



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

La Rappresentanza Regionale per il Sud Europa dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) intende formulare con il presente documento alcuni commenti e raccomandazioni in merito alla trasposizione della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che modifica e sostituisce la Direttiva 2005/85/CE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello status di protezione internazionale e della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che modifica e sostituisce la precedente Direttiva 2003/09/CE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.

Le raccomandazioni dell'UNHCR sono elaborate sulla base del mandato conferito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di protezione internazionale dei rifugiati e di assistenza ai governi nella ricerca di soluzioni durevoli per i rifugiati. Come stabilito nello Statuto, l'UNHCR adempie al proprio mandato, *inter alia*, “*promuovendo la firma e la ratifica delle convenzioni internazionali per la protezione dei rifugiati, supervisionando la loro applicazione*”. Inoltre, in base all'articolo 35 della Convenzione di Ginevra, gli Stati parte si impegnano a “*cooperare con l'UNHCR ed in particolare a facilitare il suo compito di sorveglianza dell'applicazione delle disposizioni della presente Convenzione*”.

Con la trasposizione delle due direttive in oggetto, l'Italia è chiamata, come tutti gli Stati Membri, a dare piena e coerente attuazione al Sistema Comune d'Asilo Europeo.

L'UNHCR esprime apprezzamento per i miglioramenti già apportati al sistema asilo con la trasposizione della Direttiva 2005/85/CE, adottata con il Decreto Legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008, cosiddetto “Decreto procedure” e della Direttiva 2003/09/CE, recepita con il decreto legislativo 30 maggio 2005, n.140, cosiddetto “Decreto accoglienza”. In particolare, l'UNHCR valuta con favore la limitazioni dei casi di inammissibilità della domanda e di trattenimento del richiedente.

L'UNHCR auspica che nel contesto della trasposizione delle summenzionate Direttive, l'Italia confermi il livello degli standard di garanzia previsti dalla normativa attualmente in vigore, consolidandoli laddove possibile.

A fronte di importanti miglioramenti permangono nel sistema italiano¹ alcuni aspetti di criticità, sia dal punto di vista normativo che in sede attuativa, con particolare rilievo all'accoglienza e all'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale. Gli sforzi intrapresi di recente dall'Italia per superare l'approccio emergenziale degli ultimi anni e quindi rispondere adeguatamente all'aumento del numero degli arrivi di richiedenti asilo dovrebbero essere ulteriormente rafforzati attraverso l'adozione di meccanismi e strumenti di raccolta dati, pianificazione e controllo. Inoltre, la procedura per l'esame delle domande di protezione internazionale, pur migliorata negli anni, non appare offrire ulteriori margini di miglioramento, anche a fronte di aumenti significativi delle domande di protezione internazionale.

L'UNHCR ritiene, pertanto, che la trasposizione delle richiamate Direttive possa rappresentare una importante opportunità di miglioramento del sistema d'asilo, garantendo maggiore efficienza e rafforzando la tutela dei diritti dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione internazionale.

Per altro, alcune proposte di riforma sono menzionate in due ordini del giorno, entrambi accolti dal Governo, sulla Legge 154, del 07 ottobre 2014, "Legge di delegazione europea 2013-bis", approvata in via definitiva al Senato il 17 settembre 2014, ed in particolare: nell'ordine del giorno 9/1836-A/10, presentato alla Camera dei Deputati, e G/1519/1/14 presentato al Senato.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, un miglioramento della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, garantendo l'indipendenza di giudizio e la professionalizzazione dell'organismo deputato a valutare le domande di asilo, attraverso l'istituzione di un organismo dedicato all'esame delle domande di protezione internazionale.

L'UNHCR raccomanda che, in conformità con quanto previsto nei summenzionati ordini del giorno, con la trasposizione delle direttive, sia riformato il sistema d'accoglienza dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale, rafforzando il modello dell'accoglienza diffusa, introducendo misure di *governance* e di pianificazione delle esigenze di accoglienza, e disciplinando, infine, un sistema di monitoraggio.

Le proposte dell'UNHCR intendono supportare la creazione di un sistema d'asilo che coniughi, nel quadro di armonizzazione a livello Europeo, la tutela dei richiedenti asilo e dei beneficiari di protezione con le esigenze di efficienza e qualità delle procedure di esame delle domande e dell'accoglienza. A tal fine, sarebbe opportuno strutturare un sistema flessibile, capace di rispondere all'andamento dei fenomeni migratori non programmati.

Tenuto conto della rilevanza delle modifiche necessarie e considerato il recente aumento dei numeri dei richiedenti asilo in Italia, l'UNHCR ritiene che, per garantire efficacia alle riforme del sistema asilo, la trasposizione delle direttive dovrebbe essere adeguatamente finanziata, come d'altronde richiesto nelle mozioni 1-00467 e 1-00468 sull'operazione *Mare nostrum*, presentate alla Camera dei Deputati ed accolte dal Governo Italiano.

L'UNHCR infine esprime apprezzamento per la scelta del Governo che, raccogliendo l'invito del Presidente della Repubblica ad intervenire sulla materia dell'asilo, ha inteso richiedere al Parlamento la delega per l'adozione di un testo unico che includa gli atti di recepimento della normativa europea in materia di protezione internazionale. Auspica, tuttavia, che l'obiettivo di una legislazione organica non escluda ulteriori aspetti rilevanti, come ad esempio il tema dell'integrazione, che non hanno trovato adeguata disciplina nelle direttive comunitarie.

¹ UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, luglio 2013.

**Direttiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013,
recante procedure comuni ai fini del riconoscimento dello status di protezione
internazionale (rifusione)**

L'UNHCR valuta positivamente l'approccio che l'Italia ha ritenuto di dover assumere in fase di trasposizione della Direttiva 2005/85/CE, adottata con il Decreto Legislativo n. 25 del 28 gennaio del 2008, cosiddetto "Decreto Procedure". La legge di trasposizione, infatti, pone una notevole attenzione alle garanzie ed alle tutele a favore dei richiedenti la protezione internazionale, attraverso, in particolare, una definizione chiara ed esaustiva dei casi di inammissibilità della domanda, la previsione di una procedura prioritaria per i casi manifestamente fondati o vulnerabili, la mancata trasposizione delle norme relative alla procedura in frontiera, al Paese terzo sicuro ed al Paese di primo asilo e, infine, la garanzia del gratuito patrocinio in fase di ricorso.

Le scelte legislative adottate nel contesto della trasposizione della Direttiva 2005/85/CE dovrebbero essere mantenute nel contesto del decreto legislativo di trasposizione della nuova Direttiva, anche in considerazione degli ordini del giorno 9/1836-A/10, presentato alla Camera dei Deputati, e G/1519/1/14 presentato al Senato, relativi alla Legge di Delegazione Europea 2013-bis, entrambi accolti dal Governo, laddove lo impegnano nel recepimento della Direttiva "a mantenere e rafforzare in tutti i casi i livelli di garanzia previsti dalla normativa vigente".

L'UNHCR raccomanda che nel processo di adozione della Direttiva 2013/32/UE, vengano innanzitutto mantenuti gli standard di garanzia previsti dalla normativa attualmente in vigore, consolidandoli laddove possibile.

L'UNHCR ritiene, inoltre, che il processo di trasposizione della nuova Direttiva possa essere l'occasione per apportare modifiche all'attuale normativa, introducendo misure finalizzate a rafforzare la qualità e l'efficienza della procedura per la determinazione della protezione internazionale. Per tale motivo, l'UNHCR ritiene opportuno esprimere alcune raccomandazioni su alcuni punti rilevanti della Direttiva².

La Direttiva 2013/32/UE ha introdotto significative modifiche alla precedente Direttiva 2005/85/CE, al fine di migliorare l'efficienza e l'equità delle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale. La nuova Direttiva, infatti, rafforza alcune garanzie minime a favore dei richiedenti la protezione internazionale, facilitando le modalità di accesso alla procedura e la possibilità di presentare ricorso in seconda istanza. Inoltre, le modifiche apportate alla procedura con l'introduzione di norme finalizzate ad una maggiore efficienza ed adeguatezza delle decisioni di prima istanza, potrebbero ridurre il numero di ricorsi, con un impatto significativo in termini di costi del sistema.

Tale principio appare chiaramente affermato nel considerando 22 della Direttiva in cui si afferma che "è altresì nell'interesse sia degli Stati membri sia dei richiedenti garantire un corretto riconoscimento delle esigenze di protezione internazionale già in primo grado".

² Si legga anche: UNHCR, *UNHCR comments on European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection status (COM(2009) 554, 21 October 2009)*, agosto 2010; UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's amended proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (recast) COM (2011) 319 final*, gennaio 2012. Altre raccomandazioni per migliorare le procedure asilo, sono contenute nella ricerca dell'UNHCR sulla trasposizione della precedente Direttiva procedure: UNHCR, *Improving asylum procedures comparative analysis and recommendations for law and practices*, marzo 2010.

L'UNHCR ritiene che questo approccio della Direttiva possa trovare una puntuale applicazione nel sistema italiano attraverso una riforma che possa adeguare la procedura di riconoscimento della protezione internazionale italiana a quelle esigenze di efficienza che la Direttiva ha inteso introdurre, nel pieno rispetto delle garanzie per i richiedenti la protezione internazionale.

In particolare, la Direttiva 2013/33/UE introduce alcune modifiche al precedente testo al fine di valorizzare l'aspetto della professionalizzazione e della specializzazione del personale dell'autorità accertante, in particolare stabilendo, all'articolo 4, comma 1, che *“per tutti i procedimenti gli Stati membri designano un'autorità che sarà competente per l'esame adeguato delle domande a norma della presente Direttiva. Gli Stati membri provvedono affinché tale autorità disponga di mezzi appropriati, in particolare di personale competente in numero sufficiente, per assolvere ai suoi compiti ai sensi della presente Direttiva”*. Lo stesso articolo, inoltre, prevede al successivo comma 4 che *“il personale dell'autorità accertante abbia ricevuto una formazione adeguata”*.

L'istruttoria relativa alla valutazione di una domanda di protezione internazionale dovrebbe essere condotta da personale specializzato con competenze e formazione specifiche, come previsto dall'articolo 14, comma 1, laddove viene specificato che *“prima che l'autorità accertante decida, è data facoltà al richiedente di sostenere un colloquio personale sulla sua domanda di protezione internazionale con una persona competente, a norma del diritto nazionale, a svolgere tale colloquio”* e dall'articolo 15, comma 3, lett. a) il quale prevede che gli Stati membri *“provvedono affinché la persona incaricata di condurre il colloquio abbia 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”*.

L'UNHCR ritiene che la professionalizzazione e specializzazione, al fine di garantire competenza specifica e formazione del personale deputato a valutare le domande, come previsto dall'articolo 4 della Direttiva, possa avvenire con la creazione di un organismo dedicato presso il Ministero dell'Interno a cui sia garantita autonomia funzionale ed organizzativa, nonché indipendenza di giudizio e valutazione.

Tale sistema dovrebbe mantenere gli aspetti positivi della decisione collegiale e della distribuzione territoriale degli organi decisionali, pur superando alcuni aspetti di criticità, quali l'assenza di competenze specifiche e la non esclusività dell'incarico tra alcuni membri dell'organismo decisionale.

La professionalizzazione del personale deputato alla valutazione delle domande di asilo nell'ambito dell'organismo dedicato potrebbe garantire una maggiore efficienza del sistema, rispetto alle Commissioni, composte da membri che in molti casi hanno concomitanti impegni lavorativi. Inoltre, il sistema proposto risulterebbe maggiormente flessibile ad un eventuale aumento di domande di asilo, rispondendo celermente ad un allargamento, anche temporaneo della pianta organica. Ciò avrebbe un significativo impatto sui tempi della procedura per la definizione delle domande di asilo, riducendo conseguentemente i tempi di permanenza dei richiedenti asilo nei centri di accoglienza.

Tale sistema consentirebbe di prevedere un numero più contenuto di Sezioni Territoriali (composte, però, da un numero più consistente di *case owners*), garantendo una maggiore razionalizzazione degli uffici di supporto e anche delle attività di formazione ed aggiornamento, con un ulteriore impatto sui costi complessivi del sistema asilo.

Per quanto riguarda l'equità delle procedure, il modello proposto garantirebbe una maggiore uniformità degli orientamenti decisionali, in ragione del più chiaro vincolo gerarchico che la

creazione di un ufficio *ad hoc* presuppone. Inoltre, specializzazione dell'ufficio garantirebbe una maggiore competenza del personale sia in termini di qualità delle procedure che nella correttezza delle decisioni.

In ultimo, il miglioramento complessivo della qualità della procedura amministrativa di prima istanza potrebbe estrinsecare i suoi effetti anche sull'eventuale successiva fase giurisdizionale, potendo portare ad una diminuzione dei ricorsi avverso le decisioni negative con un ulteriore e significativo impatto sui costi del sistema.

Nel contesto di una riforma della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale, che preveda la creazione di un organismo dedicato, l'UNHCR potrebbe svolgere il proprio compito di supervisione ex articolo 35 della Convenzione di Ginevra del 1951 attraverso forme operative di natura consultiva e di supporto, e non necessariamente di partecipazione diretta nel processo decisionale.

La proposta della creazione di un organismo dedicato è stata avanzata anche nell'ordine del giorno G/1519/1/14 sulla Legge di Delegazione Europea 2013-bis, presentato in Senato ed accolto dal Governo il 30 luglio 2014, durante la discussione del disegno di legge in Commissione Politiche Europee.

In particolare, il summenzionato ordine del giorno impegna il Governo italiano nella trasposizione della Direttiva 2013/32/UE a *“garantire la professionalizzazione del personale deputato alla valutazione delle singole domande di protezione, attraverso un organismo dedicato sull'asilo, prevedendo che sia selezionato sulla base delle competenze ed esperienze in materia di asilo, che sia impiegato con incarico esclusivo e riceva una formazione iniziale periodicamente aggiornata, che sia adottato un codice di condotta per il personale addetto alla valutazione delle domande, nonché per gli interpreti e il personale amministrativo”*.

Al fine di garantire una maggiore efficienza del sistema, mantenendo standard elevati di garanzia per i richiedenti la protezione internazionale, l'UNHCR propone che la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale sia svolta dal personale dell'organismo dedicato, in coordinamento con il personale della questura, che rimarrebbe competente per le procedure d'identificazione.

In questo caso, la verbalizzazione della domanda potrebbe rappresentare un'intervista preliminare, condotta da personale con competenze e formazione specifiche. Il miglioramento dell'intervista preliminare, rispetto all'attuale compilazione del “Mod C3”, sia in termini di approfondimento sia di qualità, permetterebbe innanzitutto una maggiore efficienza nella valutazione delle cause di inammissibilità, in base ai criteri definiti dalla legge. Inoltre, tale procedura permetterebbe di individuare casi di possibile definizione in via prioritaria della domanda, per i casi vulnerabili e per quelli di manifesta fondatezza (articolo 14, comma 2, lett. a) della Direttiva).

Inoltre, se la verbalizzazione della domanda fosse svolta da personale specializzato e adeguatamente formato, attraverso un'intervista preliminare si potrebbe anche considerare l'introduzione di una procedura accelerata nei casi previsti dall'articolo 31, comma 8, lett. a) e f).

Definizioni

L'UNHCR ha espresso il proprio apprezzamento per le modifiche apportate all'articolo 2 della Direttiva, in particolare con riferimento alla definizione di “richiedente che necessita di garanzie procedurali particolari”. Infatti, con questa nuova specifica definizione è stata

introdotta una chiara distinzione tra le necessità di garanzie procedurali e quelle legate alle esigenze materiali di accoglienza di cui i richiedenti vulnerabili hanno spesso necessità.

In riferimento alla definizione di domanda reiterata, di cui all'articolo 2, comma 1, lett. q), l'UNHCR ritiene che la norma possa determinare difficoltà interpretative laddove considera reiterata una domanda presentata successivamente ad una precedente ritirata esplicitamente dal richiedente.

L'articolo 27 della Direttiva, infatti, prevede che, in caso di ritiro esplicito della domanda, sia data facoltà agli Stati membri di valutare se la domanda possa essere decisa, sospesa o sospesa senza decisione. Considerato che, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, tra i casi in cui può essere presentato appello viene incluso anche l'eventuale decisione di non riaprire un caso sospeso ai sensi dell'articolo 27, appare dubbio che un'eventuale richiesta d'asilo, dopo l'esplicita rinuncia, si possa configurare come domanda reiterata, piuttosto che una richiesta di riapertura del precedente fascicolo.

Appare opportuno, per altro, rilevare che il D.Lgs 25/2008 prevede, all'articolo 23, che in caso di ritiro della domanda prima dell'audizione presso la Commissione, la stessa deve dichiarare il procedimento estinto. In tali casi, dunque, un'eventuale nuova domanda non potrebbe essere definita come "reiterata", non essendo mai stata presa una decisione sul merito.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 2, comma 1, lett. q), non sia incluso tra i casi di domanda reiterata quella presentata successivamente al ritiro esplicito di una precedente domanda di protezione internazionale.

Accesso alla procedura

L'UNHCR vede con favore le modifiche apportate all'articolo 6 della Direttiva al fine di semplificare e chiarire le modalità di accesso alla procedura per la protezione internazionale, in particolare con riferimento alla distinzione tra la presentazione di una domanda di protezione internazionale e la sua verbalizzazione ed alla previsione di una specifica formazione del personale destinato a ricevere le domande di protezione internazionale.

Al fine di garantire un immediato accesso alla procedura, la Direttiva introduce termini rigidi entro cui le autorità riceventi devono registrare la domanda di protezione internazionale: tre giorni se la domanda è presentata alle autorità preposte alla verbalizzazione, sei giorni nel caso la domanda sia presentata ad un'autorità diversa da quella competente. I termini previsti possono essere derogati solo in caso di un elevato numero simultaneo di richieste di protezione internazionale, estendendoli ad ulteriori dieci giorni.

Tale norma è di particolare rilevanza nella procedura italiana, considerato che in Italia la verbalizzazione delle domande di asilo viene spesso, nella prassi, fissata diverse settimane successive alla manifestazione dell'intenzione di richiedere il riconoscimento della protezione internazionale. In alcune questure si registrano ulteriori ritardi nell'accesso alla procedura, relativi alla richiesta della prova di domicilio.³

L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per il requisito, previsto dalla direttiva, di adeguata formazione per il personale delle autorità deputate a ricevere la domanda di protezione internazionale. In tale contesto, l'UNHCR raccomanda, in fase di trasposizione, l'inclusione, in aggiunta alla polizia e al personale dei centri di trattenimento, alle autorità competenti sull'immigrazione e alle guardie di frontiera,

³ UNHCR, *Raccomandazioni dell'UNHCR sugli aspetti rilevanti della protezione dei rifugiati in Italia*, luglio 2013.

anche del personale della marina militare, della guardia costiera e di tutti i centri d'accoglienza per richiedenti asilo.

L'UNHCR auspica che i termini indicati all'articolo 6 della Direttiva siano trasposti nell'ordinamento italiano. L'UNHCR raccomanda, inoltre, che, nell'ottica della semplificazione dell'accesso alla procedura, sia chiarito che la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale non possa essere subordinata alla presentazione di alcun documento da parte del richiedente la protezione internazionale.

In tale contesto, secondo l'UNHCR, l'espressione, in qualsiasi modo, di un timore di persecuzione o di danno grave in caso di ritorno nel proprio paese di origine o di dimora abituale, dovrebbe essere intesa come volontà di richiedere protezione internazionale. La presentazione della domanda non dovrebbe prevedere, inoltre, alcuna forma particolare e dovrebbe poter essere presentata, anche oralmente, nella lingua del richiedente.

Informazione e consulenza nei centri di trattenimento e ai valichi di frontiera.

L'attività di informazione a favore dei richiedenti asilo presso i valichi di frontiera, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo⁴, rappresenta un requisito essenziale per assicurare l'effettivo accesso alla procedura d'asilo. A tale riguardo, L'UNHCR vede dunque con favore l'introduzione del nuovo articolo 8 su informazione e consulenza nei centri di trattenimento e nei valichi di frontiera.

In particolare, l'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per la previsione normativa relativa al diritto d'informazione sulle modalità per presentare la domanda di asilo ove vi siano indicazioni che cittadini di paesi terzi o apolidi trattenuti in un centro di detenzione o presenti in frontiera, anche nelle zone di transito, desiderino presentare domanda di protezione internazionale. In tal senso, dovrebbe essere disponibile presso i valichi di frontiera materiale informativo sulla possibilità di presentare domanda di protezione internazionale. Tale materiale dovrebbe essere redatto in lingue comprensibili ai richiedenti asilo e con un linguaggio rispettoso delle eventuali specificità culturali, di genere e di età dei richiedenti.

L'UNHCR valuta positivamente la previsione normativa relativa alla presenza di servizi d'interpretariato in frontiera nella misura necessaria a facilitare l'accesso alla procedura.

In relazione all'attività di informazione e di consulenza di cui al comma 2 dell'Articolo 8, l'Italia si è dotata di una normativa avanzata che prevede, *inter alia*, servizi di accoglienza presso i valichi di frontiera ex Articolo 11 comma 6 del D. lgs. 286/1998.

L'UNHCR auspica che in fase di trasposizione della summenzionata norma si possa tenere conto delle specifiche modalità d'ingresso dei richiedenti asilo in Italia, attraverso, in prevalenza, sbarchi via mare. A tale proposito, l'UNHCR auspica inoltre che la norma possa applicarsi anche ai valichi di frontiera, nonché nelle strutture utilizzate per l'identificazione degli stranieri che arrivino irregolarmente via mare, in quei luoghi interessati da un numero significativo di sbarchi di flussi migratori misti.

L'UNHCR raccomanda che con la trasposizione dell'articolo 8, comma 1, della Direttiva, sia previsto che per tutti gli stranieri che fanno ingresso in Italia siano rese disponibili ed accessibili in frontiera informazioni sull'accesso e sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

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

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 8 della Direttiva, si rafforzino i servizi di assistenza in frontiera previsti dall'art. 11, comma 6, del Testo Unico Immigrazione, garantendo la loro presenza all'interno della zona di transito, ampliando la categoria dei beneficiari, con un esplicito riferimento ai gruppi vulnerabili, in particolare ai minori stranieri non accompagnati e alle vittime della tratta, incrementando i fondi dedicati per i servizi di assistenza, ed estendendoli anche a quei luoghi interessati da un numero rilevante di sbarchi di flussi migratori misti.

L'UNHCR raccomanda che sia previsto presso i valichi di frontiera materiale informativo sulla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale in lingua comprensibile ai richiedenti asilo e con un linguaggio attento alle specificità di genere, di età e culturali.

Criteri applicabili alle decisioni dell'autorità accertante

In base all'articolo 11, comma 2, la decisione con cui viene respinta una domanda riguardante lo status di rifugiato e/o lo status di protezione sussidiaria deve essere *“corredata di motivazioni de jure e de facto e che il richiedente sia informato per iscritto dei mezzi per impugnare tale decisione negativa”*. Considerando che, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della Direttiva, alcune decisioni riferibili alla procedura d'asilo potrebbero essere prese da un'autorità diversa da quella accertante, ed in particolare le decisioni relative alla procedura di cui al Regolamento UE 604/2013, l'UNHCR ritiene che tale garanzia dovrebbe essere estesa a tutte le decisioni riguardanti la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

L'UNHCR raccomanda che le norme relative alle decisioni dell'autorità accertante, di cui all'articolo 11, comma 2, della Direttiva, siano estese a tutte le decisioni, anche prese da autorità diverse da quella accertante, afferenti alla procedura per la determinazione della protezione internazionale.

Garanzie per i richiedenti

L'UNHCR esprime apprezzamento per le modifiche all'articolo 12, il quale al comma 1 lett. a) e f) prevede che il richiedente sia informato in una lingua da lui compresa o che sia ragionevole possa comprendere. Nel contesto di una procedura d'asilo, dove molto dipende dalla testimonianza di un individuo, una comunicazione effettiva con il richiedente asilo è essenziale. L'UNHCR, pertanto, considera fondamentale che le informazioni siano fornite al richiedente la protezione internazionale in una lingua che egli effettivamente comprenda.

Inoltre, in relazione alle informazioni afferenti la decisione, l'UNHCR ritiene che esse non dovrebbero essere limitate all'esito e ai mezzi di impugnazione, ma dovrebbero essere estese anche alle ragioni che hanno determinato la decisione.

L'UNHCR raccomanda che nella trasposizione dell'articolo 12, comma 1, lett. a) e f), sia precisato che il richiedente la protezione internazionale dovrebbe poter essere informato in una lingua che egli possa comprendere. L'UNHCR raccomanda, inoltre, che le informazioni riguardanti la decisione, da fornire in una lingua compresa dal richiedente, includano, oltre al contenuto ed ai mezzi di impugnazione, anche le ragioni che hanno determinato la decisione.

Verbale e verbalizzazione del colloquio personale

L'articolo 17, comma 1, ha modificato in maniera significativa la disciplina riguardante la verbalizzazione dell'audizione, prevedendo che *“gli Stati membri assicurano che sia redatto*

un verbale accurato e circostanziato di ogni singolo colloquio personale, in cui figurino tutti gli elementi sostanziali, o una trascrizione dello stesso”.

Questa nuova formulazione rappresenta un miglioramento rispetto al testo dell’articolo 14, della precedente Direttiva “procedure”, il quale stabiliva che il verbale contenesse *“almeno le informazioni più rilevanti in merito alla domanda”*. Inoltre, l’articolo 17, al comma 2, ha introdotto la possibilità per gli stati membri di poter ricorrere alla verbalizzazione audio o audio visiva dell’audizione.

Secondo l’UNHCR, la trascrizione della registrazione di una conversazione rappresenta la modalità più opportuna a garantire un’adeguata verbalizzazione del colloquio. A tale riguardo, l’UNHCR considera la registrazione sonora o audio visiva dell’audizione la modalità più efficace per riportare i contenuti del colloquio personale.

La registrazione, infatti, non richiede il contributo di risorse umane aggiuntive o l’ulteriore sforzo del funzionario che svolge il colloquio nel verbalizzarne simultaneamente il contenuto, eliminerebbe gli eventuali contrasti sull’accuratezza della verbalizzazione scritta o della traduzione svolta dall’interprete durante il colloquio e rappresenterebbe un utile risorsa per le opportune valutazioni del giudice chiamato a decidere in fase di ricorso giurisdizionale.

L’UNHCR raccomanda che l’articolo 17 della Direttiva sia trasposto richiedendo che il contenuto del colloquio sia trascritto in un verbale nella sua integrità. L’UNHCR raccomanda, inoltre, di esplorare la possibilità di ricorrere sistematicamente alla registrazione sonora o audiovisiva di tutti i colloqui personali.

Richiedenti che necessitano di garanzie procedurali particolari

L’UNHCR vede con favore la previsione ai sensi dell’art 24 comma 1 di una valutazione individuale in termini ragionevoli e, ai sensi del comma 4, in tutte le fasi della procedura, delle eventuali esigenze specifiche attinenti a particolari vulnerabilità.

Al fine di dare efficacia a tale previsione, l’UNHCR raccomanda di prevedere meccanismi standard di identificazione e di relative segnalazioni all’organismo deputato a valutare le domande di protezione internazionale. In particolare, per quanto riguarda le persone sopravvissute a tortura o ad altre forma di violenza grave, sarebbe auspicabile inserire esplicito riferimento alle linee guida *“per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forma di violenza psicologica, fisica o sessuale”*, previste dal comma 1-bis dell’articolo 27 del D.Lgs 251/07, come modificato dal D.Lgs 18/2014.

L’UNHCR raccomanda che con la trasposizione dell’articolo 24, nel rispetto delle prerogative e delle garanzie dei richiedenti la protezione internazionale, siano disciplinate le modalità d’identificazione delle esigenze procedurali particolari, laddove possibile attraverso un richiamo alle linee guide di cui al comma 1-bis dell’articolo 27 del D.Lgs 251/07, come modificato dal D.Lgs 18/2014, e i meccanismi di segnalazione di tali informazioni all’organismo deputato alla valutazione della domanda di protezione internazionale.

Garanzie per i minori non accompagnati

Nel contesto della rifusione della Direttiva, l’articolo relativo alle garanzie per i minori non accompagnati (articolo 25 della Direttiva 2013/32/UE) ha subito vari modifiche, in particolare,

il comma 4 prevede che i minori e i loro legali rappresentanti ricevono gratuitamente le informazioni giuridiche e procedurali di cui all'articolo 19 della Direttiva.

L'UNHCR valuta positivamente tale modifica; tuttavia auspica che, alla luce della particolare vulnerabilità del minore non accompagnato, possa essere preso in considerazione l'estensione del principio previsto dall'articolo 19 a forme di assistenza legale gratuita per tutte le fasi della procedura.

Tra le altre novità introdotte dal testo di rifusione, di particolare importanza, inoltre, la previsione che il tutore abbia le competenze necessarie ad assicurare il rispetto del superiore interesse del minore, la formazione specifica dell'autorità accertante, nonché l'attenzione alla prevenzione di eventuali conflitti di interesse con il minore.

L'UNHCR raccomanda che con la trasposizione dell'articolo 25, comma 1, lett. a), sia previsto che, nel caso di minori non accompagnati, la nomina del tutore debba avvenire quanto prima. L'UNHCR raccomanda, inoltre, che i tutori siano selezionati tra persone con competenze adeguate a svolgere tale delicato compito e che non si trovino in conflitto d'interessi, anche potenziale, con i minori di cui acquisiscono la tutela.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 25, in riferimento alla procedura per la determinazione dell'età, vengano utilizzati i criteri già previsti dall'articolo 4, comma 2, del Decreto Legislativo 24/2014, nonché un utilizzo dell'accertamento medico come *extrema ratio*, una volta esperita ogni altra modalità, meno invasiva, incluso un colloquio sociale da parte di personale specializzato. L'UNHCR raccomanda, inoltre, che la procedura di accertamento venga effettuata alla presenza e con il consenso del tutore o, nelle more della nomina, di chi ne esercita i poteri tutoriali e che il minore venga ascoltato ed adeguatamente informato, con il necessario ausilio di un interprete, in ogni fase della procedura. L'UNHCR ritiene, infine, opportuno che, nel rispetto del superiore interesse del minore, la procedura di accertamento venga autorizzata dal giudice, che adotterà poi il decreto di determinazione, sulla base degli idonei accertamenti svolti, contenente menzione espressa del margine d'errore e i termini di impugnazione.

Procedura di esame

L'UNHCR considera che sia interesse di tutte le parti coinvolte assicurare una equa procedura per la determinazione della protezione internazionale in un tempo ragionevole.

Una decisione giusta presa in un tempo ragionevole è nell'interesse dello Stato, in quanto con essa può ridurre i costi della procedura e dell'accoglienza, ma anche del richiedente la protezione internazionale, che non rimarrà in una condizione di incertezza circa il suo status per un lungo periodo.

L'articolo 31 sulla procedura di esame prevede che la stessa debba essere espletata entro sei mesi dalla presentazione della domanda. In considerazione del fatto che la norma non faccia riferimento alla decisione, ma all'espletamento della procedura, si deve intendere che, detto termine, debba includere anche la notifica della decisione da parte degli organi preposti. In ragione di ciò, l'UNHCR auspica che, nella trasposizione della norma in oggetto, sia anche chiarito il termine entro cui la decisione sulla domanda di protezione internazionale debba essere notificata al richiedente.

Al comma tre del medesimo articolo sono stabiliti tre casi in cui il termine può essere prorogato per altri nove mesi; alla lettera b) è previsto il caso in cui *“un gran numero di cittadini di paesi terzi o apolidi chiede contemporaneamente protezione internazionale, rendendo molto difficile all’atto pratico concludere la procedura entro il termine di sei mesi”*. L’UNHCR ritiene necessario, per rendere effettivamente applicabile la sopracitata norma, definire quando il livello del numero di domande di asilo possa rientrare nella definizione di cui alla lettera b). In assenza di una puntuale definizione, infatti, potrebbero verificarsi ingiustificati rallentamenti nella procedura, con inevitabili riflessi sui costi del sistema e sulla condizione di incertezza dei richiedenti.

Lo stesso articolo, al successivo comma 4, prevede che nel caso di una situazione incerta, presumibilmente temporanea, nel Paese di origine del richiedente, la procedura possa essere sospesa entro il limite massimo di 21 mesi (successivo comma 5). L’UNHCR considera che la Direttiva già preveda la possibilità di prorogare i termini entro cui la procedura deve essere conclusa. A tale riguardo, casi in cui vi è *“incertezza nella situazione del Paese di origine”* possono infatti ricadere nell’ambito della previsione di cui al terzo comma lettera a), che consente agli Stati di prorogare per altri nove mesi detto termine, quando *“il caso in questione comporta questioni complesse in fatto e/o in diritto”*.

Il concetto d’*“incertezza”*, peraltro, può essere riferito a molti dei conflitti contemporanei. Coloro che sono chiamati a decidere su una domanda di protezione internazionale devono valutare il rischio di persecuzione o danno grave in situazioni quasi sempre molto dinamiche e comunque in termini prognostici. La Convenzione di Ginevra e il diritto Europeo prevedono, inoltre, per i casi in cui la situazione di pericolo e/o incertezza in un determinato paese termina, la possibilità di considerare, per coloro a cui è stata riconosciuta la protezione internazionale, l’applicabilità delle clausole di cessazione.

L’UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell’articolo 31 della Direttiva, sia definito un termine ragionevole entro cui la decisione sulla domanda di protezione internazionale sia comunicata al richiedente.

L’UNHCR raccomanda, inoltre, che nella norma di trasposizione dell’articolo 31 sia chiarito puntualmente quando possa essere invocata la clausola di cui al comma 3 lett. b) (gran numero di domande di asilo simultanee) per prorogare di altri nove mesi il termine massimo di sei mesi per decidere in prima istanza la domanda di protezione internazionale.

L’UNHCR fortemente raccomanda, infine, che, per evitare prolungate ed ingiustificate sospensioni della procedura, il comma 4 dell’articolo 31 non venga trasposto.

Diritto ad un ricorso effettivo

Il diritto ad un ricorso effettivo, nei casi di violazione di diritti e libertà garantiti dal diritto dell’Unione Europea, è un diritto fondamentale previsto dall’articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea.

Secondo l’UNHCR, l’effettività del ricorso è riscontrabile non solo nella concreta possibilità di presentare un ricorso avverso una decisione negativa di qualsiasi tipo essa sia, ma anche nella possibilità di ottenere una valutazione delle proprie doglianze attraverso una procedura giurisdizionale adeguata.

L'articolo 46 della Direttiva prevede al comma 1 che gli Stati membri dispongano che il richiedente abbia diritto ad un ricorso effettivo in una serie di casi che includono, tra gli altri, la decisione di prima istanza.

Ad ulteriore rafforzamento del diritto al ricorso effettivo, la Direttiva prevede, al comma 4 del medesimo articolo, che *“gli Stati membri prevedono termini ragionevoli e le altre norme necessarie per l'esercizio, da parte del richiedente, del diritto ad un ricorso effettivo di cui al paragrafo 1. I termini prescritti non rendono impossibile o eccessivamente difficile tale accesso”*.

La Direttiva prevede il riconoscimento del diritto a rimanere sul territorio dello Stato durante la procedura giurisdizionale, con alcune eccezioni che devono essere considerate *numerus clausus* (art 46 comma 6). Tra esse sono comprese i casi di ricorso avverso le decisioni:

“a) di ritenere una domanda manifestamente infondata conformemente all'articolo 32, paragrafo 2, o infondata dopo l'esame conformemente all'articolo 31, paragrafo 8, a eccezione dei casi in cui tali decisioni si basano sulle circostanze di cui all'articolo 31, paragrafo 8, lettera h);

b) di ritenere inammissibile una domanda a norma dell'articolo 33, paragrafo 2, lettere a), b) o d);

c) di respingere la riapertura del caso del richiedente, sospeso ai sensi dell'articolo 28; o

d) di non esaminare o di non esaminare esaurientemente la domanda ai sensi dell'articolo 39”.

Nonostante la previsione di alcune eccezioni la stessa Direttiva, al comma 8, prevede che comunque gli stati membri debbano garantire, qualora sia stata presentata un'istanza volta a determinare il diritto a rimanere nel territorio dello stato, che il ricorrente non sia allontanato fintanto che il giudice competente non si sia espresso sull'istanza.

Attualmente, la materia del ricorso avverso le decisioni afferenti alla procedura per il riconoscimento della protezione internazionale è disciplinata dall'articolo 35 del D.Lgs 25/2008 e dall'articolo 19 del D.Lgs 150/2011.

In particolare, quest'ultimo articolo, al comma 4, prevede i casi di deroga al principio generale della sospensiva automatica del ricorso, che sono i casi in cui il ricorso è proposto:

“a) da parte di soggetto ospitato nei centri di accoglienza ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettere b) e c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, o trattenuto ai sensi dell'articolo 21 del medesimo decreto legislativo, ovvero

b) avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria, ovvero

c) avverso il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale nell'ipotesi prevista dall'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ovvero

d) avverso il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale che ha dichiarato l'istanza manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 32, comma 1, lettera b-bis), del citato decreto legislativo”.

I casi previsti dalla lettera a), con riferimento ai casi di ospitalità nei centri di cui all'articolo 20, comma 2, lettere b) e c), del D.Lgs 25/2008 e lettera c), non rientrando tra quelli inclusi nella lista prevista dall'articolo 46 dovrebbero essere abrogati con la trasposizione della nuova Direttiva.

Con riferimento alle procedure giurisdizionali, l'UNHCR sottolinea l'importanza dell'uniformità degli indirizzi giurisprudenziali. Prassi interpretative difformi nei diversi fori competenti, infatti, possono avere effetti critici sia sui richiedenti asilo sia sul sistema asilo nel suo complesso. Per evitare l'insorgere di questi aspetti di criticità, l'UNHCR suggerisce di

individuare presso i Tribunali competenti, sezioni specializzate investite della competenza di valutare i ricorsi relativi alla protezione internazionale. A tale riguardo, l'UNHCR valuta positivamente la proposta del Governo italiano di istituire, nell'ambito della riforma del sistema giudiziario, dei Tribunali per la famiglia e per i diritti della persona, che dovrebbero avere competenze anche in materia di protezione internazionale.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 46 della Direttiva, sia dato un congruo termine al richiedente per presentare ricorso avverso una decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale.

L'UNHCR raccomanda inoltre che, in conformità con l'articolo 46, comma 4 della Direttiva, siano abrogate le eccezioni al principio di automaticità dell'effetto sospensivo del ricorso di cui alla lett. a), limitatamente al caso di persona ospitata nel CARA ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettere b) e c), del D. Lgs. 25/2008, e la lettera c), comma 4, dell'articolo 19 del D.Lgs 150/2011.

L'UNHCR, inoltre, auspica che, per dare piena attuazione al principio dell'efficacia del ricorso, possa essere data attuazione alla proposta di riforma del sistema giudiziario con l'istituzione dei Tribunali per la famiglia e per i diritti.

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)

L'UNHCR ritiene che la trasposizione della Direttiva 2013/33/UE possa rappresentare l'opportunità per un intervento complessivo di riforma del sistema d'accoglienza, che riesca a contemperare le esigenze di gestione di un fenomeno complesso, quale quello dell'arrivo via mare dei richiedenti asilo nell'ambito dei cosiddetti flussi misti, con il rispetto degli standard richiesti dalla legislazione europea.

Attualmente, il sistema d'accoglienza per richiedenti asilo trova la propria disciplina in una pluralità di atti normativi, tra i quali il decreto legislativo n. 140/2005, di trasposizione della Direttiva Accoglienza 2003/9/UE, il Decreto del Presidente della Repubblica 303/2004, cosiddetto "Regolamento asilo" e, limitatamente agli articoli 20 e 21, il Decreto Legislativo n. 25/2008, di trasposizione della Direttiva procedure. Oltre a questi atti assume specifica rilevanza anche la Legge 563/1995, cosiddetta "Legge Puglia", che disciplina i Centri d'Accoglienza dove normalmente trovano prima accoglienza i migranti, inclusi i richiedenti asilo, che sbarcano sulle coste italiane nell'ambito dei cosiddetti flussi misti. Questa pluralità di atti legislativi non risulta pienamente coordinata, e presenta lacune e norme di difficile interpretazione.

L'UNHCR raccomanda che con la trasposizione della Direttiva accoglienza si possa arrivare ad una disciplina unitaria e coerente del sistema d'accoglienza, a partire dalla prima accoglienza delle persone che arrivano nel contesto dei cosiddetti "flussi misti".

Secondo la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la Direttiva 2003/9/CE, cosiddetta "Direttiva accoglienza", stabilisce un obbligo positivo in capo agli Stati di provvedere a garantire l'accoglienza e adeguate condizioni materiali per i richiedenti protezione internazionale⁵. Lo stesso principio viene affermato nel considerando n.11 alla nuova Direttiva 2013/33/UE, laddove viene specificato che "*è opportuno adottare norme in materia di accoglienza dei richiedenti che siano sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri*".

Per rendere effettivo il soddisfacimento di questo obbligo positivo, è necessario che la riforma del sistema d'accoglienza parta da una valutazione delle varie fasi in cui il sistema medesimo si deve articolare, tenendo conto degli sforzi compiuti e dalle esperienze maturate dall'Italia.

A questo riguardo, l'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato la necessità del superamento dei CARA come centri d'accoglienza. Le dimensioni di tali centri e la loro gestione hanno manifestato una serie di problemi, che hanno portato ad una preoccupante riduzione negli standard d'accoglienza. Pensati per accogliere i richiedenti asilo per un massimo di 25/30 giorni, a causa della carenza di posti a livello nazionale e del rallentamento delle procedure d'asilo, sono divenuti luoghi dove i richiedenti rimangono per periodi molto più lunghi (anche un anno), con elevati costi per lo Stato, in relazione alla bassa qualità dei servizi erogati e ai possibili abusi ed inefficienze, e soprattutto senza la possibilità di ricevere quei servizi che potrebbero sostenerli nell'eventuale successivo processo d'integrazione.

Il rafforzamento dell'accoglienza diffusa dovrebbe, in linea di principio, garantire, alla luce dell'esperienza dello SPRAR, una presa in carico qualitativamente più adeguata dei richiedenti

⁵ CEDU, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application number 30696/09, 21 January 2011, para. 250.

asilo. L'accoglienza in strutture residenziali, la cui titolarità appartiene agli enti locali, appare inoltre più adeguata per i richiedenti più vulnerabili, nei cui confronti la nuova Direttiva accoglienza pone particolare attenzione. Inoltre, l'UNHCR ritiene che l'attivazione di un percorso di orientamento al territorio e di interazione con il tessuto locale fin dall'inizio della procedura possa aumentare le prospettive di integrazione.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva 2013/33/UE si valorizzi ulteriormente un sistema d'accoglienza integrato e diffuso, secondo il modello sviluppato all'interno della rete di progetti del Sistema di Protezione dei Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR), superando quello attuale, prevalentemente incentrato sui grandi centri collettivi, rappresentati dai CARA. In particolare, i richiedenti asilo e i beneficiari di protezione dovrebbero essere ospitati in appartamenti e strutture d'accoglienza di piccole dimensioni, secondo quote di distribuzione regionale. Inoltre, per rafforzare l'efficienza del sistema, nel rispetto di standard adeguati, dovrebbe essere prevista una pianificazione sistematica degli interventi e delle esigenze d'accoglienza. Infine, dovrebbero essere rafforzati i sistemi di monitoraggio e controllo della qualità delle condizioni d'accoglienza.

L'approccio proposto è in larga parte conforme agli indirizzi espressi dal Tavolo di Coordinamento Nazionale, di cui l'UNHCR fa parte, e condivisi in tre intese approvate in Conferenza Unificata dal 2012 ad oggi⁶. Tali documenti, infatti, valorizzano opportunamente il ruolo svolto dagli enti locali ed, in particolare, del sistema d'accoglienza diffusa attualmente gestito dallo SPRAR e promuovono il sistema concertato come metodo ordinario di gestione del fenomeno migratorio, in un contesto di leale collaborazione fra i vari livelli istituzionali.

La proposta dell'UNHCR, per altro, appare conforme a quella indicata nell'ordine del giorno G/1519/1/14 sulla Legge di Delegazione Europea 2013-bis, presentato in Senato ed accolto dal Governo il 30 luglio 2014, nel quale si impegna il Governo, nell'esercizio della delega per l'attuazione della Direttiva 2013/33/UE, *“a prevedere il superamento del modello dei centri governativi collettivi, abrogando l'articolo 20 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, ed introducendo, a titolo di eccezione, solo in caso di arrivi massicci e concentrati nel tempo, meccanismi flessibili di prima accoglienza in detti centri finalizzati al tempestivo trasferimento nei servizi decentrati ed integrati”*.

Governance

Il sistema di *governance* a livello nazionale e locale, in relazione anche al carattere diffuso dell'accoglienza, diventa un requisito imprescindibile di gestione del sistema d'asilo e di condivisione delle proiezioni sugli arrivi (*inflow*) di migranti e richiedenti asilo e delle misure per facilitare l'uscita dalle strutture d'accoglienza (*outflow*). Al fine di dare attuazione ad un sistema strutturato, la concertazione, come metodo ordinario di gestione del fenomeno migratorio va ulteriormente rafforzato. A tal fine, il ruolo del Tavolo di Coordinamento Nazionale nel sistema d'accoglienza, così come l'istituzione e le attività dei Tavoli di Coordinamento Regionali, dovrebbero essere disciplinati nel decreto di trasposizione della Direttiva accoglienza.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva, venga ulteriormente rafforzato il ruolo di coordinamento ed indirizzo del Tavolo Nazionale di Coordinamento, estendendo le proprie competenze nell'ambito del sistema d'accoglienza e che siano disciplinati, inoltre, il ruolo e le funzioni dei Tavoli di Coordinamento Regionale.

⁶ Intese del 26 settembre 2012, del 11 luglio 2013 e del 10 luglio 2014.

Programmazione

Il ritardato accesso alle misure d'accoglienza registrato negli anni, in violazione della Direttiva accoglienza, è in larga parte imputabile, oltre che a questioni procedurali, alla limitata capacità ricettiva del sistema d'accoglienza ed alla mancanza di un'adeguata programmazione.

La nuova Direttiva stabilisce, nel considerando n. 26, che sia *“opportuno assicurare l'efficienza dei sistemi nazionali di accoglienza e la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'accoglienza dei richiedenti”*. A tal fine l'articolo 29, comma 2 stabilisce che *“gli Stati membri stanziavano le risorse necessarie per le misure nazionali di attuazione della presente Direttiva”*.

L'efficienza del sistema e lo stanziamento di risorse adeguate non può prescindere da un'adeguata programmazione. La riforma del sistema, dunque, dovrebbe prevedere un'attività di pianificazione dei bisogni e di allocazione delle risorse economiche necessarie, che tenga conto, *inter alia*, del numero medio di richiedenti asilo che hanno presentato domanda in Italia negli ultimi anni e dei tempi medi della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

Una programmazione strutturata, realizzata anche tramite l'adozione da parte del Ministero dell'Interno di un sistema informatizzato di raccolta dati, deve, da un lato, garantire standard adeguati e, dall'altro, promuovere un sistema d'accoglienza efficiente, anche da un punto di vista economico finanziario. A tal fine, devono essere identificati nell'ambito del sistema d'accoglienza strumenti di flessibilità tali da rispondere a variazioni, anche significative, dei flussi non programmati e delle domande d'asilo, attraverso l'individuazione di un numero di posti ordinari e di una quota di riserva di posti aggiuntivi di cui usufruire in via straordinaria, tenendo in considerazione i picchi di arrivi su base stagionale.

In caso di emergenza, per cui il fabbisogno di posti in accoglienza sia superiore anche alla quota di riserva, dovrebbero essere identificate, sulla falsariga di quanto previsto dal Piano Operativo del 10 luglio 2014, adottato dalla Conferenza Stato Regioni, meccanismi di risposta adeguati, ove possibile, secondo i principi che ispirano la suddetta riforma dell'accoglienza diffusa, della concertazione istituzionale e dell'armonizzazione degli standard, garantendo un costante monitoraggio dei centri d'accoglienza eventualmente creati. In tale evenienza, la riforma potrebbe anche prevedere, come avviene in altri Stati Membri, la possibilità per il richiedente asilo di poter scegliere tra l'accoglienza ed un supporto finanziario così come previsto dall'Articolo 17, comma 5 della Direttiva.

L'UNHCR raccomanda che, in conformità con le prescrizioni previste dagli articoli 26 e 29 della Direttiva accoglienza, con la trasposizione della stessa sia prevista l'emanazione di un Piano Nazionale Accoglienza che pianifichi regolarmente le esigenze d'accoglienza, in via ordinaria e in caso di arrivi di richiedenti asilo non previsti, e le modalità operative di gestione del sistema stesso.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, che, al fine di rendere più efficiente il sistema ed effettiva la programmazione, con la trasposizione della Direttiva sia prevista la creazione di un sistema nazionale di raccolta dati.

Sistema d'accoglienza

Alla luce della prevalenza degli arrivi di richiedenti asilo via mare, è opportuno affrontare la questione del sistema d'accoglienza partendo dalla fase di primo soccorso e assistenza, che non riguarda esclusivamente i richiedenti asilo, ma coinvolge tutti quei migranti che, nell'ambito

dei flussi migratori misti, sono portatori di bisogni e diritti specifici. Attualmente tali funzioni sono svolte dai Centri di Primo Soccorso ed Assistenza (CPSA) di Lampedusa, Elmas, Pozzallo e Otranto, nonché da strutture improvvisate in altre zone di sbarco, che non garantiscono una capacità ricettiva proporzionata ai flussi migratori e spesso non offrono condizioni d'assistenza adeguate.

In tali centri dovrebbero essere garantite la prima assistenza, un'ampia informativa, e le attività di *profiling* ed orientamento dei migranti verso le procedure appropriate. Nei CPSA i migranti dovrebbero inoltre essere identificati e foto-segnalati. Attualmente questi centri trovano nella legge "Puglia" una disciplina molto carente che non chiarisce finalità, ad esempio, tempi dell'accoglienza e garanzie per le persone ospitate nei CPSA, soprattutto con riferimento alle misure restrittive della libertà personale.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva accoglienza, sia data una puntuale disciplina giuridica ai Centri di Primo Soccorso e Assistenza, con particolare riferimento ai tempi di permanenza nel centro, ai servizi erogati, alle garanzie per le persone ospitate e alle misure restrittive della libertà personale, che comunque non dovrebbero riguardare i richiedenti asilo.

Viste le caratteristiche degli afflussi via mare, spesso numerosi e concentrati nel tempo, e tenuto conto delle summenzionate difficoltà di gestione di un numero significativo di arrivi, il richiedente asilo che, dopo essere stato identificato, abbia manifestato la volontà di chiedere protezione internazionale, dovrebbe essere inviato, come regola generale, in strutture di prima accoglienza - centri di livello regionale e/o interregionale – così come previsto dalle sopra citate intese. L'accoglienza in questi centri, di dimensioni sensibilmente ridotte rispetto alla media degli attuali CARA, dovrebbe servire per la verbalizzazione della domanda di protezione internazionale, per una prima analisi del profilo e dei bisogni del richiedente asilo, ai fini del collocamento in un progetto di seconda accoglienza, e per il foto-segnalamento nel caso in cui non sia stato possibile presso i CPSA.

Tenuto conto dei termini entro cui la domanda dev'essere registrata, previsti dall'articolo 6 della Direttiva 2013/32/UE, la permanenza in tali centri non dovrebbe superare qualche settimana. Successivamente, il richiedente asilo dovrebbe essere trasferito in strutture di seconda accoglienza, quali i progetti SPRAR, dove dovrebbe rimanere per le fasi successive della procedura di riconoscimento della protezione internazionale.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva accoglienza, sia introdotta una puntuale disciplina dei Centri di livello Regionale/Interregionale con particolare riferimento ai tempi e alle modalità d'accoglienza, nonché alle garanzie per i richiedenti asilo ospitati.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, di potenziare, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, il sistema dell'accoglienza diffusa e di superare il modello dei CARA, attraverso l'abrogazione dell'articolo 20, comma 1 del Decreto procedure.

Il richiedente asilo che ottiene una forma di protezione internazionale dovrebbe avere diritto ad un ulteriore periodo in accoglienza per il completamento del percorso di inserimento socio-lavorativo, anche attraverso forme di semi-autonomia. Una scelta in tal senso, per altro, garantirebbe una risposta efficace per prevenire quelle situazioni di disagio sociale che stanno producendo gravi problemi in numerosi contesti locali. A tale proposito, la progressiva specializzazione dello SPRAR verso l'accoglienza dei beneficiari di protezione va ulteriormente sviluppata nel contesto di una programmazione nazionale degli interventi

sull'integrazione. L'accesso alla seconda accoglienza per i beneficiari di protezione dovrebbe essere garantito, oltre che da una specifica previsione normativa, anche tramite un'adeguata valutazione che concorra a determinare il fabbisogno complessivo dei posti in accoglienza.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva accoglienza, sia garantito a tutti i beneficiari di protezione internazionale privi di mezzi di sussistenza, per un periodo di almeno sei mesi successivo al riconoscimento della protezione, la permanenza nei centri di accoglienza del sistema SPRAR o, in alternativa, l'accesso a forme di sostegno alternative.

Al fine di favorire i processi di inclusione sociale dei richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale, sarebbe opportuno chiarire che la presenza in detti centri, a prescindere dai termini di permanenza, si configura per entrambi come dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica. Tale chiarimento potrebbe contribuire a superare prassi molto difformi nel riconoscimento della residenza, censurate in diversi rapporti sulle condizioni di vita dei richiedenti asilo e dei rifugiati in Italia⁷.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva, sia precisato che i centri d'accoglienza rappresentano per i richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale dimora abituale ai fini dell'iscrizione anagrafica.

In base alla normativa Europea, ed in particolare in ragione del combinato disposto dell'articolo 2, comma 1, lett. b), che definisce il richiedente quale *"il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva"* e l'articolo 17, il quale stabilisce che *"gli Stati membri provvedono a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale"*, salvo quanto previsto dalla clausole di revoca e cessazione delle misure d'accoglienza, i richiedenti asilo che hanno fatto ricorso contro una decisione negativa in prima istanza ed hanno diritto a rimanere sul territorio nazionale, ma non riescono a garantirsi condizioni di vita adeguate pur avendo il diritto al lavoro, hanno diritto ad avere accesso alle misure d'accoglienza.

Il principio è ulteriormente affermato dal considerando n. 8 della Direttiva il quale chiarisce che: *"per assicurare la parità di trattamento dei richiedenti nell'Unione, la presente Direttiva dovrebbe applicarsi in tutte le fasi e a tutti i tipi di procedure relative alla domanda di protezione internazionale, in tutti i luoghi e i centri di accoglienza dei richiedenti e purché essi siano autorizzati a soggiornare nel territorio degli Stati membri in qualità di richiedenti"*. Conseguentemente l'articolo 5, comma 7 del Decreto Legislativo n. 140/2005 dovrebbe essere emendato garantendo l'accoglienza a tutti i richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza che abbiano presentato ricorso avverso una decisione negativa di prima istanza e che sono autorizzati a soggiornare sul territorio

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva accoglienza, sia chiarito esplicitamente che i richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza che hanno presentato ricorso avverso una decisione negativa di prima istanza e che sono autorizzati a soggiornare sul territorio, abbiano diritto ad essere accolti fino a che non sia presa una decisione definitiva sulla loro richiesta di protezione internazionale.

⁷ *Inter alia* Juss-Buss, Swiss Refugee Council, *Asylum procedure and reception conditions in Italy*, maggio 2011; Pro Asyl, *The living conditions of refugees in Italy*, febbraio 2011; Nils Muiznieks, *Rapporto a seguito della visita in Italia dal 03 al 06 luglio*, Strasburgo 12 settembre 2012.

Accesso al sistema d'accoglienza

Secondo l'articolo 3 della Direttiva, la stessa si applica *“a tutti i cittadini di paesi terzi e agli apolidi che manifestano la volontà di chiedere la protezione internazionale nel territorio di uno Stato membro, comprese la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, purché siano autorizzati a soggiornare in tale territorio in qualità di richiedenti, nonché ai familiari, se inclusi nella domanda di protezione internazionale ai sensi del diritto nazionale”*.

Il succitato articolo chiarisce, dunque, che il diritto all'accoglienza si concretizza dal momento della manifestazione dell'intenzione di voler richiedere la protezione internazionale ed a prescindere da quando essa venga poi effettivamente registrata.

Inoltre, ad ulteriore riprova della volontà del legislatore comunitario a voler facilitare l'ingresso del richiedente asilo nel sistema d'accoglienza, l'articolo 6, comma 6, precisa che *“gli Stati membri non esigono documenti inutili o sproporzionati né impongono altri requisiti amministrativi ai richiedenti prima di riconoscere loro i diritti conferiti dalla presente Direttiva, per il solo fatto che chiedono protezione internazionale”*.

L'accesso all'accoglienza, anche in caso di arrivi presso gli aeroporti, o di domande di protezione internazionale presentate direttamente presso le Questure, deve essere contestuale alla manifestazione della volontà di voler chiedere la protezione internazionale e non può essere subordinato alla produzione di alcun documento.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva accoglienza, sia chiarito che il richiedente la protezione internazionale ha diritto ad essere accolto dal momento in cui manifesta la volontà di richiedere la protezione internazionale e che tale diritto non può essere subordinato alla presentazione di alcun documento.

Informazione

L'articolo 5 della Direttiva prevede che, nel termine massimo di 15 giorni dalla presentazione della domanda, gli Stati membri informino i richiedenti sui benefici e sugli obblighi a loro spettanti in riferimento alle condizioni d'accoglienza. La norma, inoltre, prevede che i richiedenti devono essere *“informati sulle organizzazioni o sui gruppi di persone che forniscono specifica assistenza legale e sulle organizzazioni che possono aiutarli o informarli riguardo alle condizioni di accoglienza disponibili, compresa l'assistenza sanitaria”*.

Infine, al secondo comma dell'articolo, è previsto che gli Stati membri *“provvedono a che le informazioni di cui al paragrafo 1 siano fornite per iscritto e in una lingua che il richiedente comprende o che ragionevolmente si suppone a lui comprensibile. Se del caso, tali informazioni possono anche essere fornite oralmente”*.

Le informazioni sui diritti e sugli obblighi connessi all'accoglienza rivestono una rilevante importanza per i richiedenti asilo, che molto spesso ricevono tali informazioni in una lingua da essi non compresa e con modalità che non tengono in adeguata considerazione le difficoltà connesse alla loro condizione.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 5, sia previsto che i richiedenti debbano ricevere informazioni sulle condizioni di accoglienza in una lingua da essi compresa e con modalità che tengano in adeguata considerazione le circostanze particolari determinate dalla loro condizione. L'UNHCR incoraggia, inoltre, l'utilizzo di differenti metodi per fornire le necessarie informazioni ai richiedenti.

Documentazione

L'articolo 6 della Direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di rilasciare al richiedente, entro tre giorni dalla presentazione della domanda, un documento nominativo attestante la sua condizione di richiedente la protezione internazionale e l'autorizzazione a soggiornare nel territorio dello Stato.

L'UNHCR vede con favore, inoltre, la previsione al comma 5 del medesimo articolo che *“gli Stati membri possono fornire ai richiedenti un documento di viaggio, quando sussistano gravi ragioni umanitarie che ne rendano necessaria la presenza in un altro Stato”*.

L'UNHCR raccomanda la trasposizione del comma 5 dell'articolo 6, prevedendo la possibilità di rilasciare ai richiedenti asilo un documento di viaggio per consentirgli di spostarsi in altro Stato in caso di gravi situazioni umanitarie.

Formazione professionale

L'articolo 16 della Direttiva prevede che *“gli Stati membri possono autorizzare l'accesso dei richiedenti alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro”*.

Tale norma, già presente nella Direttiva del 2003, era stata trasposta nell'ordinamento italiano con l'articolo 11, comma 5, del D.Lgs 140/2005, il quale prevede che i richiedenti asilo inseriti nei progetti SPRAR possono *“frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente asilo”*.

Secondo l'UNHCR, la possibilità di poter frequentare corsi di formazione non dovrebbe essere limitata ai soli richiedenti asilo ospitati nei centri SPRAR, né vincolata ai soli corsi organizzati nell'ambito del programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente asilo. Tale politica permette di massimizzare le prospettive di un futuro inserimento lavorativo, sia in caso di riconoscimento di una forma di protezione, e sia nel caso in cui i migranti debbano fare ritorno nel loro Paese d'origine.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 16 della Direttiva, sia autorizzato ai richiedenti asilo l'accesso ai corsi di formazione, anche qualora ad essi non sia ancora stato autorizzato l'accesso al mercato del lavoro ed a prescindere dal fatto che essi siano o meno ospitati in un centro d'accoglienza.

Standard accoglienza

L'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, secondo l'articolo 17, comma 2, della Direttiva, deve garantire *“condizioni materiali che assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale”*. A tale fine, sarebbe opportuno predisporre ed aggiornare, sentito l'UNHCR, linee guida nazionali per la gestione dei servizi d'accoglienza, per garantire standard uniformi in tutte le strutture che ospitano richiedenti e beneficiari di protezione, in particolare per le persone vulnerabili. Inoltre, andrebbe rafforzato il ruolo degli Enti Locali nella effettiva attuazione dei progetti, anche attraverso un coinvolgimento sistematico dei servizi sociali. La distinzione dei servizi per richiedenti asilo e beneficiari di protezione andrà assicurata, anche attraverso un controllo più puntuale degli inserimenti socio-lavorativi.

La razionalizzazione delle varie tipologie d'accoglienza in base a criteri di funzionalità dei servizi erogati, ed un rafforzamento del coordinamento da parte del Ministero dell'Interno dovrebbero contribuire ad un'armonizzazione delle condizioni d'accoglienza. A tal fine, si evidenzia, quindi, la necessità di rivedere gli articoli 1 sexies e 1 septies della L. 39/90, che appaiono inadeguati alle prospettive di riforma.

Al fine di garantire il miglioramento negli standard d'accoglienza e favorire l'inserimento sociale dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, attraverso una loro maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento nella gestione della vita quotidiana, l'articolo 18, comma 8, della Direttiva ha previsto che *“gli Stati membri possono coinvolgere i richiedenti nella gestione delle risorse materiali e degli aspetti non materiali della vita nei centri attraverso comitati o consigli consultivi rappresentativi delle persone residenti”*.

L'articolo 17 prevede al comma 3 che *“gli Stati membri possono subordinare la concessione di tutte le condizioni materiali d'accoglienza e dell'assistenza sanitaria, o di parte delle stesse, alla condizione che i richiedenti non dispongano di mezzi sufficienti a garantire loro una qualità della vita adeguata per la loro salute, nonché ad assicurare il loro sostentamento”*.

Questa norma, già prevista nella precedente Direttiva, era stata trasposta nell'ordinamento italiano con l'articolo 5, comma 3, il quale subordina la valutazione sull'insufficienza dei mezzi di sussistenza ai criteri previsti relativi al soggiorno per turismo di cui alla Direttiva del Ministro dell'Interno, prevista dall'articolo 4, comma 3, del Testo Unico Immigrazione, D.Lgs 286/98.

Al successivo comma 5 del medesimo articolo è previsto, inoltre, che *“qualora gli Stati membri forniscano le condizioni materiali di accoglienza in forma di sussidi economici o buoni, l'ammontare dei medesimi è fissato sulla base del livello o dei livelli stabiliti dallo Stato membro interessato, secondo la legge o la prassi, in modo da garantire una qualità di vita adeguata ai propri cittadini”*. In questo caso, il testo è stato modificato rispetto a quello previsto dall'articolo 13, comma 5, della precedente Direttiva, che rinviava la fissazione dell'ammontare dei buoni economici o dei sussidi ai principi generali stabiliti dal medesimo articolo. L'articolo 6, comma 7, del D.Lgs 140/2005, stabilisce che, in caso di mancanza di posti nel sistema d'accoglienza, sia erogato al richiedente il contributo di cui all'articolo 1- sexies, comma 3, lett. c) della Legge 39/1990, cosiddetta Legge Martelli, il cui importo, a sua volta, è determinato dal decreto di finanziamento del sistema SPRAR.

Secondo l'UNHCR, l'importo da considerare ai fini della valutazione circa l'accessibilità alle condizioni materiali d'accoglienza e ai fini del calcolo del buono economico o del sussidio economico, alternativi alla fornitura dei mezzi materiali d'accoglienza, devono essere conformi, rappresentando entrambi la disponibilità minima per garantire livelli di vita adeguati. Inoltre, essi dovrebbero essere ricondotti a prestazioni assistenziali previste per la generalità dei cittadini, quale può essere considerato, ad esempio, l'assegno sociale minimo.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva accoglienza, sia prevista la predisposizione di Linee guida nazionali sulla gestione dell'accoglienza, al fine di garantire standard uniformi su tutto il territorio nazionale.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, che, per rafforzare la qualità dei servizi di assistenza ai richiedenti ed ai beneficiari di protezione internazionale, sia previsto un rafforzamento del ruolo degli Enti Locali.

L'UNHCR raccomanda che sia data attuazione all'articolo 18, comma 8, della Direttiva, prevedendo strumenti di partecipazione alla gestione dei servizi d'accoglienza per i richiedenti e beneficiari di protezione internazionale accolti, nonché prevedendo la

possibilità d'istituire consigli composti da rappresentanti delle differenti comunità beneficiarie dei servizi d'accoglienza, i quali siano coinvolti su base sistematica nelle decisioni che riguardano la gestione dei centri/progetti d'accoglienza.

L'UNHCR raccomanda infine che, con la trasposizione dell'articolo 17, l'importo, la cui mancanza di disponibilità da parte dei richiedenti la protezione internazionale dev'essere considerato ai fini dell'accessibilità alle condizioni materiali d'accoglienza, e quello dei buoni economici alternativi alla fornitura delle condizioni materiali d'accoglienza, siano conformi. Inoltre detti importi dovrebbero essere ricondotti a prestazioni sociali previste per la generalità dei cittadini, quale può essere l'assegno sociale minimo.

Assistenza sanitaria

L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per l'articolo 19 sull'assistenza medica che, nella nuova formulazione del secondo comma, estende ai richiedenti con esigenze d'accoglienza specifiche appropriate misure di assistenza psichica.

L'UNHCR ritiene che, in fase di trasposizione, sia opportuno estendere la necessaria assistenza medica riconosciuta ai richiedenti asilo anche al in caso di mutilazioni genitali femminili.

Con riferimento all'assistenza sanitaria dei richiedenti asilo, l'articolo 10 del D.Lgs 140 /05, prevede, in generale, l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale per coloro che sono ospitati presso i centri SPRAR, stabilendo inoltre, sulla base di un rinvio all'articolo 10 del DPR 303/2004, che il richiedente asilo ospitato nei centri d'identificazione (dal 2007 CARA) *“ha diritto alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative per malattia o infortunio, erogate dal Servizio sanitario ai sensi dell'articolo 35, comma 3, del testo unico in base a convenzioni stipulate, ove possibile, dal Ministero dell'Interno”*. Tale norma ha ingenerato prassi molto diversificate a seconda dei centri, oltre a gravi disfunzionalità e limitazioni nell'accesso alle cure per i richiedenti la protezione internazionale.

Inoltre, secondo l'UNHCR, per rendere effettivo il diritto alla salute per i richiedenti asilo è necessario garantire ad essi l'esenzione dal ticket sanitario. Fino ad oggi tale esenzione è stata riconosciuta con prassi difformi a secondo dei contesti regionali. La prassi più comune è stata quella di riconoscerlo fino a che non cessava presuntivamente il diritto all'accoglienza e cioè, con il rilascio, dopo sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, del permesso di soggiorno per richiesta asilo che autorizza al lavoro. In altri contesti regionali l'esenzione del ticket è stata riconosciuta per tutto il periodo della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale.

Come è stato chiarito, il diritto all'accoglienza ai sensi della normativa europea non è subordinato all'astratta possibilità di avere un'occupazione lavorativa, determinata dall'autorizzazione al lavoro, ma rimane in capo al richiedente asilo fintanto che egli non abbia acquisito mezzi di sussistenza tali da renderlo autonomo. In tal senso, non si comprende come potrebbe trovare fondamento, in relazione al diritto alla salute, una disciplina difforme che limiti il diritto all'esenzione del ticket al rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo con autorizzazione al lavoro.

L'UNHCR raccomanda che con la trasposizione dell'articolo 19 della Direttiva siano inclusi tra i servizi sanitari riconosciuti ai richiedenti asilo un servizio di assistenza e informazione specifiche nel caso di mutilazioni genitali femminili.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva accoglienza, sia prevista l'immediata iscrizione al servizio sanitario nazionale di tutti i richiedenti la protezione internazionale, a prescindere dalla tipologia di strutture in cui essi sono ospitati, e che, per coloro che sono privi di mezzi di sussistenza, sia prevista l'esenzione dal ticket.

Persone con esigenze di accoglienza particolari

La Direttiva prevede una serie di garanzie specifiche per le persone portatrici di esigenze particolari. L'articolo 21 ha inteso estendere la definizione di persone vulnerabili includendovi: le vittime della tratta degli essere umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le vittime di mutilazioni genitali femminili. L'UNHCR ritiene che anche le persone LGBTI possono avere difficoltà nell'accesso ai diritti previsti dalla Direttiva accoglienza.

Nella Direttiva assume un particolare rilievo la valutazione dei possibili profili di vulnerabilità, prevedendo, all'articolo 22, che essa debba avvenire entro un termine ragionevole, senza che questa valutazione assuma la forma di una procedura amministrativa. L'UNHCR esprime il proprio apprezzamento per questa rilevante norma di garanzia, precisando che le valutazioni sulle vulnerabilità dovrebbero essere condotte su base individuale da personale qualificato.

Secondo l'UNHCR, le modalità di individuazione delle vulnerabilità, in relazione alle vittime di tortura o altra forma di violenza grave, potrebbero essere incluse nelle linee guida *“per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonché per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forma di violenza psicologica, fisica o sessuale”*, previste dal comma 1-bis dell'articolo 27 del D.Lgs 251/07, come modificato dal D.Lgs 18/2014.

Oltre alla loro individuazione, la nuova Direttiva presta particolare attenzione alle misure di rafforzamento dell'accoglienza dei richiedenti vulnerabili. In particolare, l'articolo 18 prevede, al comma 3, che gli stati membri tengano conto delle differenze di genere, di età e delle situazioni di vulnerabilità nel predisporre i centri di accoglienza. Al successivo comma si richiede l'adozione di misure opportune per prevenire la violenza nei luoghi d'accoglienza, in particolare quella di genere. In ultimo al comma 5 si prevede che gli Stati membri *“provvedano per quanto possibile, che i richiedenti che sono adulti dipendenti con particolari esigenze di accoglienza siano alloggiati insieme a parenti stretti adulti già presenti nel medesimo Stato membro e che sono responsabili nei loro confronti in base alla legge o alla prassi dello Stato membro interessato”*. L'UNHCR considera che queste misure di garanzia dovrebbero essere trasposte nell'ordinamento italiano e che la loro implementazione dovrebbe essere prevista nelle linee guida nazionali.

L'UNHCR raccomanda che, tra le categorie delle persone vulnerabili, di cui all'articolo 21 della Direttiva, siano incluse le persone LGBTI.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione della Direttiva accoglienza, sia previsto che la valutazione delle vulnerabilità tra i richiedenti e beneficiari di protezione internazionale sia svolta su base individuale e da personale qualificato, e che, con riferimento alle vittime di tortura o violenza grave, essa sia disciplinata attraverso un richiamo alle linee guida di cui al comma 1-bis, dell'articolo 27, D.Lgs 251/07.

L'UNHCR raccomanda che le norme di garanzia per l'accoglienza dei richiedenti vulnerabili di cui all'articolo 18 della Direttiva siano introdotte nell'ordinamento italiano e che la loro effettiva implementazione sia disciplinata da Linee guida nazionali sulla gestione dell'accoglienza.

Minori

L'UNHCR esprime apprezzamento per la menzione nell'articolo 23 dell'interesse superiore del minore quale principio guida nell'attuazione della Direttiva, e per la previsione di una sua concreta operatività attraverso la valutazione di alcuni specifici elementi elencati al comma 2.

L'UNHCR ritiene che una procedura di valutazione del superiore interesse del minore, oltre a tenere in considerazione i rilevanti elementi di cui al richiamato comma 2, dovrebbe essere in linea con gli obblighi previsti dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e con l'articolo 24, comma 2, della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Inoltre, l'UNHCR ritiene opportuno che nella valutazione si tenga in considerazione le raccomandazioni di cui al Commento Generale n.14 del Comitato per i Diritti del Fanciullo che, nel prevedere le modalità con cui devono essere condotte dette valutazioni, raccomanda, tra l'altro, che essa si svolga da team multidisciplinari, composti da personale qualificato.

La Direttiva evidenzia che al minore sia garantito un livello di vita adeguato allo sviluppo fisico, mentale, spirituale morale e sociale. Le condizioni d'accoglienza per tutti i minori, compresi quelli non accompagnati devono quindi essere in linea con tale previsione, e le modalità disciplinate dalle linee guida sugli standard d'accoglienza di cui sopra.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 23, comma 2, sia previsto che nella valutazione del superiore interesse del minore, oltre agli elementi elencati dal citato comma, siano tenuti in adeguata considerazione la normativa e i più rilevanti orientamenti internazionali, in particolare il Commento Generale n.14, del Comitato per i diritti del fanciullo.

L'UNHCR raccomanda che nel trasporre l'articolo 23 vengano indicate procedure specifiche e multidisciplinari, idonee a valutare l'interesse superiore del minore, attraverso l'impiego di personale specializzato e adeguatamente formato, nell'ambito dell'assistenza ai minori.

Minori non accompagnati

L'UNHCR apprezza il nuovo testo del comma 1 dell'articolo 24, il quale richiede la nomina, quanto prima, di un tutore per i minori non accompagnati, con competenze necessarie a svolgere tale funzione. Il tutore deve, inoltre, svolgere il suo ruolo in conformità con il superiore interesse del minore e i suoi interessi non devono confliggere o potenzialmente confliggere con quelli del minore.

I minori non accompagnati richiedenti asilo sono attualmente accolti in progetti dedicati all'intero dello SPRAR o, in caso di mancanza di posti, in altre strutture per minori. Come evidenziato in premessa, anche per i minori non accompagnati richiedenti asilo va previsto un potenziamento sia quantitativo che qualitativo dell'accoglienza diffusa. Il nuovo comma 2 del medesimo articolo disciplina le possibili modalità d'accoglienza dei minori non accompagnati richiedenti asilo, indicando, tra le varie possibilità, anche l'affidamento a familiari adulti o ad una famiglia affidataria.

L'UNHCR ritiene, inoltre, positiva la nuova formulazione del comma 3 del medesimo articolo, il quale prevede che le procedure di rintraccio dei familiari del minore debbano iniziare quanto prima e sempre nel superiore interesse del minore. L'UNHCR apprezza, inoltre, il richiamo che la norma fa alla natura confidenziale delle informazioni raccolte per il rintraccio dei familiari

ed alla necessità che le procedure non pongano a rischio la sicurezza del minore e dei suoi familiari.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 24 della Direttiva, sia previsto che, nel caso di minori non accompagnati, la nomina del tutore debba avvenire quanto prima. L'UNHCR raccomanda, inoltre, che i tutori siano selezionati tra persone con competenze adeguate a svolgere tale delicato compito e che non si trovano in conflitto d'interessi, anche potenziale, con i minori di cui acquisiscono la tutela.

L'UNHCR sottolinea l'opportunità di esplorare forme diverse di accoglienza per i minori non accompagnati richiedenti asilo, con particolare riguardo agli istituti dell'affidamento presso familiari adulti o famiglie affidatarie, nel rispetto del loro interesse superiore.

L'UNHCR raccomanda che le procedure di rintraccio dei familiari del minore non accompagnato, sentito il minore stesso, inizino quanto prima, siano portate avanti nel superiore interesse del minore e tenendo conto di tutte le opportune garanzie, anche di confidenzialità, in modo tale da non porre a rischio la sicurezza del minore e dei suoi familiari.

Formazione

Considerando la complessità e le difficoltà legate all'assistenza e presa in carico dei richiedenti asilo, e tra essi, in particolare, i richiedenti asilo vulnerabili con esigenze particolari, la Direttiva accoglienza ha previsto, all'articolo 29, che *“gli Stati membri adottano le misure adeguate per garantire che le autorità competenti e le organizzazioni che danno attuazione alla presente Direttiva abbiano ricevuto la necessaria formazione di base riguardo alle esigenze dei richiedenti di entrambi i sessi”*.

L'UNHCR raccomanda che l'articolo 29 sia trasposto prevedendo che le autorità competenti e le organizzazioni che prestano accoglienza ed assistenza ai richiedenti asilo ed ai beneficiari di protezione internazionale abbiano ricevuto un'adeguata formazione riguardo alle esigenze dei richiedenti asilo di entrambi i sessi ed, in particolare, sulle modalità di accoglienza dei richiedenti portatori di esigenze di accoglienza particolari.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, che la norma preveda che le misure di programmazione delle attività di formazione siano indicate nel Piano Nazionale Accoglienza, la cui adozione è raccomandata dall'UNHCR nell'ambito della riforma complessiva del sistema.

Monitoraggio

Per garantire standard adeguati ed evitare inefficienze ed abusi nelle strutture che accolgono richiedenti e beneficiari della protezione internazionale è necessario provvedere all'istituzionalizzazione di un efficace sistema nazionale di monitoraggio e meccanismi di segnalazione di disservizi ed inadempienze da parte dei richiedenti asilo stessi.

La necessità di un adeguato meccanismo di monitoraggio è prescritta anche dalla Direttiva accoglienza, la quale, all'articolo 28, prevede che *“gli Stati membri, nel debito rispetto della loro struttura costituzionale, mettono in atto opportuni meccanismi con cui assicurare adeguate misure di orientamento, sorveglianza e controllo del livello delle condizioni di accoglienza”*.

Con il rafforzamento dell'accoglienza diffusa, è possibile un aumento dei territori in cui si trovino centri di accoglienza per richiedenti asilo e beneficiari di protezione internazionale. Appare dunque opportuno che, all'istituzionalizzazione di un ufficio centrale per il

monitoraggio presso il Ministero dell'Interno, segua la costituzione, presso ogni prefettura, di Commissioni di Monitoraggio che dovrebbero avere il compito di verificare il rispetto degli standard di accoglienza. Infine, con la trasposizione della Direttiva, si potrebbero esplorare meccanismi di monitoraggio da parte di soggetti esterni all'Amministrazione, a tutela del buon funzionamento dell'intero sistema d'accoglienza, attraverso, ad esempio, l'istituzione di una figura di Garante.

L'UNHCR raccomanda che, con la trasposizione dell'articolo 28 della Direttiva accoglienza, siano disciplinati compiti e modalità di funzionamento dell'Ufficio Centrale di Monitoraggio presso il Ministero dell'Interno, nonché siano introdotte commissioni di monitoraggio presso ogni Prefettura.

Trattenimento

La Direttiva Accoglienza ha innovato sensibilmente sul tema del trattenimento, in particolare attraverso gli articoli dall'8 all'11. Vari aspetti di garanzia introdotti dalla Direttiva erano già accuratamente previsti nella normativa italiana, in particolar modo la previsione di un tempestivo controllo giurisdizionale. In via generale, l'UNHCR ricorda che l'articolo 31, comma 1 della Convenzione del 1951 stabilisce che rifugiati e richiedenti asilo non possono essere sanzionati per ingresso o soggiorno non autorizzato, purché si presentino senza indugio e forniscano una giusta causa per il loro ingresso o soggiorno irregolare, fatte salve circostanze eccezionali. Coerentemente con il diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani e con gli standard regionali ed internazionali, la detenzione dei richiedenti asilo dovrebbe, di norma, essere evitata, o adottarsi come misura di ultima istanza

Questo principio deve temperarsi con l'esigenza degli Stati che sono chiamati ad affrontare una vasta gamma di sfide ai loro sistemi di asilo nazionali a causa della migrazione irregolare e che legittimamente, nel rispetto del diritto internazionale, esercitano il diritto di controllare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri sul loro territorio.

L'UNHCR apprezza la formulazione dei primi due commi dell'articolo 8, i quali limitano la possibilità del trattenimento del richiedente asilo e ne delineano i presupposti sulla base di principi di necessità e proporzionalità. Ne consegue che il ricorso al trattenimento dei richiedenti asilo deve avvenire solo quando risulti strettamente necessario, sulla base di una valutazione individuale e solo se altre misure meno coercitive non possono essere applicate efficacemente.

In particolare, l'UNHCR ritiene che sarebbe opportuno prevedere che i richiedenti asilo possano essere sottoposti, durante l'esame della loro domanda di asilo, a misure restrittive della libertà personale, nei soli casi in cui la domanda di asilo sia stata presentata da persona non detenuta in istituti penitenziari, nei cui confronti debba essere eseguita un'espulsione, disposta a titolo di misura di sicurezza nelle ipotesi previste dal codice penale o dall'articolo 15 del Decreto Legislativo n. 286/1998, o a titolo di misura alternativa della detenzione o di sanzione sostitutiva della pena disposta ai sensi dell'articolo 16 del medesimo Decreto Legislativo, o nei cui confronti debba essere eseguita l'espulsione disposta nei casi previsti dall'articolo 13, comma 1 e comma 2, lett. c) dello stesso Decreto Legislativo.

Inoltre, nei casi in cui la domanda di asilo sia stata presentata in fase di trattenimento, disposto ai sensi dell'articolo 14 del Decreto Legislativo di cui sopra, qualora appaia, sulla base di una valutazione individuale di tutte le circostanze pertinenti, che la domanda di asilo sia stata presentata al solo scopo di ritardare o di compromettere l'esecuzione dell'espulsione, potrebbe essere oggettivamente necessario che il provvedimento di trattenimento sia mantenuto al fine

di evitare che l'interessato si sottragga definitivamente al proprio rimpatrio, come ha d'altronde stabilito la stessa Corte di Giustizia UE nella sentenza Arslan⁸.

L'UNHCR raccomanda che i richiedenti asilo possano essere trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione nei soli casi di espulsione disposta come misura alternativa alla detenzione, ovvero per motivi di ordine pubblico e di sicurezza nelle ipotesi disciplinate dal codice penale e dal testo unico sull'immigrazione, nonché nel caso in cui la domanda di asilo venga presentata mentre è già in atto il trattenimento e appaia, in esito ad una valutazione individuale effettuata, che la domanda stessa sia presentata al solo scopo di ritardare o compromettere la decisione di rimpatrio, disponendo che in detti casi la domanda di asilo sia esaminata con priorità.

Recentemente, ulteriori aspetti introdotti dalla Direttiva, in particolare relativi alle condizioni di trattenimento di cui all'articolo 10, sono stati adottati tramite Decreto del Ministro dell'Interno nel regolamento recante i "*criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 286/1998 e successive modificazioni*". Tra questi, giova ricordare, l'informazione in lingua comprensibile sulla possibilità di chiedere asilo, la separazione all'interno dei CIE dei richiedenti asilo da altri cittadini di paesi terzi trattenuti, le garanzie per l'accesso alla procedura di protezione internazionale, tra le quali la presenza di personale dell'Ufficio Immigrazione presso i centri di identificazione ed espulsione con il compito, *inter alia*, di raccogliere tempestivamente le istanze di protezione internazionale e la segnalazione di eventuali situazioni di vulnerabilità, e infine le garanzie d'accesso ai centri.

A tale riguardo, l'UNHCR raccomanda che le norme di garanzia contenute nel sopra citato Decreto siano adottate attraverso la trasposizione della Direttiva accoglienza.

Le persone vulnerabili e i richiedenti con esigenze di accoglienza specifiche necessitano di particolare attenzione. A causa degli eventi traumatici che li hanno costretti alla fuga dal Paese di origine o avvenuti durante il viaggio verso il paese d'asilo, i richiedenti asilo possono soffrire in alcuni casi di gravi disturbi fisici o psichici. Tali elementi devono essere presi in considerazione durante la valutazione sulla necessità del trattenimento, essendo infatti riconosciuto che il trattenimento può aggravare o favorire l'insorgere delle patologie di cui sopra, anche in assenza di sintomi durante la detenzione. Pertanto, a causa delle gravi conseguenze che la detenzione può avere, sono necessarie valutazioni iniziali e periodiche dello stato fisico e mentale dei trattenuti, effettuate da medici qualificati. È dunque fondamentale che le decisioni sul trattenimento siano basate su una valutazione dettagliata e individualizzata che tenga conto della necessità del trattenimento e del suo scopo legittimo.

A tale fine sarebbe necessario effettuare degli screening adeguati e avere strumenti di valutazione che tengano conto delle circostanze e delle esigenze di particolari categorie di richiedenti asilo vulnerabili. La visita medica prima dell'ingresso in un centro di identificazione ed espulsione prevista dall'articolo 3 del '*Regolamento recante criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione*' previsti dall'articolo 14 Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni, dovrebbe essere estesa alla valutazione delle eventuali rilevanti condizioni di vulnerabilità.

L'UNHCR raccomanda che il trattenimento di cui all'articolo 21 del Decreto Legislativo 25/2008 sia escluso per le persone vulnerabili, sulla base di un esame individuale. A tal fine, raccomanda che i fattori di vulnerabilità siano considerati come parte dell'analisi sui

⁸ Corte di Giustizia Europea, causa C-534/11, sentenza del 30 maggio 2013.

criteri di necessità e proporzionalità del trattenimento ai sensi dell'articolo 8, comma 3 della Direttiva Accoglienza, e che essa sia condotta in modo sistematico.

Roma, 05 febbraio 2015.