

Legge 5 maggio 2023, n. 50 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare

Nota tecnica dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR)

L'Ufficio delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) per l'Italia, la Santa Sede e San Marino, nello spirito di costante e fattiva collaborazione con le autorità italiane, con la presente nota intende condividere alcuni commenti e raccomandazioni in merito alle disposizioni in materia di asilo contenute nella **Legge 5 maggio 2023, n. 50, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 10 marzo 2023, n. 20, recante disposizioni urgenti in materia di flussi di ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e contrasto all'immigrazione irregolare.**

Le raccomandazioni dell'UNHCR sono elaborate sulla base del mandato conferito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di protezione internazionale dei rifugiati, e delle altre persone sotto la propria responsabilità, e di assistenza ai Governi nella ricerca di soluzioni durevoli. Come stabilito nel proprio Statuto, l'UNHCR adempie il proprio mandato, *inter alia*, "promuovendo la firma e la ratifica delle convenzioni internazionali per la protezione dei rifugiati, supervisionando la loro applicazione e proponendo le modifiche ad esse relative". Inoltre, in base all'art. 35 della Convenzione di Ginevra, il quale reitera la responsabilità di supervisione dell'Alto Commissariato, 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". Lo stesso impegno è previsto dall'Articolo II del Protocollo del 1967 relativo allo Status di Rifugiato.

L'UNHCR è pienamente consapevole del complesso scenario internazionale nel quale l'intervento legislativo in oggetto è stato elaborato e riconosce gli sforzi compiuti dalle autorità italiane nell'individuare soluzioni per rispondere alla pressione migratoria e **preservare l'integrità e l'efficienza del sistema di asilo, nell'interesse delle persone con bisogni di protezione internazionale.** Particolarmente rilevanti, in tal senso, appaiono le disposizioni volte a garantire una **gestione efficace e trasparente del sistema di accoglienza** dei richiedenti protezione internazionale, quali la possibilità per il Prefetto competente di nominare uno o più **commissari straordinari** qualora ricorrano gravi inadempimenti degli obblighi previsti dallo schema di capitolato di gara che regola i servizi che ogni centro deve garantire. Ci preme, altresì, sottolineare l'introduzione di misure relative alla gestione **dell'hotspot di Lampedusa, l'attivazione di una postazione medicalizzata del 118 sull'isola** e il rafforzamento dei **trasferimenti dai punti di crisi, attraverso l'ampliato ricorso al trasporto marittimo.** Strategica in materia di efficienza risulta, inoltre, l'introduzione di un meccanismo di procedura decisoria semplificata in relazione **ai ricorsi in materia di protezione internazionale,** volta a snellire una parte del contenzioso pregresso.

L'UNHCR esprime, inoltre, il proprio apprezzamento per la disposizione che introduce una **quota d'ingressi per lavoro per rifugiati e apolidi,** riconosciuti dall'UNHCR o dalle autorità competenti nei Paesi di primo asilo o di transito, nell'ambito del Decreto flussi, e per la loro inclusione tra i soggetti che possono usufruire dell'ingresso "extra-quota" a seguito della conclusione di un percorso di formazione professionale. Auspica, altresì, di poter indirizzare in tale ambito la considerevole esperienza nel supporto all'inclusione lavorativa dei rifugiati, sviluppata nel quadro del proprio programma "*Welcome. Working for refugee integration*". Parimenti utile appare la modifica che estende anche alle Organizzazioni Internazionali la possibilità di promuovere, in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, i suddetti percorsi di formazione professionale.

Al fine di dare immediata attuazione a tali misure, l'UNHCR raccomanda che già dal prossimo Decreto flussi sia assegnata una specifica quota riservata ai rifugiati e agli apolidi e che, nell'ambito della nuova norma sugli ingressi extra-quota, attraverso programmi pilota di formazione professionale rivolti agli apolidi e ai rifugiati residenti in Paesi di primo asilo o di transito, si possa favorire la creazione di un "corridoio lavorativo".

Nell'accogliere positivamente le utili misure sopra descritte, l'UNHCR ritiene, tuttavia, opportuno analizzare di seguito alcune criticità delle disposizioni introdotte dalla Legge n. 50, sia per quanto riguarda la loro compatibilità con la normativa internazionale sui rifugiati e sui diritti umani, sia in merito alla fattibilità delle misure previste e al loro potenziale impatto sul sistema d'asilo nel suo complesso e sullo spazio di protezione garantito a richiedenti asilo, rifugiati e persone apolidi. L'UNHCR ribadisce la propria disponibilità a collaborare con le autorità italiane al fine di elaborare le migliori soluzioni normative od operative, a partire dalle raccomandazioni qui contenute.

Procedure di frontiera e trattenimento

La nuova disposizione estende la preesistente procedura accelerata di frontiera ai richiedenti provenienti da Paesi di origine designati come sicuri e dispone il trattenimento per quei richiedenti, tra coloro che siano stati avviati a tale procedura, i quali non abbiano consegnato il "passaporto o altro documento equipollente" o non prestino "idonea garanzia finanziaria". Il trattenimento avverrà nei punti di crisi (hotspot) esistenti presso i maggiori luoghi di sbarco, nelle strutture analoghe ai punti di crisi che verranno individuate o nei Centri di Permanenza per i Rimpatri (CPR) che si trovino in prossimità della frontiera. I minori e tutte le altre persone con esigenze particolari, come da disposizioni vigenti, sono esonerati da ogni forma di procedura accelerata.

L'UNHCR conviene sulla opportunità di istituire procedure di frontiera efficienti e, al contempo, rispettose delle necessarie garanzie procedurali. Ritiene, in particolare, che possano essere esaminate in tempi più ristretti e in frontiera quelle domande di protezione internazionale che, in una fase iniziale di raccolta delle informazioni e registrazione, appaiano manifestamente infondate (ovvero chiaramente non riconducibili ai criteri per il riconoscimento della protezione internazionale o proposte con il solo fine di trarre in inganno le autorità). Il trattenimento sarà, pertanto, ammissibile nel caso di domande manifestamente infondate, per un periodo limitato, e in ogni caso non eccedente le quattro settimane, allo scopo di concludere l'esame della domanda, fatta salva l'applicabilità delle previste garanzie legali e procedurali¹.

L'UNHCR sottolinea, inoltre, che le procedure accelerate collegate alla provenienza da un Paese di origine sicuro dovranno essere applicate soltanto ai richiedenti che non abbiano invocato, fin dalla presentazione della propria domanda o nelle fasi successive della procedura, gravi motivi per ritenere che, nelle loro specifiche circostanze, il Paese non sia sicuro (ciò anche in base ad una lettura congiunta degli art. 31.8(b) e 36 della Direttiva procedure). In caso di allegazione di un motivo individuale di rischio, l'esame della domanda dovrà proseguire al di fuori della procedura di frontiera, o di altre procedure accelerate.²

¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union*, 15 October 2020, available at: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, p. 2.

² UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>, p. 44.

In base alle posizioni dell'UNHCR, elaborate in riferimento al sistema comune di asilo dell'UE, al di fuori dei casi che appaiano manifestamente infondati, il trattenimento - escluso in ogni caso per i minori e per le persone vulnerabili, con specifiche esigenze procedurali - potrà ritenersi giustificato soltanto: (i) per il tempo **strettamente necessario a verificare l'identità**; (ii) per accertati motivi di **sicurezza**; (iii) e/o per assicurare **un'adeguata determinazione della procedura più appropriata** tramite attività di *screening* e *triaging*.³ Appare, quindi, **ingiustificato**, collegare i presupposti per un trattenimento di quattro settimane, **volto a completare l'esame della domanda** di protezione, nell'ambito della procedura di frontiera, a criteri quali la mancanza di documenti o di mezzi finanziari, combinati con la provenienza da un Paese di origine designato come sicuro, senza alcuna valutazione **preliminare sulla fondatezza o meno della domanda**⁴.

L'UNHCR conviene sulla necessità di tutelare la qualità e l'efficienza del sistema di asilo anche tramite il rafforzamento delle procedure di frontiera. Raccomanda, tuttavia, di incanalare in procedura di frontiera (con trattenimento) solo le domande di protezione internazionale che, in una fase iniziale di raccolta delle informazioni e registrazione, appaiano manifestamente infondate. In particolare, la domanda proposta dal richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro non deve essere incanalata in tale *iter* quando lo stesso abbia invocato gravi motivi per ritenere che, nelle sue specifiche circostanze, il Paese non sia sicuro. Si sottolinea, a tal fine, la centralità di una fase iniziale di *screening*, volta a far emergere elementi utili alla categorizzazione delle domande (*triaging*) e alla conseguente individuazione della procedura più appropriata per ciascun caso.

L'UNHCR ricorda che, al di fuori delle procedure di frontiera, **anche l'esame delle domande manifestamente fondate potrà essere condotto con modalità spedite**, in via prioritaria - come da normativa vigente - e attraverso l'utilizzo di strumenti semplificati per casistiche fortemente omogenee e prive di particolari complessità.

Dal punto di vista della sua attuazione pratica, la procedura di frontiera richiede:

- strutture con una **capacità adeguata** per due funzioni: accogliere tutti i richiedenti che giungono in frontiera, per la durata delle operazioni di *screening* e *triaging*; ospitare fino a quattro settimane coloro che risulteranno incanalati nella procedura di frontiera;
- **locali idonei a garantire riservatezza e uno spazio sicuro per le operazioni di screening**, le attività di **registrazione delle domande** e per l'eventuale **svolgimento dei colloqui** per la protezione internazionale;
- **prestazione di servizi necessari alla garanzia dei diritti fondamentali** delle persone, quali l'accesso all'assistenza legale e alle necessarie prestazioni sanitarie e psicologiche.

Per rispettare i termini previsti per il completamento della procedura di asilo (7 giorni per la fase di competenza della Commissione Territoriale e 5 giorni affinché il giudice si pronunci sulla richiesta di sospensiva, in caso di ricorso) saranno necessarie **notevoli risorse umane e strumentali**.⁵

³ UNHCR, *Practical considerations for fair and fast border procedures* ..., p. 2.

⁴ Si richiama la posizione dell'UNHCR precedentemente menzionata, in base alla quale un trattenimento della durata di quattro settimane ai fini del completo esame della domanda di protezione internazionale in frontiera è giustificato **soltanto nel caso di domande che appaiano manifestamente infondate**.

⁵ Ad un rapido calcolo, tenuto conto delle attuali tendenze relative agli arrivi via mare, si può stimare che in media, in una settimana, oltre 600 delle nuove domande presentate potrebbero essere indirizzate verso la procedura di frontiera. Tuttavia, con l'organico attuale, le Commissioni Territoriali già operative nelle zone di frontiera interessate dagli sbarchi potrebbero processarne al massimo circa un terzo. Per garantire una realizzazione efficace della riforma introdotta, sarà pertanto necessario procedere alla individuazione e predisposizione di strutture adeguate, in cui siano forniti i necessari servizi, e, al contempo, destinare a tali attività personale specializzato e adeguatamente formato.

L'UNHCR raccomanda di introdurre, ad esempio attraverso l'elaborazione di *Procedure Operative Standard*, nella fase iniziale della procedura accelerata di frontiera, idonee misure per la individuazione e classificazione dei bisogni dei richiedenti asilo, dei minori e delle altre persone con esigenze particolari (*screening*), e per l'incanalamento delle domande negli *iter* procedurali più adeguati (*triaging*), ai fini di assicurare equità ed efficienza della procedura stessa.

L'UNHCR ricorda, inoltre, che tutte le strutture individuate come possibili luoghi di trattenimento ai fini della procedura di frontiera, dovranno essere disciplinate in conformità con quanto previsto dalla Direttiva accoglienza (art. 10), quanto alle condizioni per il trattenimento dei richiedenti asilo, quali la disponibilità di spazi aperti, la possibilità di comunicare e ricevere visite (da parte di personale UNHCR, familiari, avvocati, consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative) e il diritto di essere informati delle norme vigenti nel centro.

Trattenimento dei richiedenti asilo

Le modifiche legislative introdotte dalla Legge n. 50 contemplano ulteriori novità in materia di trattenimento, oltre a quanto già osservato in merito alla procedura di frontiera. Si prevede, infatti, che possa essere disposto il trattenimento del richiedente asilo quando questo sia **necessario per "determinare gli elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale, che non potrebbero essere acquisiti senza il trattenimento"** e al contempo sussiste un pericolo di fuga. Tra le circostanze in base alle quali valutare, caso per caso, la concreta sussistenza del pericolo di fuga, si contemplano, in particolare, il mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità, o il fatto di avere in precedenza dichiarato o attestato falsamente le proprie generalità. La misura è stata introdotta con lo scopo di rendere la previgente disposizione conforme alla Direttiva accoglienza (art. 8), che ribadisce il principio generale secondo il quale **i richiedenti non possono essere trattenuti al solo scopo di esaminare la domanda di protezione internazionale**⁶ e, al tempo stesso, individua i criteri in base ai quali **il trattenimento può essere disposto, sulla base di una valutazione caso per caso**. Tra tali criteri è indicato **il rischio di fuga**.

L'UNHCR osserva che **il mancato possesso dei documenti, non è di per sé e in assenza di altri indizi di non cooperazione con le autorità, una indicazione univoca nel senso della sussistenza di un rischio di fuga**.⁷ È noto, infatti, come l'assenza di documenti all'arrivo – come pure, in taluni casi, l'impiego di documenti falsi in uscita dal Paese persecutore – possano essere circostanze connaturate alla condizione stessa di pericolo, che ha determinato la fuga, o connesse al viaggio.⁸

Anche la nuova disposizione riguardante il **trattenimento degli stranieri in attesa di essere trasferiti in un altro Stato membro in base al Regolamento di Dublino** è fondata su un **rischio di fuga**, che deve essere valutato caso per caso e ritenuto "notevole", alla luce di una serie di parametri. In

⁶ In particolare, sulla questione del trattenimento generalizzato si veda Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza resa nella causa C-808/18 (Commissione c. Ungheria) del 17 dicembre 2020. Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha espresso delle riserve rispetto a quelle prassi di detenzione automatica dei richiedenti asilo, in assenza di una valutazione individuale (si veda, ad esempio: THIMOTHAWES c. BELGIO del 4.4.2017, par. 73 e MAHAMED JAMA c. MALTA del 26.11.2015, par. 146.).

⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission's amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers*, July 2012, (COM (2011) 320 final, 1 June 2011), available at: <https://www.refworld.org/docid/500560852.html>, p.8.

⁸ UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, available at: <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html> [accessed 8 May 2023], par. 25; UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Status of Refugees and Stateless Persons - Memorandum by the Secretary-General, 3 January 1950, E/AC.32/2, comment to paragraph 2 of then-draft Article 24, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c280.html>.

questo caso, mentre taluni elementi indicati potrebbero effettivamente rappresentare circostanze atte a configurare un rischio di fuga (ad esempio, l'essersi sottratto ad un precedente trasferimento), altri sono connessi alla condizione stessa del rifugiato in fuga dal Paese di origine (es. mancanza di un documento di viaggio o di risorse finanziarie) e **non forniscono alcuna indicazione in merito alla intenzione della persona di sottrarsi al trasferimento**. Inoltre, si osserva che in base alle norme nazionali, il trattenimento in attesa di un trasferimento potrà estendersi ad un periodo massimo di 12 settimane, mentre in base al Regolamento di Dublino, il periodo massimo di trattenimento sarebbe di 6 settimane.

La posizione dell'UNHCR, in linea con il diritto internazionale dei rifugiati e dei diritti umani, è che, in qualunque circostanza, il trattenimento dei richiedenti asilo dovrebbe essere generalmente evitato e considerato solo come misura di ultima istanza⁹, in ogni caso non idonea per i minori e, in linea di principio, per le persone sopravvissute a violenza e trauma¹⁰. Tra le circostanze eccezionali in cui il trattenimento potrà essere considerato rientrano, come già menzionato, le procedure di frontiera, nei limiti temporali e di casistica sopra evidenziati.

L'UNHCR raccomanda, pertanto di condurre con rigore le procedure previste per valutare e, ove appropriato, rinnovare la valutazione individuale della necessità, proporzionalità e ragionevolezza del trattenimento di un richiedente asilo, garantendo la partecipazione informata dello stesso ai suddetti procedimenti¹¹. A tal fine, è importante offrire informazioni complete e accessibili.

L'UNHCR raccomanda, altresì, che si continui a lavorare all'individuazione di misure alternative al trattenimento che possano risultare efficaci e fattibili, anche al di là di quelle già esistenti.

Infine, l'UNHCR ricorda che il trattenimento deve trovare fondamento in uno scopo legittimo, quale ad esempio l'esecuzione di una decisione definitiva di rimpatrio nei confronti di una persona che non abbia alcun bisogno di protezione o altro titolo di soggiorno. Efficaci interventi per potenziare i rimpatri, a partire da quelli volontari nell'ambito di idonei programmi, sono, quindi, imprescindibili, onde evitare di imporre inutili sacrifici della libertà personale alle persone.

Sistema di accoglienza e servizi alla persona, in particolare alle persone vulnerabili

Le nuove disposizioni modificano il sistema di accoglienza introducendo una **chiara distinzione tra l'accoglienza dei richiedenti asilo** nei centri ex art. 9 e 11 del decreto legislativo 142/2015 (strutture governative e temporanee) e **quella dei beneficiari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati**, all'interno del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI). Alla luce degli attuali dati sugli arrivi, è prevedibile che le strutture governative e temporanee, che - come accadeva in passato - saranno dedicate all'accoglienza fino al termine della procedura d'asilo, subiranno una pressione notevole. A ciò si aggiunge che, nell'esperienza maturata dall'UNHCR durante le attività di monitoraggio, sono proprio **i grandi centri e quelli temporanei a presentare spesso gravi criticità nella gestione**, legate ad esempio a sovraffollamento, condizioni strutturali e igienico-sanitarie, rischi di sicurezza rispetto a violenza di genere, sfruttamento e microcriminalità, ubicazione (isolamento dai centri abitati). Il ritorno ad un sistema di prima accoglienza incentrato su tali strutture tenderà a favorire l'allontanamento dalle stesse, non garantendo un livello di vita

⁹ UNHCR, *Practical considerations for fair and fast border procedures* ..., p. 2.

¹⁰ UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, par. 49 ss e 51 ss; UNHCR, *UNHCR Annotated Comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, April 2015, available at: <https://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html> [accessed 8 May 2023], p. 29 ss.

¹¹ UNHCR, *Detention Guidelines*, 2012, Guidelines No. 4.1 and 4.2.

dignitoso. Inoltre, già negli ultimi mesi, le Prefetture hanno riscontrato numerose difficoltà nel reperire nuove strutture e relativi gestori sui territori, anche in ragione della riduzione del *pro-die pro-capite* e delle contemporanee oscillazioni del mercato a cui hanno fatto seguito numerosi bandi di gara andati deserti.

Le disposizioni introdotte con le recenti modifiche, inoltre, prevedono la **riduzione dei servizi alla persona** disponibili nelle grandi strutture governative e temporanee; **non sono più contemplati, infatti, supporto psicologico, informazione e orientamento legale, orientamento al territorio e somministrazione di corsi di lingua italiana.** In assenza di tali servizi sarà estremamente difficile, da una parte, la **pronta individuazione delle persone con esigenze particolari** per l'effettiva presa in carico e, dall'altra, lo **sviluppo di percorsi volti a promuovere l'autosufficienza e rafforzare l'autonomia dei richiedenti asilo, evitando una loro completa dipendenza dal sistema di accoglienza.** A tale riguardo, la carenza di servizi potrebbe avere **un impatto sulla relazione tra le persone in accoglienza e la comunità ospitante,** rappresentando infatti i servizi anche un'opportunità di dialogo e di scambio reciproco volti a rafforzare la coesione sociale e la convivenza, necessari al fine di creare percorsi di autonomia e integrazione. Considerato che, in base a quanto osservato, la tempistica per la definizione della domanda di asilo (solo in prima istanza) può superare un anno, il richiedente permarrà per un tempo medio-lungo all'interno di tali strutture, senza tuttavia accedere a servizi che possono rivelarsi indispensabili per il benessere psicofisico della persona e per l'esercizio di alcuni diritti fondamentali, tra cui un'adeguata informativa e tutela legale.

L'UNHCR esprime profonda preoccupazione per la previsione che elimina i servizi alla persona menzionati in precedenza e raccomanda una revisione normativa che preveda la reintroduzione dei suddetti servizi all'interno delle strutture di accoglienza governative e temporanee, anche attraverso un aumento del *pro die pro capite* che garantisca l'individuazione sul mercato di enti gestori virtuosi, nonché l'erogazione dei servizi necessari ad assicurare adeguati standard di accoglienza.

Inoltre, anche al fine di sopperire a tale drastica riduzione, l'UNHCR raccomanda il potenziamento della rete di servizi socio-sanitari e di orientamento legale sui territori, e di promozione dell'autonomia e integrazione, a supporto del sistema di accoglienza e a beneficio di tutta la comunità locale, anche attraverso la stipula di specifiche convenzioni tra le competenti Prefetture, i Comuni e i soggetti pubblici e privati presenti sul territorio.

L'UNHCR raccomanda, altresì, che siano prontamente elaborate e approvate, da parte dei competenti Ministeri, le Linee Guida previste dal decreto legislativo 142/2015 per l'individuazione delle persone con esigenze particolari, *anche al fine del trasferimento prioritario del richiedente e dell'individuazione di adeguate misure di accoglienza* (art. 9, comma 4-ter). Auspica, altresì, che sia al più presto reso operativo il "*Vademecum per la rilevazione il referral e la presa in carico delle persone portatrici di vulnerabilità in arrivo sul territorio ed inserite nel sistema di protezione ed accoglienza*" già elaborato e attualmente in fase di approvazione e che sia al contempo organizzata la formazione specifica di tutto il personale operante all'interno delle strutture di accoglienza, relativamente ai suddetti strumenti.

L'UNHCR raccomanda, inoltre, che siano attivate quanto prima le forme di coordinamento nazionale e regionale previste dalla normativa vigente (art. 16 decreto legislativo 142/2015) al fine di predisporre la programmazione degli interventi diretti ad ottimizzare il sistema d'accoglienza, anche attraverso la redazione annuale del Piano nazionale d'accoglienza.

Quanto al **sistema SAI** dedicato a titolari di protezione internazionale, nonché a minori non accompagnati e persone con esigenze particolari, **l'UNHCR insiste nel raccomandare che tale sistema sia rafforzato con un maggiore e più uniforme coinvolgimento dei Comuni, considerati i più elevati standard e il maggior sostegno che questi forniscono ai processi d'integrazione con la comunità locale, nonché la prospettiva di programmazione e sviluppo a lungo termine dei progetti di accoglienza sui territori.**

Infine, per quanto riguarda le **strutture di accoglienza provvisoria**, previste per far fronte alla carenza di posti nei centri governativi e temporanei, **l'UNHCR raccomanda che sia introdotta una puntuale disciplina in merito alle funzioni svolte in tali strutture, ai tempi di permanenza nelle stesse e ai diritti delle persone ospitate, inclusi gli standard minimi applicabili per garantire un trattamento dignitoso agli ospiti, nonché le specifiche condizioni di accoglienza da assicurare alle persone con esigenze particolari.**

Altre modifiche procedurali

Domande di asilo reiterate. Le modifiche introdotte in materia di **esame preliminare di ammissibilità per le domande reiterate** sono volte a rendere **più stringente il controllo sulla esistenza di elementi o risultanze nuove**. L'UNHCR condivide la necessità di proteggere l'integrità del sistema di asilo, anche rispetto alla reiterazione di domande identiche. Tuttavia, l'adozione di misure volte a limitare tale fenomeno non deve tradursi in ostacoli insormontabili nell'accesso alla procedura di asilo per persone con bisogni di protezione internazionale. **Un vaglio preliminare sull'ammissibilità della domanda ha l'unico scopo di stabilire la presenza di nuovi elementi, i quali, ove riscontrati, richiedono un esame nel merito della domanda.**¹²

Secondo l'UNHCR, inoltre, le **domande presentate dopo una decisione adottata in assenza di un esame completo di merito** (dopo una rinuncia, o il cd. "ritiro implicito", ovvero allontanamento ingiustificato dal centro ed estinzione del procedimento) **non dovrebbero essere trattate come domande reiterate o, per lo meno, non dovrebbero essere decise senza una intervista personale**¹³.

L'UNHCR sottolinea come un esame preliminare completo ed efficace possa essere condotto solo in presenza dei necessari elementi di valutazione, e, a tal fine, raccomanda di raccogliere tutti gli elementi necessari ad una completa valutazione di ammissibilità al momento della presentazione della domanda reiterata e, ove necessario, nel corso di un colloquio con la persona richiedente. Appositi modelli per la registrazione della domanda, un'informativa chiara, completa e accessibile e la presenza degli interpreti anche in fase di registrazione saranno cruciali nella raccolta di tali elementi.

¹² UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, April 2019, COM (2016) 467, p. 37, available at: <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>.

¹³ UNHCR, *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, p. 12, pp. 32-33, and 37.

Procedura di cessazione della protezione internazionale. L'UNHCR tiene a ricordare che lo *status* di rifugiato cessa qualora le condizioni che avevano portato al riconoscimento siano cambiate in maniera radicale e durevole, tale da rendere effettiva la possibilità di avvalersi nuovamente della protezione del Paese di origine, come può avvenire ad esempio nel caso di un reinsediamento stabile.¹⁴ Il riferimento nella nuova disposizione anche a rientri "anche di breve durata" rischia di spostare l'attenzione su una casistica, per propria natura, non rilevante per la cessazione. Tale modifica sposterebbe ulteriormente e in modo ingiustificato sul rifugiato o titolare di protezione sussidiaria l'onere della prova (in alcuni casi difficile da soddisfare) rispetto al perdurare delle condizioni che hanno portato al riconoscimento della propria protezione.

L'UNHCR raccomanda di fare ricorso ai concetti del cambiamento radicale e durevole e del reinsediamento stabile, nel determinare i casi in cui siano effettivamente cessati i bisogni di protezione internazionale, onde preservare l'integrità del sistema, senza appesantirlo con controlli generalizzati che risulterebbero contrari anche a un generale obiettivo di efficienza della procedura.

Provvedimento unificato di diniego ed espulsione. Una nuova disposizione prevede, in caso di esito negativo della procedura di prima istanza, l'emanazione di un provvedimento unificato di diniego della protezione internazionale, il quale rechi, altresì, "l'attestazione dell'ordine di rimpatrio e divieto di reingresso". La decisione così emessa potrà essere impugnata in Tribunale con un ricorso unitario.

L'UNHCR riconosce che le procedure di rimpatrio inefficienti sono fonte di preoccupazione, in quanto possono portare a un grave appesantimento del sistema asilo a discapito della sua integrità, e comprende che in alcune situazioni specifiche potrebbe essere consigliabile unire le decisioni in materia di asilo e di rimpatrio. Questo può, infatti, essere il caso delle decisioni adottate nel contesto di procedure accelerate, incluse le procedure di frontiera, quando una domanda è già risultata manifestamente infondata, essendo chiaramente fraudolenta o non correlata ai criteri per la concessione della protezione internazionale.¹⁵

Stanti le potenziali conseguenze dell'unificazione del procedimento giurisdizionale di controllo sulle due decisioni, che interverrà sugli obblighi di *non refoulement*, UNHCR raccomanda alle competenti autorità di assicurare le necessarie garanzie procedurali tra le quali, *in primis*, l'accesso all'assistenza legale e ad un ricorso effettivo nell'ambito del quale tutti gli aspetti rilevanti vengano adeguatamente presi in considerazione, comprese le valutazioni sul *refoulement*.

Composizione delle Commissioni Territoriali. Le nuove disposizioni prevedono la possibile assegnazione alle Commissioni Territoriali di personale - non necessariamente specializzato in materia di protezione internazionale - in servizio presso altri uffici del Ministero dell'Interno, la cui formazione avrà luogo dopo l'ingresso in ruolo. Tale personale andrebbe ad affiancare i funzionari istruttori altamente qualificati oggi operativi, selezionati, nel 2018, a seguito di concorso pubblico *ad*

¹⁴ UNHCR, *The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application*, 26 April 1999, reperibile all'indirizzo: <https://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html>; UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the "Ceased Circumstances" Clauses)*, 10 February 2003, HCR/GIP/03/03, <https://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html>; UNHCR, *Manuale sulle procedure e sui criteri per la determinazione dello status di rifugiato* <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2020/07/Manuale-procedure-e-criteri-determinazione-status-rifugiato-compresso.pdf>.

¹⁵ UNHCR, *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union*, 25 July 2018, available at: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html> [accessed 5 May 2023], p. 12 e UNHCR, *Practical considerations for fair and fast border procedures...*, p. 4

hoc, per le loro peculiari competenze in questa materia e che, grazie ad esse, hanno contribuito al rafforzamento di un sistema di asilo professionalizzato e di alta qualità.

L'UNHCR raccomanda di preservare l'altissimo livello di professionalità e specializzazione delle Commissioni Territoriali, tenuto conto delle loro specifiche responsabilità decisionali, al fine del mantenimento degli elevati standard di qualità del sistema raggiunti negli ultimi anni.

L'UNHCR auspica che, al di là di misure emergenziali, la selezione e l'ingresso in ruolo dei funzionari specializzati delle Commissioni Territoriali siano regolati sulla base di concorsi pubblici *ad hoc*, programmati per tempo e pubblicati ad intervalli regolari, al fine di garantire la disponibilità di personale alla quale attingere in caso di necessità, considerata la natura fluttuante dei flussi migratori.

Forme complementari di protezione

Le nuove disposizioni relative alla protezione speciale eliminano **il riferimento alla vita privata e familiare** all'interno della relativa norma. Benché si tratti di situazioni che non rientrano nel proprio mandato, l'UNHCR sottolinea come esistano circostanze in cui una persona, pur non avendo le caratteristiche per essere riconosciuta rifugiata o beneficiaria di protezione sussidiaria, non possa comunque essere rinviata verso il proprio Paese di origine, in quanto **tale rinvio comporterebbe una violazione dei suoi diritti fondamentali, in contrasto con gli obblighi internazionali e regionali dell'Italia in materia di diritti umani. Adeguata tutela deve essere, pertanto, assicurata alle persone che si trovino in tale situazione.**

Le modifiche introdotte in materia di protezione speciale possono, nelle prassi applicative, avere un impatto significativo in relazione alle **persone apolidi**, che, sino ad oggi, hanno trovato nelle forme di protezione complementare uno strumento di tutela rilevante, nella difficoltà di poter accedere a soluzioni alternative, che meglio rispondano alla loro situazione.

L'UNHCR ribadisce la necessità di garantire una forma di protezione complementare alle persone che, in caso di rientro nel proprio Paese, rischiano una violazione dei propri diritti fondamentali, così come tutelati dal sistema di protezione dei diritti umani internazionale e regionale.

L'UNHCR sottolinea come sia necessario rendere più efficienti, rapide e prive di ostacoli nell'accesso, le procedure per la determinazione dell'apolidia, in quanto passaggio fondamentale e propedeutico per l'accesso a molti diritti fondamentali.

Roma, maggio 2023