

Proposta di**PARERE SULLO SCHEMA DI****DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI INTEGRATIVE E CORRETTIVE DEL DECRETO LEGISLATIVO 18 AGOSTO 2015, N. 142, DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2013/33/UE RECANTE NORME RELATIVE ALL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI PROTEZIONE INTERNAZIONALE NONCHÉ DELLA DIRETTIVA 2013/32/UE RECANTE PROCEDURE COMUNI AI FINI DEL RICONOSCIMENTO E DELLA REVOCA DELLO STATUS DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE**

Trasmesso dal Governo il 29 settembre 2017

La Commissione

Premesso che

la legge 7 ottobre 2014, n. 154, recante 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, delegò il Governo a recepire la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti la protezione internazionale (rifusione) e 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), comprese nell'elenco di cui all'allegato B della medesima legge. Tale delega fu esercitata con l'emanazione del d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142;

la stessa legge prevede all'art. 1, comma 1 che la delega legislativa è esercitata secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli artt. 31 e 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la quale prevede anche un'ulteriore delega legislativa al Governo, quella ad emanare decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo emanato sulla base della prima delega legislativa alla luce dei medesimi criteri e principi direttivi che consistono principalmente nelle disposizioni delle due direttive.

Considerato che pertanto per effetto della delega legislativa e dell'art. 117, comma 1 Cost. il contenuto del decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del d. lgs. n. 142/2015 deve limitarsi ai seguenti oggetti:

- 1) Correggere e integrare l'attuazione nazionale delle due direttive, dando ad esse un'attuazione diversa rispetto a quella originaria o colmando eventuali lacune nell'effettivo recepimento delle due direttive e/o esercitando facoltà date agli Stati dalle direttive stesse che in precedenza non erano state esercitate dall'Italia;
- 2) Attuare eventuali interpretazioni vincolanti contenute nelle sentenze pronunciate dalla CGUE o dalla Corte europea per i diritti dell'uomo;
- 3) Correggere eventuali norme nazionali che attuano le due direttive, ma che si sono rivelate di dubbia legittimità costituzionale, internazionale ed europea;
- 4) Prevedere norme che prevengano e contrastino ogni tipo di prassi che direttamente o indirettamente violi o eluda gli obblighi derivanti dalle norme cogenti delle due direttive.

Rilevato che lo schema del decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri prevede disposizioni integrative e correttive che riguardano soltanto le norme che regolano

la composizione delle Commissioni territoriali per la protezione internazionale e la condizione dei richiedenti asilo minori stranieri non accompagnati;

Considerata conforme al superiore interesse del minore la scelta fatta nello schema del decreto legislativo di attribuire la competenza quasi esclusiva sulla loro tutela e sulla questione dell'accertamento dell'età ai Tribunali per i minorenni;

Considerata in senso favorevole ad un miglioramento della qualità e della velocità delle decisioni delle Commissioni territoriali per la protezione internazionale la scelta fatta nello schema del decreto legislativo di sostituire i componenti meno professionali e stabili di tali commissioni (quelli indicati dall'amministrazione della pubblica sicurezza e quello nominato dagli enti locali) con funzionari amministrativi qualificati e appositamente selezionati e che vi dedicheranno in modo stabile e sempre soggetti a costante aggiornamento;

Considerato che l'art. 2, comma 4 dello schema di decreto legislativo comporta l'attribuzione della competenza per i ricorsi presentati dai minori stranieri non accompagnati (MSNA) contro le decisioni delle Commissioni territoriali (in particolari di diniego della protezione internazionale) alle Sezioni specializzate del tribunale in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, il che appare in controtendenza con le ultime disposizioni normative approvate dal legislatore (dal D.lgs. 142/2015 alla L. 47/2017) e con il restante testo e poiché il contraddittorio previsto dal rito applicato ai procedimenti di competenza delle Sezioni specializzate è soltanto cartolare, e indipendentemente dal fatto che tale rito venga o meno espressamente escluso per i ricorsi presentati dai MSNA, tale attribuzione fa venir meno il diritto all'ascolto del minore, in violazione dell'art. 12, par. 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, che prevede che ogni minore deve avere la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante e che pertanto il testo di tale nuova disposizione dello schema di decreto legislativo deve essere riformulata per evitare la violazione del predetto obbligo internazionale che vincola il legislatore nazionale anche ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost.

Rilevato che lo schema del decreto legislativo omette di prevedere molte altre disposizioni integrative e correttive che sarebbero invece indispensabili a proposito di numerosi aspetti problematici e importanti delle norme vigenti che hanno attuato le due direttive (il d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e il d. lgs. 28 gennaio 2008 n. 25), più volte modificate, anche per effetto del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni con legge 13 aprile 2017, n. 46 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale) e della legge 7 aprile 2017, n. 47 (Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori non accompagnati);

Rilevato in particolare che nessuna norma correttiva è prevista nello schema di decreto legislativo al fine di

a) fare cessare la prassi del sostanziale capovolgimento delle norme della direttiva UE sull'accoglienza con riguardo al sistema ordinario di accoglienza territoriale (i centri afferenti SPRAR, che dovrebbero essere i centri ordinari e invece non superano il 30% dei posti complessivi) rispetto ai centri straordinari di accoglienza, che hanno minori standard qualitativi e che invece che eccezionali e temporanei per eventi imprevedibili, come prevede la direttiva, sono di fatto circa il 70% dei posti del sistema di accoglienza;

b) disciplinare il diritto di informazione dei richiedenti asilo al momento degli sbarchi dei migranti ed ai valichi di frontiera, nonostante l'orientamento consolidato della Cassazione su tale diritto e nonostante gli esiti modesti del sistema della ricollocazione;

c) disciplinare ulteriormente le attività degli hotspot/punti di crisi;

d) disciplinare con maggiore chiarezza il trattenimento del richiedente asilo ed i relativi presupposti;

e) disciplinare meglio gli standard minimi di accoglienza dei centri di accoglienza straordinari (CAS), nonostante il piano nazionale integrazione recentemente approvato dal Ministero dell'Interno affermi di volere sempre più implementare lo SPRAR e, nelle more, avvicinare gli standard dei CAS a quelli dei centri SPRAR;

f) disciplinare meglio lo stesso SPRAR, non tanto in termini di condizioni di accoglienza, quanto di struttura, ciò che potrebbe ridurre i centri SPRAR ad una misura residuale per titolari di protezione;

g) tutelare in modo più specifico ed efficace le persone con particolari vulnerabilità e, in particolare, le vittime di tratta;

h) aprire ulteriori spazi oggi preclusi al mondo del lavoro delle persone straniere, né per agevolare l'assunzione dei richiedenti o, almeno, dei titolari di protezione, mentre le norme vigenti e il piano nazionale sull'integrazione continuano a dare importanza eccessiva alle prestazioni di volontariato dei richiedenti asilo;

i) disciplinare meglio il sistema sanzionatorio che incide sulla accoglienza, al fine di implementare i principi di proporzionalità e gradualità che le norme europee chiaramente prevedono e che invece non sono previste nelle norme nazionali.

Ritenuto inoltre indispensabile integrare e correggere l'attuale disciplina legislativa per dare finalmente piena attuazione alle due direttive europee del 2013, mediante norme che in modo analitico, sistemico ed armonico intervengano su tutti gli aspetti già disciplinati con il decreto legislativo n. 142/2015 che aveva attuato le due direttive e in particolare sui 5 punti la cui immediata riforma è considerata urgente:

1) il diritto di informazione deve essere garantito a tutti i potenziali richiedenti asilo affinché tutti possano effettivamente esercitare il diritto di richiedere protezione internazionale, facendo cessare le prassi amministrative che selezionano arbitrariamente tra gli stranieri chi può accedere alla procedura della protezione internazionale;

2) il trattenimento dei richiedenti asilo non può avere una durata superiore a quella prevista per gli altri stranieri in attesa di esecuzione del respingimento o dell'espulsione disposti per ingresso o soggiorno irregolare (cioè per i migranti economici non autorizzati), deve comunque essere una misura eccezionale e in ogni momento revocabile ad opera del magistrato che giudica della richiesta di asilo;

3) i minori privi di riferimenti genitoriali devono essere accolti in strutture adeguate sulla base di un colloquio individuale e senza discriminazioni di trattamento rispetto ai minori italiani e in particolare deve essere abrogato il comma 3-bis dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 che ha istituito una forma di accoglienza straordinaria e discriminatoria dei minori stranieri non accompagnati;

4) Il sistema di centri di accoglienza straordinari (CAS), governato dalle Prefetture, deve essere al più presto ridotto a favore di quello ordinario delle strutture di accoglienza afferente al Sistema nazionale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), ma in ogni caso al richiedente asilo ospite in queste strutture straordinarie devono essere riconosciuti con norma legislativa i medesimi servizi attualmente garantiti nel sistema di accoglienza ordinaria;

5) Le procedure accelerate di esame delle domande di asilo e la dichiarazione di manifesta infondatezza della domanda costituiscono ipotesi eccezionali di contrazione dei diritti del richiedente asilo, per le quali devono essere più rigidamente circoscritti i requisiti per la loro applicabilità e ampliate le conseguenti garanzie per il richiedente asilo.

Ritenuto che per i motivi appena citati e per molti altri motivi le norme nazionali vigenti hanno manifestato nella loro applicazione pratica numerosi dubbi, controversie e problematiche sia a causa

di violazioni o lacune che non attuano pienamente le disposizioni di queste direttive UE o di altre norme UE ovvero le norme costituzionali e internazionali sia a causa di disposizioni il cui contenuto è apparso poco chiaro o poco efficace nell'attuazione delle due direttive;

Ritenuto pertanto che per modificare o sostituire o sopprimere tali disposizioni nazionali che producono tali dubbi, controversie e problematiche pratiche e per prevenire eventuali procedure di infrazione o giudizi di legittimità costituzionale sia indispensabile che (anche in ragione dell'imminenza del termine per l'esercizio della delega legislativa) il testo definitivo del decreto legislativo introduca in quei medesimi testi normativi molte altre disposizioni integrative e correttive che assicurino la piena ed effettiva attuazione in Italia delle due direttive;

Esprime

PARERE FAVOREVOLE

sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale, trasmesso dal Governo il 29 settembre 2017

con le seguenti condizioni

1) Al fine di rispettare, ai sensi dell'art. 117, comma 1 Cost. l'obbligo internazionale derivante dall'art. 12, par. 2 della Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, che prevede che ogni minore deve avere la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante, all'art. 2, comma 4 dello schema di decreto legislativo alla fine delle parole aggiunte all'articolo 19-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46 sia inserito il seguente periodo:

“In ogni caso il tribunale deve sempre disporre l'udienza per l'ascolto del ricorrente che abbia presentato la domanda durante la minore età ovvero, qualora il minore abbia meno di dodici anni o sia impossibilitato, del suo tutore.”

2) Al fine di prevenire procedure di infrazione e giudizi di legittimità costituzionale a causa della violazione o elusione di norme costituzionali, internazionali e dell'Unione europea, siano inserite nel testo definitivo del decreto legislativo integrativo e correttivo anche le seguenti ulteriori disposizioni integrative e correttive dei d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e del d. lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, come successivamente modificati e integrati, i quali attuano le due direttive dell'UE, sulla base dei motivi di seguito indicati in corsivo:

1. MODIFICHE ALL'ART. 3 DEL D. LGS. N. 142/2015 (INFORMAZIONE)

Per attuare gli articoli 3, par. 1, e 17, par. 1 della direttiva 2013/33/UE che prevedono che il richiedente ha diritto di accedere al sistema di accoglienza fin dal momento della sua manifestazione di volontà di presentare la domanda di protezione internazionale, le informazioni sull'accesso al sistema di accoglienza gli devono essere fornite non già al momento della ricezione della domanda (concetto non sempre univocamente interpretato nella prassi e che può addirittura rinviare il tutto al momento del deposito formale di una domanda scritta o della sua verbalizzazione), bensì fin dal momento in cui l'ufficio di polizia riceve tale manifestazione di volontà

Nel comma 1 dell'articolo 3 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 le parole "che riceve la domanda" sono sostituite con le parole "al quale è manifestata la volontà di presentare la domanda"

2 MODIFICHE ALL'ART. 4 DEL D. LGS. N. 142/2015 (DOCUMENTAZIONE)

Per dare effettiva e completa attuazione all'art. 6, par. 6 della direttiva 2013/33/UE che vieta agli Stati di esigere documenti inutili o sproporzionati o di imporre altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti garantiti dalla direttiva stessa, occorre modificare l'art. 4 d. lgs. n. 142/2015.

Alla fine del comma 4 dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono aggiunte le seguenti parole:

"In ogni caso l'accesso alle misure di accoglienza, l'effettiva presentazione della domanda e la sua verbalizzazione non possono essere mai ritardate od omesse a causa della raccolta di altre notizie da parte dell'autorità di pubblica sicurezza o a causa dell'effettuazione delle operazioni di identificazione del richiedente o a causa dell'impossibilità del richiedente di indicare al momento della presentazione della domanda un luogo preciso in Italia in cui abbia il proprio effettivo domicilio".

3. MODIFICHE ALL'ART. 5 DEL D. LGS. N. 142/2015 (DOMICILIO):

In primo luogo ai fini della determinazione di diritto del domicilio del richiedente asilo l'art. 5, comma 2 d. lgs. n. 142/2015 indica quale domicilio soltanto l'indirizzo del centro di permanenza in cui lo straniero è trattenuto o l'indirizzo di uno dei centri indicati negli artt. 9, 11 e 14 D.L.gs. n. 142/2015. In tali riferimenti non è incluso anche il centro in cui è ospitato il minore non accompagnate ai sensi dell'art 19. Tale omissione contrasta col superiore interesse del minore e deve perciò essere colmata facendo altresì riferimento al tutore ai fini delle notifiche.

In secondo luogo col comma 4 dell'art. 5 d. lgs. n. 142/2015 l'Italia si avvale della facoltà prevista dall'art. 7, par. 2 della direttiva 2013/33/UE. Tuttavia al fine di rispettare le disposizioni della direttiva e le riserve di legge in materia di stranieri (art. 10, comma 2 Cost.) e in materia di misure limitative della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), occorre espressamente prevedere che il prefetto esercita la facoltà di fissare un luogo di residenza o un'area geografica del richiedente soltanto – come prevede la direttiva - nei casi concreti in cui sussistano motivi di pubblico interesse, di ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda.

Nell'articolo 5 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modificazioni:

1) Nel comma 2 alla fine è aggiunto il seguente periodo:

“ Per i minori non accompagnati ospitati in uno dei centri indicati nell'articolo 19 l'indirizzo del centro costituisce domicilio e dimora abituale ai fini delle medesime notifiche e comunicazioni, che devono essere fatte contestualmente anche al tutore.”

2) Alla fine del comma 4 sono aggiunte le seguenti parole: “Il prefetto può disporre tale prescrizione soltanto nei casi concreti in cui sussistano motivi di pubblico interesse, di ordine pubblico o, ove necessario, per il trattamento rapido e il controllo efficace della domanda”.

4. MODIFICHE ALL'ART. 5-BIS DEL D. LGS. N. 142/2015 (ISCRIZIONI ANAGRAFICHE)

Nella prassi si sono verificati dubbi e difficoltà applicative circa l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo nelle liste della popolazione residente, la quale dà accesso ai diritti sociali previsti per la popolazione residente, anche se nel caso dei richiedenti asilo prevalgono spesso altre norme speciali più favorevoli. In proposito già l'art. 4, comma 3, D. Lgs. n. 142/2015 prevede che la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda costituisce permesso di soggiorno provvisorio e consente dunque l'iscrizione anagrafica, tanto che l'art. 5, comma 3 d. lgs. n. 142/2015 prevede che per il richiedente accolto in uno dei centri o strutture indicate negli artt. 9, 11 e 14 a cui sia stato rilasciato il permesso di soggiorno per richiesta di asilo e la ricevuta della presentazione della domanda costituisce luogo di dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica. Quest'ultima disciplina deve essere completata e precisata, sia estendendo il medesimo principio ai minori non accompagnati accolti in uno dei centri indicati nell'art. 19, prevedendo (come già da tempo prescrivono le circolari del Ministero dell'Interno) che in mancanza di altra documentazione già disponibile l'iscrizione anagrafica avviene con i dati identificativi indicati nel permesso di soggiorno o nella ricevuta del permesso di soggiorno, fatte salve eventuali successive rettifiche o integrazioni.

Alla fine dell'articolo 5-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono aggiunti i seguenti commi:

“3-bis. In mancanza di altra documentazione già disponibile l'iscrizione anagrafica del richiedente e dei suoi familiari conviventi avviene con i dati identificativi indicati nel permesso di soggiorno o nella ricevuta del permesso di soggiorno, fatte salve eventuali successive rettifiche o integrazioni.

3-ter. Il presente articolo si applica anche ai minori non accompagnati ospitati nelle strutture indicate nell'articolo 19.”

5. MODIFICHE ALL'ART. 6 D. LGS. N. 142/2015 (TRATTENIMENTO):

In primo luogo al fine di dare effettiva implementazione alla definizione di rischio di fuga del richiedente quale presupposto del suo trattenimento consentito dall'art. 8, par. 3, lett. b) della direttiva 2013/33/UE, l'art. 6, comma 2, lett. d), d. lgs. n. 142/2015 nella parte in cui tale rischio si riferisce all'inottemperanza dei provvedimenti dell'art. 14 d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, deve essere modificato in modo da riferire tale rischio soltanto a precedenti violazioni dei provvedimenti impartiti allo straniero espulso (e non anche dei provvedimenti impartiti allo straniero respinto, essendo il respingimento incompatibile con l'applicazione delle norme in materia di asilo ai sensi dell'art. 10 d. lgs. n. 286/1998) indicati in tale articolo che possano costituire davvero una manifestazione della volontà dello straniero di volersi sottrarre all'esecuzione di provvedimenti di allontanamento dal territorio dello Stato (sottrazione dalle misure coercitive alternative al trattenimento, inottemperanza senza giustificato motivo all'ordine del Questore di lasciare il territorio dello Stato impartito allo straniero espulso, fuga da un centro di identificazione ed espulsione).

In secondo luogo la disciplina della durata in concreto di ogni provvedimento di trattenimento nei confronti del richiedente asilo prevista nell'art. 6 d. lgs. n. 142/2015 viola la riserva di giurisdizione e la riserva assoluta di legge previste dall'art. 13 Cost., perché non è decisa dal giudice nei casi e nei modi previsti dalla legge come prevede la norma costituzionale, ma è stabilita dalla norma legislativa con modalità incerte che sono però legate caso per caso soltanto alle decisioni di un'autorità amministrativa (la commissione territoriale) circa l'esame di ogni domanda di protezione internazionale. L'art. 6, comma 6 d. lgs. n. 142/2015 collega infatti la durata del trattenimento del richiedente asilo alle scansioni temporali della procedura accelerata di esame della sua domanda previste nell'art. 28-bis, comma 3 d. lgs. 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dallo stesso decreto legislativo. Ciò rende oggettivamente abnorme la modulazione del termine massimo della durata del periodo di trattenimento del richiedente asilo, che dopo l'iniziale termine di 7+2 giorni è di volta in volta prorogabile, dapprima di ulteriori 2 mesi e poi di ulteriori 3 mesi e poi ancora di un ulteriore mese. E' evidente che dunque i termini massimi del provvedimento di trattenimento del richiedente asilo non sono dati alla piena disponibilità del giudice che decide del trattenimento nei limiti di termini tassativamente stabiliti dalla norma legislativa, come esigono la riserva di legge assoluta e la riserva di giurisdizione previste dall'art. 13 Cost. quali presupposti delle restrizioni della libertà personale, ma sono collegati ai tempi e alle proroghe della procedura amministrativa di esame della domanda, che sono decisi caso per caso dalla sola Commissione territoriale anche durante le procedure accelerate; si tratta perciò di una norma incostituzionale per la sostanziale violazione dei requisiti minimi per ogni restrizione della libertà personale previsti dall'art. 13 Cost. Pertanto anche per prevenire ogni tipo di contenzioso di legittimità costituzionale occorre modificare il comma 6 dell'art. 6 d. lgs. n. 142/2015.

In terzo luogo l'art. 6, comma 7 d. lgs. n. 142/2015, come modificato dal d.l. n. 13/2017, consente che il trattenimento sia disposto per tutto il tempo in cui il richiedente è autorizzato a rimanere nel territorio dello Stato in conseguenza del ricorso giurisdizionale, sottraendo in modo irrazionale al giudice del merito (innanzi a cui si impugna il diniego della Commissione Territoriale) il potere di sospendere il trattenimento. Tale norma appare un indiretto disincentivo ad esercitare il diritto alla difesa previsto dall'art. 24 Cost. e contrasta con l'effettivo ricorso alla difesa del richiedente asilo garantito dalla direttiva UE. Pertanto anche per prevenire ogni tipo di contenzioso di legittimità costituzionale occorre modificare il comma 7 dell'art. 6 d. lgs. n. 142/2015.

In quarto luogo la durata massima complessiva del trattenimento del richiedente asilo (12 mesi) prevista nell'art. 6 d. lgs. n. 142/2015 è molto più lunga rispetto alla durata massima complessiva dei trattenimenti degli stranieri espulsi, la quale dal 2014 è stabilita dall'art. 14 d. lgs. n. 286/1998

in 90 giorni, a cui poi il d.l. n. 13/2017 ha aggiunto ulteriori 15 giorni. Tale estensione abnorme suscita gravi dubbi di legittimità costituzionale. In particolare gravi dubbi di legittimità costituzionale suscita la sproporzione tra la durata di un anno del trattenimento nelle altre situazioni di trattenimento del richiedente asilo indicate nella lett. d) del comma 2 e nel comma 3 nei confronti di destinatari di un provvedimento amministrativo di espulsione motivato soltanto per ingresso o soggiorno irregolari, in presenza dei quali allo straniero che non abbia presentato domanda di protezione internazionale, né ricorso giurisdizionale contro il relativo esito negativo il periodo complessivo del trattenimento ai sensi dell'art. 14 d. lgs. n. 286/1998 non può superare i tre mesi. La sproporzione appare manifestamente irragionevole, perché il trattenimento è disposto o prorogato per una durata molto maggiore in particolare nei confronti di quegli espulsi che abbiano manifestato la volontà di esercitare il diritto di asilo garantito dall'art. 10, comma 3 Cost. nonché nei confronti del richiedente asilo che abbia anche presentato ricorso giurisdizionale contro il diniego del riconoscimento della protezione internazionale, nel qual caso la proroga del trattenimento è disposta soltanto perché la persona ha esercitato il diritto alla difesa contro un provvedimento amministrativo, diritto che è garantito dall'art. 24 Cost. e dall'art. 46 della direttiva 2013/32/UE, il che comporta un effetto di disincentivazione dell'effettivo esercizio di tale diritto. Pertanto anche per prevenire ogni tipo di contenzioso di legittimità costituzionale occorre modificare il comma 8 dell'art. 6 d. lgs. n. 142/2015 prevedendo che i richiedenti asilo, nei casi tassativamente previsti dalla legge, possano essere trattenuti per un periodo complessivo identico a quello previsto per il trattenimento degli altri espulsi. Per evitare irragionevoli discriminazioni occorre altresì prevedere che anche tali stranieri siano accoglibili nel sistema di accoglienza territoriale una volta cessato il trattenimento.

In quinto luogo poiché nella direttiva il trattenimento del richiedente asilo deve essere configurato soltanto come un caso limite i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 6 devono essere applicati in modo conforme all'art. 8, parr. 2 e 4 della direttiva 2013/33/UE, e perciò si deve espressamente prevedere una modifica al comma 9 dell'articolo 6

Nell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modifiche:

1) Alla fine del comma 2, lett. d) sono aggiunte le seguenti parole “con riferimento alle violazioni indicate nei commi 1-bis, 5 ter e 7 di tale articolo commesse dallo straniero espulso”.

2) Alla fine del comma 6 sono aggiunte le seguenti parole:

“In ogni caso, la durata esatta di ogni periodo di trattenimento, nei limiti previsti dalle norme vigenti, è comunque stabilita dal giudice nella sua ordinanza che dispone la convalida”.

3) Nel comma 7 le parole “fino all'adozione del provvedimento di cui al comma 4 del medesimo articolo 35-bis, nonché per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto” sono sostituite con le seguenti:

“fino all'adozione di sospensione del provvedimento impugnato disposto ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 35-bis”.

4) Il comma 8 è sostituito dal seguente:

“Ai fini di cui al comma 7, il questore chiede la proroga del trattenimento in corso per periodi ulteriori non superiori a trenta giorni di volta in volta prorogabili da parte del tribunale, finché”

permangono le condizioni di cui al comma 7. In ogni caso, la durata massima del trattenimento ai sensi dei commi 5 e 7 non può superare complessivamente centocinque giorni. Allorché il trattenimento cessa o il giudice sospenda l'efficacia della decisione impugnata, il richiedente asilo riceve il permesso di soggiorno per richiesta di asilo ed è accolto in un centro del sistema di accoglienza territoriale di cui all'articolo 14 o, in mancanza, in uno dei centri di cui all'articolo 11”.

5) Alla fine del comma 9 è aggiunto il seguente periodo:

“in ogni caso il trattenimento del richiedente può essere disposto o prorogato soltanto se nel caso concreto non sia applicabile nessuna tra le misure alternative al trattenimento indicate nell'art. 14, comma 1-bis del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”

6. MODIFICHE ALL'ART. 7 D. LGS. N. 142/2015 (CONDIZIONI DI TRATTENIMENTO)

In primo luogo occorre dare esatta e completa attuazione all'art. 11, par. 4 della direttiva 2013/33/UE ed evitare in modo sistematico quelle frequenti situazioni di promiscuità che comportino violazioni del divieto di trattamenti degradanti previsto dall'art. 3 CEDU e lesioni sproporzionate al diritto alla vita privata e familiare garantito dall'art. 8 CEDU, rilevate e condannate nell'attuale sistema italiano di accoglienza dei richiedenti asilo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, Tarakhel c. Suisse del 4 novembre 2014.

In secondo luogo occorre prevedere che gli eventuali dinieghi di accesso al centro di permanenza temporanea in cui è trattenuto il richiedente asilo devono essere disposti con atto scritto e motivato al fine di consentirne l'eventuale impugnazione.

In terzo luogo la riserva di legge in materia di stranieri e di diritto di asilo e in materia di libertà personale (artt. 10, commi 2 e 3, e 13 Cost.) esigono di meglio individuare espressamente con norma di rango legislativo quali sono le persone le cui condizioni del richiedente asilo impediscono il trattenimento, facendo riferimento sia alle persone portatrici di esigenze particolari indicate nell'art. 17, sia alle ipotesi indicate nelle disposizioni penali e processuali che impediscono l'esecuzione delle pene detentive per motivi di salute.

Nell'articolo 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modifiche:

1) Alla fine del comma 1 la proposizione “ove possibile è preservata l'unità del nucleo familiare” è sostituita con la seguente proposizione: “Alle famiglie trattenute deve essere comunque fornita una sistemazione separata che ne tuteli l'unità e l'intimità.”

2) Alla fine del comma 3 è aggiunto il seguente periodo:

“Il diniego deve essere comunicato con atto scritto e specificamente motivato in relazione alle circostanze del singolo caso e alla situazione del richiedente”.

3) Alla fine del comma 5 è aggiunto il seguente periodo:

“In ogni caso non possono essere trattenute le persone portatrici di esigenze particolari indicate nell'articolo 17 e quelle che si trovano nelle medesime condizioni di salute indicate nell'articolo 146 del codice penale e nell'articolo 286-bis del codice di procedura penale”

7. MODIFICHE ALL'ART. 8 D. LGS. N. 142/2015 (SISTEMA DI ACCOGLIENZA)

Nell'articolo 8 che delinea in generale il sistema di accoglienza occorre introdurre precise garanzie volte ad implementare i diritti del richiedente asilo previsti dalle norme internazionali ed europee.

1) Le attività di soccorso di migranti ritrovati o che entrino nel territorio dello Stato in situazione di soggiorno irregolare devono comunque comprendere una completa informazione in lingua comprensibile a chiunque della facoltà di manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, e dei suoi diritti, come prevede l'art. 8 della direttiva 2013/32/UE e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò vale in generale per qualsiasi straniero potenzialmente interessato a richiedere protezione internazionale. L'informazione deve essere accurata, fatta attraverso un mediatore culturale, in lingua comprensibile e solo dopo che il richiedente ha ricevuto un primo aiuto e sia stato posto in condizioni di poter in modo sereno ricevere le informazioni medesime. L'attività informativa è compito dello Stato. Può essere fornita da soggetti terzi di provata competenza nel settore della protezione internazionale in convenzione con lo Stato, senza che tuttavia a questi soggetti possa essere contestualmente affidate attività di monitoraggio/garanzia nello stesso centro o in altri centri di eguale natura.

2) In mancanza di tale informazione ogni eventuale provvedimento di respingimento o di espulsione deve intendersi nullo (Cass., sez. VI, ord. 25.3.2015, n. 5926).

3) Le operazioni di identificazione sono effettuate da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza nelle ipotesi, nei modi, nei limiti e nei termini previsti dalla legge per la generalità dei cittadini e dal Regolamento n. 603/2013 che istituisce EURODAC.

4) Poiché l'art. 8 par. 2 della direttiva 2013/32/UE prevede che le organizzazioni e le persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti abbiano effettivo accesso ai richiedenti presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne occorre prevedere espressamente tale accesso e garantire un accesso effettivo alle strutture di accoglienza o di trattenimento ad enti indipendenti che possano monitorare l'effettivo rispetto del diritto all'informazione di cui al comma 2 ter dell'art. 8. Tali organizzazioni dovranno poter avere accesso a tutti i luoghi in cui sono presenti o transitano gli stranieri. L'accesso ai centri e alle singole parti di questi non può essere sottoposto a previa autorizzazione. Tali organizzazioni in occasione dei loro accessi possono altresì fornire informazioni direttamente ai richiedenti asilo. Tali organizzazioni non possono svolgere in convenzione con la Pubblica Amministrazione, sul territorio italiano, le attività di cui al comma 2 ter dell'art. 8 ovvero altre attività in convenzione con pubblica Amministrazione nei centri di primo soccorso di cui all'art. 8 comma 2 o di prima accoglienza di cui all'art. 9 o nei centri di permanenza temporanea di cui all'art. 14 D. lgs. n. 286/1998

5) Lo straniero che abbia manifestato volontà di presentare domanda di protezione internazionale e che sia cittadino di Stati che sono ammessi dalle norme dell'Unione europea alla ricollocazione in altri Stati dell'Unione europea deve essere tempestivamente informato, deve esprimere le sue preferenze e informare sull'eventuale presenza di familiari in altri Stati dell'UE e fino al momento del trasferimento è ospitato in centri di accoglienza. Infatti gli artt. 5 e 6 della Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015 e della Decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio del 22 settembre 2015 che istituiscono misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia prevedono che dopo l'identificazione le procedure per la ricollocazione si concludano entro 60 giorni durante i quali il richiedente asilo usufruisce comunque delle misure di accoglienza, e in ogni caso ai fini della ricollocazione in altro Stato si privilegia il superiore interesse del minore e l'esigenza di mantenere unite le famiglie e si deve garantire che il richiedente asilo sia informato nella sua lingua della possibilità della ricollocazione in altro Stato.

6) Al fine di ottemperare ai requisiti generali dell'accoglienza previsti dall'art. 18 par. 1 lettera b) della direttiva 2013/33/UE, occorre prevedere che i centri di soccorso e di prima assistenza e i centri governativi di prima accoglienza siano destinati soprattutto alle esigenze di prima

accoglienza e di identificazione nel caso di afflussi massicci e che i richiedenti debbano essere in ogni caso trasferiti nel minor tempo possibile nelle strutture dell'accoglienza territoriale di cui all'art. 14, o, in caso di indisponibilità di posti, presso le strutture straordinarie di cui all'art. 11.

7) Si sono registrate criticità in merito all'applicazione dell'art. 8, comma 2, d. lgs. n. 25/2008 per il riferimento ai centri di soccorso e prima accoglienza istituiti dal decreto legge 30.10.1995 n. 51 convertito in legge 29.12.95 n. 573. Tale legge infatti si riferiva ad una emergenza circoscritta in termini geografici e temporali e dava la più ampia discrezionalità al Governo nella disciplina di tali centri, in contrasto con la riserva di legge in materia di stranieri prevista dall'art. 10, comma 2 Cost. Perciò risulta necessaria una norma di rango legislativo che indichi i termini massimi di accoglienza, i minimi standard di accoglienza e una modalità legittima di istituzione dei centri medesimi.

Nell'articolo 8 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono inserite le seguenti modifiche:

1) Il comma 2 è sostituito dal seguente:

“2. Le funzioni di soccorso e prima assistenza nonché di identificazione devono avvenire in strutture a tal fine destinate e appositamente istituite con decreto del Ministro dell'interno. La durata massima dell'accoglienza in tali centri non può comunque superare i sette giorni e devono in ogni caso essere rispettate le modalità di accoglienza di cui all'articolo 10 comma 1.”

3) Dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti commi:

“2-bis. Le operazioni di primo soccorso, che si svolgono nei centri di primo soccorso e accoglienza o nelle unità navali che prendono a bordo persone alla deriva o in difficoltà in mare comprendono l'assistenza medica che si rende necessaria, l'accertamento di situazioni di bisogni particolari, la fornitura di vitto e alloggio e di vestiti e gli accertamenti sanitari generali, l'assistenza di un mediatore linguistico-culturale per i primi contatti e per l'illustrazione delle operazioni di soccorso. Allorché il soccorso avvenga in mare tali prestazioni sono erogate nei limiti previsti dalle norme del diritto internazionale del mare, delle norme dell'Unione europea, delle linee guida sul soccorso in mare di migranti e rifugiati elaborate dall'UNHCR insieme con l'Organizzazione internazionale del mare e nei limiti del personale, dei servizi e dei materiali effettivamente disponibili a bordo delle imbarcazioni che effettuano il salvataggio. La persona soccorsa e i suoi familiari che si trovino con essa hanno diritto al riposo immediato, al rifocillamento e ad indossare nuovi indumenti ripuliti e sono sottoposte alle immediate verifiche sanitarie, salvo che si riveli la necessità di interventi ospedalieri o ambulatoriali. La persona soccorsa e i suoi familiari una volta giunti sulla terraferma sono ospitati nell'ambito di un centro di primo soccorso e accoglienza o di un centro governativo di prima accoglienza o, in mancanza in una delle strutture attivate ai sensi dell'articolo 11, fatte salve le norme a tutela dei minori non accompagnati. Ogni straniero soccorso in mare o nelle vicinanze dei valichi di frontiera è ospitato insieme con i suoi familiari nell'ambito di un centro di accoglienza durante tutte le operazioni di soccorso, di identificazione e lo svolgimento del colloquio, fatte salve le norme a tutela dei minori non accompagnati, delle persone più vulnerabili o vittime di violenza o di tratta delle persone. Lo straniero soccorso e bisognoso di cure mediche deve essere prioritariamente avviato alle strutture sanitarie pubbliche o convenzionate e riceve da esse le cure necessarie ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 fino all'esito dell'evento morboso prima di svolgere l'identificazione e il colloquio previsto dal presente articolo.

2-ter. Ogni persona che è ospitata in un centro di primo soccorso e accoglienza o in un centro governativo di prima accoglienza o, in mancanza in una delle strutture attivate ai sensi dell'articolo 11, o che si presenta ai valichi di frontiera sprovvista dei requisiti per l'ingresso ovvero che si trovi in uno dei punti di crisi allestiti ai sensi dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 deve svolgere, prima che la persona abbia manifestato la volontà di presentare una domanda di protezione internazionale, un colloquio individuale, mediante l'ausilio di mediatori linguistico-culturali, che prenda in effettiva considerazione la situazione complessiva della persona e in tale colloquio deve essere fornita ad ogni persona, una completa informazione, in lingua comprensibile all'interessato, della facoltà di presentare domanda di protezione internazionale e della successiva procedura, dei suoi diritti e dei suoi doveri in caso di presentazione della domanda, degli effetti della mancata presentazione della domanda di protezione internazionale e della facoltà dell'interessato di presentare la domanda in qualsiasi momento successivo e l'illustrazione delle successive procedure concernenti i rilievi fotodattiloscopici e che si svolgeranno nel centro o in Questura e della successiva verbalizzazione della domanda di protezione internazionale da parte della Questura stessa e delle possibilità di ottenere il rilascio di un titolo di soggiorno alla luce della sua condizione giuridica e delle misure previste dalle norme vigenti a tutela delle vittime di reato, di violenze e di sfruttamento, anche lavorativo e sessuale. Il colloquio individuale deve essere effettuato prima dell'adozione di qualsivoglia provvedimento amministrativo e dopo la fornitura dell'assistenza di cui al comma *2-bis*, deve prendere in effettiva considerazione il complesso della condizione della persona e mira a definire la situazione personale, familiare, sociale e sanitaria in cui si trova lo straniero in Italia, inclusi gli eventuali atti di violenza o di sfruttamento subiti, a raccogliere tutti gli elementi utili ad accertarne l'identità e la nazionalità, a reperire i suoi documenti di viaggio e i suoi effettivi mezzi di sostentamento, gli eventuali rapporti di lavoro svolti in Italia, anche in modo irregolare, e i suoi legami familiari e sociali nel Paese di origine. E' nullo ogni provvedimento di respingimento e ogni provvedimento amministrativo di espulsione adottato per motivi connessi all'ingresso o al soggiorno irregolare in mancanza dello svolgimento del colloquio individuale e della fornitura di questa informazione in lingua comprensibile. L'obbligo del colloquio personale è a carico degli ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ma può essere adempiuto da soggetti terzi di comprovata competenza nel settore della protezione internazionale in convenzione con lo Stato e che non svolgano attività di monitoraggio o di garanzia nell'ambito del medesimo centro o struttura o in altri centri di eguale natura. Gli stessi diritti e le medesime garanzie sono riconosciuti al cittadino straniero che si presenta spontaneamente, anche in situazione di soggiorno irregolare, presso gli uffici di polizia per manifestare la sua volontà di presentare domanda di protezione internazionale. In ogni caso il colloquio si svolge con l'ausilio di un mediatore linguistico-culturale qualora lo straniero non comprenda la lingua italiana e ad esso può presenziare, se lo straniero ne dispone, un difensore o un rappresentante di ente o associazione operante in favore degli stranieri. Del colloquio è redatto un verbale contenente le informazioni raccolte, che deve essere immediatamente riletto, integrato e sottoscritto anche dallo straniero e deve essere rilasciato in copia anche allo straniero a conclusione del colloquio stesso.

2-quater. Le operazioni di identificazione sono effettuate da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza che provvedono ai rilievi fotodattiloscopici nelle ipotesi, nei modi, nei limiti e nei termini previsti dalla legge per la generalità dei cittadini, e dal Regolamento n. 603/2013 che istituisce EURODAC, previa breve intervista individuale, con l'assistenza di un mediatore linguistico-culturale che illustra anche i diritti e i doveri indicati nel comma *2-bis* e i diritti dell'interessato di cui all'art. 29 del Regolamento Eurodac e che può rilevare anche la presenza di speciali esigenze di vulnerabilità della persona. Le operazioni di identificazione e di svolgimento del colloquio e di firma del relativo verbale che si svolgano sulla terraferma in un

determinato locale pubblico o privato o nei locali della questura o in un determinato centro, comunque denominato, inclusi i punti di crisi allestiti ai sensi dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, devono durare complessivamente non più di 24 ore dall'ingresso nel centro o nel locale o nei locali della questura.

2 quinquies. Ai rappresentanti dell'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati, al Garante nazionale e regionale dei detenuti e delle persone private della libertà personale e ai rappresentanti di associazione od ente, diversi da quelli dell'ente gestore del centro, di comprovata esperienza pluriennale, che non svolgano in convenzione a titolo oneroso con la Pubblica Amministrazione, sul territorio italiano, le attività di cui al comma 2-ter ovvero altre attività in convenzione con pubblica Amministrazione nei centri di cui al comma 2 o all'articolo 9 o nei centri di permanenza temporanea istituiti ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è sempre consentito l'accesso libero e senza preavviso ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne, ai centri indicati negli articoli 6, 8, 9, 11, 14 e 16, ai punti di crisi allestiti ai sensi dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e ai locali delle Questure e dei posti di polizia di frontiera e a tutti i locali delle forze di polizia in cui lo straniero si trova, al fine di verificare l'effettivo rispetto del diritto all'informazione di cui al comma 2-ter e delle altre garanzie previste dal presente decreto. Entro 120 giorni dalla pubblicazione della presente disposizione, con decreto del Ministro del Ministero dell'Interno in concerto con il ministro della Giustizia è istituito un albo specifico di tali enti, che siano iscritti nel registro delle associazioni e degli enti che operano in favore degli immigrati previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. In occasione dell'accesso, i rappresentanti di tali organizzazioni possono altresì fornire informazioni direttamente ai migranti stranieri o apolidi, incluse quelle concernenti le procedure di presentazione e di esame delle domande e i loro diritti e doveri.

2-sexies. Lo straniero che abbia manifestato in Italia la volontà di presentare domanda di protezione internazionale e che in base alle norme dell'Unione europea può fruire della ricollocazione in un altro Stato membro dell'Unione deve essere identificato e deve essere tempestivamente informato delle procedure di ricollocazione, ha il diritto di esprimere le sue preferenze e deve fornire ogni elemento utile circa l'eventuale presenza di familiari in altri Stati dell'UE, fermi restando il superiore interesse del minore e l'esigenza di mantenere unite le famiglie, nonché ogni elemento concernente i suoi titoli di studio, le qualifiche professionali, le conoscenze linguistiche e le capacità professionali e di lavoro che possono favorire una più rapida ricollocazione in uno Stato di gradimento per l'interessato, ed è ospitato in Italia nel sistema di accoglienza fino al momento del trasferimento nel territorio dell'altro Stato.

2-septies. I centri di soccorso e di prima assistenza e i centri governativi di prima accoglienza sono destinati alle esigenze di soccorso, di prima accoglienza e di identificazione nel caso di afflussi massicci di richiedenti, anche soccorsi nel mare. In ogni caso i richiedenti devono essere trasferiti nel minor tempo possibile nelle strutture dell'accoglienza territoriale di cui all'art. 14, o, in caso di indisponibilità di posti, presso le strutture straordinarie di cui all'art. 11, fatte salve le norme a tutela dei minori non accompagnati. Lo straniero che si sia presentato spontaneamente presso gli uffici della Questura per manifestare la domanda di protezione internazionale e che non debba essere trattenuto ai sensi dell'articolo 6 è collocato in un centro governativo di prima accoglienza allorché le procedure di identificazione e di verbalizzazione della domanda non si possano esaurire nella medesima giornata e la persona sia sprovvista di mezzi di sostentamento; negli altri casi se è sprovvisto di mezzi di sostentamento è fin da subito avviato all'ospitalità in una struttura di accoglienza territoriale di cui all'art. 14, o, in caso di indisponibilità di posti, in una struttura temporanea attivata ai sensi dell'articolo 11.

2-octies. Alle attività indicate nei commi *2-bis*, *2-ter* e *2-quater* si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche. E' fatta salva la possibilità di destinare a tali attività eventuali finanziamenti che si rendano disponibili per l'Italia da parte dell'Unione europea in materia di immigrazione, asilo e integrazione."

8. MODIFICHE ALL'ART. 9 D. LGS. N. 142/2015 (MISURE DI PRIMA ACCOGLIENZA)

Nella prassi si sono registrate diverse criticità, anzitutto sulla durata dell'accoglienza nei centri governativi di prima accoglienza, che appunto dovrebbero essere centri di prima accoglienza.

Le riserve di legge in materia di stranieri e di diritto di asilo (art. 10, commi 2 e 3 Cost.) rendono indispensabile che una norma di rango legislativo preveda un termine massimo di accoglienza all'interno del centro, e escluda che in ogni caso all'interno di questi centri si possa operare l'avvio della procedura di asilo, dovendone circoscrivere la funzione alla fase della formalizzazione della domanda.

Nell'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono inserite le seguenti modifiche:

1) al comma 4 sono abrogate le seguenti parole: "ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda";

2) al comma 5 dopo le parole "per il tempo strettamente necessario al trasferimento" sono aggiunte le seguenti parole: "e comunque non superiore a giorni 30 giorni".

9. MODIFICHE ALL'ART. 10 D. LGS. N. 142/2015 (MODALITA' DI ACCOGLIENZA)

In primo luogo al fine di dare completa attuazione all'art. 18, par. 6 della direttiva 2013/33/UE, l'art. 10, comma 3 deve essere integrato prevedendo espressamente la facoltà dell'interessato di avvisare il proprio avvocato o consulente legale del trasferimento nel centro e del nuovo indirizzo, elementi che sono essenziali per consentire un effettivo esercizio del diritto di difesa e dell'avvocato o consulente legale di accedervi senza alcun obbligo di preavviso o di autorizzazione.

In secondo luogo al fine di dare effettiva attuazione all'art. 18, par. 7 della direttiva 2013/33/UE occorre prevedere che i soggetti e i modi della formazione degli operatori dei centri governativi di prima accoglienza, mediante appositi corsi di formazione e di aggiornamento periodicamente organizzati dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero

dell'interno in collaborazione con la Commissione nazionale per il diritto di asilo, con l'EASO, con l'UNHCR e con esperti e università.

Nell'articolo 10 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modifiche:

1) Alla fine del comma 3 aggiunto il seguente periodo:

“In ogni caso i richiedenti sono messi nelle condizioni di informare i loro avvocati o consulenti legali del trasferimento nei centri o strutture indicati negli articoli 8, 9, 11 e 14 e del loro nuovo indirizzo. In ogni caso l'accesso degli avvocati o dei consulenti legali ai richiedenti asilo ospitati in tali centri o strutture avviene senza alcuna limitazione od obbligo di preavviso od autorizzazione”.

2) Alla fine del comma 5 è aggiunto il seguente periodo:

“La formazione e l'aggiornamento sono curati mediante appositi corsi periodicamente organizzati dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno in collaborazione con la Commissione nazionale per il diritto di asilo, con l'EASO, con l'UNHCR e con esperti e università, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, né incrementi di dotazioni organiche. E' fatta salva la possibilità di destinare a tali attività eventuali finanziamenti che si rendano disponibili per l'Italia da parte dell'Unione europea in materia di immigrazione, asilo e integrazione.”.

10. MODIFICHE ALL'ART. 11 D. LGS. N. 142/2015 (MISURE STRAORDINARIE DI ACCOGLIENZA)

In primo luogo il comma 2 dell'art. 11 d. lgs. n. 142/2015 dispone che i centri di accoglienza straordinaria soddisfino le esigenze essenziali così come indicato dall'art. 10 co.1, ma non prevede nulla circa le possibilità di uscita notturna e di assenza prolungata, disciplinate invece dall'art. 10 co. 2 per i centri governativi. Lo stesso può dirsi per quanto disposto all'art. 10 co. 3 e 4 concernenti l'accesso dei difensori e delle organizzazioni. E' perciò necessario prevedere espressamente queste facoltà anche per i centri straordinari, per assicurare il più possibile la parità di trattamento con le altre strutture del sistema di accoglienza. La normativa deve inoltre richiamare gli standard della accoglienza territoriale, in modo che quella praticata nei centri di accoglienza straordinaria abbiano standard di accoglienza relativi ai servizi offerti ai richiedenti parificati a quelli dello Sprar, pur rimanendo una forma di accoglienza straordinaria e provvisoria.

In secondo luogo nella prassi la durata dell'accoglienza nei centri di accoglienza straordinaria invece che nei centri afferenti allo SPRAR è divenuta quasi sempre tutt'altro che transitoria.

Tuttavia l'art. 18, par. 9 della direttiva 2013/33/UE prevede che le modalità eccezionali di accoglienza devono durare il più breve tempo possibile e per attuare tale norma poiché in materia di diritto di asilo è prevista una riserva di legge dall'art. 10, comma 3 Cost. è indispensabile che una norma di rango legislativo preveda un termine massimo di durata dell'accoglienza in questi centri.

In terzo luogo per evitare equivoci e incomprensioni verificatisi nella prassi e in conformità alle riserve di legge in materia di condizione dello straniero e di diritto di asilo previste dall'art. 10, commi 2 e 3 Cost. è indispensabile che in una norma di rango legislativo chiarisca espressamente che anche l'accoglienza nelle strutture straordinarie, qualora per qualsiasi ragione non sia stato disposto il trasferimento in una struttura afferente allo Sprar, perdura in pendenza dei ricorsi giurisdizionali alle medesime condizioni previste per gli ospitati nelle strutture dello SPRAR.

Nell'articolo 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono inserite le seguenti modifiche:

1) Nel comma 2 le parole “Le strutture di cui al comma 1 soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza nel rispetto dei principi di cui all'articolo 10, comma 1” sono sostituite con le parole seguenti:

“le strutture di cui al comma 1 soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza nel rispetto dei principi di cui all'articolo 10, comma 1, garantiscono ai richiedenti che non abbiano ancora ultimato le operazioni di identificazione e di verbalizzazione della domanda le medesime facoltà di uscita notturna e di assenza prolungata, disciplinate dall'articolo 10 comma 2 per i centri governativi, e a tutti gli altri ospiti le facoltà di uscita e allontanamento alle medesime condizioni previste per le strutture indicate nell'articolo 14, nonché in ogni caso l'accesso dei difensori e delle organizzazioni previsto all'articolo 10 commi 3 e 4 e garantiscono agli ospiti i medesimi servizi di accoglienza previsti per i centri di cui all'art. 14 nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica né incrementi di dotazioni organiche; è fatta salva la possibilità di destinare a tali attività eventuali finanziamenti che si rendano disponibili per l'Italia da parte dell'Unione europea in materia di immigrazione, asilo e integrazione.”.

2) Nel comma 3 subito dopo le parole “strettamente necessario” sono inserite le seguenti parole: “e comunque per un periodo non superiore ai 90 giorni”.

3) Dopo il comma 3 è inserito il seguente comma:

“3-bis. In ogni caso le persone non trasferite in un centro di cui all'art. 14 sono accolte per i medesimi periodi di tempo indicati nel comma 4 dell'articolo 14.”

11. MODIFICHE ALL'ART. 14 D. LGS. N. 142/2015 (SISTEMA DI ACCOGLIENZA TERRITORIALE)

In primo luogo al fine di assicurare che tutti i tipi di centri di accoglienza garantiscano una qualità di vita adeguata richiesta nell'art. 17, par. 2 della direttiva 2013/33/UE e di garantire l'effettivo rispetto della riserva di legge in materia di stranieri e di diritto di asilo prevista dall'art. 10, commi 2 e 3 Cost. l'art. 14, comma 2 d. lgs. n. 142/2015 deve essere integrato con un'indicazione esplicita dei servizi che devono essere garantiti da tutte le misure di accoglienza allestite nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale. A tale fine occorre stabilizzare incorporandole nel testo legislativo in un'apposita disposizione le più fondamentali prescrizioni sul tipo di prestazioni, di strutture e di personale che devono offrire alle strutture di accoglienza e che finora sono già previste nei decreti ministeriali recanti le linee guida per i centri SPRAR.

In secondo luogo nella disposizione contenuta alla fine del comma 4, secondo cui la persona può rimanere in accoglienza in una struttura dello SPRAR fino alla decisione in merito all'istanza di sospensione, occorre esplicitare la sua applicazione anche in una struttura di accoglienza straordinaria e l'accoglienza in pendenza del ricorso giurisdizionale e dopo il riconoscimento della protezione internazionale o del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Lo stesso Ministero dell'interno nella circolare 2255 del 30 ottobre 2015 inerente al Decreto legislativo n. 142/2015 prescrive che "in caso di ricorso avverso la decisione del Tribunale, le misure di accoglienza previste dal decreto legislativo possono essere assicurate, nel caso in cui sia stata accolta l'istanza di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, eventualmente presentata

dall'interessato, fino alla decisione del ricorso in appello.". Inoltre resta aperta nella prassi la questione della durata dell'effettiva accoglienza di chi abbia ottenuto una forma di protezione internazionale o umanitaria e sia ancora sprovvisto di un'autonoma sistemazione alloggiativa: le riserve di legge in materia di stranieri e di diritto di asilo previste all'art. 10, comma 2 e 3 Cost. esigono che tutto ciò sia espressamente previsto con norma di rango legislativo, come finora consentono le linee guida per la gestione degli attuali centri del sistema SPRAR, la possibilità che dopo il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria o il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari permanga accolto in un centro del sistema di accoglienza territoriale per almeno 6 mesi e con la possibilità di proroghe qualora si tratti di persona vulnerabile o qualora non siano disponibili altri alloggi o servizi di accoglienza idonei ad assicurare vitto, alloggio e assistenza nell'ambito dell'ordinario sistema dei servizi e degli interventi sociali degli enti territoriali.

Nell'articolo 14 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono inserite le seguenti modifiche

1) dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti commi:

“2-bis. Gli enti locali proponenti, per la realizzazione degli interventi e dei servizi possono avvalersi anche delle attività in convenzione con enti del terzo settore e hanno l'obbligo di avvalersi di strutture che abbiano tutte le seguenti caratteristiche:

1) immobili ad uso residenziale e di civile abitazione, da adibirsi all'accoglienza e ubicati sul territorio dell'ente locale proponente o di altro ente locale nell'ambito della medesima provincia, a esso associato o consorziato, ovvero formalmente aderente al progetto; l'accoglienza avviene in appartamenti o, in mancanza, in centri collettivi;

2) idoneità ai fini dell'attuazione dei servizi di accoglienza integrata indicati nel comma 2-quater;

3) fruibilità piena e immediata;

4) conformità alle vigenti normative europee, statali e regionali, in materia residenziale, sanitaria, di sicurezza antincendio e antinfortunistica;

5) predisposizione e organizzazione in relazione alle esigenze dei beneficiari, tenendo conto delle caratteristiche delle persone da accogliere;

6) ubicazione in centri abitati ovvero in luoghi adeguatamente serviti dal trasporto pubblico al fine di consentire una regolare erogazione e fruizione dei servizi di accoglienza integrata.

2-ter. Gli enti locali proponenti, per la realizzazione degli interventi e dei servizi hanno l'obbligo di avvalersi di un gruppo multidisciplinare di personale avente competenze, ruoli e modalità di organizzazione, come previsti nelle linee guida adottate dal Ministro dell'Interno, che operi in sinergia con le figure professionali e le competenze presenti negli altri servizi pubblici locali, anche attraverso la stipula di protocolli, convenzioni, accordi di programma. In ogni caso l'ente locale deve garantire che in ogni struttura sia presente personale specializzato e con esperienza pluriennale, adeguato al ruolo ricoperto e in grado di garantire un'effettiva presa in carico delle persone in accoglienza e deve garantire adeguate modalità organizzative nel lavoro e l'idonea gestione dell'equipe attraverso attività di programmazione e coordinamento, riunioni periodiche, supervisione psicologica esterna, momenti di verifica e di valutazione del lavoro del personale coinvolto, nonché di aggiornamento e formazione, anche mediante la partecipazione del personale ad apposite attività di formazione o aggiornamento promosse o organizzate dal Servizio centrale dello SPRAR. Nel caso di servizi di accoglienza per persone disabili e/o con disagio mentale o psicologico e/o con necessità di assistenza sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata, si deve garantire la stretta collaborazione del personale con i servizi socio-sanitari locali, anche attraverso la stipula di protocolli, convenzioni, accordi di programma, e con le realtà

del privato sociale, e dimostrare la comprovata esperienza nella presa in carico di tale tipologia di beneficiari.

2-quater. Ogni servizio di accoglienza deve mirare alla riconquista dell'autonomia individuale delle persone accolte, quali protagonisti attivi del proprio percorso di accoglienza, e deve comunque attuare un'assistenza integrata che garantisca una qualità di vita adeguata alla situazione e ai bisogni specifici di ogni richiedente e che assicuri i seguenti servizi minimi:

a) accoglienza materiale, fornendo l'alloggio, il vitto in modo da soddisfare la richiesta e le particolari necessità e le tradizioni culturali e religiose delle persone accolte, il vestiario, la biancheria per la casa, i prodotti per l'igiene personale in quantità sufficiente e rispettando le esigenze individuali, nonché il denaro minimo per le ulteriori esigenze quotidiane personali, secondo le linee guida del Ministro dell'Interno;

b) mediazione linguistica-culturale, in modo da facilitare la relazione e la comunicazione sia linguistica (interpretariato), sia culturale - tra i singoli beneficiari, il progetto di accoglienza e le istituzioni, i servizi locali e la popolazione;

c) orientamento e accesso ai servizi del territorio, favorendo le procedure l'iscrizione anagrafica, facilitando i beneficiari nell'accesso e nella fruibilità dei servizi minimi erogati sul territorio e nell'accesso all'assistenza sanitaria, assicurando la presa in carico dei beneficiari e la tutela della salute, garantendo l'inserimento scolastico dei minori e l'istruzione degli adulti, l'accesso, la fruibilità e la frequenza e, in mancanza, l'istituzione, dei corsi di apprendimento e approfondimento della lingua italiana, senza interruzioni nel corso dell'anno, per un numero minimo di 10 ore settimanali, l'iscrizione ai corsi di educazione per gli adulti e la vigilanza sulla successiva frequenza e orientando i beneficiari alla conoscenza dei trasporti pubblici, dei servizi postali e farmaceutici, delle associazioni e del resto del territorio, fornendo agli ospiti adeguati strumenti di supporto, come libri scolastici, materiale di cancelleria, biglietti per il trasporto terrestre, convenzioni con istituti che svolgono attività didattica;

d) formazione e riqualificazione professionale, predisponendo strumenti volti a valorizzare e certificare le competenze di ognuno tenendo conto delle sue aspettative, orientando e accompagnando i beneficiari ai corsi di formazione e riqualificazione professionale per favorire l'acquisizione di nuove competenze, facilitando le procedure di riconoscimento dei titoli di studio e professionali e favorendo l'accesso all'istruzione universitaria dopo il riconoscimento della protezione internazionale;

e) orientamento e accompagnamento all'inserimento lavorativo, garantendo l'informazione sulle norme italiane in materia di lavoro, l'orientamento ai servizi per l'impiego presenti sul territorio e l'accompagnamento all'inserimento lavorativo, facilitando i percorsi di inserimento lavorativo in ambienti protetti nei casi in cui lo richiedano le caratteristiche personali dei singoli beneficiari o le loro condizioni di vulnerabilità;

f) orientamento e accompagnamento all'inserimento abitativo, garantendo l'informazione sulle norme italiane in materia, favorendo l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, nonché al mercato privato degli alloggi attraverso azioni di promozione, supporto ed eventuale intermediazione tra beneficiari e locatori/proprietari e facilitando i percorsi di inserimento abitativo in ambienti protetti nei casi in cui le caratteristiche personali dei singoli beneficiari o le loro condizioni di vulnerabilità lo richiedano;

g) orientamento e accompagnamento all'inserimento sociale, promuovendo la realizzazione di attività di sensibilizzazione e di informazione al fine di facilitare il dialogo tra le persone accolte e il resto della popolazione, promuovendo e sostenere la realizzazione di attività di animazione socio-culturale mediante la partecipazione attiva dei beneficiari ad eventi di carattere culturale, sportivo, sociale, musicale, costruendo e consolidando la rete territoriale di sostegno al progetto coinvolgendo gli attori locali interessati e promuovendo la partecipazione dei beneficiari ad attività

di volontariato e alla vita associativa e pubblica del territorio, anche in previsione di eventi interamente auto-organizzati;

h) orientamento e accompagnamento legale, garantendo l'orientamento e l'informazione sulle norme italiane ed europee in materia d'asilo, la preparazione alle procedure di identificazione e di verbalizzazione della domanda di protezione internazionale e al colloquio personale con la Commissione territoriale, l'orientamento e l'accompagnamento di ogni persona nell'interlocuzione con la questura, con le Commissioni territoriali, con la prefettura, con gli organi giurisdizionali, con gli avvocati, con le organizzazioni internazionali e con tutti gli altri organi preposti alle diverse fasi della procedura di riconoscimento della protezione internazionale e alle altre pratiche amministrative, garantendo altresì l'informazione sulle norme italiane in materia di ricongiungimento familiare, il supporto e l'assistenza all'espletamento della procedura, l'informazione sui diritti e i doveri sanciti dall'ordinamento italiano e l'informazione sui programmi di rimpatrio volontario e assistito;

i) tutela psico-socio-sanitaria, garantendo l'attivazione di supporto sanitario di base e specialistico, l'attivazione del sostegno psico-sociale in base alle specifiche esigenze dei singoli beneficiari e l'orientamento, l'informazione e l'accompagnamento in materia di protezione sociale e previdenza, costruendo e consolidando la collaborazione con i soggetti che, a diverso titolo, possono partecipare ai percorsi di supporto, riabilitazione e cura dei beneficiari portatori di specifiche esigenze socio-sanitarie e alla gestione di eventuali situazioni emergenziali. Nel caso di beneficiari con esigenze specifiche di presa in carico deve essere garantita l'attivazione dei necessari interventi psico-socio-sanitari con servizi mirati ed effettivi che attuino le misure di assistenza e supporto.”

2) Alla fine del comma 4 sono aggiunti i seguenti periodi:

“In caso di accoglimento dell'istanza di sospensione le misure di accoglienza sono assicurate fino alla scadenza del termine per il reclamo della decisione del tribunale sul merito del ricorso e in ogni caso di presentazione del reclamo contro la ordinanza del Tribunale, le misure di accoglienza sono assicurate fino alla comunicazione della decisione sull'istanza di sospensione e in caso di accoglimento di tale istanza fino alla comunicazione della decisione sul reclamo. Dopo il riconoscimento dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria o il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari la persona resta ospitata in una delle strutture del sistema di accoglienza territoriale per almeno 6 mesi, con possibilità di proroghe qualora sia portatrice di esigenze particolari ai sensi dell'articolo 17 o qualora non siano disponibili nell'immediatezza altri alloggi o servizi di accoglienza idonei ad assicurare vitto, alloggio e assistenza anche nell'ambito dell'ordinario sistema dei servizi e degli interventi sociali degli enti territoriali. Il presente comma si applica anche all'accoglienza in una struttura indicata nell'articolo 11, fino al trasferimento del richiedente in una struttura istituita ai sensi del presente articolo.”

12. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 15 D. LGS. N. 142/2015 (ACCESSO ALL'ACCOGLIENZA)

Poiché l'assistenza dei richiedenti protezione internazionale ha la natura di diritto soggettivo garantito dalla direttiva 2013/33/UE, la sua tutela giurisdizionale deve essere assicurata in forme piene, effettive e conformi a tale natura e perciò deve spettare non già al giudice amministrativo, che è il giudice degli interessi legittimi, bensì al giudice ordinario, che è il giudice dei diritti soggettivi e perciò occorre correggere in tal senso l'art. 15, comma 6 d. lgs. n. 142/2015.

Il comma 6 dell'articolo 15 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 è sostituito dal seguente:

“6. Avverso il provvedimento di diniego delle misure di accoglienza, incluso il diniego dell’ospitalità in una delle strutture indicate negli articoli 11 e 14, è ammesso ricorso alla competente sezione specializzata del tribunale ordinario in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea, competente per il luogo in cui ha sede il soggetto che negato l’accesso alle misure di accoglienza. Si osserva il rito sommario di cognizione. Il ricorrente può richiedere al giudice nel ricorso di essere ascoltato, alla presenza del suo difensore e del suo interprete, se non comprende la lingua del giudizio, e il giudice può disporre anche l’ascolto del competente funzionario della Prefettura e del gestore del centro in cui lo straniero è ospitato”.

13. MODIFICHE ALL’ART. 16 D. LGS. N. 142/2015 (FORME DI COORDINAMENTO NAZIONALE E REGIONALE)

In primo luogo al fine di evitare il ripetersi della sottovalutazione del fabbisogno di accoglienza dei richiedenti asilo, che comporta un’elusione degli obblighi di accoglienza dei richiedenti asilo previsti dalle norme della direttiva UE, occorre prescrivere che in ogni regione siano individuati posti di accoglienza disponibili in via immediata e ulteriori posti aggiuntivi e che il numero complessivo annuo dei posti ordinari e aggiuntivi complessivamente disponibili non sia inferiore al più alto numero annuo di richiedenti tra i numeri annui di ognuno degli ultimi tre anni, aumentato del numero delle persone che hanno presentato ricorsi giurisdizionali contro le decisioni delle commissioni territoriali, del numero dei richiedenti ammessi alle procedure di ricollocazione in altro Stato dell’UE, del numero delle persone portatrici di esigenze particolari e dei minori non accompagnati.

In secondo luogo al fine di dare piena attuazione all’art. 17 comma 2 della Direttiva 2013/33/UE e agli artt. 118, 119 e 120 della Costituzione occorre che il Piano nazionale di accoglienza e le linee di indirizzo e di programmazione predisposti ai sensi dell’art. 16 d. lgs. n. 142/2015 dal Tavolo nazionale prescrivano che la realizzazione e la gestione dei progetti di accoglienza territoriale di cui all’art. 14 del decreto legislativo da parte dei Comuni, singoli o associati, avvengano secondo i criteri di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione previsti nell’art. 118 Cost. e che le spese per l’implementazione di tali progetti siano integralmente finanziate dallo Stato, come prevede l’art. 119 Cost. Deve essere altresì prevista l’attivazione del potere sostitutivo previsto dall’art. 120 Cost. nei confronti delle regioni e degli enti locali inadempienti rispetto agli obblighi di accoglienza derivanti dalle norme dell’UE.

Nell’articolo 16 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modifiche:

- 1) alla fine del comma 2 sono aggiunti i seguenti periodi:

“In ogni Regione devono essere comunque individuati posti di accoglienza disponibili in via immediata e ulteriori posti aggiuntivi. Il numero complessivo annuo dei posti ordinari e aggiuntivi complessivamente disponibili a livello nazionale non deve essere inferiore al più alto numero annuo di richiedenti tra i numeri annui di ognuno degli ultimi tre anni, aumentato del numero delle persone che hanno presentato ricorsi giurisdizionali contro le decisioni delle commissioni territoriali, del numero dei richiedenti ammessi alle procedure di ricollocazione in altro Stato dell’UE, del numero delle persone portatrici di esigenze particolari e dei minori non accompagnati”.

- 2) Alla fine del comma 3 è inserito il seguente comma:

“3-bis. Il piano nazionale di accoglienza e le linee di indirizzo e di programmazione devono prescrivere la realizzazione e la gestione dei servizi di accoglienza territoriale di cui all’articolo 14 da parte di tutti i Comuni, singoli o associati, da individuarsi secondo i criteri indicati nell’articolo 118 della Costituzione, con un numero di ospiti in proporzione alla popolazione di ogni Regione e

di ogni Comune, tenendo conto anche del numero degli stranieri già ospitati nello stesso Comune nei centri governativi di prima accoglienza, nei centri di permanenza temporanea, nelle strutture straordinarie di accoglienza attivate ai sensi dell'articolo 11 o nei centri di soccorso e prima accoglienza; essi devono prevedere, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, il finanziamento integrale da parte del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo e di altri eventuali fondi statali ed europei, dei costi degli enti locali necessari a rendere utilizzabili gli immobili destinati all'accoglienza, a retribuire e a formare il personale e a fornire i servizi minimi che devono essere erogati da ogni struttura. Il Ministro dell'Interno può proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri di esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, nei modi indicati dall'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nei confronti degli organi delle Regioni e degli enti locali che senza giustificato motivo non provvedano ad attivare in modo tempestivo ed effettivo le strutture di accoglienza individuate nella programmazione nazionale e regionale.”

14. MODIFICHE ALL'ART. 17 D. LGS. N. 142/2015 (ACCOGLIENZA DI PERSONE PORTATRICI DI ESIGENZE PARTICOLARI)

In primo luogo l'art. 17, comma 2 d. lgs. n. 142/2015 prevede che ai richiedenti protezione internazionale identificati altresì come vittime della tratta di esseri umani si applica il programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18, comma 3-bis d. lgs. n. 286/1998. Tale disposizione ha suscitato alcuni dubbi interpretativi relativamente alla possibilità per i richiedenti asilo che siano o siano state vittime di tratta di accedere al programma di emersione, assistenza e integrazione sociale ex art. 18 pur proseguendo nella procedura di riconoscimento della protezione internazionale e degli eventuali ulteriori benefici previsti dalle norme vigenti in favore dei richiedenti asilo, aspetto che, pur pacifico – anche in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 10 d. lgs. n. 24/2014 rispetto alle esigenze di coordinamento tra i sistemi rispettivamente di protezione internazionale e di protezione delle vittime di tratta – necessita di essere chiarito con una norma di rango legislativo, in conformità con le riserve di legge in materia di stranieri e di diritto di asilo previste dall'art. 10, commi 2 e 3 Cost.

In secondo luogo al fine di dare effettiva implementazione ai servizi predisposti per le persone portatrici di esigenze particolari previste nell'art. 17 e alla riserva di legge in materia di stranieri prevista nell'art. 10, comma 2 e 3 Cost. occorre consolidare in norme legislative le prescrizioni circa il contenuto di questi servizi attualmente previste dalle linee guida del Ministro dell'Interno.

Nell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modifiche:

1) Alla fine del comma 2 è aggiunto il seguente periodo:

”L'accesso al programma non preclude il proseguimento della procedura di riconoscimento della protezione internazionale, né l'accesso ad eventuali ulteriori prestazioni e interventi previsti in favore di ogni richiedente già non compresi nel programma”.

2) Alla fine del comma 4 sono aggiunti i seguenti periodi:

“Nel caso di beneficiari con disagio mentale o psicologico, le attività dei progetti di accoglienza devono integrare e completare l'attività di valutazione dei bisogni e di definizione del programma terapeutico-riabilitativo individuale attivato dai servizi per la salute mentale del territorio e pertanto gli enti locali devono attivare programmi di supporto e di riabilitazione in maniera concordata e continuativa con la struttura sanitaria locale preposta e, nei casi in cui la situazione clinica lo richieda, programmare la presa in carico diretta da parte dei dipartimenti di salute mentale presso le proprie strutture residenziali. Nel caso di beneficiari disabili e/o con necessità di assistenza

sanitaria, sociale e domiciliare, specialistica e/o prolungata, si devono attivare programmi di supporto, cura e riabilitazione concordati con la struttura sanitaria preposta. Le attività precedentemente indicate si attuano nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. E' fatta salva la possibilità di destinare a tali attività eventuali finanziamenti che si rendano disponibili per l'Italia da parte dell'Unione europea in materia di immigrazione, asilo e integrazione”.

15. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 19 D. LGS. N. 142/2015 (ACCOGLIENZA DEI MINORI NON ACCOMPAGNATI)

In primo luogo al fine di dare effettiva attuazione all'art. 25 della direttiva 2013/32/UE a tutela dei minori non accompagnati e alla riserva in materia di stranieri prevista nell'art. 10, comma 2 e 3 Cost. occorre consolidare in norme legislative le prescrizioni circa il contenuto di questi servizi attualmente previste dalle linee guida del Ministro dell'Interno per la disciplina delle condizioni di accoglienza nei centri di accoglienza dei minori non accompagnati,

In secondo luogo poiché il testo attuale dell'art. 19, comma 3 d. lgs. n. 142/2015 prevede che ogni Comune deve collocare i minori stranieri non accompagnati nei propri centri per minori nei casi in cui non siano momentaneamente disponibili posti negli appositi centri per minori stranieri non accompagnati istituiti e finanziati nell'ambito dello SPRAR occorre abrogare l'art. 19, comma 3-bis (inserito dall'art. 1-ter della L. n. 160/2016, di conversione con modificazione del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113), il quale, nella estrema genericità della formulazione, collocando i minori stranieri tra 14 e 16 anni in appositi grandi strutture temporanee di prima accoglienza gestite dai Prefetti, così derogando agli standard in vigore per tutti i minori, che in nome della tutela del superiore interesse del minore garantito dalle norme internazionali, esigono dimensioni ridotte dei numeri e degli operatori e un rapporto ridotto tra minori ed operatori da collocarsi presso i singoli enti locali, ha introdotto nell'ordinamento italiano una norma che discrimina i minori stranieri non accompagnati rispetto ai minori italiani ed ai minori accolti all'interno dei centri SPRAR e, dunque, viola i principi costituzionali di eguaglianza senza distinzioni e di tutela dei minori (artt. 3 e 31 Cost). L'inutilità e la pericolosità della permanenza in vigore di tale disposizione è accresciuta dopo l'entrata in vigore della legge 7 aprile 2017, n. 47 che tutela i minori stranieri non accompagnati e ha istituito e finanziato all'interno dello SPRAR i Comuni e i loro appositi centri per i minori stranieri non accompagnati.

Nell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono introdotte le seguenti modifiche:

- 1) alla fine del comma 2 è aggiunto il seguente periodo:

“Con decreto del Presidente del Ministro dell'interno, d'intesa col Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, d'intesa con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 28, è definito l'elenco dei servizi che devono essere assicurati dai progetti specificamente destinati ai minorenni stranieri non accompagnati nell'ambito del Sistema, tra i quali la mediazione culturale, l'assistenza legale, sanitaria e psico-ricreativa e i servizi a sostegno dell'inserimento scolastico e formativo e dell'inclusione sociale e lavorativa, al fine di garantire il rispetto dei diritti di cui tali minorenni sono titolari secondo la normativa vigente e il loro avvio graduale verso l'autonomia.”.

- 2) il comma 3-bis è abrogato.

16. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 20 D. LGS. N. 142/2015 (MONITORAGGIO E CONTROLLO)

L'art. 28, par. 1 della direttiva UE sull'accoglienza prevede che ogni Stato debba assicurare forme di sorveglianza e controllo del livello delle condizioni di accoglienza.

A tale fine l'art. 20 d. lgs. n. 142/2015 prevede forme di controllo delle condizioni di accoglienza da parte del Dipartimento libertà civili e immigrazione, anche con l'ausilio di professionisti o di organizzazioni internazionali.

Occorre però inserire anche la possibilità di effettuare forme di controllo indipendente e senza preavviso in tutte le strutture di polizia, di accoglienza o di trattenimento dei richiedenti asilo da parte dei garanti dei diritti dei detenuti e delle persone ristrette nella libertà personale e da parte dei rappresentanti di enti, diversi dall'ente gestore del centro, competenti in materia di immigrazione, di comprovata esperienza pluriennale, che non svolgano in convenzione con la Pubblica Amministrazione, sul territorio italiano, nei centri di cui all'art. 8 comma 2 o all'art. 9 o all'art. 14 del d. lgs. n. 286/1998.

Nell'articolo 20 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, dopo il comma 4 è aggiunto sono aggiunto il seguente comma:

“4-bis. La sorveglianza e il controllo delle condizioni di accoglienza dei richiedenti asilo nell'ambito dei centri indicati negli articoli 6, 8, 9, 11, 14, 16 e 19, nell'ambito dei punti di crisi allestiti ai sensi dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e nei locali delle Questure, possono essere svolti senza preavviso e con diritto di comunicare riservatamente con gli stranieri presenti, da parte del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e dei Garanti regionali, da parte dei rappresentanti dell'UNHCR, nonché dei rappresentanti di associazione od ente, diverso dall'ente gestore del centro, di comprovata esperienza pluriennale, che non svolgano in convenzione a titolo oneroso con la Pubblica Amministrazione, sul territorio italiano, attività in uno dei centri di cui all'articolo 8 comma 2 o all'articolo 9, 11, 14, 16 e 19, ovvero in uno dei centri di permanenza istituiti ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Entro 120 giorni dalla pubblicazione della presente disposizione, con decreto del Ministro del Ministero dell'Interno in concerto con il ministro della Giustizia è istituito un albo specifico di tali enti, che siano iscritti nel registro delle associazioni e degli enti che operano in favore degli immigrati previsto dall'articolo 42 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. I richiedenti hanno sempre la possibilità di inviare reclami a tali soggetti. L'esito dei controlli effettuati può essere riferito all'autorità giudiziaria, alle autorità di pubblica sicurezza, al Ministero dell'interno e all'ente gestore, anche per fare rimuovere o prevenire eventuali disservizi o abusi. Di tali attività tiene conto il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione nello svolgimento delle attività di controllo previste dal presente articolo.”

17. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 21 D. LGS. N. 142/2015 (ASSISTENZA SANITARIA E ISTRUZIONE DEI MINORI)

Al fine di rendere effettivo il diritto alla salute dei richiedenti asilo previsto dall'art. 17 Direttiva 33/2013 è indispensabile introdurre modifiche all'art. 21 d. lgs. n. 142/2015 sia per agevolare il loro immediato accesso agli accertamenti delle violenze subite e alle prestazioni terapeutiche e psicologiche necessarie, sia per evitare incertezze interpretative e applicative, per le quali si prevede l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria (ticket) per i richiedenti asilo fin dal momento della presentazione della domanda e per almeno i due mesi successivi al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo (periodo in cui non possono comunque lavorare) e per il periodo in cui sono disoccupati perché iscritti al centro per l'impiego, secondo la nuova

nozione prevista dall'art. 19 d.lgs. n. 150/2015, nonché per tutti i richiedenti asilo trattenuti in un centro di permanenza temporanea o ospitati in un centro di soccorso e prima assistenza, in un centro governativo, in una struttura di accoglienza temporanea o in una struttura afferente allo SPRAR (nelle quali accedono comunque le persone sprovviste di mezzi di sostentamento) e per tutti i richiedenti asilo appartenenti alle categorie bisognose di particolari misure di assistenza.

Alla fine del comma 1 dell'articolo 21 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono aggiunte le seguenti parole:

“nonché l'accesso immediato agli accertamenti medici necessari a rilevare eventuali torture, maltrattamenti o violenze subiti dal richiedente e alle prestazioni terapeutiche e di sostegno psicologico necessarie a seguito dei traumi subiti; in ogni caso è esentato da ogni forma di partecipazione alla spesa sanitaria ogni richiedente fin dal momento della presentazione della domanda e per i due mesi successivi al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta di asilo e per tutti i periodi in cui sono in stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nonché ogni richiedente che appartenga alle categorie delle persone portatrici di esigenze particolari indicate nell'articolo 17 per tutto il periodo di permanenza in Italia ovvero che sia trattenuto nei centri indicati nell'articolo 6 o che sia ospitato nelle strutture indicate negli articoli 8, 9, 11, 14 e 19 per tutto il periodo di trattenimento o di ospitalità. Tali esenzioni si attuano nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. E' fatta salva la possibilità di destinare a tali attività eventuali finanziamenti che si rendano disponibili per l'Italia da parte dell'Unione europea in materia di immigrazione, asilo e integrazione.”

18. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 23 D. LGS. N. 142/2015 (REVOCA ACCOGLIENZA)

In primo luogo l'art. 22, par. 1 della Direttiva 2013/33/UE, prevede che la revoca delle condizioni di accoglienza sia misura che può essere assunta solo in casi eccezionali, debitamente motivati e che la medesima disposizione prevede la possibilità di anche solo ridurre le misure di accoglienza; l'art. 22 al par. 5 prevede che i provvedimenti di revoca o riduzione siano assunti sempre in modo proporzionale. Tuttavia l'art. 23, comma 1 lett. a) e lett. e) e comma 3 del decreto legislativo n. 142/2015 sembra eludere questi obblighi nella disciplina della possibilità che il Prefetto adotti una revoca anziché una misura di riduzione dei servizi di accoglienza, fattispecie che pare non recepita nel decreto e perciò in tal senso deve essere modificato. Occorre perciò modificarlo, prevedendo anche la riduzione delle misure di accoglienza, che è per sua natura temporanea e semmai può essere rinnovata.

In secondo luogo nella prassi si verificano casi di revoche dell'accoglienza adottate nei confronti di richiedenti asilo a causa della mera protesta pacifica contro le condizioni di accoglienza considerate inadeguate o difettose. Poiché dunque nella direttiva UE sull'accoglienza la revoca è indicata quale extrema ratio, esistono altre soluzioni intermedie adottabili e in ogni caso la norma andrebbe riscritta per meglio precisare i parametri di gravità del comportamento dell'accolto che possono giustificare la revoca. La valutazione del comportamento non può comunque essere legata al pacifico esercizio del diritto alla libertà di pensiero.

Pertanto occorre rendere più chiari i presupposti della revoca dell'accoglienza, così da sostituire il riferimento alle infrazioni “gravi o ripetute”, in “infrazioni gravi o ripetute che compromettono in modo irreversibile la possibilità di convivenza” e prevedendo che in ogni caso non può considerarsi una infrazione la pacifica manifestazione del pensiero, anche in forma di protesta o di reclamo per le condizioni di accoglienza, in quanto esercizio di un diritto costituzionalmente garantito e spesso strumento per migliorare le condizioni di accoglienza e per mantenere l'effettivo rispetto delle convenzioni degli enti gestori

In terzo luogo occorre modificare in modo conforme alla direttiva l'art. 23, comma 2 nel senso che tutti i provvedimenti siano assunti dalla Prefettura competente solo in casi eccezionali (escludendo pertanto qualsiasi automatismo nell'applicazione delle fattispecie di cui all'art. 23, comma 1) nonché sulla base di attenta valutazione dei fatti accaduti e dei comportamenti dei richiedenti desumibili anche da relazioni psicologiche e sociali da parte dell'ente gestore del centro di accoglienza e solamente se, in ragione della gravità dei fatti, la riduzione delle misure di accoglienza risulti non applicabile al caso concreto, il che rafforza il fondamentale principio della gradualità delle misure sancito dalla Direttiva 2013/33/UE.

In quarto luogo poiché l'assistenza dei richiedenti protezione internazionale ha la natura di diritto soggettivo garantito dalla direttiva 2013/33/UE, la sua tutela giurisdizionale deve essere assicurata in forme piene e conformi e perciò deve spettare non già al giudice amministrativo, che è il giudice degli interessi legittimi, bensì al giudice ordinario, che è il giudice dei diritti soggettivi e perciò occorre correggere in tal senso l'art. 23, comma 5 d. lgs. n. 142/2015.

Nell'articolo 23 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono inserite le seguenti modifiche:

1) Nel comma 1 la parola "revoca" è sostituita dalle seguenti parole: "temporanea riduzione o, in casi eccezionali, la revoca".

2) Nel comma 1 alla fine della lettera e) sono inserite le seguenti parole:

"In ogni caso le infrazioni gravi e ripetute sono tali soltanto quando compromettono in modo irreversibile le possibilità di convivenza nella struttura e non possono mai consistere nell'avvenuta manifestazione pacifica di critiche o proteste o reclami concernenti le condizioni di accoglienza nella struttura o lo svolgimento della procedura di esame della domanda. Le infrazioni gravi e ripetute e i comportamenti violenti che danno luogo alla revoca devono riferirsi sempre ad atti regolarmente denunciati come reati e il Procuratore della Repubblica informa il competente Prefetto dell'andamento delle sue attività di indagine su tali atti."

3) Nel comma 2 alla fine sono aggiunti i seguenti periodi:

"Ogni provvedimento di revoca è assunto soltanto caso per caso sulla base di attenta valutazione dei fatti accaduti e dei comportamenti dei richiedenti desumibili anche da relazioni psicologiche e sociali da parte dell'ente gestore del centro di accoglienza e soltanto se, in ragione della gravità dei fatti, la riduzione delle misure di accoglienza risulti non applicabile al caso concreto. In ogni caso è necessaria la partecipazione dell'interessato al procedimento di riduzione o revoca e lo stesso, se effettivamente reperibile, deve essere formalmente sentito dalla pubblica amministrazione procedente."

4) Nel comma 5 l'ultimo periodo è sostituito dal seguente:

"Avverso il provvedimento di revoca o di riduzione delle misure di accoglienza, inclusa la revoca o la riduzione dell'ospitalità in una delle strutture indicate agli articoli 11 e 14 è ammesso ricorso alla sezione specializzata del tribunale ordinario in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, competente per il luogo in cui si trova la struttura in cui il richiedente era ospitato. Si osserva il rito sommario di cognizione. Il ricorrente può richiedere al giudice nel ricorso di essere ascoltato, alla presenza del suo difensore e del suo interprete, se non comprende la lingua del giudizio, e il giudice può disporre anche l'ascolto del competente funzionario della Prefettura e del gestore del centro in cui lo straniero era o è tuttora ospitato".

19. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 6 D. LGS. N. 25/2008 (ACCESSO ALLA PROCEDURA)

L'accesso effettivo alla procedura di asilo previsto dalla direttiva UE deve essere garantito sempre ai migranti ritrovati o che entrino nel territorio dello Stato in situazione di soggiorno irregolare, i quali devono comunque ricevere informazioni sulla possibilità di accedere alla procedura e devono poter manifestare la propria volontà di richiedere asilo in qualunque modo.

Nell'articolo 6 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti commi:

“1-bis. La volontà di chiedere la protezione internazionale può essere manifestata dallo straniero in qualsiasi forma, scritta, orale o gestuale ed anche per fatti concludenti, e nella propria lingua, anche con l'ausilio di un mediatore linguistico-culturale.

1-ter. In tutti i casi in cui lo straniero sia fermato in situazione di ingresso o soggiorno irregolare o sia stato soccorso in mare, anche quando è ospitato all'interno dei centri e delle strutture di accoglienza indicati negli articoli 8, 9, 11, 14 e 16 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e in tutti i casi in cui lo straniero manifesti in qualsiasi modo ad un pubblico ufficiale, inclusi quelli incaricati della sorveglianza delle frontiere terrestri, marittime o aeree, il timore di subire persecuzioni o danni gravi in caso di ritorno nel Paese di origine o di provenienza, il pubblico ufficiale deve svolgere un colloquio individuale che prenda in effettiva considerazione la situazione della persona e in tale colloquio deve fornire allo straniero ogni informazione in lingua a lui comprensibile sui modi e sui luoghi in cui presentare domanda di protezione internazionale, anche prima che la persona abbia manifestato la volontà di presentare tale domanda.

1-quater. E' nullo ogni provvedimento di respingimento e ogni provvedimento amministrativo di espulsione adottato per motivi connessi all'ingresso o al soggiorno irregolare in mancanza dello svolgimento del colloquio individuale e della fornitura di questa informazione in lingua comprensibile.

1-quinquies. Nei casi in cui la persona si trovi nel mare territoriale italiano o su una nave italiana egli deve ricevere tali informazioni dopo essere stato soccorso in mare, assistito e rifocillato e deve essere comunque sbarcato sulla terraferma italiana al fine di svolgere il colloquio individuale, di ricevere tutte le informazioni e di presentare e verbalizzare la sua domanda e a tal fine il comandante prende contatti con le autorità di pubblica sicurezza.

1-sexies. Lo straniero detenuto o internato in un istituto penitenziario manifesta la volontà di presentare la domanda alla direzione dell'istituto in cui si trova; essa prende immediati contatti con la Questura ai fini della presentazione della domanda e della sua verbalizzazione”.

20. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 10 D. LGS. N. 25/2008 (GARANZIA PER I RICHIEDENTI ASILO)

In primo luogo Nella prassi spesso le autorità di polizia non ottemperano all'obbligo di informazione al richiedente asilo, prescritto dall'art. 12, par. 1, lett. a) della direttiva 2013/32/UE e che nell'art. 10 d. lgs. n. 25/2008 è adempiuto mediante la consegna dell'opuscolo informativo. Occorre perciò espressamente prevedere l'obbligatorietà di questa informativa da svolgersi al momento della presentazione della domanda.

In secondo luogo l comma 2-bis del d. lgs. n. 25/2008 introduce un servizio di informazione gratuita ai richiedete asilo svolto sulla base di convenzioni del Ministero dell'interno con enti con esperienza consolidata nel settore. Tali convenzioni non dovrebbero impedire il libero accesso nel

luogo in cui si trova il richiedente di altri enti e associazioni di comprovata esperienza pluriennale che vogliano fornire tali informazioni ai richiedenti asilo.

Nell'articolo 10, comma 1 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono inserite le seguenti modifiche:

1) Nel comma 1 l'ultimo periodo è sostituito dal seguente:

“a tale fine il personale preposto all'ufficio di polizia ha l'obbligo di consegnare ad ogni richiedente al momento della manifestazione della volontà di presentare la domanda l'opuscolo informativo di cui al comma 2 nella lingua conosciuta dal richiedente”.

2) Nel comma 2-bis, è inserito alla fine il seguente periodo:

“L'informazione gratuita può essere in ogni caso fornita liberamente e senza preavviso nell'ambito dei centri indicati negli articoli 6, 8, 11 e 14 e nei locali delle Questure e dei posti di polizia di frontiera anche dai rappresentanti di associazione od ente, diverso dall'ente gestore del centro, di comprovata esperienza pluriennale.”

21. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 10-BIS D. LGS. N. 25/2008 (INFORMAZIONI E SERVIZI DI ACCOGLIENZA AI VALICHI DI FRONTIERA)

In primo luogo il decreto legislativo n. 142/15 con l'introduzione nel d. lgs. n. 25/2008 dell'art. 10 bis aveva cercato di dare applicazione all'art. 8 della Direttiva 2013/32/UE e alle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, secondo cui tutti gli stranieri potenzialmente interessati a richiedere protezione internazionale devono essere immediatamente informati sul diritto di asilo, prima che la P.A. possa adottare qualsivoglia provvedimento amministrativo. Tuttavia il testo dell'art. 10 bis ha un contenuto limitato e non sempre chiaro e perciò ha contribuito alla sistematica violazione di questo diritto all'informazione, con la gravissima conseguenza di impedire di fatto che molti stranieri interessati potessero manifestare la propria volontà di richiedere asilo, il che li ha resi destinatari di provvedimenti di espulsione o respingimento. Le attività di soccorso di migranti ritrovati o che entrino nel territorio dello Stato in situazione di soggiorno irregolare devono comunque comprendere una completa informazione in lingua comprensibile a chiunque della facoltà di manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, e dei suoi diritti, come prevede l'art. 8 della direttiva 2013/32/UE e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò vale in generale per qualsiasi straniero o apolide potenzialmente interessato a richiedere protezione internazionale. L'informazione deve essere accurata, deve essere fatta attraverso un mediatore culturale, in lingua comprensibile e deve essere fornita soltanto dopo che il richiedente abbia ricevuto un primo aiuto e sia stato posto in condizioni di poter in modo sereno ricevere le informazioni medesime. L'attività informativa è compito dello Stato. Può essere fornita da soggetti terzi di provata competenza nel settore della protezione internazionale in convenzione con lo Stato, senza che tuttavia a questi soggetti possa essere contestualmente affidate attività di monitoraggio/garanzia nello stesso centro o in altri centri di eguale natura.

In secondo luogo il comma 2 dell'art. 10-bis d.lgs. n. 25/2008, in adempimento a quanto previsto dall'art. 8, par. 2 della Direttiva 2013/32/UE, aveva previsto la facoltà di una serie di soggetti ad accedere nei luoghi in cui tale diritto di informazione doveva essere esercitato. Tuttavia, l'imprecisione e la scarsa perentorietà della norma hanno nei fatti condotto a risultati insoddisfacenti. Poiché l'art. 8 par. 2 della direttiva 2013/32/UE prevede che le organizzazioni e le persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti abbiano effettivo accesso ai richiedenti presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne occorre prevedere espressamente tale accesso e garantire un accesso effettivo alle strutture di accoglienza o di trattenimento ad enti indipendenti che possano monitorare l'effettivo rispetto del diritto all'informazione di cui al comma 2 ter dell'art. 8 d. lgs. n. 142/2015. Tali organizzazioni dovranno poter avere accesso a tutti i luoghi in cui sono presenti o transitano i cittadini stranieri. L'accesso ai centri e alle singole parti di questi non può essere sottoposto a previa autorizzazione. Tali organizzazioni in occasione dei loro accessi possono altresì fornire informazioni direttamente ai richiedenti asilo. Tali organizzazioni non possono svolgere in convenzione con la pubblica amministrazione, sul territorio italiano, le attività di cui al comma 2 ter dell'art. 8 d. lgs. n. 142/2015 ovvero altre attività in convenzione con pubblica Amministrazione nei centri di primo soccorso di cui all'art. 8 comma 2 d. lgs. n. 142/2015 o nei centri governativi di prima accoglienza di cui all'art. 9 d. lgs. n. 142/2015 o nei centri di permanenza temporanea di cui all'art. 14 d. lgs. n. 286/1998.

L'articolo 10-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, introdotto dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 è sostituito dal seguente:

“Articolo 10-bis
(Informazione e servizi di accoglienza ai valichi di frontiera)

1. Ogni persona che è ospitata in un centro di primo soccorso e accoglienza o in un centro governativo di prima accoglienza o, in mancanza in una delle strutture attivate ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, o che si trovi in uno dei punti di crisi allestiti ai sensi dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 o che si presenta ai valichi di frontiera, incluse le zone di transito, anche se sprovvista dei requisiti per l'ingresso o che è fermata in situazione di soggiorno irregolare deve svolgere, prima che la persona abbia manifestato la volontà di presentare una domanda di protezione internazionale, un colloquio individuale, mediante l'ausilio di mediatori linguistico-culturali, che prenda in effettiva considerazione la situazione complessiva della persona e in tale colloquio deve essere fornita alla stessa persona una completa informazione, in lingua comprensibile all'interessato, della facoltà di presentare domanda di protezione internazionale e della successiva procedura, dei suoi diritti e dei suoi doveri in caso di presentazione della domanda, degli effetti della mancata presentazione della domanda di protezione internazionale e della facoltà dell'interessato di presentare la domanda in qualsiasi momento successivo e l'illustrazione delle successive procedure concernenti i rilievi fotodattiloscopici e l'identificazione che si svolgeranno nel centro o in Questura e della successiva verbalizzazione della domanda da parte della Questura stessa. Il colloquio individuale deve essere effettuato prima dell'adozione di qualsivoglia provvedimento amministrativo e dopo che la persona bisognosa di soccorso o di accoglienza riceva l'assistenza di cui al comma 2 bis art. 8 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. E' nullo ogni provvedimento di respingimento e ogni provvedimento amministrativo di espulsione adottato per motivi connessi all'ingresso o al soggiorno irregolare in mancanza dello svolgimento del colloquio individuale e della fornitura di questa informazione in lingua comprensibile. L'obbligo del colloquio personale è a carico degli

ufficiali o agenti di pubblica sicurezza, ma può essere adempiuto da soggetti terzi di comprovata competenza nel settore della protezione internazionale in convenzione con lo Stato e che non svolgano attività di monitoraggio/garanzia nello stesso centro o in altri centri di eguale natura. Gli stessi diritti e le medesime garanzie sono riconosciuti al cittadino straniero che si presenta spontaneamente, anche in situazione di soggiorno irregolare, presso gli uffici di polizia per manifestare la sua volontà di presentare domanda di protezione internazionale.

2. Ai rappresentanti dell'UNHCR o di associazione od ente, diversi da quelli dell'ente gestore del centro, di comprovata esperienza pluriennale, che non svolgano in convenzione con la Pubblica Amministrazione, sul territorio italiano, le attività di cui al comma 2-ter dell'art. 8 ovvero altre attività in convenzione a titolo oneroso con pubblica Amministrazione nei centri di cui all'art. 8 comma 2 o all'art. 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 o nei centri di permanenza temporanea istituiti ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 è sempre consentito l'accesso libero e senza preavviso ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne, ai centri indicati negli articoli 6, 8, 9, 11, 14 e 16 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, ai punti di crisi allestiti ai sensi dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e ai locali delle Questure e dei posti di polizia di frontiera e a tutti i locali delle forze di polizia in cui lo straniero si trova, al fine di vigilare sull'effettivo rispetto del diritto all'informazione di cui al comma 1. In occasione dell'accesso, tali organizzazioni possono altresì fornire informazioni direttamente ai cittadini stranieri, incluse le informazioni di cui all'articolo 10, comma 1. Entro 120 giorni dalla pubblicazione della presente disposizione, con decreto del Ministro del Ministero dell'Interno in concerto con il ministro della Giustizia è istituito un albo specifico di tali enti.”

22. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 12 D. LGS. N. 25/2008 (COLLOQUIO PERSONALE)

In primo luogo al fine di dare effettiva e completa attuazione all'articoli 4, par. 3, e 15, par. 3, lett. a) e d) della direttiva 2013/32/UE, dopo l'art. 24, comma 1, lett. i), d. lgs. n. 142/2015 occorre introdurre una nuova lettera in modo che nell'articolo 12, comma 1-bis del decreto legislativo n. 25/2008 sia previsto che la persona incaricata di condurre il colloquio non debba indossare uniformi, debba avere acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di sostenere il colloquio, come le indicazioni che il richiedente potrebbe essere stato torturato nel passato, e debba avere la competenza per tener conto del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente;

In secondo luogo l'art. 12, comma 4, prevede che l'autorità decidente decide allo stato della documentazione disponibile, ma tale disposizione non è coordinata con l'art. 23-bis che prevede la sospensione del procedimento in caso di allontanamento ingiustificato dai centri di accoglienza o l'archiviazione se la persona non si presenta entro un anno, salvo il diritto dell'interessato di chiedere una motivata riapertura del procedimento. Occorre pertanto prevedere un coordinamento con tale disposizione.

Nell'articolo 12 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 sono inserite le seguenti modifiche:

- 1) nel comma 1-bis dopo il primo periodo è inserito il seguente periodo:

“ La persona incaricata di condurre il colloquio non indossa uniformi, deve avere acquisito una conoscenza generale dei problemi che potrebbero compromettere la capacità del richiedente di

sostenere il colloquio, come le indicazioni che il richiedente potrebbe essere stato torturato nel passato, e deve avere la competenza per tener conto del contesto personale e generale in cui nasce la domanda, compresa l'origine culturale, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità sessuale o la vulnerabilità del richiedente”

2) nel comma 4 dopo il primo periodo sono inserite le seguenti parole:

“, fatta salva l'applicazione dell'articolo 23-bis.”.

23. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 13 D. LGS. N. 25/2008 (CRITERI APPLICABILI AL COLLOQUIO PERSONALE)

In primo luogo al fine di dare effettiva attuazione all'art. 16 della direttiva 2013/32/UE, nella lett. m), n. 1) il comma 1-bis dell'art. 13 del decreto legislativo n. 25/2008, introdotto per effetto del d. lgs. n. 142/2015 deve essere modificato nel senso che anche che nel colloquio sia assicurata al richiedente la possibilità di spiegare l'eventuale assenza di elementi o le eventuali incoerenze o contraddizioni delle sue dichiarazioni.

In secondo luogo nella prassi la facoltà del richiedente di farsi assistere da un avvocato durante il colloquio personale di fronte alle Commissioni territoriali si è rivelata lacunosa circa alcuni aspetti delicati concernenti il colloquio (la possibilità di richiedere a nome del richiedente assistito il rinvio del colloquio o il colloquio da parte dell'intera Commissione o sezione o la richiesta di richiedere comunque il colloquio personale omesso o di riaprire il procedimento sospeso o di inviare alla commissione ulteriori dichiarazioni ed elementi) che meritano di essere inclusi espressamente nelle facoltà dell'avvocato che assiste il richiedente durante il colloquio. Inoltre appare non recepita la direttiva in relazione alla fondamentale figura del dell'operatore legale, che svolge già un ruolo chiave nella preparazione e nel supporto giuridico del richiedente asilo. Tuttavia manca al momento una regolamentazione giuridica di questa figura professionale. Ne consegue la necessità di attribuire una serie di importanti facoltà all'operatore legale sulla base di quanto indicato dalla direttiva e allo stesso tempo di regolamentare il profilo professionale di questa figura.

L'articolo 13 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, sono inserite le seguenti modifiche:

1) Alla fine del comma 1-bis sono aggiunte le seguenti parole:

“, nonché la possibilità di spiegare l'eventuale assenza di elementi o le eventuali incoerenze o contraddizioni delle sue dichiarazioni”

2) Il comma 4 è così sostituito:

“4. Se il cittadino straniero è assistito a titolo oneroso o gratuito da un avvocato o da un consulente legale ai sensi dell'art. 16, questi sono ammessi ad assistere al colloquio e possono chiedere di prendere visione del verbale e di acquisirne copia. L'avvocato o altro consulente legale possono altresì inviare alla Commissione la richiesta di colloquio di fronte a tutti i membri della Commissione o sezione ai sensi del comma 1, la richiesta di colloquio nelle ipotesi indicate nel comma 1-bis, la richiesta di rinvio del colloquio nelle ipotesi indicate al comma 3 e le richieste di riapertura del procedimento previste nelle ipotesi al comma 2 dell'articolo 23-bis, nonché le eventuali memorie del richiedente e documentazioni aggiuntive ai sensi dell'articolo 31. Entro 120 giorni dalla pubblicazione della presente disposizione, con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali in concerto con i ministri dell'Interno, dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca e della giustizia sono disciplinati i requisiti necessari per il profilo professionale del

consulente legale in materia di protezione internazionale e l'acquisizione e l'aggiornamento di documentate conoscenze da parte di costoro in materia di diritto degli stranieri.”

24. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 14 D. LGS. N. 25/2008 (VERBALE DEL COLLOQUIO PERSONALE)

La previsione della videoregistrazione del colloquio con la Commissione territoriale con l'ausilio di sistemi di riconoscimento vocale, prevista dall'art. 14 d. lgs. n. 25/2008, introdotta dal d.l. n. 13/2017 appare disciplinata in modo troppo tassativo, anche quando motivi ostativi gravi potrebbero impedirlo e la mancanza di adeguate garanzie per chi potrebbe ritenersi anche più facilmente perseguibile grazie alla possibile diffusione della videoregistrazione.

Inoltre è del tutto incostituzionale (per violazione dell'art. 113 Cost.) la previsione che sia insindacabile la decisione della Commissione sulla richiesta di rigettare la richiesta di non sottoporsi alla videoregistrazione.

Occorre perciò prevedere disposizioni integrative e correttive al fine di:

a) consentire sempre allo straniero la chiedere di non avvalersi della videoregistrazione per gravi ragioni (di salute, religiose o timori persecutori), dotata pur sempre di una potenzialità distorsiva della genuinità del colloquio, prevedendo che la possibilità di esercitare tale facoltà sia preavvisata allo straniero nella convocazione al colloquio e che la decisione sull'istanza sia ricorribile nell'eventuale ricorso giurisdizionale contro la decisione della Commissione sulla domanda di protezione internazionale;

b) consentire l'immediata disponibilità per lo straniero e il suo difensore della videoregistrazione,

c) rafforzare la sicurezza delle registrazioni per evitare che attacchi mirati alle copie informatiche delle videoregistrazioni mettano in pericolo la sicurezza dei richiedenti asilo a rischio di persecuzione.

Nell'articolo 14 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, introdotto dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, come successivamente modificato e integrato, sono introdotte le seguenti modifiche:

1) al comma 2 l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti:

“Il richiedente sottoscrive il verbale della trascrizione dopo che gli sia stata tradotta, se non ha usato la lingua italiana, nonché eventuali osservazioni o integrazioni riportate in calce ai sensi del comma 1. Il verbale è altresì sottoscritto dall'avvocato che ha presenziato al colloquio con riferimento alle domande da lui poste. Nei casi in cui al colloquio non abbia presenziato l'avvocato di sua fiducia il richiedente può fare pervenire alla Commissione eventuali ulteriori osservazioni o integrazioni al verbale entro i tre giorni successivi al colloquio.”

2) al comma 3 sono aggiunte infine le seguenti parole:

“garantendo, altresì, la sicurezza delle registrazioni al fine di evitare che in modo illegale o accidentale le copie informatiche delle videoregistrazioni subiscano qualsiasi tipo di distruzione o di alterazione o di sottrazione o di riproduzione che possa creare rischi o timori per la sicurezza dei richiedenti asilo o dei loro familiari”.

3) al comma 4 sono aggiunte le seguenti parole:

“Il richiedente e il suo difensore possono in ogni momento ottenere copia informatica del file contenente la videoregistrazione del colloquio.”

4) il comma 6-bis è sostituito dal seguente:

“6-bis: Lo straniero può fare istanza motivata, scritta o orale, di non avvalersi della videoregistrazione per motivi connessi al suo stato di salute fisica o psichica certificati da struttura sanitaria o per le difficoltà connesse alle esigenze di particolare riservatezza in ragione della sua età o delle sue condizioni di particolare vulnerabilità o per le sue convinzioni religiose o per il timore fondato che la videoregistrazione possa essere in qualsiasi modo e tempo accessibile da chi nel Paese di origine o di provenienza possa perseguire o maltrattare il richiedente o i suoi familiari rimasti in tale Stato. Nella convocazione del colloquio e prima del suo inizio il richiedente è informato in lingua a lui comprensibile che il colloquio sarà videoregistrato e della facoltà di presentare istanza scritta o orale di non avvalersene per uno dei motivi indicati nel periodo precedente. Sull'istanza decide la Commissione territoriale o la sezione della stessa competente ad esaminare la domanda e l'eventuale diniego deve essere scritto e motivato e tradotto in lingua comprensibile all'interessato, deve essere allegato alla decisione sulla domanda di protezione internazionale ed è impugnabile nel medesimo ricorso giurisdizionale avverso tale decisione”

25. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 16 D. LGS. N. 25/2008 (DIRITTO ALL'ASSISTENZA E ALLA RAPPRESENTANZA LEGALI)

In primo luogo al fine di dare completa implementazione al diritto alla difesa garantito dall'art. 24 Cost., anche per evitare il ripetersi di applicazioni molto diversificate da zona a zona, occorre che l'Italia si avvalga delle più ampie facoltà consentite dalla direttiva 2013/32/UE circa l'esercizio del diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale del richiedente asilo.

In secondo luogo al fine di dare effettiva applicazione al diritto alla difesa per i non abbienti garantito dall'art. 24 Cost. e dalla direttiva 2013/32/UE e per evitare che nei confronti dei richiedenti asilo (che sono di per sé impossibilitati a rivolgersi alle autorità dei Paesi di origine) si ripetano applicazioni molto diversificate delle norme da parte degli ordini professionali occorre prevedere a livello legislativo in modo definitivo il contenuto della norma attuativa dello stesso art. 16 d. lgs. n. 25/2008 già prevista nell'art. 8 d.p.r. n. 21/2015 e occorre escludere ogni valutazione sulla fondatezza del merito dei ricorsi da parte dei consigli degli ordini degli avvocati, trattandosi di giudizi su questioni di grande complessità che attengono ad un diritto costituzionalmente garantito allo straniero, il diritto di asilo, e prevedendo altresì termini tassativi con un meccanismo di silenzio-assenso.

All'articolo 16 del decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 sono apportate le seguenti modifiche:

1) Il primo periodo del comma 1 è sostituito dai seguenti:

“Il cittadino straniero può farsi assistere, a proprie spese, da un avvocato o da un consulente legale. Tutti i tipi di azioni legali di fronte alle autorità giudiziarie sono comunque riservati al solo avvocato.”

2) Alla fine del comma 1 è aggiunto il seguente periodo:

“Tale diritto comporta l'accesso dell'avvocato o del consulente legale a tutti i luoghi e i centri in cui il richiedente si trova, è accolto o è trattenuto, anche nei momenti della identificazione e della verbalizzazione delle domande presso le Questure e dello svolgimento dei colloqui personali presso le Commissioni territoriali o nazionale”

3) Alla fine del comma 2 l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti periodi:

“In ogni caso ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio è richiesta soltanto una dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato che sostituisce la documentazione prevista dall'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 per l'attestazione dei redditi prodotti all'estero e qualora il richiedente sia sprovvisto di documenti di

identificazione ai fini della presentazione della domanda è sufficiente il permesso di soggiorno o, in mancanza, la ricevuta del permesso di soggiorno o il trattenimento disposto ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 o qualsiasi documento munito di foto che attesta l'accoglienza in una delle strutture indicate negli articoli 8, 9, 11, 14, 19 del medesimo decreto legislativo. La richiesta si intende accolta se entro dieci giorni non sia stata comunicata una decisione scritta e motivata di inammissibilità per manifesta infondatezza a causa di un manifesto difetto di legittimazione attiva del richiedente o passiva del soggetto nei confronti del quale il ricorrente ha proposto o intende proporre il ricorso ovvero di prescrizione o di decadenza dei termini per la proposizione dell'azione ovvero di mancata indicazione dei fatti posti a fondamento del ricorso.”.

26. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 26 D. LGS. N. 25/2008 (ISTRUTTORIA DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

In primo luogo al fine di evitare l'elusione dell'art. 6 della direttiva 2013/32/UE e di evitare perciò che le procedure di registrazione della domanda ostacolino l'effettiva e completa presentazione della domanda occorre garantire il richiedente asilo nella sua volontà di manifestare richiesta di protezione prevedendo anche una verbalizzazione in lingua (con obbligo di notifica e possibilità di contestazione).

In secondo luogo al fine di evitare l'elusione dell'art. 6 della direttiva 2013/32/UE, e in particolare del par. 2, che prevede che chiunque abbia presentato una domanda di protezione internazionale abbia un'effettiva possibilità di inoltrarla quanto prima, e del par. 5, che consente la proroga a dieci giorni lavorativi del termine per la registrazione della domanda soltanto nei casi in cui le domande simultanee di protezione internazionale da parte di un numero elevato di cittadini di paesi terzi o apolidi rendano molto difficile all'atto pratico rispettare il termine di tre o sei giorni lavorativi, l'art. 24, comma 1, lett. s), n. 1, d. lgs. n. 142/2015 il comma 2-bis dell'art. 26 del decreto legislativo n. 25/2008, introdotto dal d. lgs. n. 142/2015, deve essere modificato nel senso che allo straniero sia comunque consentito presentare una domanda anche mediante la presentazione diretta di un formulario (come prevede l'art. 6, par. 3 della direttiva) e che la proroga del termine di verbalizzazione delle domande da parte delle Questure può essere differita di ulteriori dieci giorni soltanto nei casi in cui le domande simultanee di protezione internazionale, presentate presso la medesima Questura da parte di un numero elevato di richiedenti, rendano praticamente molto difficile il rispetto dei termini ordinari per la verbalizzazione previsti nello stesso nuovo comma 2- bis.

Nell'articolo 26 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, introdotto dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modifiche:

1) alla fine del comma 2 l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti:

“In ogni caso allo straniero è garantita una verbalizzazione dettagliata della propria situazione e delle proprie ragioni e la verbalizzazione deve essere anche subito tradotta in lingua a lui comprensibile. Alla fine della verbalizzazione essa deve essere riletta in lingua comprensibile al richiedente, che ha diritto di inserire precisazioni ed aggiunte e di chiedere rettifiche o correzioni. Il verbale così riletto, riveduto e corretto è approvato e sottoscritto dal richiedente, al quale deve essere subito rilasciata copia, anche nella traduzione in lingua a lui comprensibile, unitamente alla copia della documentazione allegata alla domanda.”

2) alla fine del comma 2-bis sono aggiunte le seguenti parole:

“che abbiano presentato domanda presso la medesima Questura che rendano praticamente molto difficile ad essa il rispetto dei termini ordinari per la verbalizzazione. Al fine di favorire l'effettivo inoltro della domanda il richiedente può presentare direttamente alla Questura, anche in via

telematica, un formulario compilato della domanda sulla base di un modello plurilingue predisposto dalla Commissione nazionale, al quale il richiedente può aggiungere ogni altra dichiarazione anche nella propria lingua e allegare ogni altra documentazione; in tal caso la ricevuta dell'avvenuta presentazione del formulario, incluse le eventuali dichiarazioni e documentazioni, costituisce ricevuta della presentazione della domanda e la Questura fissa la data per il perfezionamento della domanda con l'effettuazione dei rilievi fotodattiloscopici, entro i termini indicati dalle norme dell'Unione europea, e degli ulteriori accertamenti e per il rilascio del permesso di soggiorno, fermo restando il diritto all'immediata accoglienza al momento della prima manifestazione della volontà di richiedere protezione internazionale”.

27. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 27 D. LGS. N. 25/2008 (PROCEDURE DI ESAME)

Al fine di evitare l'elusione dell'art. 31, par. 3, lett. b) della direttiva 2013/32/UE, nell'art. 24, comma 1, lett. t), D. Lgs. n. 142/2015 il comma 3, lettera b) dell'art. 27 del decreto legislativo n. 25/2008, modificato dallo stesso d. lgs. n. 142/2015 deve essere modificato nel senso che nell'ipotesi indicata nella lettera b) il termine di conclusione dell'esame delle domande possa essere differito soltanto qualora le domande simultanee di protezione internazionale presentate alla medesima Commissione territoriale rendano praticamente molto difficile il rispetto del termine di sei mesi, anche dopo il provvedimento del Presidente della Commissione nazionale che abbia riassegnato la competenza all'esame delle domande ai sensi dell'art. 4, comma 5-bis dello stesso decreto legislativo n. 25/2008.

Alla fine della lettera b) del comma 3 dell'articolo 27 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, introdotto dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono aggiunte le seguenti parole:

“alla medesima Commissione territoriale che rendano praticamente molto difficile il rispetto del termine di sei mesi, anche dopo il provvedimento del Presidente della Commissione nazionale che abbia riassegnato la competenza all'esame delle domande ai sensi dell'art. 4, comma 5-bis”

28. MODIFICHE ALL'ART. 28 D. LGS. N.25/2008 (ESAME PRIORITARIO)

L'art. 28 comma 1 bis d.lgs. n. 25/2008 prevede che sia il Presidente della Commissione territoriale, sulla base della documentazione in atti, ad individuare i casi di procedura prioritaria o accelerata. Tuttavia, nella prassi si registra una forte difformità si applicazione in relazione alla formalizzazione di questa dichiarazione del presidente. Inoltre, la norma non prevede nulla circa la necessità che la procedura dichiarata accelerata debba effettivamente rispettare la tempistica sancita dalla legge stessa.

Oggi invece nella prassi il richiedente viene a sapere dell'applicazione della procedura accelerata soltanto una volta ricevuto il diniego ovvero quando la questura, arbitrariamente, riporta nella notifica l'applicazione dell'art. 28 bis d. lgs. n. 25/2008, il che costituisce una grave lesione del diritto di difesa. Molto spesso nella prassi una procedura è dichiarata accelerata ma non vengono rispettati i correlativi termini.

Tali lacune manifestano una discrezionalità amministrativa che contrasta con la riserva di legge in materia di diritto di asilo prevista dall'art. 10, comma 3 Cost. ed elude l'obbligo di adottare una decisione in termini ragionevoli e il diritto ad un ricorso effettivo previsti rispettivamente negli articoli 31, parr. 8 e 9, e 46 della direttiva 2013/32/UE.

Perciò occorre una norma legislativa integrativa che preveda che il Presidente della Commissione deve dichiarare esplicitamente nell'atto di convocazione del richiedente per il colloquio personale che la procedura seguita è stata quella accelerata e deve indicarlo anche nella decisione. Inoltre, è necessario prevedere espressamente che soltanto nelle ipotesi di rispetto dei termini di svolgimento per la procedura accelerata previsti dalla legge, si potrà riportare nella

decisione di diniego che si è dato corso a una procedura accelerata e si potranno dunque produrre gli effetti tipici di questa (relativi ad effetto sospensivo e riduzione del termine per l'impugnazione).

Alla fine del comma 1-bis dell'articolo 28 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come introdotto dal decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, sono aggiunti i seguenti periodi:

“L'eventuale applicazione della procedura prioritaria o della procedura accelerata, con l'indicazione dei relativi motivi ed effetti, deve essere espressamente indicata, in lingua comprensibile all'interessato, nel testo della convocazione del colloquio personale e nel testo della decisione finale della Commissione, che deve recare altresì l'esatta dicitura del termine entro cui impugnare e degli effetti del diniego della domanda decisa con la procedura accelerata. Nel caso in cui la decisione finale della Commissione sia adottata o comunicata oltre i termini sanciti per le procedure accelerate, il provvedimento di diniego non potrà definire la procedura adottata quale procedura accelerata e non si applicano in ogni caso i termini ridotti per l'impugnazione giurisdizionale”.

29. MODIFICHE ALL'ART. 32 D. LGS. N. 25/2008 (DECISIONE)

In primo luogo al fine di rendere completa l'attuazione dell'art. 46 della direttiva circa il diritto al ricorso effettivo del richiedente si rende necessario prevedere una norma legislativa che stabilisca che la Commissione motivi in modo dettagliato tutte le sue decisioni sia di accoglimento (il richiedente potrebbe volere impugnare anche la decisione che gli riconosca soltanto la protezione internazionale invece dello status di rifugiato), sia di rigetto.

In secondo luogo in relazione alla dichiarazione di manifesta infondatezza, è necessario che vengano circoscritti con attenzione i limiti entro cui è possibile emanare tale tipologia di decisione. In particolare, per effetto della riserva di legge in materia di diritto di asilo prevista dall'art. 10, comma 3 Cost. si rende indispensabile che con norma di rango legislativo si preveda che la decisione sia presa all'unanimità da tutti i componenti del Collegio (così come prevede una circolare della Commissione nazionale per il diritto di asilo del 30 luglio 2015), che siano escluse da tali fattispecie le istanze di persone portatrici di esigenze particolari ai sensi dell'art. 17 e che siano parimenti esclusi i casi per i quali si renda necessario un controllo sulla credibilità del richiedente (in modo che sia pienamente coerente la dichiarazione di credibilità con quanto lamentato dal richiedente in sede di audizione).

In terzo luogo in conformità delle riserve di legge in materia di stranieri e di diritto di asilo previste nell'art. 10, commi 2 e 3 Cost. occorre prevedere in norma di rango legislativo la durata biennale del permesso di soggiorno per motivi umanitari, oggi prevista soltanto da una norma regolamentare (art. 6, comma 2 d.p.r. 12 gennaio 2015, n. 21).

In quarto luogo la norma introdotta nel comma 3-bis dell'art. 32 D. Lgs. n. 25/2008 dall'art. 10, comma 3 d. Lgs. n. 24/2014 ha creato nella prassi problemi interpretativi, che devono essere risolti, perché si deve ritenere che la norma miri a prevedere che la Commissione territoriale, ove non ritenga di riconoscere la protezione internazionale a richiedenti asilo che siano vittime di tratta o riduzione o mantenimento in schiavitù abbia la facoltà di trasmettere gli atti al Questore per consentirgli il rilascio di un permesso per motivi umanitari ai sensi dell'art. 18 D. Lgs. n. 286/1998. Tale ratio è desumibile da un'interpretazione sistematica rispetto a ciò che prevede il comma 3 dello stesso art. 3 e in conformità con la ratio dell'art. 10 d. Lgs. n. 24/2014 che mira a coordinare i sistemi di protezione e tutela delle vittime della tratta e delle persone bisognose di protezione internazionale. In ogni caso, la trasmissione degli atti deve considerarsi subordinata alla volontà del richiedente asilo, che in quanto tale ha diritto alla segretezza degli atti.

In quinto luogo in conformità delle riserve di legge in materia di stranieri e di diritto di asilo previste nell'art. 10, commi 2 e 3 Cost. occorre prevedere in norma di rango legislativo la

procedura di rilascio dei permessi di soggiorno e dei titoli di viaggio a seguito delle decisioni della Commissione, anche per consentire espressamente il rilascio del permesso di protezione sussidiaria anche nel caso in cui (come accade molto frequentemente nella prassi) sia di fatto impossibile o ritardato il rilascio del titolo di viaggio per stranieri o il passaporto.

L'articolo 32 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 e successive modificazioni e integrazioni è modificato come segue:

1) Il primo periodo del comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. Fatto salvo quanto previsto dagli articoli 23, 29 e 30 la Commissione territoriale adotta una delle seguenti decisioni, in ogni caso con obbligo di adeguata motivazione:”

2) Al comma 1 lettera *b.bis* è aggiunto alla fine il seguente periodo:

“ In ogni caso, la decisione deve essere adottata all'unanimità da tutti i componenti del Collegio, sono comunque escluse da tali fattispecie le istanze di persone portatrici di esigenze particolari ai sensi dell'art. 17, nonché i casi per i quali si renda necessario un controllo sulla credibilità del richiedente”.

3) Nel comma 3 è aggiunto alla fine il seguente periodo:

“Il permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato ai sensi del presente comma ha la durata di due anni ed è rinnovabile se ne sussistono le condizioni”.

4) Il comma *3-bis* è sostituito dal seguente:

“*3-bis.* Se nel corso dell'istruttoria sono emersi fondati motivi per ritenere che il richiedente è stato vittima dei delitti di cui agli articoli 600 e 601 del codice penale o comunque di situazioni di violenza o di grave sfruttamento, la Commissione territoriale, nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale, previo consenso del richiedente, trasmette gli atti al Questore per l'eventuale rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'articolo 18 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”

5) Dopo il comma *3-bis* è aggiunto il seguente comma:

“*3-ter.* La Commissione provvede a comunicare immediatamente la sua decisione al richiedente con le notificazioni previste nell'articolo 5 e contestualmente alla Questura e alla Prefettura competenti per il luogo in cui lo straniero dimora. La Questura, in conformità con la decisione della Commissione o della sentenza del giudice sul ricorso contro tale decisione, provvede all'immediato rilascio dei permessi di soggiorno e dei documenti di viaggio indicati dall'articolo 23 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, dal presente articolo, dagli articoli *32-bis* e *33-bis*; il permesso di soggiorno è rilasciato anche nelle more del rilascio del documento di viaggio e in mancanza di passaporto o altro documento di viaggio riporta i dati della persona indicati nella decisione della Commissione o nella sentenza del giudice. La Prefettura provvede ai fini della permanenza delle misure di accoglienza disposte ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 ”

30. NUOVO ART. 32-BIS (PROCEDURE DI VERIFICA DELLA PERMANENZA DELLA PROTEZIONE SUSSIDIARIA E DI RINNOVO O REVOCA DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER MOTIVI UMANITARI)

Le procedure di esame delle domande di riconoscimento della protezione internazionale, con i relativi diritti e doveri dello straniero e della Commissione stessa, devono ritenersi estese alle operazioni di rinnovo ogni cinque anni della protezione sussidiaria, come prevede il d. lgs. n. 251/2007 in attuazione della direttiva sulle qualifiche di protezione internazionale, e alle operazioni di rinnovo o revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

La necessità di un'apposita norma integrativa che disciplini queste procedure deriva anche dalla sentenza della Corte suprema di Cassazione, prima sezione 23472-17 che ha affermato la competenza delle Commissioni territoriali e non di quella nazionale per la revoca della protezione umanitaria.

Nel decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 dopo l'articolo 32 è inserito il seguente articolo:

“Art. 32-bis

Procedure di verifica della permanenza della protezione sussidiaria e di rinnovo o di revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari

1. La Commissione territoriale competente per il luogo in cui lo straniero dimora è competente a decidere sulla permanenza dei motivi per il riconoscimento della protezione sussidiaria o per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari disposto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, sulla base della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno per protezione sussidiaria o di rinnovo del medesimo permesso di soggiorno per motivi umanitari ovvero sulla base dell'avvio del procedimento di revoca di tale permesso disposto dal Questore previo avviso scritto e motivato comunicato allo straniero.

1. Il Questore invia immediatamente alla Commissione la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno presentato dallo straniero ovvero la propria richiesta scritta e motivata di revoca, insieme con ogni altro elemento, incluse la memoria e la documentazione eventualmente presentate dallo straniero circa la sussistenza dei presupposti per la protezione internazionale o per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

2. La Commissione esamina le istanze indicate nel comma 2 in via prioritaria e raccoglie ogni elemento utile per accertare se nella condizione attuale dello straniero sussistono i presupposti per il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero, in subordine, se sussistono o permangono i presupposti dello status di protezione sussidiaria ovvero, in subordine, quelli per il rilascio o per il rinnovo del permesso di soggiorno umanitario.

4. Allorché sulla base degli elementi già acquisiti, anche d'ufficio, dalla Commissione risulti che la condizione personale dello straniero nel Paese di origine comporti la conferma del riconoscimento della protezione sussidiaria ovvero il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero la richiesta al questore del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari o del rigetto della richiesta di revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari la decisione della Commissione è adottata secondo i termini indicati nell'articolo 28-bis, comma 1, prescindendo dallo svolgimento del colloquio personale, salvo che lo straniero ne abbia fatto richiesta al momento della presentazione della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

5. In ogni altra ipotesi diversa da quelle indicate nel comma 4 la Commissione territoriale applica al procedimento le medesime garanzie indicate nei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 33.

6. La Commissione comunica contestualmente la sua decisione allo straniero e alla Questura che provvede immediatamente al rilascio o al rinnovo o al diniego del rinnovo o alla revoca del permesso, in conformità con la decisione, nonché alla Prefettura ai fini della permanenza o della

cessazione delle misure di accoglienza disposte ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142”.

31. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 35 D. LGS. N. 25/2008 (IMPUGNAZIONE)

Al fine di recepire in modo completo il diritto al ricorso effettivo previsto dall'art. 46, parr. 1 e 3 della direttiva 2013/32/UE, nella lettera cc) dell'articolo 24, comma 1 del d. lgs. n. 142/2015 si sarebbe dovuto prevedere anche che nell'articolo 35, comma 1 del decreto legislativo n. 25/2008 sia previsto che l'oggetto del ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria riguarda anche i provvedimenti di inammissibilità della domanda e di rifiuto di riprendere l'esame sospeso di una domanda. La completezza della tutela giurisdizionale esige altresì di prevedere espressamente la possibilità di ricorso sia contro il diniego neppure accompagnato dalla richiesta al Questore del rilascio o del rinnovo o della revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari, sia contro il provvedimento della Commissione che non rinnova il riconoscimento della protezione sussidiaria.

Alla fine del comma 1 dell'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni e integrazioni è inserito il seguente periodo:

“Il ricorso è altresì ammesso contro i provvedimenti di inammissibilità della domanda e di rifiuto di riprendere l'esame sospeso di una domanda, nonché contro il provvedimento di diniego per la parte in cui la Commissione non ravvisa i presupposti per il rilascio o per il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari e contro il provvedimento che chiede la revoca o il diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari o che non rinnova il riconoscimento della protezione sussidiaria o che richiede il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari invece di confermare il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria”

32. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 35-bis D. LGS. N. 25/2008 (DELLE CONTROVERSIE IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

Al fine di recepire in modo completo il diritto al ricorso effettivo previsto dall'art. 46, parr. 1 e 3 della direttiva 2013/32/UE occorre modificare l'art. 35-bis d.lgs. n. 25/2008, introdotto dal d.l. n. 13/2017 nella parte che prevede la non reclamabilità della sentenza del tribunale.

La previsione di un unico grado di merito caratterizzato da una cognizione di regola cartolare, nel quale l'udienza è solo un'eventualità e ha forma camerale, viola il principio del contraddittorio e della pubblicità del processo, garantiti dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 Conv. eur. dir. uomo, come ribadito nella giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo, e da ultimo riaffermato dalla Cassazione con sentenza n. 395/2017. La Corte costituzionale, infatti, ha già affermato chiaramente e plurime volte il seguente principio: “in particolare, come già in passato osservato, «la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la previsione del rito camerale per la composizione di conflitti di interesse mediante provvedimenti decisori non è di per sé suscettiva di frustrare il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo può essere modulato dalla legge in relazione alle peculiari esigenze dei vari procedimenti [...] purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione» (sentenza n. 103 del 1985, ordinanze n. 121 del 1994 e n. 141 del 1998); che, più nello specifico, può escludersi sia l'irragionevolezza della scelta legislativa sia la violazione del diritto di difesa sia, infine, la violazione della regola del giusto processo garantita dall'art. 111, primo comma, Cost., ove il modello processuale previsto dal legislatore, nell'esercizio del potere discrezionale di cui egli è titolare in materia (da ultimo sentenza n. 221 del 2008), sia tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un'adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà della impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità - della decisione assunta, la attitudine del provvedimento conclusivo del giudizio ad acquisire stabilità, quanto meno

"allo stato degli atti"" (così Corte Costituzionale, 29.05.2009, n. 170. In senso conforme Corte Cost., ord. n. 19 del 2010).

Infatti la non reclamabilità del decreto del Tribunale che decide sul ricorso, ovvero l'eliminazione del doppio grado di merito nell'ordinamento italiano appare unica quanto alla tutela accordata nel processo italiano ai diritti soggettivi coperti da garanzie costituzionali.

La Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il modello processuale della volontaria giurisdizione a condizione, tra le altre, della "facoltà della impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità" (170/2009). Perciò l'eliminazione del doppio grado di giudizio insieme alla non reclamabilità della sentenza del tribunale appare in palese contrasto con i principi costituzionali, senza considerare che la protezione internazionale è l'unica materia, pur afferente a diritti costituzionali rientranti tra i principi fondamentali della Repubblica (art. 10, co. 3 Cost.) e regolati anche da norme dell'UE e da norme internazionali, in cui è soppresso l'appello, così determinando un diritto speciale per i soli richiedenti asilo, con violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'eliminazione dell'appello insieme alla non reclamabilità della sentenza del tribunale appare irrazionale nell'ordinamento italiano in cui la garanzia del doppio grado di merito è prevista anche per controversie civili di ben minor valore rispetto all'accertamento se sussista o meno in capo allo straniero un fondato rischio di persecuzione o di esposizione a torture, trattamenti disumani e degradanti o eventi bellici in caso di rientro nel proprio Paese, e l'inevitabile trasferimento nel giudizio dinanzi alla Corte di cassazione delle criticità e delle disfunzioni che si dichiara di voler eliminare.

L'eliminazione dell'appello insieme alla non reclamabilità della sentenza del tribunale inoltre sopprime per la sola materia della protezione internazionale un essenziale momento di uniformazione degli orientamenti giurisprudenziali e finisce per gravare pesantemente sui carichi della Cassazione (tenuta a decidere entro sei mesi dalla presentazione del ricorso), che finora si era occupata in misura ridotta della materia proprio a causa dell'efficacia del filtro dell'appello.

In ogni caso l'eliminazione del doppio grado di merito produce inevitabilmente un notevole aumento dei ricorsi davanti alla Corte di cassazione, pur con tutti i limiti intrinseci a tale giudizio, che esclude una rivisitazione dei fatti.

L'illegittimità costituzionale delle scelte operate nel D.L. n. 13/2017 deriva insomma dall'aver previsto contestualmente il rito camerale per la trattazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, il rito camerale ove l'esistenza dell'udienza di discussione è solo eventuale ed eventuale è anche la partecipazione della parte al processo e la sua audizione, il tutto nell'ambito di un processo che vede, quale principale fonte di prova, le dichiarazioni della parte, le quali devono essere valutate ex nunc dal giudice per espressa previsione normativa europea (art. 46 della Direttiva 2013/32/UE), nonché la eliminazione del doppio grado di giudizio di merito insieme alla non reclamabilità della sentenza del tribunale nell'ambito del sistema processuale attuale che prevede, nello stesso processo per cassazione derivante dalla recente approvazione della L. 197/2016, lo sviluppo di un modello camerale in assenza di dialogo con gli avvocati ed in assenza di udienza.

Da ciò, invero, deriva la lesione del principio di eguaglianza, sotto il profilo della ragionevolezza, della riserva di legge in materia di stranieri, del diritto alla difesa (che in materia di protezione internazionale deve essere effettiva secondo la direttiva UE sulle procedure di esame delle domande) e del contraddittorio nel processo (artt. 3, 10, 24, 111 e 117 Cost.)

Per rimediare a tali profili di dubbia costituzionalità occorre prevedere

1) la garanzia del contraddittorio con l'udienza convocata dal giudice anche su richiesta del ricorrente, che deve essere esclusa soltanto se il giudice ritenga di disporre già di elementi sufficienti per il riconoscimento dello status di rifugiato;

2) il controllo di merito sulla decisione del Tribunale, con lo strumento agile e deformalizzato del reclamo al collegio della sezione specializzata, senza la partecipazione del giudice che aveva disposto il decreto reclamato;

3) la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato di fronte al rigetto del reclamo impugnato in cassazione è affidato al presidente della sezione specializzata (e non più allo stesso giudice che aveva disposto il provvedimento impugnato, il che viola la terzietà del giudice prevista dall'art. 111 Cost.) in caso di pericolo per la vita o l'incolumità della persona.

Nell'articolo 35-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 sono introdotte le seguenti modificazioni e integrazioni:

1) Nel comma 6 sono soppresse le seguenti parole "rilevando l'eventuale sussistenza di cause ostative al riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione internazionale".

2) nel comma 8 le parole "entro venti giorni dalla notificazione del ricorso" sono sostituite dalle seguenti:

"fin dal momento della notifica della propria decisione al richiedente e all'avvocato che l'ha assistito nel colloquio di fronte alla Commissione e, entro venti giorni dalla notificazione del ricorso, al giudice e al pubblico ministero, nonché al difensore se non è l'avvocato che l'ha assistito nel colloquio di fronte alla Commissione"

3) Nel comma 11 la lettera b) è sostituita dalla seguente:

"b) l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, anche sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga di non disporre già di elementi sufficienti per riconoscere al ricorrente lo status di rifugiato"

4) Il comma 13 è sostituito dal seguente:

"13. Entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con decreto che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria ovvero dichiara la sussistenza delle condizioni per il rilascio al ricorrente di un permesso di soggiorno per motivi umanitari. Contro il decreto è ammesso reclamo al Tribunale in composizione collegiale, composto soltanto da magistrati della medesima sezione specializzata, diversi da quelli che componevano il collegio che ha deciso il decreto oggetto del reclamo. Il reclamo può essere presentato entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto che si pronuncia sul ricorso ovvero entro quindici giorni se il ricorrente sia trattenuto in un centro di permanenza temporanea. La pronuncia sul reclamo avviene con decreto da adottarsi entro tre mesi dal suo deposito. Nel giudizio sul reclamo si applicano i commi 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 17 e 18. La sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, di cui al comma 3 e il provvedimento cautelare pronunciato ai sensi del comma 4 vengono meno se con decreto il ricorso è rigettato ovvero se non è stato presentato reclamo ovvero in caso di rigetto del reclamo. Il termine per proporre ricorso per cassazione è di sessanta giorni e decorre dalla comunicazione del decreto che decide sul reclamo, a cura della cancelleria, da effettuarsi anche nei confronti della parte non costituita. La procura alle liti per la proposizione del ricorso per cassazione deve essere conferita, a pena di inammissibilità del ricorso, in data successiva alla comunicazione del decreto che decide sul reclamo; a tal fine il difensore certifica la data di rilascio in suo favore della procura medesima. La Corte di cassazione decide

sull'impugnazione del reclamo entro sei mesi dal deposito del ricorso. Quando sussistono fondati motivi sopravvenuti dopo l'udienza in cui è stato deciso il reclamo, anche riferiti a specifici motivi umanitari o sanitari o al pericolo concreto e attuale per il ricorrente di subire nel Paese di invio rischi per la propria vita o per la propria incolumità personale anche derivanti da torture o da condanne a morte o da pene o trattamenti inumani o degradanti, il presidente della sezione specializzata del tribunale che ha pronunciato il decreto che ha deciso sul reclamo contro cui è stato proposto ricorso per cassazione, dispone degli effetti del predetto decreto, con conseguente sospensione dell'efficacia della decisione della Commissione. La sospensione di cui al periodo precedente è disposta su istanza di parte da depositarsi entro cinque giorni dalla proposizione del ricorso per cassazione. La controparte può depositare una propria nota difensiva entro cinque giorni dalla comunicazione, a cura della cancelleria, dell'istanza di sospensione. Il presidente della sezione decide entro i successivi cinque giorni con decreto non impugnabile”.

e con le seguenti osservazioni

Valuti il Governo l'opportunità di inserire nel testo definitivo del decreto legislativo integrativo e correttivo anche le seguenti ulteriori disposizioni integrative e correttive dei d. lgs. 18 agosto 2015, n. 142 e del d. lgs. 28 gennaio 2008 n. 25, al fine di dare un'attuazione più efficace ed effettiva alle due direttive dell'UE, alla luce dei motivi di seguito indicati in corsivo:

1. MODIFICHE ALL'ART. 12 D.LGS. N. 142/2015 (CONDIZIONI MATERIALI DI ACCOGLIENZA)

In primo luogo al fine di affinare le procedure di affidamento e di gestione dei centri di accoglienza e di prevenire ogni forma di illecito nella gestione è necessario prevedere nell'art. 12 d. lgs. n. 142/2015 misure aggiuntive collegate alle gare di appalto e ai controlli, nonché una serie di standard gestionali e strutturali dei centri simili a quelli già oggi elaborati nell'ambito della “Carta della buona accoglienza” firmata da ANCI e Ministero dell'Interno, da inserire nel decreto ministeriale e nello schema di capitolato per tutti i tipi di servizi di accoglienza.

In secondo luogo per prevenire disordini nei centri o incomprensioni o inefficienze nell'effettiva erogazione dei servizi garantiti occorre prevedere forme di contatto tra ospiti delle strutture e uffici amministrativi per consentire agli ospiti delle strutture di manifestare eventuali loro doglianze per le criticità e/o le carenze delle strutture in cui sono accolti, anche sotto il profilo della qualità e/o dell'erogazione concreta di determinati servizi all'interno delle strutture.

Nell'articolo 12 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono inserite le seguenti modifiche:

1) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente comma:

“1-bis In ogni caso il decreto e lo schema di capitolato prevedono:

1) l'uso preferenziale e prioritario di spazi del demanio in affidamento a cooperative, o di proprietà degli enti, in modo che la selezione dei gestori sia indipendente dalla proprietà della struttura e possa essere effettuata considerando esclusivamente l'effettiva capacità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto;

2) l'osservanza dei principi di concorrenza, trasparenza e rotazione dei soggetti nelle procedure di affidamento dei servizi;

3) procedure di rilevazione delle presenze standardizzate e gestite da applicazioni informatiche, fornite e amministrate a livello centrale dal Ministero dell'Interno ed accessibili informaticamente da tutte le Prefetture, al fine di consentire, in modo univoco, il monitoraggio e la tracciabilità

informatica delle presenze a livello nazionale, con possibilità di esercitare un controllo anche sui centri di costo;

4) un sistema di controlli sulle strutture attivate dai prefetti ai sensi dell'articolo 11, incluso il controllo dei bilanci delle strutture, e la non rinnovabilità di convenzioni a enti che non erogano i servizi previsti dalle convenzioni firmate con le prefetture;

5) un sistema attuato dalle Prefetture di meccanismi di monitoraggio e di revisione delle convenzioni e di modalità per avere considerazione del punto di vista degli accolti e degli operatori, nonché di visite a sorpresa agli enti convenzionati,

6) la non automatica rinnovabilità delle convenzioni con gli enti che hanno comportamenti illeciti o che sono coinvolti in procedimenti giudiziari;

7) gli standard di assegnazione dell'appalto legati alla qualità del servizio e non soltanto all'offerta economicamente più vantaggiosa;

8) meccanismi economici che garantiscano la sostenibilità agli enti virtuosi, predisponendo un sistema di controllo e verifica dei servizi offerti, sia sotto il profilo della verifica e della rendicontazione delle spese effettuate, sia sotto il profilo della qualità;

9) forme premiali per gli enti che mettono in atto azioni volte alla prosecuzione del progetto dopo il periodo di accoglienza e alla sostenibilità economica;

10) indicazioni da parte del Ministero dell'Interno sull'operatività che gli enti locali devono seguire per rispondere sia agli enti gestori che accompagnano e orientano gli sia al singolo ospite che si rivolge loro per avere informazioni sui servizi anagrafici, sanitari e l'accesso a formazione e lavoro, prevedendo anche forme di formazione per i dipendenti e i funzionari degli enti locali, nonché un prontuario di informazioni che ogni Prefettura deve fornire e aggiornare, anche in modo telematico, ad ogni gestore e ad ogni operatore di tutti i tipi di centri e strutture circa i diritti e i doveri degli ospiti, con le informazioni aggiuntive concernenti i servizi del territorio;

11) il passaggio progressivo e compatibilmente con il percorso individuale e con la situazione del contesto territoriale da forme di accoglienza in centri collettivi a forme di accoglienza in locali ad uso di abitazione;

12) standard di qualità che garantiscano adeguati livelli dei servizi offerti prevedendo in ogni fase dell'accoglienza, la presenza di personale socio educativo qualificato e l'ospitalità in strutture con caratteristiche adeguate e nel rispetto dei parametri della civile abitazione.

13) attenzione alle tematiche di genere, e quindi alle specificità connesse all'accoglienza ed all'integrazione delle donne migranti e dei minori;

14) accesso, con personale qualificato, a percorsi di mediazione culturale;

15) fornitura all'ospite di corsi di italiano per un minimo di 10 ore settimanali, il cui coordinamento, progettazione e monitoraggio siano affidati a persone in possesso del titolo DITALS o equivalente;

16) accesso alla tutela legale e all'orientamento giuridico, svolti da persone in possesso di certificate e specifiche competenze;

17) fornitura di tre pasti al giorno nella struttura oppure l'erogazione di risorse per l'autopreparazione nel rispetto delle tradizioni religiose e culturali nonché delle prescrizioni mediche;

18) fornitura di vestiario al momento del primo ingresso nella struttura di un kit e di adeguato cambio stagionale;

19) periodici e adeguati strumenti per l'acquisto del kit per l'igiene personale;

20) corretto ed adeguato accompagnamento alla conoscenza dei servizi del territorio;

21) investimento in formazione professionale o borse lavoro o tirocini per almeno il 20% dei migranti accolti che abbiano una permanenza ed un percorso di accoglienza di almeno 6 mesi, prevedendo anche tirocini a rotazione in modo da ampliare il numero dei beneficiari;

22) l'elaborazione, più accurata possibile, di una certificazione delle competenze di ciascun migrante acquisite prima o dopo il suo arrivo in Italia;

23) forme di coinvolgimento dei territori, istituzioni e società civile, in cui avviene l'accoglienza, d'intesa con i Comuni e le Prefetture.”.

2) Nel comma 3 sono aggiunte alla fine le seguenti parole:

“nonché forme e strumenti per consentire in modo rapido e semplice ad ogni ospite delle strutture di manifestare ai competenti uffici della Prefettura eventuali suoi reclami per eventuali criticità o carenze delle strutture in cui è accolto, anche sotto il profilo della qualità e/o dell'erogazione concreta di determinati servizi all'interno delle strutture.”.

2. MODIFICHE ALL'ART. 16 D. LGS. N. 142/2015 (FORME DI COORDINAMENTO NAZIONALE E REGIONALE)

Al fine di favorire l'efficacia e di dare migliore rappresentatività alla composizione dei Tavoli nazionali e regionali per il coordinamento dell'accoglienza dei richiedenti asilo si modificano le norme sulla loro composizione prevedendo l'obbligatoria presenza di rappresentanti degli organi regionali e locali.

Alla fine del comma 4 dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 è aggiunto il seguente periodo:

“In ogni caso nel Tavolo nazionale devono essere presenti rappresentanze delle regioni, designate dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome, rappresentanze dei Comuni, designate dall'ANCI, un rappresentante del delegato in Italia dell'UNHCR e i rappresentanti delle associazioni e degli enti maggiormente rappresentativi a livello nazionale per l'assistenza agli stranieri e per la tutela dei loro diritti; in ognuno dei tavoli di coordinamento regionale devono essere presenti rappresentanti della Regione e degli enti locali e rappresentanti delle associazioni e degli enti che operano sul territorio regionale per l'assistenza degli stranieri e per la tutela dei loro diritti.”

3. MODIFICHE ALL'ARTICOLO 22 D. LGS. N. 142/2015 (DIRITTO AL LAVORO)

1) Al fine di favorire l'effettivo inserimento lavorativo dei richiedenti asilo e di incrementarne l'autosufficienza economica occorre prevedere che i richiedenti asilo abbiano accesso ai rapporti di apprendistato o forme di borse lavoro anche in deroga ai limiti massimi di età e che siano incluse tra i destinatari delle politiche attive del lavoro predisposte dai centri per l'impiego e dall'ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro) e tra le categorie più deboli che possono fruire dell'accesso al lavoro da parte delle cooperative sociali e delle imprese sociali.

2) Al fine di evitare di interrompere eventuali rapporti di lavoro non stagionale ormai consolidatisi dei richiedenti asilo durante il periodo di esame della domanda di asilo, incluso il ricorso giurisdizionale, occorre prevedere, come stabiliscono le leggi di altri Stati dell'UE (come la Svezia), che nei casi in cui sia definitiva e non più impugnabile la decisione di diniego della domanda senza che sia stato rilasciato neppure un permesso di soggiorno per motivi umanitari, lo straniero che abbia in corso un regolare rapporto di lavoro subordinato non stagionale possa ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Nell'articolo 22 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 sono apportate le seguenti modifiche:

1) alla fine del comma 1 è aggiunto il seguente periodo:

“Il richiedente ha accesso anche a borse lavoro e ai rapporti di apprendistato, anche in deroga all'età massima prevista dalla legge e alle attività finalizzate all'inserimento lavorativo promosse dall'agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, dai centri per l'impiego, dalle agenzie per l'impiego, nonché ai rapporti di lavoro con cooperative sociali e imprese sociali”.

2) alla fine del comma 2 è aggiunto il seguente periodo:

“Nel momento in cui diventa definitiva e non più impugnabile la decisione di rigetto della domanda o di revoca o di cessazione della protezione internazionale o di revoca o di diniego di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato un permesso di soggiorno per lavoro subordinato allo straniero a cui non sia stato rilasciato un permesso di soggiorno ad altro titolo e che abbia in corso un regolare rapporto di lavoro non stagionale”.

4. MODIFICHE ALL'ART. 11 D. LGS. N.25/2008 (OBBLIGHI DEI RICHIEDENTI ASILO)

La nuova disciplina delle notificazioni delle decisioni delle Commissioni in capo ai responsabili dei centri di accoglienza introdotta nell'art. 11 d. lgs. n. 25/2008 dal d.l. n. 13/2017 ha creato vari disguidi già prima della sua applicazione.

La circolare del 13 agosto 2017 della Commissione nazionale per il diritto d'asilo ha informato che le disposizioni previste dalla legge n. 46/2017, riguardanti le procedure di notifica degli atti e dei provvedimenti da parte delle Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato, da attuarsi a partire dal 17 agosto 2017, non saranno effettivamente applicate sino a successivo avviso. Il repentino cambio di orientamento deriva da un preciso nuovo indirizzo politico-amministrativo impartito dallo stesso Ministro dell'interno con propria direttiva, richiamata nella circolare, mediante la quale si dispongono due misure operative importanti.

In primo luogo si afferma che “l'esigenza di effettuare ulteriori approfondimenti, anche di carattere tecnico-organizzativo, ha indotto il sig. Ministro a disporre la sospensione – sino a nuovo avviso – delle cennate nuove procedure”.

In secondo luogo si impartisce alle Commissioni nazionale e territoriali il compito di attuare la direttiva ministeriale affermando che essa dispone che “nelle more, gli atti ed i provvedimenti adottati dalle Commissioni territoriali e da codesta Commissione nazionale continueranno ad essere notificati secondo le previgenti disposizioni”.

La sospensione dell'effettiva applicazione della nuova disciplina legislativa delle notifiche potrebbe essere motivata anche dall'incapacità dell'amministrazione di giungere ad una soluzione ragionevole ed efficiente per risolvere alcune importanti incertezze applicative.

La prima riguarda l'individuazione del responsabile del centro allorché non sia già individuato mediante altra una norma vigente, soprattutto per i Comuni in cui vi siano più strutture SPRAR facenti parte del medesimo progetto comunale o più centri di accoglienza collettiva e diffusa.

La seconda è collegata all'esigenza di evitare di attribuire funzioni pubbliche a ministri di culto legali rappresentanti di taluni enti ecclesiastici (come il Parroco di una Parrocchia), allorché abbiano messo a disposizione parti di immobili di tali enti per allestirvi strutture di accoglienza collettiva o diffusa di migranti, il che aveva già indotto alcuni di costoro a preannunciare la dismissione dell'accoglienza alla scadenza, effetto controproducente, ma sentito indispensabile da ritiene doveroso evitare di essere obbligato ad esercitare funzioni pubbliche, anche molto spiacevoli per il migrante accolto, ritenute dissonanti rispetto ai dettami religiosi dell'accoglienza dello straniero e alle funzioni canoniche ed ecclesiali esercitate.

In ogni caso è evidente che la decisione operativa adottata con l'ultima circolare comporta conseguenze molto gravi, soprattutto per le materie della condizione giuridica dello straniero e del diritto di asilo che sono coperte da riserva di legge in base all'art. 10, commi 2 e 3 Cost.

In primo luogo contrasta con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico ispirato al principio di legalità nell'amministrazione qualsiasi tipo di libera decisione da parte dell'amministrazione pubblica di disporre con una mera circolare amministrativa (che non è una fonte del diritto) la non applicazione una norma legislativa vigente qualsiasi e la sostanziale reviviscenza di norme legislative ormai abrogate dalle nuove norme legislative che avrebbero dovuto essere applicate.

In secondo luogo una simile situazione potrebbe comportare il paradosso di rendere nulle le notificazioni delle decisioni nel frattempo avvenute con modalità diverse rispetto a quelle previste dalle nuove norme legislative applicabili dal 17 agosto 2017.

Così talune importanti disposizioni di un decreto-legge - che in quanto tale era stato adottato dal Governo proprio perché si affermava l'esistenza del presupposto costituzionale della sua adozione, cioè presunte e indimostrate "circostanze straordinarie di necessità e urgenza" prescritte dall'art. 77 Cost. - finiscono per essere in parte non applicate di fatto dallo stesso Governo ancor prima del termine in cui diventano effettivamente applicabili di diritto, il che rafforza i dubbi sulla insussistenza dei presupposti costituzionali previsti dall'art. 77 Cost. per l'emanazione di quel decreto-legge.

Occorre in ogni caso adottare disposizioni legislative correttive per rimediare ai più importanti limiti delle nuove disposizioni, che possono prestarsi a disfunzioni ed abusi nelle situazioni di irreperibilità o di revoca delle condizioni di accoglienza, il che potrebbe rendere ineffettivo il diritto alla difesa, poiché dalla notificazione della decisione della Commissione decorrono i termini per l'impugnazione della stessa decisione.

Perciò occorre prevedere che in caso di irreperibilità o di revoca dell'accoglienza lo straniero abbia comunque un termine di 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento alla Questura per chiederne la consegna direttamente presso la Questura o presso la segreteria della Commissione e individuare un solo responsabile delle notificazioni per tutte le strutture di accoglienza nell'ambito dello SPRAR afferenti al medesimo territorio comunale e nei centri CAS e un termine ragionevole (10 giorni) per consentirgli di provvedere ad ogni notificazione.

Nell'articolo 11 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono inserite le seguenti modifiche:

1) alla fine del comma 3 sono inseriti i seguenti periodi:

"Il responsabile del centro o della struttura o il soggetto preposto alle notifiche effettua la notificazione entro 10 giorni dal ricevimento della comunicazione della decisione da parte della Commissione; il prefetto indica il responsabile dei centri indicati negli articoli 6, 8 e 11 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142; il responsabile del centro o della struttura può delegare a terzi l'attività di notificazione, previa comunicazione al Prefetto della persona o delle persone delegate per le notificazioni; l'ente locale che sovraintende ad una o più centri o strutture afferenti allo SPRAR operanti nel medesimo territorio comunale individua il segretario comunale o un solo appartenente al proprio personale quale unico soggetto preposto alle notifiche per tutti i richiedenti ospitati presso i medesimi centri e strutture, ancorché siano gestiti da soggetti diversi dall'ente locale."

2) il comma 3-ter è sostituito dal seguente:

"3-ter. Nelle ipotesi in cui il richiedente sia irreperibile nell'ultimo domicilio dichiarato o comunicato ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e nelle ipotesi di allontanamento ingiustificato dai centri e di revoca delle condizioni di accoglienza previste negli articoli 13 e 23 del medesimo decreto legislativo, nel momento in cui perviene alla Commissione l'avviso di ricevimento da cui risulta l'impossibilità della notificazione o il provvedimento di revoca delle misure di accoglienza disposto dal Prefetto la Commissione

territoriale, se si tratta della notificazione della convocazione per il colloquio di cui all'articolo 12, sospende l'esame della domanda e il richiedente può chiedere la riapertura del procedimento sospeso ai sensi dell'articolo 23-bis, comma 2, mentre se si tratta della notificazione della decisione adottata ai sensi dell'articolo 32 invia copia della decisione alla questura competente per l'ultimo domicilio noto e la notificazione si intende eseguita se entro i successivi sessanta giorni il richiedente o il suo difensore non provveda al ritiro della decisione notificata presso gli uffici della medesima Questura o presso la segreteria della Commissione".