

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 3, del Regolamento

(Estensore: PALERMO)

Roma, 10 giugno 2015

Sull'atto del Governo:

Schema di decreto legislativo concernente 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 (n. 170)

La 14^a Commissione permanente, esaminato lo schema di decreto legislativo in titolo,

considerato che le direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE costituiscono una revisione delle precedenti direttive 2003/9/CE e 2005/85/CE, al fine di compiere un ulteriore passo nell'armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri delle norme che assicurano una procedura comune di asilo e uno *status* uniforme per il richiedente asilo;

ricordato che la disciplina relativa alla fase successiva all'ottenimento dello *status* di rifugiato è dettata dalla direttiva 2011/95/UE (attuata con decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18) recante le norme relative a uno *status* uniforme per i rifugiati e per i beneficiari della protezione sussidiaria;

ricordato che, sulla base della Agenda europea sulle migrazioni (COM(2015) 240), del 13 maggio 2015, la Commissione europea ha presentato il 27 maggio 2015 una proposta di decisione del Consiglio (COM(2015) 286) per la ricollocazione in altri Stati membri di richiedenti asilo arrivati in Italia e in Grecia dopo il 15 aprile 2015, il cui numero è fissato, rispettivamente, in 24.000 e 16.000 per i prossimi due anni. Inoltre, lo stesso 27 maggio 2015, la Commissione europea ha presentato una proposta di raccomandazione (C(2015) 3560/2) indirizzata agli Stati membri, invitati ad accogliere, nell'arco di due anni, 20.000 richiedenti asilo, sulla base di percentuali di ripartizione per Stato membro (per l'Italia è prevista una quota del 9,94%). Infine, l'Agenda sulle migrazioni prevede anche un sostegno da parte dell'Ufficio europeo per l'asilo (EASO) nella rilevazione delle impronte digitali, identificazione e registrazione dei richiedenti asilo;

rilevato, al riguardo, che i predetti programmi di ricollocazione e reinsediamento, oltre al sostegno all'identificazione e registrazione dei richiedenti asilo, si basano anche sull'impianto normativo dettato dalle direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE, e che è pertanto necessario provvedere con urgenza al loro recepimento, tenuto conto della scadenza per la loro attuazione, fissata dalle stesse direttive al 20 luglio 2015;

ricordato che nell'ambito dell'esame del disegno di legge di delegazione europea 2013-secondo semestre presso la 14^a Commissione permanente del Senato, il

Al Presidente
della 1^a Commissione permanente
S E D E

Governo ha accolto l'ordine del giorno G/1519/1/14, salvo che per l'assegnazione alle Commissioni territoriali anche della competenza a riconoscere lo *status* di apolide;

considerato che lo schema di decreto legislativo si compone di 29 articoli, divisi in due capi e che il capo I reca le norme necessarie a dare attuazione alla direttiva 2013/33/UE e alla contestuale abrogazione del decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 di attuazione della direttiva 2003/9/CE (ora sostituita dalla direttiva 2013/33/UE), prevedendo: all'articolo 1 le finalità e l'ambito applicativo, all'articolo 2 le definizioni, all'articolo 3 i diritti di informazione del richiedente, all'articolo 4 la documentazione prevista per il richiedente, all'articolo 5 la definizione del domicilio – che può anche essere identificato nei centri di trattenimento (art. 6), centri di prima accoglienza (art. 8), centri provvisori di prima accoglienza (art. 10) e nei luoghi predisposti dagli enti locali (art. 13) –, all'articolo 7 le condizioni di trattenimento, agli articoli da 8 a 19 le modalità e le procedure di accoglienza, all'articolo 20 l'iscrizione al servizio sanitario nazionale e l'obbligo scolastico per i minori, all'articolo 21 l'accesso all'attività lavorativa dopo 60 giorni dalla domanda di asilo (anziché dopo sei mesi, secondo le norme vigenti), all'articolo 22 le condizioni per la revoca dei benefici dell'accoglienza;

rilevato, tra l'altro, che:

- il citato articolo 4 prevede il rilascio, al richiedente asilo non trattenuto, di un permesso di soggiorno di 6 mesi (raddoppiati rispetto ai 3 mesi vigenti), rinnovabile fino alla fine dell'espletamento delle procedure, mentre per i richiedenti trattenuti è rilasciato un attestato che certifica lo *status* di richiedente asilo;

- il trattenimento di cui all'articolo 6, è previsto per una durata massima di dodici mesi, che comprende i tempi di esame della domanda di asilo e dei tempi dell'eventuale ricorso giurisdizionale, e in ogni caso solo finché ne sussistono i presupposti;

- l'articolo 8 prevede l'istituzione di “centri governativi di prima accoglienza” a livello regionale o interregionale – la cui gestione può essere affidata ad enti locali, enti pubblici o privati che operano nel settore – (tra cui rientrano i centri di accoglienza per richiedenti asilo, c.d. CARA, già istituiti con il decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451), finalizzati ad accogliere i richiedenti per il tempo necessario alle operazioni di identificazione, verbalizzazione della domanda e avvio delle procedure d'esame della stessa, nonché all'accertamento delle condizioni di salute e situazioni di vulnerabilità. Successivamente, il richiedente privo di mezzi di sussistenza è trasferito nelle strutture di accoglienza di cui all'articolo 13, predisposte dagli enti locali ai sensi dell'articolo 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 (SPRAR – sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati);

considerato, che il capo II prevede, all'articolo 24, comma 1, modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 di attuazione della direttiva 2005/85/CE, necessarie a dare attuazione alla direttiva 2013/32/UE sulle procedure relative al riconoscimento e alla revoca dello status di rifugiato, tra le quali si prevede l'introduzione del riferimento all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) (art. 24, co. 1, lett. *b*) e l'individuazione della Commissione nazionale per l'asilo come punto di contatto per lo scambio di informazioni in ambito UE (lettera *d*). La stessa Commissione nazionale può redigere un elenco di Paesi di provenienza, che consente alle Commissioni territoriali di abbreviare le procedure, per i richiedenti asilo

provenienti da tali Paesi, e di riconoscere loro la protezione sussidiaria, salvo che non richiedano espressamente lo *status* di rifugiato (lettera l);

considerato, inoltre, che la lettera v) inserisce nel decreto legislativo n. 25 del 2008 l'articolo 28-*bis* che estende i casi di procedura accelerata, oltre alle domande presentate dai richiedenti trattenuti, anche ai richiedenti non trattenuti, purché si tratti di domanda manifestamente infondata, domanda reiterata (ripresentata dopo una decisione di rifiuto), o di domanda presentata al fine di ritardare un provvedimento di esecuzione,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

si ritiene necessario espungere o riformulare la norma di cui all'articolo 1, comma 4, che esclude l'applicazione del decreto legislativo in titolo in caso di conferimento della 'protezione temporanea' per afflusso massiccio di sfollati ai sensi della direttiva 2001/55/CE, in quanto la stessa direttiva statuisce all'articolo 3 che "la protezione temporanea non pregiudica il riconoscimento dello *status* di rifugiato" e all'articolo 17 che "le persone che godono della protezione temporanea devono poter essere in grado di presentare in qualsiasi momento una domanda d'asilo";

in riferimento all'articolo 4, comma 1, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno della validità di sei mesi ai richiedenti asilo non trattenuti, si segnala che le direttive in titolo stabiliscono esplicitamente che il diritto a rimanere nello Stato membro non dà diritto a un titolo di soggiorno, ma solo a un'autorizzazione a soggiornare nel periodo d'esame della domanda. Un permesso di soggiorno della validità di sei mesi, rinnovabile per altri sei mesi, non sembra porsi in linea con quanto previsto dalle direttive e sembra, per esempio, dare diritto al titolare di rimanere sul territorio fino alla scadenza del permesso, anche qualora fosse stata emessa una decisione di rigetto della sua istanza d'asilo. Sarebbe, pertanto, necessario quanto meno prevedere una norma che disponga la decadenza del permesso in caso di rigetto della domanda d'asilo;

in riferimento al comma 3 del medesimo articolo 4, secondo cui la ricevuta della presentazione della richiesta d'asilo costituisce permesso di soggiorno provvisorio, sarebbe necessario chiarire se la norma riguarda sia i richiedenti non trattenuti di cui al comma 1, sia i richiedenti trattenuti di cui al comma 2, nonché se il permesso di soggiorno citato è quello di cui al comma 1 della validità di sei mesi;

in riferimento all'articolo 6, comma 7, si ritiene necessario espungere la disposizione che fissa in 12 mesi la durata massima del trattenimento dei richiedenti asilo nei centri di identificazione ed espulsione, mantenendo vigente la norma di cui all'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998 che prevede una durata massima di novanta giorni di permanenza in tali centri, al fine di evitare un'ingiustificata disparità di trattamento fra i richiedenti asilo e gli altri stranieri trattenuti a vario titolo negli stessi centri. In ogni caso si ritiene utile esplicitare, alla fine del comma 6, che il trattenimento può perdurare solo finché permangono le condizioni di cui ai commi 2 e 3 del medesimo articolo 6;

in riferimento all'articolo 8, si valuti l'opportunità di prevedere forme per facilitare e abbreviare il passaggio dai centri governativi di prima accoglienza alle strutture di accoglienza predisposte dagli enti locali nell'ambito della rete SPRAR (sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) e in tal senso si invita a

espungere dal comma 4 l'inciso che prevede la permanenza nei centri anche in relazione "all'avvio della procedura di esame della medesima domanda";

in riferimento alle condizioni di accoglienza, si ritiene necessario prevedere disposizioni che consentano, non solo la revoca delle stesse, ma anche la loro riduzione, in attuazione dell'articolo 20 della direttiva 2013/32/UE, qualora il richiedente lasci il luogo di residenza senza informare le autorità o non fornisca informazioni richieste o non si presenti per un colloquio o abbia presentato una domanda reiterata, o non abbia presentato la domanda di protezione internazionale nel primo momento utile o abbia occultato risorse finanziarie;

in riferimento all'articolo 18, concernente i minori non accompagnati, si ritiene necessario inserire al comma 6 una disposizione che dia attuazione all'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva 2013/33/UE, che stabilisce che "le organizzazioni o gli individui i cui interessi contrastano o possono potenzialmente contrastare con quelli del minore non accompagnato non sono ammissibili ad assumere il ruolo di rappresentanti". Inoltre, in attuazione del paragrafo 4 dello stesso articolo 24 della direttiva 2013/33/UE, occorre prevedere che gli operatori che si occupano dei minori non accompagnati ricevano una specifica formazione;

in attuazione dell'articolo 28, paragrafo 1, della direttiva 2013/33/UE, che obbliga gli Stati membri a prevedere forme adeguate di controllo del livello delle condizioni di accoglienza, si ritiene opportuno prevedere, all'articolo 19, comma 1, dello schema di decreto legislativo, che le Prefettura – Uffici territoriali di Governo istituiscano apposite Commissioni di monitoraggio;

in attuazione dell'articolo 4 della direttiva 2013/32/UE, che prevede che gli Stati membri provvedono affinché tale autorità disponga di mezzi appropriati, in particolare, di personale competente e in numero sufficiente, per assolvere ai suoi compiti ai sensi della presente direttiva, valuti la Commissione di merito l'opportunità di rafforzare la funzionalità e la competenza delle Commissioni territoriali di cui all'articolo 24, comma 1, lettera c), dello schema di decreto legislativo, subordinando la nomina dei membri delle Commissioni territoriali ad una previa valutazione delle necessarie competenze, prevedendo che il ruolo svolto nell'ambito delle Commissioni debba avere carattere esclusivo, che le Commissioni territoriali operino con adeguati uffici di supporto e stabilendo che la possibilità di partecipare ai lavori della Commissione debba essere subordinata alla frequentazione di un corso di formazione iniziale;

in attuazione dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2013/32/UE, concernente le informazioni e la consulenza per i richiedenti asilo, occorre integrare l'articolo 24, comma 1, lettera i), per prevedere, al capoverso "articolo 10-bis", che le informazioni di cui all'articolo 10, comma 1, siano fornite al richiedente asilo, non solo ai valichi di frontiera, ma anche nei centri di trattenimento. Inoltre, sarebbe opportuno che in tali luoghi vi sia sempre del materiale informativo sulle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale;

in riferimento all'articolo 24, comma 1, lettera l), che consente alle Commissioni territoriali di riconoscere la protezione sussidiaria senza effettuare l'audizione del richiedente asilo, si ritiene necessario subordinare tale facoltà, non già "al di fuori dei casi di cui al comma 2", bensì all'esito negativo dell'esame della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato, che abbia compreso anche la fase del colloquio con l'interessato. Ciò appare necessario in attuazione dell'articolo 10, comma 2, della direttiva 2013/32/UE, che stabilisce che "nell'esaminare una domanda

di protezione internazionale, l'autorità accertante determina anzitutto se al richiedente sia attribuibile la qualifica di rifugiato e, in caso contrario, se l'interessato sia ammissibile alla protezione sussidiaria". In ogni caso, nell'ambito della predetta facoltà di omettere il colloquio con l'interessato, si ritiene necessario rafforzare la possibilità per il richiedente di essere sentito in audizione per la protezione sussidiaria, dando maggior tempo per presentare la richiesta di audizione e riconoscendo le modalità previste dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 25 del 2008, tra cui la possibilità di richiedere il rinvio per gravi motivi o la previsione di una nuova convocazione nel caso in cui la prima non sia pervenuta a conoscenza del richiedente asilo non ospitato nelle strutture di accoglienza o trattenimento;

in riferimento all'articolo 24, comma 1, lettera *t*), che introduce il termine massimo di sei mesi per l'esame della domanda di protezione internazionale nel caso in cui sia sopravvenuta l'esigenza di acquisire nuovi elementi, e che ne prevede la proroga di ulteriori nove mesi limitatamente a tre motivazioni, si ritiene che la motivazione sub lettera *b*) (presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente) sia eccessivamente discrezionale e vada circoscritta specificando che l'ulteriore proroga è ammessa quando – nonostante la riassegnazione ad altra Commissione territoriale, effettuata ai sensi dell'articolo 4, comma 5-*bis*, del decreto legislativo n. 25 del 2008 – il numero domande simultanee di protezione internazionale, presentate alla medesima Commissione territoriale, renda molto difficile il rispetto del termine di sei mesi;

in riferimento all'articolo 24, comma 1, lettera *v*), che introduce nel decreto legislativo n. 25 del 2008 l'articolo 28-*bis* sulle procedure accelerate, si ritiene opportuno, ai fini di chiarezza, esplicitare che il comma 2 dell'articolo 28-*bis* riguarda le domande presentate dai richiedenti non trattenuti, a differenza del comma 1 che riguarda i richiedenti trattenuti;

in riferimento all'articolo 29, che prevede l'emanazione di un decreto recante le conferenti modifiche al regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21, si ritiene opportuno dimezzare i termini per la sua emanazione, da sei, a tre mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, in ragione del fatto che le due direttive in attuazione prevedono che gli Stati membri adottino le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie, entro il 20 luglio 2015 e in ragione dell'urgenza connessa con i recenti programmi europei di ricollocazione e reinsediamento dei richiedenti asilo e del sostegno alle attività di identificazione e registrazione;

a tale riguardo, si valuti l'opportunità di prevedere le norme e le procedure necessarie in vista della concreta attuazione dei predetti programmi di ricollocazione e reinsediamento dei richiedenti asilo;

infine, in riferimento all'articolo 7 della legge 7 ottobre 2014, n. 154 (legge di delegazione europea 2013-secondo semestre), che delega il Governo ad adottare, entro il 20 luglio 2019, un testo unico delle disposizioni legislative in materia di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea, si invita a esercitarla quanto prima e di tenere conto dei diversi disegni di legge presentati in Parlamento sulla materia.

Francesco Palermo