

L'accoglienza, il trattenimento e le nuove procedure di esame della domanda, alla luce delle modifiche del D.lgs. 142/2015

28 ottobre 2015, Roma – Caritas Italiana, Coordinamento Nazionale Immigrazione

Le direttive trasposte con il Decreto 142

Con la Legge di delegazione europea 2013 – legge 7 ottobre 2014 n. 154, l'Italia ha predisposto il recepimento

- ▣ della direttiva 2013/32/UE del Parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale*
- ▣ della direttiva 2013/33/UE del parlamento e del Consiglio del 26 giugno 2013, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale.*

La normativa italiana modificata con il Decreto 142

Il Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 modifica:

- ▣ Decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140 *decreto accoglienza (abrogazione)*
- ▣ Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 *decreto procedure*
- ▣ *Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 sul procedimento civile di cognizione*

Il nuovo decreto Accoglienza

Abrogazione del DLGS 140/2005

La fase precedente...

- ▣ *DPR 16 settembre 2004, n. 303* –
trattenimento CPTA, Accoglienza Centri di Identificazione (oggi CARA,
domani HUB ?)

- ▣ DLGS 30 maggio 2005 n. 140 –
SPRAR

L'evoluzione post protezione internazionale

- ▣ DLGS 19 novembre 2007, n. 251 *decreto qualifiche*
- ▣ DLGS 28 gennaio 2008, n. 25 *decreto procedure*
Art. 20 CARA – Art. 21 trattenimento CIE
- ▣ DPR 12 gennaio 2015, n. 21 regolamento di attuazione del
Decreto procedure
CARA e CIE

Il Sistema di Accoglienza

- ▣ *“Il sistema di accoglienza per richiedenti protezione internazionale si basa sulla leale collaborazione tra i livelli di governo interessati, secondo le forme di coordinamento nazionale e regionale (...), e si articola in una fase di prima accoglienza (...) e una fase di seconda accoglienza (...)”.*

Art. 8 Dlgs142

La premessa è questa ...

▣ *Sistema Asilo Italia ufficiale*

La domanda di protezione viene presentata personalmente dal migrante alla polizia di frontiera (o presso la questura). Per le esigenze di prima accoglienza ed amministrative lo straniero è accolto nelle strutture governative di prima accoglienza.

▣ *Sistema Asilo Italia ufficioso*

Lo straniero viene accolto nelle strutture ex Legge Puglia per soccorso, assistenza, identificazione. Se presenta istanza di protezione, viene successivamente trasferito nelle strutture governative di prima accoglienza.

Cosa sono i centri di soccorso e prima assistenza?

- ▣ Decreto legge 30 ottobre 1995 n. 451 convertito in legge 29 dicembre 1995 n. 563 cd. “Legge Puglia” – istituzione CPA centro di prima accoglienza

“vengono destinati 3 miliardi per 3 anni all’istituzione di 3 centri dislocati lungo la frontiera marittima delle coste pugliesi per le esigenze di prima assistenza a favore di stranieri privi di mezzi di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione”

- art.1 c.2

“Gli interventi sono effettuati con le stesse modalità e risorse per fronteggiare situazioni di emergenza in altre aree del territorio nazionale”

- art. 2 c. 2

- ▣ Decreto interministeriale 16 febbraio 2006 (da CPA a CPSA – centro di primo soccorso e accoglienza)

Informazione e servizi di accoglienza ai valichi di frontiera

- ▣ Le informazioni sulla procedura, diritti e doveri, sono fornite allo straniero che manifesta la volontà di chiedere protezione ai valichi di frontiera e nelle relative zone di transito ed è assicurato l'accesso a personale UNHCR, enti di tutela seppure l'accesso può essere limitato per motivi di sicurezza.

La “primissima” accoglienza (?)

- ▣ Lo straniero viene accolto nelle strutture *ex legge Puglia* per espletare le seguenti funzioni: soccorso, prima assistenza identificazione.

La prima accoglienza: i centri governativi di prima accoglienza – HUB – CARA ...

- ▣ Per le esigenze di prima accoglienza e per l'espletamento delle operazioni necessarie alla definizione della posizione giuridica, lo straniero è accolto nei **centri governativi di prima accoglienza** istituiti con decreto del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, secondo la programmazione e i criteri individuati dal *Tavolo di coordinamento nazionale e dai Tavoli di coordinamento regionale*.

La prima accoglienza: i centri straordinari

- CAS

- ▣ Nel caso in cui è **temporaneamente esaurita la disponibilità di posti all'interno** delle strutture di prima e di seconda accoglienza, a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, l'accoglienza può essere disposta dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, in **strutture temporanee**, appositamente allestite, previa valutazione delle condizioni di salute del richiedente, anche al fine di accertare la sussistenza di esigenze particolari di accoglienza.

La seconda accoglienza

- Il richiedente che ha formalizzato la domanda e che **risulta privo di mezzi sufficienti** a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR).
- La valutazione dell'**insufficienza dei mezzi di sussistenza** è effettuata dalla prefettura - Ufficio territoriale del Governo con riferimento **all'importo annuo dell'assegno sociale**.

L'accoglienza del ricorrente

- ▣ Le misure di accoglienza sono assicurate per la durata del procedimento di esame della domanda e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per l'impugnazione della decisione. In caso di ricorso giurisdizionale, il ricorrente, privo di mezzi sufficienti usufruisce delle misure di accoglienza per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale e **rimane nella struttura o nel centro in cui si trova fino alla decisione sull'istanza di sospensione.**

Le forme di coordinamento nazionale e regionale

- ▣ Il Tavolo di coordinamento nazionale, insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, individua le linee di indirizzo e predispone la programmazione degli interventi diretti a ottimizzare il sistema di accoglienza, i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza.

Persone portatrici di esigenze particolari - i cd “vulnerabili”

D.Lgs. 140/2005

minori, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza, genitori singoli con figli minori, persone per le quali è stato accertato che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale.

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 Minore non accompagnato

- Per le esigenze di soccorso e di protezione immediata, i minori non accompagnati sono accolti in strutture governative di prima accoglienza, per il tempo strettamente necessario, comunque non superiore a sessanta giorni.
- Se il MISNA richiede protezione ha accesso alle misure di accoglienza ex SPRAR.

Il permesso di soggiorno per Richiesta Asilo

- Al richiedente è rilasciato un **permesso di soggiorno** per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per **sei mesi**, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale.
- La ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda **costituisce permesso di soggiorno provvisorio**.

Il Domicilio del Richiedente

- ▣ *Se il RA si trova in una struttura di Accoglienza*

Per il richiedente trattenuto o accolto nei centri o strutture di accoglienza e trattenimento, **l'indirizzo del centro** costituisce il luogo di domicilio.

Per il richiedente a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno o la ricevuta, il centro o la struttura **rappresenta luogo di dimora abituale** ai fini della iscrizione anagrafica (ex TUI)

- ▣ *il RA non si trova in una struttura di Accoglienza:*

l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza è assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale.

Ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza è comunicato dal richiedente alla medesima questura e alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno.

Quando l'accoglienza si chiama trattenimento ...

▣ Il richiedente è trattenuto sulla base di una valutazione caso per caso, quando:

a) si trova nelle condizioni previste dall'articolo 1, paragrafo F della Convenzione di Ginevra

b) si trova nelle condizioni di cui all'articolo 13, commi 1 e 2, lettera c), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e nei casi di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 155

c) costituisce un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica

d) sussiste rischio di fuga del richiedente

In ogni caso rimane nel CIE quando vi sono fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione dell'espulsione.

Il richiedente trattenuto

- ❑ CASO A: lo straniero presenta domanda di asilo e viene trattenuto in presenza dei presupposti ex art. 6 del Decreto
- ❑ CASO B: lo straniero è già trattenuto e presenta domanda di protezione
- ❑ CASO C: lo straniero del Caso A che presenta ricorso può essere trattenuto fino ad un massimo di 12 mesi

Allontanamento ingiustificato

Nel caso in cui il richiedente si allontana senza giustificato motivo dalle strutture di accoglienza o si sottrae alla misura del trattenimento senza aver sostenuto il colloquio, la Commissione territoriale **sospende l'esame della domanda.**

Il richiedente può chiedere per **una sola volta** la riapertura del procedimento sospeso, entro dodici mesi dalla sospensione. Trascorso tale termine, la Commissione territoriale dichiara l'estinzione del procedimento.

La domanda presentata dal richiedente successivamente alla dichiarazione di estinzione del procedimento è sottoposta ad esame preliminare e sono valutati i motivi adottati a sostegno dell'ammissibilità della domanda comprese le ragioni dell'allontanamento.

Le modifiche al “Decreto procedure”

Ambito oggettivo

- ▣ Il decreto stabilisce le procedure per l'esame delle domande di protezione internazionale presentate nel territorio **nazionale** comprese le frontiere, e le relative zone di transito, nonché le acque territoriali.

EASO

- ▣ «EASO»: european asylum support office/ufficio europeo di sostegno per l'asilo, istituito dal regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010.

La Commissione territoriale: come si determina la competenza

- **CRITERIO A:** La competenza delle Commissioni territoriali è determinata sulla base della circoscrizione territoriale in cui è presentata la domanda. Nel caso di richiedenti presenti in una struttura di accoglienza ovvero trattenuti, la competenza è determinata in base alla circoscrizione territoriale in cui sono collocati la struttura di accoglienza o il centro.
- **CRITERIO B:** Nel caso in cui nel corso della procedura si rende necessario il trasferimento del richiedente, la competenza all'esame della domanda è assunta dalla Commissione nella cui circoscrizione territoriale sono collocati la struttura ovvero il centro di nuova destinazione.

Se prima del trasferimento il richiedente ha sostenuto il colloquio, la competenza rimane in capo alla commissione territoriale innanzi alla quale si è svolto il colloquio.

La Commissione territoriale: nomine

- ▣ Le Commissioni territoriali sono nominate con decreto del Ministro dell'interno.
- ▣ Il decreto di nomina dei componenti della Commissione è adottato previa valutazione dell'insussistenza di motivi di incompatibilità derivanti da situazioni di conflitto di interessi, diretto o indiretto, anche potenziale.
- ▣ Per ciascun componente sono nominati uno o più componenti supplenti. I componenti effettivi e i componenti supplenti sono designati in base alle **esperienze o formazione acquisite nel settore dell'immigrazione e dell'asilo o in quello della tutela dei diritti umani.**

La Commissione nazionale

- ▣ La Commissione nazionale per il diritto di asilo cura la predisposizione di corsi di formazione delle Commissioni territoriali, anche mediante convenzioni stipulate dal Ministero dell'interno con le Università degli studi.
- ▣ Nell'esercizio dei compiti di indirizzo e coordinamento la Commissione nazionale **può individuare periodicamente i Paesi di provenienza dei richiedenti o parte di tali Paesi.**
- ▣ La Commissione nazionale adotta un **codice di condotta** per i componenti delle Commissioni territoriali, per gli interpreti e per il personale di supporto delle medesime Commissioni e **pubblica annualmente un rapporto sulle attività svolte dalla medesima Commissione e dalle Commissioni territoriali.**

L'obiettivo del colloquio

- ▣ La Commissione territoriale accerta in primo luogo se sussistono le condizioni per il riconoscimento dello status di rifugiato, e successivamente se sussistono le condizioni per il riconoscimento dello status di protezione sussidiaria.

Quando non si fa luogo all'esame della domanda

- La Commissione territoriale può omettere l'audizione del richiedente sia quando ritiene di avere sufficienti motivi per accogliere la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato che **quando ritiene di avere sufficienti motivi per riconoscere lo status di protezione sussidiaria poiché proviene da uno dei Paesi individuati dalla Commissione Nazionale, sulla base degli elementi in suo possesso.**

In tal caso, prima di adottare la decisione formale, comunica all'interessato che ha facoltà di chiedere, entro tre giorni dalla comunicazione, di essere ammesso al colloquio e che in mancanza di tale richiesta la Commissione adotta la decisione.

Il *surplus* di indagini

- ▣ Se necessario ai fini dell'esame della domanda, la Commissione territoriale può:
 1. consultare esperti su aspetti particolari come quelli di ordine sanitario, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori.
 2. sulla base degli elementi forniti dal richiedente, può altresì disporre, previo consenso del richiedente, visite mediche dirette ad accertare gli esiti di persecuzioni o danni gravi subiti

Se la Commissione non dispone una visita medica, il richiedente può effettuare la visita medica a proprie spese e sottoporre i risultati alla Commissione medesima ai fini dell'esame della domanda.

La verbalizzazione dell'audizione

- ▣ Il verbale è confermato e sottoscritto dall'interessato dopo che un interprete ne ha dato lettura, viene consegnato in copia al richiedente che **ha facoltà di formulare osservazioni che sono riportate in calce al verbale**, anche per rilevare eventuali errori di traduzione o di trascrizione.
- ▣ Il colloquio può essere **registrato con mezzi meccanici**. La registrazione può essere acquisita in sede di ricorso giurisdizionale avverso la decisione della Commissione territoriale.

La Decisione e l'istruttoria: tempi e contrattempi

- ▣ La Commissione territoriale provvede al colloquio con il richiedente entro trenta giorni dal ricevimento della domanda e decide entro i tre giorni feriali successivi.
- ▣ La sopravvenuta esigenza di acquisire nuovi elementi, può giustificare il ritardo che va comunicato al richiedente ed alla questura.

In tal caso, la procedura di esame della domanda è conclusa entro sei mesi. Il termine è prorogato di ulteriori nove mesi quando:

1. l'esame della domanda richiede la valutazione di questioni complesse in fatto o in diritto;
2. in presenza di un numero elevato di domande presentate simultaneamente;
3. il ritardo è da attribuire all'inosservanza da parte del richiedente degli obblighi di cooperazione.

In casi eccezionali, debitamente motivati, il termine di nove mesi può essere ulteriormente prorogato di tre mesi per assicurare un esame adeguato e completo della domanda.

L'esame prioritario

- ▣ 1. La Commissione territoriale **esamina in via prioritaria** la domanda quando:
 1. la domanda è palesemente fondata;
 2. la domanda è presentata da un richiedente appartenente a categorie di persone vulnerabili, in particolare da un minore non accompagnato, ovvero che necessita di garanzie procedurali particolari;
 3. la domanda è presentata da un richiedente per il quale è stato disposto il trattenimento nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
 4. la domanda è esaminata ai sensi dell'articolo 12, comma 2 *bis*.

Casi di inammissibilità

- ▣ 1. La Commissione territoriale **dichiara inammissibile la domanda** e non procede all'esame, nei seguenti casi:
 1. il richiedente è stato riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi di tale protezione
 1. il richiedente ha **reiterato identica domanda** dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine.
- ▣ *In entrambi i casi la domanda è sottoposta ad esame preliminare da parte del Presidente della Commissione, diretto ad accertare se emergono o sono stati adottati, da parte del richiedente, nuovi elementi, rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale e **prima di adottare la decisione di inammissibilità comunica al richiedente che ha facoltà di presentare, entro tre giorni dalla comunicazione, osservazioni a sostegno dell'ammissibilità della domanda e che, in mancanza di tali osservazioni, la Commissione adotta la decisione.***

La decisione

- ▣ Viene abrogata la parte in cui era previsto il rigetto poiché il richiedente proviene da un Paese di origine sicuro e non abbia addotto gravi motivi.

Le modifiche alle procedure di ricorso giurisdizionale

Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150

Come si determina il tribunale competente..

- Nel caso di ricorrenti presenti in una struttura di accoglienza governativa o in una struttura del sistema di protezione, ovvero trattenuti in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è competente il tribunale in composizione monocratica, che ha sede nel capoluogo di distretto di corte di appello in cui ha sede la struttura ovvero il centro.

I tempi di proposizione del ricorso

- ▣ Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla notificazione del provvedimento, ovvero entro **sessanta** giorni se il ricorrente risiede all'estero.
- ▣ i termini previsti sono ridotti della metà quando la domanda è manifestamente infondata, reiterata e presentata per ritardare l'espulsione e nei casi in cui nei confronti del ricorrente è stato adottato un provvedimento di trattenimento nei centri di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

Impugnazione e sospensione degli effetti del provvedimento

La proposizione del ricorso sospende l'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, tranne che nelle ipotesi in cui il ricorso viene proposto:

1. da parte di un soggetto nei cui confronti è stato adottato un provvedimento di trattenimento in un centro di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
2. avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione internazionale;
3. avverso il provvedimento di rigetto per manifesta infondatezza;
4. avverso il provvedimento adottato nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 28-bis, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni.

La Sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato

- Il giudice vi provvede, se richiesto e sentite le parti, con ordinanza non impugnabile, quando ricorrono gravi e circostanziate ragioni esplicitamente indicate nella motivazione.
- In caso di pericolo imminente di un danno grave e irreparabile, la sospensione può essere disposta con decreto pronunciato fuori udienza ma diviene inefficace se non è confermata, entro la prima udienza successiva, con l'ordinanza prevista.

L'ordinanza di sospensione ed i suoi effetti

- ▣ L'ordinanza di sospensione è adottata entro 5 giorni dalla presentazione dell'istanza e di sospensione. In ogni caso:
 1. Nei casi ex art.19 comma 4 lettere b), c) e d), quando l'istanza di sospensione è accolta, al ricorrente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo.
 2. L'ordinanza non sospende l'efficacia esecutiva quando ad essere impugnato è il provvedimento che dichiara, per la seconda volta, inammissibile la domanda di riconoscimento della protezione e quando lo straniero ha presentato ricorso durante il trattenimento ex art. 14 del TUI.

- ❑ Entro sei mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale 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.
- ❑ In caso di rigetto, la Corte d'appello decide sulla impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso. Entro lo stesso termine, la Corte di cassazione decide sulla impugnazione del provvedimento di rigetto pronunciato dalla Corte d'appello.

La comunicazione dell'esito del procedimento

- ▣ L'ordinanza con cui il giudice decide, nonché i provvedimenti sulla richiesta di sospensione sono comunicati alle parti a cura della cancelleria e sono tempestivamente trasmessi dalle medesime Commissioni territoriali o nazionali al questore del luogo di domicilio del ricorrente, risultante agli atti della Commissione, per gli adempimenti conseguenti.