolo 8.

#### Articolo 7

Dalla norma non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari. Le disposizioni sulle condizioni di trattenimento nei CIE, richiamate nella norma, riguardano infatti servizi già assicurati sulla base delle disposizioni vigenti agli stranieri trattenuti nei CIE. In particolare, nello schema di capitolato generale di appalto per la gestione dei centri governativi per immigrati, di cui al D.M. 21 novembre 2008, sono espressamente previsti, tra gli altri, servizi di informazione sulla normativa in materia di immigrazione e sulle regole vigenti nel centro, la presenza di un mediatore linguistico, ed un servizio di assistenza sanitaria costante, che comprende anche la verifica periodica della sussistenza di condizioni di vulnerabilità.

#### Articolo 8

La norma prevede una revisione dell'attuale sistema di accoglienza dei richiedenti asilo, in modo da consentire un più razionale utilizzo delle strutture governative di accoglienza ed un più tempestivo accesso ad un'accoglienza diffusa nel territorio nazionale, in linea con l'accordo tra Governo regioni ed enti locali, sancito nella Conferenza unificata del 10 luglio scorso, in cui è stato approvato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari.

In attuazione di quanto sopra, si intende provvedere all'attivazione di nuove strutture, situate a livello regionale o interregionale, in cui ospitare tutti i richiedenti protezione internazionale, per lo svolgimento delle operazioni funzionali al procedimento di esame della domanda ed all'avvio nelle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), di cui all'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n.39.



Le nuove strutture verranno realizzate attraverso la riconversione dei centri per richiedenti asilo - CARA (di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 25/2008, che è contestualmente abrogato dall'articolo 1 lett. o) del Capo II del presente decreto) e dei centri di primo soccorso e accoglienza governativi (CDA), istituiti ai sensi del decreto -legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito con modificazioni dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563.

I relativi costi sono stati calcolati come segue:

L'attuale capienza dei centri governativi (CDA - CPSA - CARA) è complessivamente pari a circa 8.600 posti, che in emergenza possono arrivare fino a circa 10.500 posti. Si ipotizza quindi di destinare alle strutture di cui all'articolo 8, i posti attualmente disponibili nei CDA e nei CARA, pari a 8.178.

L'operazione non comporta l'aumento dei costi di gestione, in quanto rimane invariato il numero complessivo di persone che possono essere ospitate contemporaneamente.

Richiede, invece :

- a) la ristrutturazione di alcune strutture esistenti;
- b) la realizzazione di nuove strutture, per una recettività totale di circa **2.000** posti, previa dismissione di quelle esistenti, per una pari recettività, che non risultano funzionali ad una omogenea distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio.

In relazione al punto b) gli oneri di investimento vanno considerati solo per la ristrutturazione dei siti che verranno individuati, in quanto si prevede di acquisire a titolo gratuito la disponibilità di immobili di proprietà demaniale.

Per la spesa relativa alla ristrutturazione può essere utilizzato, come parametro di massima, il costo preventivato per la ristrutturazione di un immobile di proprietà comunale, sito nel comune di Ragusa, da destinare a centro di accoglienza, con una capienza di circa 150 posti, pari 445.515,00 euro.

Si ipotizza la predisposizione di cinque nuove strutture, che consentono di alloggiare 400 persone ciascuna, determinando l'importo necessario per la ristrutturazione di ciascuna struttura attraverso la parametrizzazione del costo indicato (445.515, 00 euro) su 400 posti , ottenendo una spesa pari a 1.188.040, così calcolato:

$$445.515,00 :150=2.970,10 \Rightarrow 2.970,10 \times 400=1.188.040,00;$$

Ne consegue che la spesa prevista per la ristrutturazione di 5 siti, con ricettività totale di 2.000 persone, si stima pari a circa **5.940.200, 00 euro**

, così calcolata:

$$1.188.040,00 \times 5=5.940.200,00 \text{ euro}$$



In conclusione, le spese di investimento necessarie per la realizzazione del sistema di accoglienza di cui all'articolo 8, che assicuri una ricettività effettiva di circa 10.000 posti, sono stimate in **5.940.200,00 euro**

Si sottolinea che la ricettività che si prevede di continuare ad assicurare con il presente decreto corrisponde a quella attuale (circa diecimila posti) e che gli oneri sopra quantificati non concernono posti aggiuntivi rispetto a quelli attuali ma soltanto la riconversione di una parte della attuale disponibilità (corrispondente a 2000 posti) per garantire, come richiesto dal presente decreto, una omogenea distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio.

A tal fine si prevede di utilizzare, per un ammontare di 5.400.000,00 le risorse opportunamente destinate dal MEF in sede di assestamento di bilancio per l'anno 2014 sul capitolo 7351, pg3, dello stato di previsione del Ministero dell'interno, missione "*Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*", programma "*Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale*", CRD 4, e per la differenza, pari a euro 540.200,00 le risorse disponibili sul capitolo 7351, pg.2, dello stesso stato di previsione.

#### **Articolo 9**

L'articolo individua i principi a cui si devono uniformare le modalità di accoglienza. Si tratta dei medesimi principi a cui si informa la vigente disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo (cfr. da ultimo, DPR n. 21/2015) che trovano concreta corrispondenza nello schema di capitolato di appalto di cui al DM 21 novembre 2008, citato.

#### **Articolo 10**

Nell'intesa tra Governo Regioni ed enti locali, sancita nella Conferenza unificata del 10 luglio scorso, già citata, per far fronte alla saturazione del sistema di accoglienza derivante dall'alto numero di stranieri giunti in Italia attraverso flussi non programmati, è stata concordata, la possibilità di ricorrere, ove necessario, all'attivazione da parte del Ministero dell'interno di strutture temporanee, in raccordo con Regioni ed enti locali, per assicurare un'accoglienza di breve durata, diretta al soddisfacimento delle esigenze fondamentali del richiedente protezione ed in attesa del trasferimento nelle strutture del sistema SPRAR.

In linea con quanto previsto nella citata intesa, e con l'articolo 18, paragrafo 9, lett. b) della Direttiva 23013/337UE, la norma disciplina l'attivazione di strutture temporanee.

Dalla previsione non derivano nuovi oneri, in quanto si tratta di forme di accoglienza già avviate dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in attuazione della citata intesa, i cui costi gravano sul capitolo di spesa 2351, pg 2, dello stato di previsione del Ministero dell'interno, missione



*“Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, programma “Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale”, CDR 4.*

### **Articolo 11**

L'articolo prevede che lo schema di capitolato d'appalto per la fornitura dei beni e servizi relativi al funzionamento dei centri è adottato con decreto del Ministro dell'interno. La disposizione, che riproduce quanto già previsto dal d.P.R. n. 21/2015 per i centri di accoglienza di cui all'articolo 20 del d. lgs. n. 25/2008, non comporta oneri.

Né comporta oneri la previsione di forme di coinvolgimento dei richiedenti nella vita delle strutture in cui sono ospitati.

### **Articolo 12**

L'articolo riproduce la disposizione di cui all'articolo 22, comma 2, del d. lgs. n. 25/2008, contestualmente abrogato, che prevede la decadenza dalle condizioni di accoglienza del richiedente che si allontana ingiustificatamente dalle strutture di accoglienza. La disposizione non comporta oneri.

### **Art. 13, comma 3.**

L'articolo disciplina l'accoglienza del richiedente identificato, che ha formalizzato la domanda di protezione e che sia privo di mezzi di sostentamento, nei servizi di accoglienza predisposti dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. SPRAR) come già previsto dall'articolo 5, comma 2, del d. lgs. n. 140/2005, con cui è stata recepita nell'ordinamento nazionale la direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime per l'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri. La previsione di carattere generale di cui al comma 1 non contiene pertanto elementi di novità.

Il comma 3 individua nell'importo annuo dell'assegno sociale il parametro a cui fare riferimento ai fini della valutazione delle condizioni di indigenza che consentono l'accesso alle misure di accoglienza. La disposizione presenta aspetti innovativi rispetto alla disciplina vigente (art. 5, comma 3 del d.lgs. 140/2005) che prevede che la valutazione della insufficienza dei mezzi di sussistenza è effettuata sulla base dei criteri relativi al soggiorno per motivi di turismo, definiti nella Direttiva del Ministro dell'Interno del 1 marzo 2000, emanata in attuazione dell'art. 4 comma 3 del TU 286/1998.

La modifica è intesa a ricondurre i parametri per la valutazione dello stato di indigenza dei richiedenti protezione alle prestazioni economiche erogate ai cittadini italiani in condizioni economiche disagiate.



Dal confronto tra i due diversi parametri di riferimento emerge una differenza di reddito minimo giornaliero pari a circa 13 euro:

ASSEGNO SOCIALE 2015 euro 448,52 mensili per 13 mensilità= euro 5.830,76  
Reddito Giornaliero= € 5.830,76/365= € 15,97.

DIRETTIVA del 1 marzo 2000 ( Art. 3, Tabella A)

Quota fissa oltre i 20 giorni = € 206,58

Quota giornaliera a persona = € 27,89

Importo annuale giornaliero €27,89 + (€206,58/365)= €28,45

Astrattamente potrebbe quindi diminuire la platea dei destinatari, tuttavia, dall'esperienza maturata, emerge che la quasi totalità dei richiedenti protezione risulta priva di reddito.

Per quanto concerne la durata dell'accoglienza, si precisa che, in base alla normativa vigente, l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che risultano privi di mezzi sufficienti al proprio sostentamento, è assicurata fino alla decisione della domanda da parte della commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 5, comma 6, d.lgs. n. 140/2005).

In caso di decisione di rigetto della domanda, sempre sulla base delle disposizioni vigenti, il richiedente rimane in accoglienza :

a) fino alla scadenza del termine per l'impugnazione ( prima della scadenza di tale termine non può essere disposto alcun provvedimento di allontanamento dal territorio, cfr. art.32, comma 4, del d.lgs. n. 25/2008);

b) fino alla decisione sull'istanza di sospensione presentata ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs. n. 150, cit.( cfr. art. 8, DPR n. 21/2015).

Il richiedente asilo che presenta ricorso all'autorità giudiziaria, autorizzato a rimanere nel territorio nazionale (perché è accolta la sospensiva o perché il ricorso produce effetti sospensivi automatici ai sensi dell'articolo 19 comma 4 del D.lgs. n. 150/2011), ha accesso, secondo quanto previsto dall'articolo 5, comma 7, del D.lgs n. 140 cit, alle misure di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati per il periodo in cui non gli è consentito l'accesso al lavoro ai sensi dell'articolo 11 dello stesso decreto, (sei mesi, dalla presentazione della domanda ).

Il comma 4 dell'articolo 13, del presente decreto, commisura la durata dell'accoglienza a quella del ricorso giurisdizionale, sempre se il ricorrente non è in grado di provvedere al proprio sostentamento. La disposizione è diretta a dare piena attuazione alle prescrizioni della direttiva 2013/33/UE (che sul punto confermano quanto già previsto dalla precedente direttiva 2003/9/CE, recepita con il D.lgs n. 140/2005), tenendo anche conto dell'ampliamento del sistema di accoglienza che nel frattempo è stato realizzato, nonché della procedura di infrazione in corso, avente ad oggetto l'accoglienza dei richiedenti asilo, in cui tra l'altro si fa esplicito riferimento all'indebito collegamento della durata dell'accoglienza al tempo durante il quale al



richiedente non è consentito di svolgere attività lavorativa, a prescindere dalla circostanza che in concreto il richiedente lavori ( Proc. n. 2014/ 2126).

In merito agli oneri derivanti dalla disposizione occorre considerare che in questi ultimi anni, a seguito dell'altissimo numero di migranti che giungono nel territorio nazionale sono aumentate le richieste di asilo, con allungamento dei tempi di decisione delle domande e conseguente adeguamento del sistema di accoglienza.

Attraverso successivi finanziamenti è stata pertanto notevolmente aumentata la capacità recettiva dello SPRAR e sono state attivate numerose strutture temporanee, anche sulla base di quanto convenuto nelle intese sancite in Conferenza Unificata tra Stato, Regioni ed enti locali.

E' quindi stato avviato un sistema complessivamente diretto a far fronte alle nuove esigenze di accoglienza.

Il calcolo degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni si basa sui dati registrati nel sistema vesta-net (sistema informatico a supporto della trattazione delle domande di protezione internazionale da parte delle Commissioni territoriali, gestito dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno) riferiti all'anno 2014.

Sono stati utilizzati i seguenti dati :

- il numero di ricorsi presentati all'autorità giudiziaria in primo grado;
- Il tempo medio di trattazione dei ricorsi fino alla decisione ;
- Il costo giornaliero dell'accoglienza presso il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati di cui all'articolo 1- sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1990, n.39 .

Il numero di ricorsi registrati a sistema nel 2014, viene prudenzialmente aumentato del 10%, per tener conto di eventuali ritardi nella registrazione dei dati nel sistema.

Nella stima non sono stati considerati i costi dell'accoglienza connessi alla presentazione di ricorso in appello, in quanto il numero dei ricorrenti autorizzati a rimanere nel territorio nazionale durante il giudizio di secondo grado (a seguito di accoglimento dell'istanza di sospensione) , nel 2014, risulta poco significativo, e precisamente pari a 11 persone.

Il costo annuo stimato è pari a :

$8.224$  ( numero ricorsi presentati )+  $822$  (incremento del 10%) =  $9.046$   
 $9.046$  ( numero di ricorsi incrementato del 10%) x  $178$  ( durata media in giorni del tempo di trattazione del ricorso) x euro  $35$  ( costo giornaliero dell'accoglienza presso lo SPRAR ) = **56.356.580 euro.**

Per l'anno 2015, il costo indicato va rapportato agli ultimi quattro mesi , in corrispondenza dell'entrata in vigore del decreto, per un importo di:



€ 56.356.580 (importo annuo) : 12 mesi = € 4.696.382 x 4 mesi= € 18.785.528

Tali oneri trovano copertura negli ordinari capitoli di spesa relativi al funzionamento del sistema SPRAR, e precisamente 2352 pg.1, e 2311 dello stato di previsione del Ministero dell'interno, missione *"Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti"*, programma *"Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale"*, CDR 4.

#### **Articolo 14**

L'articolo non determina nuovi oneri in quanto ripropone le modalità di accesso dei richiedenti protezione internazionale ai servizi di accoglienza predisposti dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39 (c.d. SPRAR), già disciplinate dall'articolo 5 del d. lgs. n. 140/2005.

#### **Art. 15**

La norma non comporta oneri. Le funzioni previste dalla norma sono in effetti già svolte dal Tavolo tecnico di coordinamento nazionale di cui all'articolo 29 del D.lgs n. 251/2007 e successive modifiche, sulla base di successivi accordi sanciti in Conferenza unificata (luglio 2012, settembre 2013 e luglio 2014). Per la partecipazione ai lavori del Tavolo non è prevista la corresponsione di gettoni di presenza, indennità o rimborsi spese comunque denominati, pertanto, anche laddove la composizione del Tavolo dovesse essere integrata per lo svolgimento delle funzioni di cui al presente decreto, non ne deriverebbero oneri aggiuntivi. Non si configurano altresì oneri aggiuntivi per il funzionamento, in quanto Il Tavolo si avvarrà del supporto amministrativo e logistico dell'Amministrazione dell'interno.

Le stesse considerazioni sulla invarianza degli oneri valgono per i Tavoli di coordinamento regionale previsti al comma 3 della medesima norma.

#### **Articolo 16**

L'articolo riproduce la previsione di cui all'articolo 8 del citato d. lgs. n. 140/2005, che prevede la predisposizione di servizi speciali di accoglienza per le categorie vulnerabili, tanto nei centri governativi quanto nei centri del sistema SPRAR.

Il comma 2 specifica che i richiedenti protezione internazionale identificati altresì come vittime della tratta di esseri umani sono inseriti nei programmi e percorsi di assistenza destinati a tale categoria ai sensi dell'articolo 18, comma 3-bis, d. lgs. n. 286/1998. La norma di raccordo con le disposizioni a tutela delle vittime di tratta non determina nuovi oneri in quanto l'accesso a tali programmi non discende dal richiamo inserito nel presente articolo bensì dalla previsione di portata generale per le vittime di tratta di cui al citato art. 18, comma 3-bis, che trova copertura negli



stanziamenti del capitolo MEF 2108 "Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le politiche delle pari opportunità"

La valutazione e la verifica periodica della sussistenza di situazioni di vulnerabilità, di cui al comma 6, nelle strutture di accoglienza per richiedenti protezione non costituisce un elemento di novità in quanto si tratta di un'attività già assicurata nell'ambito dei servizi sanitari erogati a cura del gestore del centro anche in collaborazione con le AA.SS.LL. competenti per territorio.

Per l'assistenza alle vittime di torture, stupri o altre forme di violenza, il comma 7 dell'articolo si richiama ai programmi di assistenza e riabilitazione di cui alle linee guida già previste dall'articolo 27, comma 1-bis del d. lgs. n. 251/2007, a cui le Amministrazioni competenti provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente.

### **Articolo 17**

L'articolo enuncia i principi fondamentali a cui deve informarsi l'accoglienza dei minori. La predisposizione di servizi dedicati e la specifica formazione degli operatori che si occupano dei minori non comportano oneri aggiuntivi in quanto non si tratta di previsioni innovative bensì di servizi già assicurati a legislazione vigente dal gestore del centro.

### **Art.18**

La stima dei costi connessi alla realizzazione di strutture governative dedicate alla prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, è effettuata sulla base dei seguenti criteri.

#### Realizzazione delle strutture di accoglienza.

Sono considerati esclusivamente i costi di ristrutturazione, in quanto si prevede di acquisire a titolo gratuito la disponibilità di immobili di proprietà demaniale.

Per il calcolo della relativa spesa si utilizza, come parametro di massima, il costo preventivato, e già ritenuto congruo dai competenti uffici del Ministero dell'interno, per la ristrutturazione di un immobile di proprietà comunale, sito nel comune di Ragusa, da destinare a centro di accoglienza, con una capienza di circa 150 posti, pari 445.515,00 euro.

Il numero dei siti da realizzare è stato individuato in rapporto al numero massimo di minori che si prevede di dover accogliere contemporaneamente, pari a circa 4.000 unità, calcolate come segue:



nel periodo 1° gennaio- 31 dicembre 2014 sono sbarcati sulle coste italiane n. **13.026** minori stranieri non accompagnati:

Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic
262	462	536	1.679	1.690	1.900	2.117	1.316	1.464	708	536	356

Considerato che il periodo di permanenza massimo nelle strutture è pari a sessanta giorni, se si somma il numero delle persone sbarcate nel corso di due mesi successivi si arriva ad una presenza massima contemporanea di circa 4000 persone, (raggiunto nei mesi di giugno-luglio) :

Gen- Feb	Feb- Mar	Mar- Apr	Apr- Mag	Mag- Giu	Giu- Lug	Lug- Ago	Ago- Set	Set- Ott	Ott- Nov	Nov- Dic
724	998	2.215	3.369	3.590	<b>4.017</b>	3.433	2.780	2.172	1.244	892

Considerata inoltre la minore età degli ospiti, si ipotizza che in ogni struttura possano essere accolte non oltre 150 persone, per un totale complessivo di 27 strutture dislocate su tutto il territorio nazionale:

$$4.000 \text{ (ospiti totali)} : 150 \text{ (ospiti per struttura)} = 26,6;$$

con il seguente costo totale di realizzazione:

$$445.515,00 \text{ € (costo di ristrutturazione di un sito)} \times 27 \text{ (numero siti)} = \text{€ } 12.028.905,00$$

#### Costi di Gestione.

Per il calcolo dei costi di gestione, sono state prese in considerazione le presenze medie nei centri così calcolate:

Minori sbarcati nel 2014

Gen	Feb	Mar	Apr	Mag	Giu	Lug	Ago	Set	Ott	Nov	Dic
262	462	536	1.679	1.690	1.900	2.117	1.316	1.464	708	536	356

Presenze cumulate su permanenza massima di due mesi

Gen- Feb	Feb- Mar	Mar- Apr	Apr- Mag	Mag- Giu	Giu- Lug	Lug- Ago	Ago- Set	Set- Ott	Ott- Nov	Nov- Dic
724	998	2.215	3.369	3.590	<b>4.017</b>	3.433	2.780	2.172	1.244	892

media delle presenze cumulate

$$(724+998+2215+3369+3590+4017+3433+2780+2172+1244+892):11=2312,2$$

riduzione del 33% della media delle presenze  
cumulate

considerando una permanenza media di 40 giorni



(pari al 33% di 60 giorni)  
 $33\% \text{ di } 2312,2 = 2312,2 \times 33 : 100 = 763,02$   
 $2312,2 - 763,02 = 1.550$  (arrotondato all'unità)

ne deriva un numero medio di presenze pari a 1.550, che si arrotonda per eccesso a 1.600.

Valutando sulla base dell'esperienza in corso in circa € 45,00 il costo giornaliero per persona, la spesa complessiva annua di gestione è pari a:

$$1.600 \text{ (persone)} \times 45 \text{ (costo giornaliero)} \times 365 = \text{€ } 26.280.000,00.$$

#### PREVISIONE COSTI TOTALI:

Costi di investimento: per l'anno 2015 si ipotizza , considerata l'urgenza di predisporre le misure di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati, di realizzare tutte le strutture necessarie, che verranno progressivamente rese operative a partire dal 2016 .

Costi di gestione **che comprendono i servizi assicurati ai minori nei centri**: per l'anno 2015 non si prevedono costi di gestione . Per il 2016 si prevede una spesa **pari al 70%** (atteso che i centri verranno resi gradualmente disponibili); a decorrere dal 2017 si calcola il costo annuo totale.

	2015	2016	2017
Costi di investimento	<b>12.028.905</b>	<b>€ 0</b>	<b>€ 0</b>
Costi di gestione	<b>€ 0</b>	<b>€ 18.396.000,00</b>	<b>€ 26.280.000,00</b>

Ai complessivi oneri pari a euro **12.028.905** per l'anno 2015, euro **18.396.000,00** per l'anno 2016 ed a euro 26.280.000,00 a decorrere dall'anno 2017, si provvede nell'ambito delle risorse assegnate al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno

Si tratta di risorse individuate attraverso una operazione di redistribuzione dei finanziamenti sulla base delle nuove priorità derivanti dalla dimensione e dalle caratteristiche dei flussi migratori non programmati registrati nel corso dell'anno.

La situazione in atto impone, infatti, la predisposizione di misure di protezione e di accoglienza per minori stranieri non accompagnati nell'immediatezza dello sbarco nel territorio nazionale, come sancito anche dall'Intesa già citata del 10 luglio scorso tra Governo, Regioni ed enti locali per l'attuazione del Piano nazionale operativo per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

In particolare, la previsione di spesa di investimento per l'anno 2015 trova capienza nei residui di stanziamento lettera F del capitolo 7351, piano gestionale 2, del CDR 4, dello stato di previsione del Ministero dell'interno.



Alle spese di gestione a decorrere dall'anno 2016 si provvede nell'ambito degli stanziamenti disponibili a legislazione vigente sui capitoli 2353 e 2351, pg.2, del medesimo CDR, attesa l'indicata urgenza di provvedere all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

### **Articolo 19**

Il monitoraggio sui servizi erogati in tutti i centri di trattenimento e di accoglienza dei migranti fa parte dei compiti istituzionali del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno. L'attività, che viene svolta, sistematicamente, anche tramite le prefetture, consiste principalmente in sopralluoghi presso le strutture. I sopralluoghi sono effettuati da personale dell'amministrazione civile dell'interno, scelto principalmente tra il personale delle prefetture maggiormente vicine al luogo dove sono situati i centri.

Per l'eventuale ricorso a figure professionali esterne all'Amministrazione o ad organizzazioni internazionali o intergovernative di cui al comma 3 - il cui apporto non è previsto come obbligatorio dalla direttiva da recepire - si prevede di ricorrere, qualora fossero disponibili, all'impiego di fondi europei. Già in precedenza sono stati avviati progetti di collaborazione con organizzazioni internazionale o intergovernative ai fini dello svolgimento di attività di monitoraggio delle strutture di accoglienza attraverso l'impiego di fondi europei (progetto *Praesidium*, rinnovato fino ad aprile 2015).

Il Ministero dell'interno prevede di finanziare l'eventuale ricorso a figure esterne ovvero alle organizzazioni internazionali o intergovernative nell'ambito del Programma Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020, trasmesso alla Commissione Europea in data 2 aprile 2014, nel momento in cui e solo se si chiuderà la negoziazione finale con la Direzione Generale Migration and Home Affairs, all'interno dell'OBIETTIVO SPECIFICO 1 Asilo. Nell'ambito di tale programma è prevista infatti la seguente linea di intervento:

- *Rafforzamento del sistema di monitoraggio delle strutture ricettive*

### **L'articolo 20**

L'articolo disciplina l'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione per i minori limitandosi a richiamare le corrispondenti previsioni del testo unico in materia di immigrazione di cui al d. lgs. n. 286/1998.

### **Articolo 21**

L'articolo disciplina l'accesso al lavoro ed alla formazione professionale per i richiedenti, come già previsto dall'articolo 11 del d. lgs. n. 140/2005.

La novità rispetto alla disposizione vigente è costituita dall'anticipazione della facoltà per i richiedenti di svolgere attività lavorativa a due mesi (anziché sei) dalla



presentazione della domanda di protezione. Dall'articolo non derivano pertanto oneri finanziari.

#### **Articolo 22**

L'articolo disciplina i casi di revoca delle misure di accoglienza, previsti attualmente dall'articolo 12 del d. lgs. n. 140/2005. Dall'articolo non derivano oneri finanziari.

#### **Articolo 23**

L'articolo dispone l'abrogazione del citato decreto legislativo n. 140/2005, con esclusione della norma di copertura finanziaria di quel decreto.

#### **Articolo 24, lettera c), n. 2)**

La disposizione prevede la mera possibilità per il Ministero dell'interno di stipulare convenzioni con le Università degli studi per la predisposizione di corsi di formazione per componente delle Commissioni territoriali, non concretando un obbligo né una prescrizione tassativa della direttiva da recepire.

Il Ministero dell'interno prevede di finanziare tali convenzioni nell'ambito del Programma Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-2020, trasmesso alla Commissione Europea in data 2 aprile 2014, nel momento in cui e solo se si chiuderà la negoziazione con la Direzione Generale Migration and Home Affairs, all'interno dell'OBIETTIVO SPECIFICO 1 Asilo. Nell'ambito di tale programma è prevista infatti la seguente linea di intervento:

- *Potenziamento qualitativo delle Commissioni Territoriali e delle sezioni supplementari attraverso la formazione del personale coinvolto nonché percorsi formativi agli operatori impegnati nella filiera del soccorso per gli sbarchi in Sicilia e nell'assistenza dei profughi, che sarà erogata presso un polo universitario appositamente individuato.*

#### **Articolo 24, lettera d), n. 1) e 2)**

I compiti individuati ai punti 1 e 2 della lettera d) dell'articolo si inquadrano nell'ambito delle funzioni già attribuite a legislazione vigente alla Commissione nazionale per il diritto di asilo e non richiedono risorse umane e finanziarie aggiuntive.

#### **Articolo 24, lettera g), n. 3)**



La disposizione prevede la possibilità per le Commissioni territoriali di consultare esperti su questioni specifiche. Si tratta di una prassi già avviata dalle Commissioni territoriali, quando se ne ravvisa la necessità ai fini dell'adozione della decisione. La consulenza di norma è fornita da amministrazioni o enti che operano nei settori di interesse, senza alcun corrispettivo.

In via residuale, potrà farsi ricorso ad apposite convenzioni, con costi a carico del capitolo di spesa 2255, relativo alle spese di funzionamento delle Commissioni precedentemente indicato, nei limiti delle risorse disponibili sul medesimo capitolo.

Le visite mediche a cui può essere eventualmente sottoposto il richiedente protezione internazionale per accertare gli esiti di persecuzioni o danni gravi subiti, nel corso della procedura di esame della domanda, sono garantite dal Servizio sanitario nazionale in quanto il titolare di un permesso per richiesta di asilo è iscritto obbligatoriamente al Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'articolo 34 del d. lgs. n. 286/1998.

#### **Articolo 24, lettera h), n. 1)**

La previsione di una adeguata formazione per gli operatori di polizia competenti a ricevere la domanda di protezione non determina nuovi oneri per l'amministrazione, in quanto essa rientra già nell'ambito dei corsi di formazione ed aggiornamento professionale periodicamente svolti.

Anche di recente sono state effettuate specifiche attività di aggiornamento professionale, con l'ausilio di modalità didattiche e innovative, come workshop tematici e videoconferenze. I moduli formativi sono stati coordinati dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support office)

#### **Articolo 24, lettera h) n. 4)**

La disposizione prevede, in attuazione dell'articolo 19, paragrafo 1, della Direttiva 2013/32/UE, che ai richiedenti sia assicurato un servizio gratuito di informazione sulle procedure di esame delle domande

Il servizio è già assicurato sulla base del citato schema di capitolato d'appalto all'interno delle strutture di accoglienza e quindi incluso nei costi di gestione.

Il servizio medesimo sarà eventualmente integrato attraverso la stipula di apposite convenzioni con l'UNHCR o con enti di tutela dei titolari di protezione internazionale, nei limiti delle risorse derivanti dai Fondi europei "FAMI" a tal fine destinate.

Il Ministero dell'interno prevede di finanziare tali convenzioni nell'ambito del Programma Nazionale del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) 2014-



2020 trasmesso alla Commissione Europea in data 2 aprile 2014, nel momento in cui e solo se si chiuderà la negoziazione con la Direzione Generale Migration and Home Affairs, all'interno dell'OBIETTIVO SPECIFICO 1 Asilo. Nell'ambito di tale programma è prevista infatti la seguente linea di intervento:

- Servizi finalizzati all'individuazione delle vulnerabilità e supporto informativo e legale a favore dei migranti nelle fasi di sbarco e di accoglienza

#### **Articolo 24, lettera h) n. 5)**

La traduzione della documentazione prodotta dal richiedente nel corso della procedura rientra nell'attività istruttoria preordinata all'esame della domanda già assicurata da parte delle Commissioni territoriali.

I relativi costi gravano sul già citato capitolo 2255 relativo alle spese di funzionamento delle Commissioni.

#### **Articolo 24, lettera n) n. 1) e 2)**

La previsione della lettura del verbale del colloquio del richiedente tramite interprete non comporta nuovi oneri in quanto la presenza dell'interprete è già prevista a legislazione vigente, come espressamente indicato anche nell'articolo 5, comma 3, del citato d.P.R. n. 21/2015.

La registrazione del colloquio del richiedente attraverso mezzi meccanici è una modalità solo eventuale a cui si farà ricorso nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente sul citato capitolo 2255.

#### **Articolo 25**

L'articolo reca due disposizioni di aggiornamento lessicale.

#### **Articolo 26**

L'articolo modifica l'articolo 19 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, che reca la disciplina del ricorso giurisdizionale avverso le decisioni delle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale e della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Si tratta prevalentemente di modifiche di coordinamento con la disciplina dell'accoglienza e del trattenimento di cui al Capo I del presente decreto nonché con le disposizioni correttive del decreto legislativo n. 25/2008 di cui al Capo II del medesimo decreto che individuano i casi di procedura accelerata per i quali i termini per l'impugnazione sono ridotti della metà e il ricorso giurisdizionale non sospende



automaticamente gli effetti del provvedimento impugnato, salvo l'accoglimento di apposita istanza cautelare.

Si prevede, inoltre, con disposizione innovativa, che il ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento con cui la Commissione territoriale dichiara per la seconda volta inammissibile la domanda reiterata, ai sensi dell'articolo 29 del d. lgs. n. 25/2008, non sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato.

Da quanto precede emerge che l'articolo non comporta nuovi oneri finanziari rispetto alla disciplina vigente.

La validità della presente ordinanza è confermata dal fatto che il ricorso è stato  
presentato all'Ufficio di competenza del 19/05/2015, data in cui è stato  
presentato

*[Handwritten signature]*

**POSITIVO**

**POSITIVO**  
Il Ragioniere del Tribunale  
*[Handwritten signature]*

**19 MAG. 2015**



## **ANALISI TECNICO NORMATIVA (A.T.N.)**

(Direttiva P.C.M. 10 settembre 2008)

**Amministrazione proponente:** Ministero dell'Interno

**Titolo:** SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 GIUGNO 2013, RECANTE NORME RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE NONCHE' DELLA DIRETTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 GIUGNO 2013, RECANTE PROCEDURE COMUNI AI FINI DEL RICONOSCIMENTO E DELLA REVOCA DELLO STATUS DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE.

**Referente:** Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari

### **PARTE I – ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO**

#### **1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.**

Il presente schema di decreto legislativo è predisposto in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 1 della legge 7 ottobre 2014, n. 154, (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre), per il recepimento, nell'ordinamento nazionale, di due direttive europee in materia di protezione internazionale: la direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione) e la direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione).

L'intervento normativo ridisegna, nel Capo I, il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo per renderlo più efficace attraverso una programmazione delle misure di accoglienza ed una più omogenea distribuzione dei richiedenti sul territorio nazionale, attraverso l'adozione di criteri di ripartizione regionali, nonché un rafforzamento dell'attività di monitoraggio e controllo del rispetto degli standard di accoglienza. Per assicurare adeguata accoglienza ai minori stranieri non accompagnati si prevede la realizzazione di strutture dedicate gestite dal Ministero dell'interno, anche in convenzione con gli enti locali.

Al contempo, si introducono misure finalizzate ad arginare l'abuso della domanda di protezione, come il trattenimento dei richiedenti asilo di accertata pericolosità sociale o comunque a rischio di fuga nelle more dell'esame della domanda e dell'eventuale successivo ricorso giurisdizionale.

Le disposizioni del Capo II danno invece attuazione alle norme cogenti della nuova direttiva Ue in materia di procedure per l'esame delle domande di protezione.

L'adeguamento a quest'ultima direttiva ha richiesto un intervento normativo più limitato che incide, tuttavia, significativamente sul sistema, costituito dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, con l'obiettivo di perfezionarlo sia per consentire la rapida definizione delle domande sia per potenziare la qualità del procedimento, con disposizioni sulla formazione e sui requisiti dei componenti delle Commissioni, sulle modalità di designazione degli stessi componenti delle Commissioni, sulla formazione degli operatori di polizia, disposizioni a tutela dei minori e delle categorie vulnerabili in generale, la previsione della possibilità di registrare il colloquio innanzi alla Commissione, la previsione di un codice di condotta per i componenti delle Commissioni, gli interpreti e il personale di supporto.

## **2) Analisi del quadro normativo nazionale.**

Il quadro normativo cui fa riferimento il provvedimento in esame è costituito principalmente dalle disposizioni di seguito indicate:

- articoli 1-sexies e 1-septies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, che disciplinano il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati;
- decreto legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563 (Disposizioni urgenti per l'ulteriore impiego del personale delle Forze armate in attività di controllo della frontiera marittima nella regione Puglia);
- decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero);
- decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 (Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri);
- decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.);
- decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dall'art. 5 D.L. 22 agosto 2014, n. 119, convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, comma I, legge 17 ottobre 2014, n. 146 (Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato);
- decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69);

- d.p.r. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero);
- d.p.r. 12 gennaio 2015, n. 21 (Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale a norma dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25).

### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.**

L'art. 23 del provvedimento dispone, dalla sua entrata in vigore, l'abrogazione del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140. La disciplina dell'accoglienza dei richiedenti asilo di cui al predetto d. lgs. n. 140/2005 è integralmente sostituita da quella del presente decreto.

L'art. 24 apporta modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in particolare:

- la lett. a) modifica l'art. 1 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. b) modifica l'art. 2 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. c) modifica l'art. 4 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. d) modifica l'art. 5 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. e) modifica l'art. 6 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. f) modifica l'art. 7 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. g) modifica l'art. 8 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. h) modifica l'art. 10 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. i) aggiunge l'art. 10 bis del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. l) modifica l'art. 12 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. m) modifica l'art. 13 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. n) modifica l'art. 14 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. o) abroga l'art. 20 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. p) abroga l'art. 21 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. q) abroga l'art. 22 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. r) aggiunge l'art.23 bis del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. s) modifica l'art. 26 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. t) modifica l'art. 27 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. u) modifica l'art. 28 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. v) aggiunge l'art. 28 bis del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. z) modifica l'art. 29 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. aa) modifica l'art. 30 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. bb) modifica l'art. 32 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. cc) modifica l'art. 35 del d.lgs. n. 25/2008;
- la lett. dd) abroga l'art. 36 del d.lgs. n. 25/2008.

L'articolo 26 modifica l'art.19 del d.lgs. n. 150/2011.

**4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.**

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

**5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.**

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con le competenze e funzioni di Regioni ed enti locali, al contrario è orientato a rafforzare il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nell'attività di accoglienza dei richiedenti asilo.

**6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118, 1° comma, della Costituzione.**

Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con i principi in titolo.

**7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.**

Il provvedimento non comporta effetti di rilegificazione.

**8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.**

Presso la Camera dei deputati è in corso di esame una proposta parlamentare (AC 1658) intesa ad introdurre misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

Le disposizioni del presente decreto in materia di minori non accompagnati vanno nella stessa direzione della citata proposta parlamentare.

**9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo progetto.**

Non risultano pendenti giudizi di costituzionalità in materia.

**PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE**

**1) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.**

L'intervento normativo rappresenta uno strumento di attuazione di principi e norme derivanti dall'ordinamento comunitario, rispetto al quale non si ravvisa pertanto alcun profilo di incompatibilità.

**2) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Risultano avviate due procedure di infrazione (2012/2189 e 2014/2126) concernenti le condizioni di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e le procedure per la trattazione delle relative domande.

**3) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**

L'intervento non presenta alcun profilo di incompatibilità in relazione all'adempimento degli obblighi internazionali in materia, al contrario è in linea con gli strumenti internazionali a tutela dei rifugiati e dei diritti umani in generale.

**4) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.**

Non risultano giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia sul medesimo o analogo oggetto.

**5) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Sono pendenti n. 49 giudizi, di cui 13 contro l'Italia, innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo in materia di accoglienza di richiedenti protezione internazionale.

**6) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.**

Trattandosi di intervento normativo riconducibile a principi normativi di derivazione europea, il provvedimento presenta caratteristiche uniformi a quelle degli altri Stati membri.

**PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO**

**1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

Non sono introdotte nuove definizioni normative. Le definizioni normative inserite nel provvedimento risultano coerenti con il linguaggio tecnico-giuridico di settore.

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

È stata verificata la correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel provvedimento.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**

Nel provvedimento in esame si è fatto ricorso alla tecnica della novella legislativa per le modifiche e integrazioni a disposizioni vigenti, con particolare riferimento al d.lgs. 28 gennaio 2005, n. 25.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

Il provvedimento non comporta effetti abrogativi impliciti. Si dispone l'abrogazione esplicita del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 (Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri).

Sono altresì abrogati espressamente gli articoli 20, 21 e 22 e 36 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Il testo del provvedimento non introduce disposizioni che comportano gli effetti indicati nel titolo.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

Non risultano deleghe aperte sulle materie oggetto del provvedimento, neppure di carattere correttivo o integrativo.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.**

È previsto il successivo adeguamento delle vigenti norme regolamentari in materia di centri di accoglienza per richiedenti asilo e procedure di esame delle domande di protezione.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.**

Sono stati utilizzati dati e riferimenti statistici già disponibili.

## **RELAZIONE ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE**

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2013/33/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 GIUGNO 2013, RECANTE NORME RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE NONCHE' DELLA DIRETTIVA 2013/32/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 GIUGNO 2013, RECANTE PROCEDURE COMUNI AI FINI DEL RICONOSCIMENTO E DELLA REVOCA DELLO STATUS DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE.**

Referente: Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari del Ministero dell'interno

### **SEZIONE 1 – Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione**

**A) La rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate**

Il presente schema di decreto legislativo è predisposto in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 1 della legge 7 ottobre 2014, n. 154, (*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre*), per il recepimento, nell'ordinamento nazionale, di due direttive europee in materia di protezione internazionale: la direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale e la direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

I due atti normativi europei - che costituiscono una revisione di precedenti direttive - si inseriscono tra le iniziative adottate in sede europea a seguito del Consiglio dell'Aja del 2004, che apriva una seconda fase nella realizzazione di un sistema comune europeo di asilo, invitando la Commissione europea ad una valutazione degli strumenti giuridici già adottati (con le precedenti direttive), con l'obiettivo di una ulteriore armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, in modo da ridurre il fenomeno dei movimenti secondari dei richiedenti asilo, nonché di innalzare il livello della protezione e di agevolare l'accesso ad essa.

Gli aspetti individuati dalla Commissione Ue come problematici e che sono stati posti alla base della valutazione d'impatto predisposta dalla Commissione Ue

per la revisione delle norme europee sull'accoglienza dei richiedenti asilo sono: la possibilità di accesso al mercato del lavoro; il livello e la forma delle condizioni materiali di accoglienza, la risposta alle esigenze delle persone vulnerabili; il trattenimento dei richiedenti asilo; la definizione chiara del campo di applicazione della direttiva.

In corrispondenza con tali problematiche, gli obiettivi e le opzioni privilegiate della direttiva UE sono: l'agevolazione all'accesso al mercato del lavoro, attraverso la riduzione delle restrizioni temporali a tale accesso; la garanzia di condizioni materiali di accoglienza parametrata al livello minimo di assistenza sociale di cui godono i cittadini dello Stato membro e opportuni meccanismi di controllo e monitoraggio delle condizioni di accoglienza; una risposta adeguata alle esigenze delle categorie vulnerabili con meccanismi di controllo e verifica della sussistenza di tali condizioni, una adeguata formazione degli operatori a tal fine e una particolare attenzione al preminente interesse dei minori; una disciplina del trattenimento (mancante nelle precedenti direttive) che ne circoscrive i presupposti e introduce una serie di garanzie procedurali; l'applicabilità della direttiva sull'accoglienza a tutti i richiedenti asilo, compresi quelli in attesa della determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda ai sensi del cd regolamento Dublino e i richiedenti in stato di trattenimento.

Nel dare attuazione alla direttiva Ue 2013-33, il Capo I del provvedimento riscrive il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ispirandosi all'Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014 tra Governo, Regioni ed Enti Locali, con la quale è stato approvato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario dei cittadini extracomunitari.

L'arrivo in Italia di un elevato numero di profughi induce, infatti, la necessità di mettere in campo interventi di tipo strutturale, in un contesto di leale collaborazione tra i livelli istituzionali, in grado di far fronte alle necessità dell'accoglienza e ad una distribuzione omogenea dei migranti, secondo criteri predeterminati, in modo da ridurre l'impatto sui territori.

L'aumento del numero di minori stranieri non accompagnati che giungono sulle nostre coste e le difficoltà degli enti locali nel gestire tale accoglienza e nel fornire un'assistenza adeguata richiede il potenziamento dei servizi di prima accoglienza dedicati ai minori e la pianificazione dell'accoglienza di secondo livello.

Per fare fronte a tali problematiche, si prevede una revisione dell'attuale sistema di accoglienza che consenta un utilizzo più razionale delle strutture governative di accoglienza, da dislocare a livello regionale o interregionale, ed un più tempestivo accesso all'accoglienza diffusa sul territorio nazionale nell'ambito dei servizi predisposti dagli enti locali.

Dopo una fase di primo soccorso nei centri istituiti ai sensi della legge n. 563/1995 (che non è toccata dall'intervento legislativo), si prevede una fase di prima accoglienza nei centri per richiedenti asilo dislocati a livello regionale o interregionale. Nei centri governativi sono espletate tutte le formalità necessarie, dalla identificazione, alla verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, all'avvio della procedura di esame. Il richiedente identificato, che ha formalizzato la

domanda, e sia privo di mezzi autonomi di sussistenza, è avviato ai servizi di accoglienza predisposti dagli enti locali.

Il sistema delineato non è, tuttavia, ingessato da tempi predeterminati per la permanenza nelle varie tipologie di centri, in modo da consentire i trasferimenti da un centro all'altro in considerazione della disponibilità di posti nelle diverse strutture. Tale flessibilità si rende necessaria per poter corrispondere alle esigenze via via imposte dalla consistenza dei flussi di richiedenti e corrispondere con immediatezza agli obblighi europei di dare accoglienza e alla necessità di superare le criticità emerse nella distribuzione dei richiedenti asilo sul territorio nazionale nelle varie strutture di accoglienza.

Proprio in considerazione della necessità di rafforzare il rapporto di leale collaborazione con gli enti territoriali, la programmazione degli interventi diretti ad ottimizzare il sistema di accoglienza è affidata ad un Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno, con la previsione di Tavoli regionali presso le prefetture capoluogo di Regione deputati ad attuare tali linee programmatiche, compresi i criteri di ripartizione regionale dei richiedenti da fissare d'intesa con la Conferenza unificata.

A chiusura del sistema, si prevede la possibilità di allestire strutture temporanee per fare fronte ad arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti che possono esaurire le disponibilità ordinarie.

Per assicurare un'accoglienza adeguata ai minori non accompagnati sono allestiti centri di prima accoglienza specializzati gestiti dal Ministero dell'interno, anche in convenzione con gli enti locali, come auspicato dal citato Accordo Stato-Regioni.

Nella disciplina del trattenimento del richiedente asilo, vengono introdotte misure di prevenzione adeguate ad arginare il fenomeno del ricorso strumentale alla richiesta di protezione internazionale da parte di persone di accertata e qualificata pericolosità o comunque da parte di persone che potrebbero presentare domanda al solo fine di eludere l'adozione o l'esecuzione di provvedimenti di allontanamento dal territorio nazionale.

A tal fine, nel pieno rispetto delle garanzie previste nelle diverse fasi procedurali, ed in coerenza con le disposizioni della direttiva comunitaria, è prevista la possibilità, in presenza delle suindicate condizioni (pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica, pericolo di fuga) di mantenere il richiedente in stato di trattenimento per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale per l'esame della domanda di protezione e dell'eventuale ricorso giurisdizionale avverso il diniego della Commissione territoriale.

Per quanto concerne poi la revisione delle norme europee sulle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale di cui alla direttiva Ue 2013-32, la valutazione d'impatto predisposta dalla Commissione Ue si è concentrata sulla applicazione disomogenea delle procedure di esame negli Stati membri, che rappresenta un ostacolo alla realizzazione di un sistema comune europeo di asilo. Obiettivi precípi dell'azione europea sono stati, pertanto, individuati nell'accessibilità delle procedure per i richiedenti asilo, nel miglioramento della

qualità e dell'efficacia del processo decisionale, nell'accesso ad un ricorso effettivo.

Sotto il profilo dell'accesso alle procedure, l'opzione prescelta dalla direttiva Ue è quella di introdurre disposizioni sulla formazione del personale delle forze di polizia incaricato di ricevere le domande, di fissare un termine per la registrazione delle medesime domande, di incentivare i servizi di informazione, di rivedere la disciplina dell'inammissibilità della domanda di protezione, consentendo al richiedente di far conoscere il proprio punto di vista riguardo ai motivi che possono determinare tale inammissibilità, di sopprimere il concetto di Paesi terzi europei sicuri.

Sotto il profilo della qualità e dell'efficacia del processo decisionale, la direttiva Ue interviene, in particolare, fissando un termine per le decisioni, garantendo l'accesso al verbale del colloquio, la sua comprensibilità e la possibilità per il richiedente di presentare osservazioni prima che l'autorità competente adotti una decisione, una disciplina più dettagliata delle domande reiterate.

Sotto il profilo dell'accesso ad un ricorso effettivo, la Commissione ha perseguito l'opzione di disciplinare in maniera più dettagliata e quindi più vincolante nei confronti degli Stati membri, gli effetti sospensivi del ricorso giurisdizionale.

Le disposizioni del Capo II dello schema di decreto, che danno attuazione alle norme cogenti della nuova direttiva Ue in materia di procedure per l'esame delle domande di protezione, vanno anch'esse, come quelle europee, nella direzione del rafforzamento dei livelli di garanzia e dell'effettività dell'accesso alle procedure, partendo dal presupposto che per garantire la sostenibilità del sistema, di fronte ad arrivi numericamente significativi come quelli dell'ultimo anno, è fondamentale velocizzare le procedure di identificazione e di verbalizzazione delle domande, accelerare i tempi di accesso alla procedura e di esame delle domande, che hanno inevitabili ricadute sulla durata dell'accoglienza.

L'adeguamento a quest'ultima direttiva ha richiesto un intervento normativo più limitato che incide, tuttavia, significativamente sul sistema, costituito dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo, con l'obiettivo di perfezionarlo sia per consentire la rapida definizione delle domande sia per potenziare la qualità del procedimento.

In tal senso vanno le disposizioni sulla nomina dei componenti effettivi e supplenti, con la possibilità di ricorrere, in caso di urgenza, alla designazione del componente che rappresenta l'ente territoriale da parte dell'ANCI, al fine di consentire una rapida sostituzione dei componenti in caso di necessità e garantire la continuità dei lavori delle Commissioni.

Particolare rilievo assumono poi sotto il profilo del potenziamento della qualità del sistema le disposizioni che impongono requisiti di professionalità e competenza per la designazione dei componenti delle Commissioni, quelle sulla formazione non solo dei componenti della Commissione ma anche degli operatori di polizia che ricevono le domande di protezione, quelle che istituiscono un servizio gratuito di informazione che assiste il richiedente nella fase dell'esame della domanda da parte delle Commissioni, quelle che prevedono l'adozione di un codice di condotta per i

componenti delle Commissioni, per gli interpreti e per il personale di supporto, le disposizioni a tutela dei minori e delle categorie vulnerabili in generale, la possibilità di consultare esperti su questioni di carattere sanitario, culturale, religioso, la possibilità di registrazione del colloquio innanzi alla Commissione.

Nel ridisegnare il procedimento di esame secondo le categorie individuate dalle norme europee, che individuano i casi in cui l'esame della domanda può essere svolto in via prioritaria e/o accelerata, nonché i casi in cui il ricorso giurisdizionale sospende gli effetti della decisione di rigetto della Commissione territoriale, sono state inserite ulteriori disposizioni, che, in parallelo con quelle sul trattenimento, sono intese a contenere il possibile abuso della domanda di protezione, ad esempio ponendo un limite alla possibilità di rimanere nel territorio nazionale per il cittadino straniero che presenti per la seconda volta una domanda reiterata, senza addurre elementi di novità.

## **B) L'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo**

Gli obiettivi perseguiti, in coerenza con quelli delle direttive europee, si possono individuare nei seguenti:

- il miglioramento della funzionalità del sistema di accoglienza dei richiedenti asilo con una più omogenea distribuzione dei richiedenti sul territorio nazionale;
- la riduzione dei tempi di accoglienza anche attraverso la possibilità di un più rapido accesso al mercato del lavoro per i richiedenti asilo;
- il potenziamento delle misure a tutela delle categorie vulnerabili e, in particolare, il potenziamento dell'accoglienza dei minori non accompagnati;
- la effettività dell'accesso alle procedure di esame delle domande nonché la qualità e tempestività del relativo procedimento.

## **C) La descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione nell'ambito della VIR;**

Il grado di raggiungimento degli obiettivi sarà misurato attraverso:

- i dati sulla distribuzione regionale dei migranti;
- il monitoraggio degli standard di accoglienza;
- i dati sui minori non accompagnati accolti nelle strutture di prima accoglienza gestite dal Ministero dell'interno ovvero nei servizi specificamente destinati ai minori all'interno del sistema di accoglienza territoriale;
- i tempi medi di accoglienza;
- i tempi medi di esame delle domande di protezione da parte delle Commissioni territoriali competenti;

- i tempi medi di esame del ricorso giurisdizionale;
- la riduzione percentuale del contenzioso, rilevata dai dati e dalle statistiche aggiornati dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo.

#### **D) L'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.**

L'intervento regolatorio coinvolge Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno e le prefetture che gestiscono l'attività di accoglienza dei richiedenti asilo anche in convenzione con gli enti locali, gli uffici di polizia di frontiera e le questure che raccolgono la manifestazione della volontà di richiedere la protezione internazionale e formalizzano la relativa domanda, nonché le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e la Commissione Nazionale per il diritto di asilo, competenti rispettivamente all'esame delle domande di protezione ovvero delle revoche e cessazioni.

Le disposizioni del provvedimento producono effetti diretti nei confronti dei cittadini stranieri che presentano richiesta per ottenere il riconoscimento della protezione internazionale.

Nel 2014 sono state presentate n. 64.886 richieste di protezione internazionale.

Nel 2015, fino al 10 aprile, sono state presentate 17.581 richieste di protezione internazionale.

(Fonte: Commissione nazionale per il diritto di asilo)

#### **SEZIONE 2 – Procedure di consultazione precedenti l'intervento**

Nella redazione del provvedimento si è tenuto conto, come sopra specificato, delle determinazioni raggiunte in sede di Conferenza Unificata con la citata Intesa del 10 luglio 2014 tra Governo, Regioni ed Enti Locali, con cui è stato approvato il Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario dei cittadini extracomunitari.

Le determinazioni raggiunte in quella sede prevedono che l'accoglienza dei richiedenti asilo sia gestita con il coinvolgimento degli enti territoriali attraverso una programmazione a livello centrale e un piano di ripartizione regionale da attuare attraverso tavoli di coordinamento regionali. Si individua altresì un sistema di accoglienza che si articola in più fasi (soccorso, prima e seconda accoglienza) con la realizzazione di centri di prima accoglienza governativi, con capienza adeguata ad un bacino di riferimento regionale o interregionale, che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche del territorio. L'Intesa prevede inoltre il rafforzamento della governance del sistema di protezione dei minori non accompagnati anche attraverso l'attivazione di strutture di prima accoglienza dedicate.

Sono state inoltre valutate le raccomandazioni e proposte pervenute dall'UNHCR (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati) e le

sollecitazioni emerse dal dibattito in materia di accoglienza e di procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, promosso dall'Alto Commissariato e dagli enti di tutela dei rifugiati, anche attraverso convegni e incontri pubblici.

In particolare, per quanto concerne la trasposizione della direttiva UE in materia di accoglienza, corrispondono alle proposte e sollecitazioni del citato Alto Commissariato, condivise dall'associazionismo che opera nel settore e dagli enti di tutela dei rifugiati: la istituzione di un Tavolo di coordinamento nazionale e di Tavoli regionali, la previsione di un Piano nazionale per l'accoglienza, il collegamento tra la manifestazione della volontà di chiedere la protezione e l'accesso immediato all'accoglienza, la puntualizzazione che tale accesso non è subordinato al possesso di alcun requisito ulteriore oltre a quelli espressamente disciplinati dal presente decreto, la verifica periodica delle situazioni di vulnerabilità, la codificazione del principio del superiore interesse del minore, l'allungamento della durata iniziale del permesso di soggiorno per richiesta asilo, l'anticipazione della facoltà di svolgere attività lavorativa per i richiedenti, la specificazione che i centri di accoglienza costituiscono per i richiedenti asilo dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica, il ricorso all'importo dell'assegno sociale come parametro di riferimento per la valutazione della condizione di indigenza che consente l'accesso al sistema di accoglienza territoriale.

Per quanto concerne la trasposizione della direttiva Ue sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale, corrispondono, in particolare, alle raccomandazioni dell'Alto Commissariato: la previsione che i componenti delle Commissioni territoriali siano selezionati in base alle competenze ed esperienze in materia in materia di protezione internazionale o comunque di tutela dei diritti umani, la valutazione di non considerare domanda reiterata, e come tale inammissibile, la domanda di protezione presentata dopo il ritiro esplicito di una precedente domanda, l'adozione di un codice di condotta per i componenti delle Commissioni, gli interpreti ed il personale di supporto, l'accesso dell'UNHCR e degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale ai valichi di frontiera, la possibilità di registrazione del colloquio innanzi alle Commissioni, la segnalazione alla prefettura presso cui è insediata la Commissione della necessità di apprestare particolari garanzie procedurali emerse nel corso delle periodiche verifiche sulle situazioni di vulnerabilità all'interno dei centri.

Altre proposte non hanno trovato accoglimento nel decreto in esame in quanto già trovano adeguata regolamentazione nel regolamento emanato con d.P.R. n. 21/2014, o comunque potranno trovare più adeguata collocazione nel successivo e previsto adeguamento del citato regolamento alle nuove norme legislative.

Non ha potuto trovare accoglimento la proposta dell'UNHCR di costituire un nuovo "*ufficio ad hoc*" presso il Ministero dell'interno, con apposite articolazioni territoriali, per l'esame delle domande di protezione. Tale proposta, infatti, oltre a non trovare adeguata copertura finanziaria nella norma di delega, va in senso contrario alle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica che improntano l'organizzazione della pubblica amministrazione. Si ritiene, invece, che il sistema delle Commissioni territoriali deputate all'esame delle domande di protezione - con il

coordinamento della Commissione nazionale per il diritto di asilo - di recente implementato dal decreto-legge n. 119/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 146/2014, - corrisponda adeguatamente alla definizione di "*organismo dedicato*" auspicato dal medesimo Alto Commissariato, e che non sia necessario costituire un nuovo Ufficio. Le disposizioni già evidenziate sulla formazione e competenza dei componenti delle Commissioni territoriali peraltro vanno esattamente nella direzione auspicata della professionalizzazione dell'organismo dedicato all'esame delle domande di protezione.

### **SEZIONE 3 – Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)**

L'opzione di non intervento è stata esclusa, in quanto la situazione attuale ha evidenziato limiti derivanti dalla mancanza di una programmazione dell'accoglienza e di una distribuzione omogenea dei richiedenti sul territorio nazionale.

Margini di migliorabilità sono stati individuati anche nelle procedure di esame delle domande, per superare le criticità segnalate sia nella direzione del rafforzamento delle garanzie di accesso alle procedure di esame sia introducendo opportune misure di prevenzione dell'abuso della domanda di protezione.

Inoltre l'opzione zero esporrebbe l'Italia ad una procedura di infrazione rispetto alle numerose disposizioni cogenti delle due direttive Ue, che richiedono modifiche o adeguamenti, con particolare riguardo all'accoglienza delle persone vulnerabili e dei minori non accompagnati, alla durata dell'accoglienza nelle more del ricorso giurisdizionale, ai presupposti del trattenimento del richiedente, alla durata massima del procedimento di esame della domanda, alla necessità di un esame preliminare delle domande inammissibili, alla possibilità per le Commissioni competenti di consultare esperti e disporre visite mediche, all'attività di informazione gratuita in fase di esame amministrativo delle domande, alla disciplina degli effetti sospensivi del ricorso giurisdizionale,

### **SEZIONE 4 – opzioni alternative all'intervento regolatorio**

I limiti stringenti posti dalle disposizioni cogenti delle direttive europee a cui si dà attuazione non lasciavano grandi spazi di discrezionalità. Nell'ambito della discrezionalità consentita dalle norme europee, le scelte si sono ispirate, per quanto possibile, alle istanze rappresentate principalmente dall'UNHCR.

L'ipotesi di istituire un nuovo "*ufficio*" presso il Ministero dell'interno con articolazioni territoriali, per l'esame delle domande di protezione, proposta dal citato Alto Commissariato, non è stata ritenuta tuttavia praticabile, per mancanza di copertura finanziaria e perché il sistema delle Commissioni territoriali e della Commissione nazionale esistenti assicurano, anche con i miglioramenti apportati dal

presente decreto, la necessaria competenza e funzionalità dell'organismo dedicato a tali compiti garantendo anche una presenza capillare sul territorio. Una scelta diversa sarebbe stata inoltre contraddittoria rispetto alla recente implementazione del sistema delle Commissioni, di cui non è ancora possibile valutare gli effetti positivi sulla qualità dei procedimenti.

Peraltro l'intervento regolatorio rispetta il livello minimo di regolazione richiesto dalla direttive europee.

## **SEZIONE 5 – Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI**

### **A) Gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione;**

Il provvedimento ridisegna il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale in modo da imprimere a tale sistema maggiore funzionalità. In particolare, si introducono strumenti di programmazione delle misure di accoglienza e di concertazione con gli enti territoriali. Si prevedono anche misure adeguate a fare fronte a situazioni di emergenza, come la possibilità di attivare strutture straordinarie, si incrementa l'attività di controllo e monitoraggio delle misure di accoglienza.

Sotto il profilo delle procedure di esame delle domande di protezione, si interviene sulla formazione dei componenti delle Commissioni territoriali e sui requisiti per la nomina. Si prevede l'adozione di un codice di condotta per i componenti delle Commissioni, gli interpreti ed il personale di supporto, l'accesso dell'UNHCR e degli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale ai valichi di frontiera, la possibilità di registrazione del colloquio innanzi alle Commissioni. Si tratta di disposizioni che comporteranno certamente benefici sotto il profilo dell'effettività dell'accesso alle procedure di esame delle domande e della qualità del processo decisionale, con ripercussioni positive anche sulla eventuale fase successiva di impugnazione giurisdizionale.

L'intervento regolatorio non comporta svantaggi.

I vantaggi collettivi netti non sono quantificabili considerato che il volume e il profilo dei flussi di richiedenti asilo non può essere previsto anno per anno.

I dati che di seguito si riportano rivelano oscillazioni anche consistenti da un anno all'altro:

- anno 2007: n. 13.310 richieste di asilo;
- anno 2008: n. 31.723 richieste di asilo;
- anno 2009: n. 19.090 richieste di asilo;
- anno 2010: n. 12.121 richieste di asilo;

anno 2011: n. 37.350 richieste di asilo;  
anno 2012: n. 17.352 richieste di asilo;  
anno 2013: n. 26.620 richieste di asilo;  
anno 2014: n. 64.886 richieste di asilo.  
(Fonte: Commissione nazionale per il diritto di asilo)

**B) L'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese**

L'intervento normativo non ha effetti diretti né indiretti sulle imprese in quanto non introduce alcun onere o adempimento a carico delle imprese né interferisce in alcun modo con l'attività d'impresa. Esso incide infatti esclusivamente sui diritti e sulle garanzie dei cittadini stranieri che presentano domanda di protezione internazionale.

**C) L'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione;**

L'intervento non introduce nuovi oneri informativi a carico di cittadini e imprese né a carico dei cittadini stranieri diretti destinatari del provvedimento. Il provvedimento non ha introdotto né eliminato alcun onere di raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazione e documenti alla pubblica amministrazione. Non sono introdotti requisiti, standard, obblighi e oneri né sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive UE oggetto di recepimento. L'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del decreto coincide con quello delle direttive UE.

Rispetto alla richiesta di riconoscimento della protezione internazionale e a quella di accesso alle misure di accoglienza nulla cambia, rispetto alla legislazione vigente, per i cittadini stranieri per i quali non è introdotto alcun onere ulteriore di allegazione o altro.

Ai fini dell'accesso alle misure di accoglienza infatti è richiesta unicamente la condizione che il richiedente non disponga di mezzi sufficienti al proprio sostentamento, come già previsto dalla legislazione vigente ed in conformità alle disposizioni della direttiva europea.

Sotto il profilo dell'accesso alla protezione e quindi del procedimento per il suo riconoscimento, il provvedimento rafforza le garanzie a tutela dei cittadini stranieri che hanno diritto a tale riconoscimento ad esempio: con l'attivazione di un servizio di informazione gratuito per i richiedenti asilo anche in fase di esame amministrativo delle domande, con la possibilità di far annotare le proprie

osservazioni in calce al verbale del colloquio che si svolge innanzi alla Commissione territoriale competente all'esame, con la possibilità di far valere le proprie ragioni prima della dichiarazione di inammissibilità della domanda di protezione attraverso l'introduzione di un esame preliminare della domanda inammissibile. In sostanza le nuove disposizioni concorrono significativamente ad eliminare ogni possibile ostacolo al riconoscimento della protezione che possa derivare dalle difficoltà che possono incontrare i cittadini stranieri nel prospettare le proprie ragioni e nel comprendere le modalità per farle valere.

**D) Le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).**

L'attuazione dell'intervento normativo non richiede nuove risorse amministrative e gestionali poichè si colloca all'interno di procedimenti e attività (procedimento per l'esame delle domande di protezione e attività di accoglienza dei richiedenti) già previsti dalle norme vigenti. Sotto il profilo finanziario, non richiede risorse aggiuntive: all'attuazione del provvedimento si provvede con le risorse del Ministero dell'interno già stanziare a legislazione vigente.

Sugli effetti dell'intervento regolatorio incide naturalmente la variabilità e l'imprevedibilità del volume dei flussi migratori come evidenziato dai dati di cui alla lettera A.

## **SEZIONE 6 – L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese**

Il provvedimento non incide sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

## **SEZIONE 7 – Le modalità attuative dell'intervento di regolamentazione**

### **A) I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio.**

Responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio sono il Ministero dell'interno, nelle sue articolazioni centrali (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione) e periferiche (prefetture, questure, uffici di polizia di frontiera)

nonché le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e la Commissione nazionale per l'asilo

**B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previste dall'ordinamento)**

La pubblicità e l'informazione dell'intervento saranno assicurate attraverso la diffusione di apposite circolari operative. Come di consueto, il provvedimento sarà pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'interno, al fine di garantire la più ampia divulgazione delle disposizioni introdotte.

L'informazione dei cittadini stranieri è assicurata attraverso l'opuscolo informativo, redatto a cura della Commissione nazionale per l'asilo e consegnato ai richiedenti asilo. Le informazioni occorrenti ai cittadini stranieri sono peraltro già assicurate all'interno delle strutture di accoglienza: tale attività di informazione sarà ulteriormente implementata, con l'entrata in vigore del presente decreto, attraverso il ricorso a convenzioni con l'UNHCR e con gli enti di tutela dei titolari di protezione internazionale finalizzate proprio a fornire ai richiedenti asilo un servizio di informazione gratuita.

**C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio**

Il monitoraggio dell'attuazione dell'intervento regolatorio sarà effettuato attraverso il monitoraggio periodico delle condizioni di accoglienza, per verificare il rispetto degli standard di accoglienza fissati e la qualità dei servizi erogati nei centri. Tale monitoraggio sarà svolto dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, che si avvarrà, a tal fine, non solo delle prefetture ma anche, ove necessario, di professionalità esterne.

Peraltro, proprio al fine di rafforzare l'attività di controllo, il citato Dipartimento ha già ampliato il progetto di collaborazione per il miglioramento delle forme di assistenza ai migranti, già avviato con UNHCR, OIM e Croce Rossa Italiana – Progetto *Praesidium*, finanziato con fondi europei, estendendolo al monitoraggio sugli standard di accoglienza nei centri

Degli esiti di tale attività sarà dato atto nella relazione che ogni anno il Ministro dell'interno presenta alle Camere sul funzionamento del sistema di accoglienza, introdotta dal recente decreto-legge n. 119/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 146/2014.

L'attività di monitoraggio si rivolgerà anche alla valutazione della effettività delle misure preordinate a garantire l'accesso dei richiedenti alla procedura e a velocizzare i tempi di esame delle domande. A tal fine il monitoraggio sull'andamento delle richieste e sull'evoluzione del fenomeno a livello nazionale,

anche con il rilevamento dei tempi medi di esame, sarà svolto dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo.

L'attuazione delle nuove norme sarà oggetto di confronto tra i componenti del Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno alle cui riunioni prendono parte rappresentanti delle varie Amministrazioni interessate, delle Regioni e dei Comuni, oltre che dell'UNHCR e della Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Dall'attività del Tavolo, finalizzata anche alla predisposizione di linee di indirizzo, potranno ricavarsi dunque gli elementi utili al monitoraggio dell'attuazione e dell'efficacia dell'intervento regolatorio.

#### **D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio**

La necessità di interventi correttivi sarà valutata in base agli esiti delle verifiche e dell'attività di monitoraggio sopra descritta, oltre che eventualmente in conseguenza di successive modifiche del quadro di riferimento comunitario.

Il provvedimento non contiene meccanismi automatici di revisione, tuttavia l'articolo 31 della legge n. 234/2012 (*norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*) prevede la facoltà di adottare disposizioni integrative e correttive del presente decreto entro ventiquattro mesi dalla sua entrata in vigore.

#### **E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR**

A cura del Ministero dell'interno sarà elaborata la prescritta verifica di impatto della regolamentazione a cadenza biennale, che prenderà in esame i benefici che il provvedimento si propone di perseguire.

La verifica sarà effettuata sulla base degli esiti dell'attività di monitoraggio di cui alla lettera C) e degli indicatori di cui alla sezione 1), lettera C), ossia rispetto dei livelli standard di accoglienza, dati sulla distribuzione regionale dei richiedenti asilo nel territorio, tempi medi di accoglienza, dati sui minori non accompagnati accolti nelle strutture di prima accoglienza e nei servizi specificamente destinati ai minori predisposti dagli enti locali; tempi medi di esame delle domande di protezione da parte delle Commissioni territoriali competenti; tempi medi di esame del ricorso giurisdizionale; riduzione percentuale del contenzioso.

A seguito dell'analisi dei risultati ottenuti si effettuerà la valutazione della eventuale necessità di interventi correttivi.

### **SEZIONE 8 – Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea**

Il decreto non prevede livelli di regolazione superiori a quelli minimi previsti dalle direttive da recepire, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lett. c) della Legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea).

Il provvedimento non introduce infatti obblighi e oneri non previsti dalle direttive Ue oggetto di recepimento né estende l'ambito applicativo delle medesime direttive, che è circoscritto alle modalità di accoglienza dei cittadini stranieri richiedenti asilo e alla disciplina del procedimento per l'esame della domanda di protezione.

Non si richiede altro per i cittadini stranieri diretti destinatari del provvedimento che la presentazione della relativa domanda sia per l'accesso alle misure di accoglienza che per l'avvio della procedura di esame che accerta la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della protezione.

In particolare, le disposizioni relative ai servizi di accoglienza subordinano l'accesso a tali servizi esclusivamente alla valutazione della insufficienza dei mezzi di sussistenza effettuata dalla prefettura, come previsto dalla direttiva europea 2013-33, e le disposizioni relative al procedimento per l'esame della domanda danno attuazione a norme cogenti della direttiva 2013-32 che vanno nel rafforzamento delle garanzie procedurali.