

# Zoc Informa

ottobre 2015

## Le nuove norme in materia di accoglienza, trattenimento e riconoscimento della protezione internazionale.

Dal 30 settembre è operativo il **Decreto legislativo 18 agosto 2015 n. 142** di “Attuazione delle direttive UE 2013/33 (norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale), e 2013/32 (procedure comuni ai fini di riconoscimento e revoca dello status di protezione internazionale)”, con cui viene compiuta un'importante seppure articolata manovra di **aggiornamento e revisione del Sistema Asilo Italia**.

Contemporaneamente, infatti, il Decreto 142 abroga il Decreto legislativo 30 maggio 2005 n. 140 cd *decreto accoglienza*, e modifica alcune parti del Decreto legislativo 28 gennaio 2008 n. 25 cd *decreto procedure*, nonché del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 nella parte in cui dispone sui rimedi giurisdizionali.

Ed è proprio dalle nuove norme in materia di accoglienza che ha inizio questa disamina del testo che, come per il Decreto 140/2005, anche in questa circostanza si propone, in via principale, di stabilire le norme relative all'accoglienza dei cittadini di Paesi terzi o apolidi che fanno richiesta di protezione internazionale “*nel territorio nazionale, comprese le frontiere e le relative zone di transito nonché le acque territoriali, e dei loro familiari inclusi nella domanda di protezione internazionale*”.

Vista l'articolazione, si riportano alcune delle modifiche e delle novità previste.

Perché un migrante possa considerarsi richiedente protezione internazionale è sufficiente che questi abbia manifestato la propria volontà di chiedere asilo, anche in forma orale, anche nella propria lingua, anche solo palesando il timore di subire nel proprio Paese persecuzioni o danno grave. Per questo motivo, ricostruendo il percorso che il migrante dovrebbe/potrebbe compiere secondo il nuovo Sistema, dovrebbe accadere quanto segue:

### 1. il migrante viene soccorso ed identificato al momento del suo arrivo -

Le funzioni di **soccorso, di prima assistenza, di identificazione** vengono svolte nelle **strutture denominate CPA o CPSA** istituite con la cd Legge Puglia nel 1995 che svolgono quindi la funzione di *HOTSPOT*, termine divenuto popolare negli ultimi mesi a seguito del coinvolgimento dell'Unione Europea nella gestione dei flussi migratori.

### 2. il migrante soccorso non fa richiesta di asilo -

In queste strutture il cui tempo di accoglienza /trattenimento non è definito né definibile, verrà notificato un provvedimento di respingimento al migrante che non fa richiesta di asilo e che non dimostra di avere i requisiti per essere ammesso sul Territorio Nazionale italiano per motivi diversi.

### 3. il migrante richiede protezione – la prima accoglienza

Svolte le operazioni di soccorso, assistenza ed identificazione, il richiedente che fa richiesta di protezione internazionale viene trasferito nelle **strutture governative di prima accoglienza** attualmente denominate CARA. Contrariamente a quanto previsto nelle precedenti disposizioni legislative, non sono previste condizioni particolari per cui si debba disporre l'accoglienza nei CARA che diviene quindi tappa di un percorso uguale per tutti i richiedenti protezione tranne per coloro per i quali non intervengano le ipotesi di trattenimento nel CIE, Centro di identificazione ed espulsione.

### In questo numero

1. [le nuove norme in materia di accoglienza, trattenimento e riconoscimento della protezione internazionale.](#)
2. [le misure dell'Unione Europea per affrontare e gestire le nuove migrazioni.](#)
3. [L' adeguamento al formato elettronico dei documenti di viaggio per stranieri, rifugiati ed apolidi.](#)

**Il Rifugiato è il cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno.**  
(Convenzione di Ginevra 1951)

*La persona ammissibile alla protezione sussidiaria è il cittadino straniero che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dal presente decreto e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese (direttiva 2004/83/CE)*

Il richiedente potrà essere accolto in queste strutture per il tempo necessario all'espletamento delle **operazioni di identificazione**, se non sono state completate precedentemente, alla **verbalizzazione della domanda** ed **all'avvio della procedura di esame della medesima domanda**. Pur rimanendo nella fase di prima accoglienza, qualora l'arrivo massiccio di migranti e la loro collocazione sul territorio abbia temporaneamente esaurito la disponibilità di posti all'interno delle strutture governative di prima accoglienza, **l'accoglienza può essere disposta dal prefetto in strutture temporanee, oggi denominate CAS, centri di accoglienza straordinaria**.

#### **4. il migrante portatore di esigenze particolari. Il cd "vulnerabile"**

La categoria, anche in seguito all'ampliamento intervenuto con le modifiche al cd *Decreto qualifiche*, il D.Lgs. 251/2007, attualmente è composta da *"i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta di esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali, le persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale o legata all'orientamento sessuale o all'identità di genere, le vittime di mutilazioni genitali"*. Il testo prevede il riconoscimento delle **vittime di tratta di esseri umani** richiedenti protezione internazionale come categoria portatrice di particolari esigenze, seppur specificando che **si applicherà loro il programma** unico di emersione, assistenza e integrazione sociale di cui all'**articolo 18**, comma 3-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Nei centri governativi di prima accoglienza devono essere previsti servizi speciali di accoglienza ed anche un supporto psicologico specifico e nell'ambito del Sistema di Accoglienza territoriale denominato SPRAR, devono essere attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti portatori di esigenze particolari.

#### **5. La seconda accoglienza: il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati – SPRAR**

Espletate le operazioni di identificazione, verbalizzazione ed avvio della domanda di protezione, anche in pendenza dell'esame della domanda, **il richiedente che ne faccia richiesta è trasferito nelle strutture del Sistema di Protezione – SPRAR**. La richiesta di trasferimento presso una struttura dello SPRAR va presentata presso la questura dal richiedente, per se stesso e per i propri familiari, qualora risulti privo di mezzi sufficienti di sussistenza (la valutazione dell'insufficienza dei mezzi di sussistenza è effettuata sulla base dell'importo annuo dell'**assegno sociale che per l'anno 2015 è di 5.830,76 euro annui**). La questura invia alla prefettura la richiesta per la verifica di posti disponibili all'interno del Sistema di protezione ed individuata la struttura di accoglienza, si occupa del trasferimento del richiedente e della sua famiglia.

#### **6. La durata del permesso di soggiorno per richiesta asilo ed il diritto a svolgere un'attività lavorativa -**

La durata del **permesso di soggiorno rilasciato per richiesta asilo è di sei mesi**, rinnovabile fino alla decisione della domanda e successivamente, durante l'eventuale ricorso giurisdizionale. Dopo due mesi dal rilascio, il richiedente asilo può essere assunto e quindi svolgere un'attività lavorativa o partecipare a corsi di formazione ma non può richiedere la conversione del pds ad altro titolo a meno che, evidentemente, non sopraggiungano altre condizioni previste dal D.Lgs. 286/98. Nelle more del rilascio del pds per richiesta asilo, **"la ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della**

*La protezione internazionale è l'insieme degli status di rifugiato e di protezione sussidiaria. rischio, non vuole avvalersi*

domanda ai sensi dell'articolo 26, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni" è ritenuta permesso provvisorio: è questa una disposizione che dovrebbe così consentire l'accesso immediato ai servizi socio assistenziali, nonché favorire il rilascio del codice fiscale già dopo le prime formalità relative alla domanda di protezione presentata, ed in attesa di ricevere il permesso di richiesta asilo, soprattutto quando i tempi di rilascio superano quelli previsti dalle procedure.

#### 7. Il trattenimento nei CIE del richiedente asilo -

Il richiedente non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda piuttosto qualora si verificano alcune condizioni specificamente indicate. In caso di trattenimento, la questura rilascia al richiedente un attestato nominativo, che certifica la sua qualità di richiedente protezione internazionale ma non l'identità del richiedente.

#### 8. L'audizione del richiedente asilo -

La Commissione territoriale e le sezioni possono **omettere l'audizione** del richiedente che provenga da luoghi predeterminati secondo disposizioni dettate dalla Commissione Nazionale Asilo ed **accogliere la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria se il richiedente proviene da uno dei Paesi per i quali la Commissione Nazionale ha stabilito l'esigenza di questo tipo di protezione**. In questo caso e prima di adottare la decisione, la Commissione è tenuta a comunicare all'interessato la decisione perché questi possa, entro tre giorni, essere ammesso al colloquio qualora decida di volersi presentare ugualmente all'audizione.

Aumentano anche i poteri delle Commissioni territoriali che qualora ritengano necessario possono **consultare esperti su aspetti particolari come quelli di ordine sanitario, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori** o disporre, previo consenso del richiedente, **visite mediche** dirette ad accertare gli esiti di persecuzioni o danni gravi subiti. Costituisce una novità la possibilità che il colloquio venga registrato con mezzi meccanici e la registrazione può essere acquisita in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale. Se trascritta, non deve essere richiesta la sottoscrizione del verbale.

Qualora il richiedente si allontani dal Centro senza un giustificato motivo, **la Commissione territoriale sospende l'esame della domanda**, ed è possibile richiedere una sola volta la riapertura del procedimento, entro dodici mesi dalla sospensione: trascorso tale termine senza che sia stata richiesta la riapertura, la Commissione territoriale dichiara l'estinzione del procedimento. In ogni caso il richiedente mantiene la possibilità di presentare la richiesta di riapertura anche trascorso il termine dei dodici mesi: in questo caso la domanda sarà esaminata ai sensi dell'articolo 29, comma 1 bis e saranno richiesti al richiedente i motivi per i quali la domanda dovrebbe essere ammessa al colloquio ed anche le ragioni che hanno determinato l'allontanamento.

La domanda può essere esaminata in **via prioritaria** anche quando: è presentata da un richiedente appartenente alla categoria delle persone vulnerabili, ed in particolare da un minore non accompagnato; è presentata da un richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nei CIE; è esaminata al fine di riconoscere la protezione sussidiaria.

#### 9. L'impugnazione del provvedimento di rigetto della protezione internazionale.

In caso di decisione negativa e quindi di rigetto della domanda di protezione, **il richiedente può presentare ricorso** e solo alla scadenza del termine previsto, si provvede all'espulsione con accompagnamento, salvo che il ricorso non produca immediatamente **l'effetto sospensivo**, e venga emessa un'ordinanza di sospensione su richiesta dell'interessato, adottata entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza. Si tratta delle ipotesi in cui: il ricorso è stato proposto da parte di un soggetto nei cui confronti è già stato adottato un provvedimento di trattenimento ex art. 14 del D.Lgs. 286/98; il ricorso è stato proposto quando, a seguito di domanda reiterata, la Commissione territoriale ha emesso un provvedimento, ai sensi dell'art. 29 del D.Lgs. 25/2008, che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale

Negli ultimi cinque anni, sono scoppiati o si sono riattivati almeno 15 conflitti: 8 in Africa (Costa d'Avorio, Repubblica Centrafricana, Libia, Mali, nord-est della Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Sud Sudan e quest'anno Burundi); 3 in Medio Oriente (Siria, Iraq e Yemen); 1 in Europa (Ucraina) e 3 in Asia (Kirghizistan, e diverse aree del Myanmar e del Pakistan). Nel 2014 solamente 126.800 rifugiati hanno potuto fare ritorno nei loro paesi d'origine, il numero più basso in 31 anni. Fonte UNHCR

reiterata; il ricorso è stato proposto avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza; il ricorso è stato proposto avverso il provvedimento adottato nei confronti del richiedente che ha presentato la domanda, dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera ovvero dopo essere stato fermato in condizioni di soggiorno irregolare, “*al solo scopo di ritardare o impedire l'adozione o l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o respingimento*”.

Peraltro, in **caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile, e quindi in via eccezionale, la sospensione può essere disposta anche con decreto pronunciato fuori udienza** ma diviene inefficace se non è confermata, entro la prima udienza successiva, con l'ordinanza prevista in via generale.

Tornando invece alla proposizione del ricorso ed all'iter processuale, entro sei mesi dalla presentazione, il Tribunale (ma anche la Corte d'Appello o la Corte di Cassazione poiché i tempi indicati sono i medesimi) decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con ordinanza che rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria. Qualora la domanda di protezione venga rigettata nei confronti di un richiedente trattenuto in un CIE, questi può quindi presentare la domanda ma rimane nel centro a meno che vi siano provvedimenti di natura diversa, e per tutto il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale in conseguenza del ricorso giurisdizionale proposto. La proroga del trattenimento può essere richiesta per periodi non superiori a sessanta giorni di volta in volta prorogabili da parte del tribunale in composizione monocratica, ma non può superare complessivamente la durata massima di dodici mesi.

## Le misure dell'Unione Europea per affrontare e gestire le nuove migrazioni

L'**agenda europea sulla migrazione** è stata adottata il 13 maggio 2015 ed il suo contenuto può essere suddiviso in due parti: nella prima vengono stabilite le cd. *misure immediate* per **impedire tragedie umane e affrontare le emergenze**, mentre nella seconda le strategie “*per gestire meglio la migrazione a medio e lungo termine*”.

Rispetto alla prima parte, ed in attuazione dell' articolo 78, paragrafo 3 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea secondo cui “*qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati.*”, è stata richiesta l'approvazione del Consiglio sull'attivazione di una **procedura di ricollocazione di 40 000 persone** con evidente bisogno di protezione internazionale dall'Italia e dalla Grecia, **divenute poi in totale, nello scorso settembre, 160.000** (provenienti non più solo dalla Grecia e dall'Italia, ma anche dall'Ungheria, vista la situazione di grande impatto mediatico che si è venuta a creare nel Paese); l'approvazione di un **programma di reinsediamento per 20 000** persone provenienti da paesi extra-UE.

Rispetto invece alla seconda parte, l'agenda prevede un piano d'azione contro il traffico di esseri umani e le necessarie modifiche del bilancio dell'Unione per potenziare le operazioni **Triton e Poseidon** sul salvataggio delle persone che si trovano in mare in pericolo di vita e necessità di soccorso.

Il pacchetto di misure presentato nuovamente nel settembre 2015, oltre a prevedere l'allargamento del numero complessivo di posti nella procedura di ricollocazione già

Nel 2015, **723,221**  
sono state le

**persone** arrivate  
in Europa per mare.  
Di queste, l'85% sono  
cittadini dei **10 Paesi**  
da cui provengono il  
maggior numero di  
domande di  
**protezione al**  
mondo.

**140 mila persone** sono  
arrivate in Italia e  
**580,125 mila** in Grecia.



Indicato con l'aggiunta di ulteriori 120 mila per un totale di 160 mila quindi, prevede anche: un meccanismo permanente di ricollocazione di crisi per tutti gli Stati membri; un elenco europeo comune di paesi d'origine sicuri, un manuale comune e piano d'azione dell'UE per migliorare l'efficacia della politica di rimpatrio; una comunicazione sulle norme degli appalti pubblici per le misure di sostegno ai rifugiati; una comunicazione sulla dimensione esterna della crisi dei rifugiati; un Fondo fiduciario di emergenza per l'Africa.

A seguito della prima agenda del maggio 2015, il numero di persone bisognose segnalate dall'Italia e da ricollocare in altri Paesi membri dell'UE sarebbe dovuto essere di 24 mila, mentre dalla Grecia era previsto in 16 mila. Con le modifiche apportate dalla nuova agenda, invece, dall'Italia sono previste altre 15.600 unità di persone ricollocabili, dalla Grecia 50.400 e dall'Ungheria 54 mila. La procedura di ricollocazione si applicherebbe ai richiedenti asilo (quindi a quanti non hanno ancora ricevuto un provvedimento di riconoscimento di uno status di protezione) ma che hanno una percentuale di riconoscimento medio a livello dell'UE pari o superiore al 75%.

A sostegno del meccanismo, il bilancio dell'UE fornirà uno specifico finanziamento di 780 milioni di euro e gli Stati membri beneficiari riceveranno 6.000 euro per ogni persona ricollocata, con un prefinanziamento del 50% affinché le autorità nazionali abbiano i mezzi per agire con grande rapidità mentre l'Italia, la Grecia e l'Ungheria riceveranno anche la quota di 500 euro per ogni persona ricollocata a copertura dei costi di trasporto.

Perché prevedere come criterio di ricollocazione "la soglia di riconoscimento del 75%"? secondo la Commissione questo garantire che ad usufruire del programma siano coloro che hanno una probabilità molto alta di vedersi riconosciuti il diritto al soggiorno e lo status ed evitare quindi che i richiedenti la cui domanda di asilo ha scarse probabilità di essere accettata "*siano ricollocati e pertanto prolunghino indebitamente il loro soggiorno nell'UE*".

**Secondo i dati Eurostat, nel 2014 due nazionalità hanno raggiunto un tasso così elevato di riconoscimento negli Stati membri: si tratta dei siriani e degli eritrei. Ma in Italia, nel 2014, solo 474 cittadini eritrei hanno presentato istanza di asilo, mentre i siriani sono stati 502 pur rappresentando a livello europeo invece due delle nazionalità maggiormente presenti tra coloro che fuggono dal Paese di origine e richiedono asilo.** Allo stesso tempo, occorre segnalare come, negli ultimi due anni, si siano registrati numeri altissimi di migranti in arrivo, presumibilmente siriani ed eritrei che, giunti in Italia, hanno proseguito il loro viaggio verso altri Paesi Europei, senza presentare istanza di protezione nel TNI.

L'agenda europea prevede inoltre l'individuazione di un **elenco europeo comune dei paesi d'origine sicuri**. Lo scopo è quello di consentire di trattare più rapidamente le singole domande di asilo di quanti provengono da paesi che tutta l'UE considera sicuri, accelerandone il rimpatrio se la valutazione individuale della domanda conferma che non sussistono le condizioni del diritto all'asilo. La proposta della Commissione prevede di inserire in questo elenco Paesi come l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia, il Kosovo, il Montenegro, la Serbia e la Turchia. **La decisione è piuttosto controversa posto che la Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato non si basa sul principio per cui sia lo Stato di provenienza del richiedente a determinare il suo status giuridico di protezione quanto la storia personale del richiedente asilo. L'Italia non ha aderito fino ad oggi a questa procedura ed ha eliminato con le recenti modifiche ogni riferimento riconducibile a questo sistema.**

## L' Adeguatezza al formato elettronico dei documenti di viaggio per stranieri, rifugiati ed apolidi.

Con la Circolare n. 31815 del 24 settembre 2015 il Ministero dell'interno Dipartimento della pubblica sicurezza - Direzione centrale immigrazione, ha chiarito le motivazioni e disposto l'avviamento delle misure di rilascio dei documenti per stranieri rifugiati ed apolidi in formato elettronico.

Peraltro come sottolinea anche la stessa circolare, *"l'emissione dei nuovi documenti di viaggio in formato elettronico è connessa ad un impegno discendente dalla normativa comunitaria che prevede l'adeguamento dei documenti di viaggio rilasciati a stranieri, rifugiati ed apolidi, alle specifiche tecniche e alle caratteristiche di sicurezza previste per i passaporti emessi in favore dei cittadini italiani."* Non solo.

**La mancata attuazione dell'obbligo in vigore da tempo ed a cui gli altri Paesi membri si sono già adeguati, ha determinato le condizioni per l'apertura formale di una procedura d'infrazione per il nostro Paese e la conseguente necessità di provvedere ad emettere, celermente, i menzionati titoli.**

Con il decreto 14 settembre 2015 relativo alla "Determinazione dell'importo delle spese a carico dei soggetti richiedenti il nuovo documento di viaggio elettronico per apolidi, rifugiati e stranieri", **il costo dei nuovi libretti è pari a 42,22 euro e dovrà essere corrisposto mediante versamento sul conto corrente postale n. 67422808** intestato al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, la cui quietanza dovrà essere allegata alla richiesta dei documenti e presentata presso gli Uffici Immigrazione delle Questure.