

**Legge n. 176/2023 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 133/2023 – “Disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell’Interno”.**

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

L’Ufficio dell’Alto Commissariato 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 commenti ed osservazioni in merito ad alcune disposizioni in materia di asilo contenute nel **decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, così come convertito, con modificazioni, dalla legge 1 dicembre 2023, n. 176.**

I commenti dell’UNHCR sono elaborati sulla base del mandato, conferito all’Agenzia dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite (UNGA), 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<sup>1</sup>, 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 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 e 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 nazionale e internazionale nel quale l’intervento legislativo in oggetto è stato elaborato e riconosce come le autorità italiane abbiano investito risorse, adeguato il quadro normativo di riferimento e posto in essere continui sforzi nell’individuare soluzioni per rispondere alla pressione migratoria e alle esigenze delle persone con bisogni di protezione internazionale in arrivo nel nostro paese.

Nel 2023, ad esempio, è stata registrata con favore l’adozione, per il tramite della legge 50/2023, di misure per il rafforzamento del sistema di prima accoglienza, in particolare per quanto riguarda la gestione degli arrivi presso l’isola di Lampedusa, nonché l’introduzione di canali di ingresso regolari per rifugiati e apolidi, mediante la previsione di una quota d’ingressi per lavoro riservata a queste categorie nell’ambito del Decreto flussi, e per la loro inclusione tra i soggetti che possono usufruire dell’ingresso “extra-quota”.<sup>2</sup>

Più recentemente, in tema di personale delle autorità impegnate nel settore dell’asilo (Commissioni Territoriali), sono state introdotte misure di potenziamento nella legge di bilancio, e, nel campo dell’accoglienza dei minori, sono state aumentate le rette individuali e incrementati a 1.000 i posti in prima accoglienza finanziati dal Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI).

---

<sup>1</sup> Statuto dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati, 1950, Risoluzione UNGA 428(V).

<sup>2</sup> Nota tecnica dell’Ufficio dell’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), 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, maggio 2023, <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2023/05/Nota-tecnica-di-commento-legge-Legge-5-maggio-2023-n.-50.pdf>.

Con l'approvazione della Legge 176, si è cercato di intervenire ulteriormente su questioni complesse, tra le quali l'accoglienza. Rilevante, sotto questo profilo, appare la disposizione volta a garantire sostegno ai comuni interessati da arrivi consistenti e ravvicinati di migranti, esonerandoli dal pagamento di servizi essenziali trasferiti in capo alla Prefettura.<sup>3</sup> Altra questione affrontata nella legge in commento è quella delle necessità aggiuntive di personale e attrezzature delle forze dell'ordine, anche alla luce dei maggiori impegni connessi alla gestione dei flussi migratori. In tal senso risulta, ad esempio, strategica l'introduzione di misure di sostegno economico alla Guardia Costiera, per consentire l'efficace espletamento dei compiti istituzionali ad essa assegnati.<sup>4</sup>

Rispetto ad alcune disposizioni della legge in esame, l'UNHCR ritiene, tuttavia, di condividere specifiche osservazioni, considerando il loro impatto sul sistema d'asilo nel suo complesso e sullo spazio di protezione garantito a richiedenti asilo, rifugiati e persone apolidi.

In linea di continuità con il costante dialogo già in corso con le autorità italiane, l'UNHCR ribadisce la propria disponibilità a collaborare con le stesse al fine di elaborare le migliori soluzioni normative od operative, a partire dalle raccomandazioni qui contenute.

## Disposizioni in materia di minori

### Procedura di determinazione dell'età.

La L. 176/2023 prevede una nuova procedura per la determinazione dell'età, applicabile, "in deroga" a quella generale, in caso di "arrivi consistenti, multipli e ravvicinati".<sup>5</sup> In tali casi, l'autorità di pubblica sicurezza, "nell'immediatezza" degli arrivi e dunque durante la fase di identificazione delle persone, può disporre rilievi antropometrici o altri accertamenti sanitari, anche radiografici, per la determinazione dell'età.<sup>6</sup> Il verbale delle attività compiute, notificato alla persona interessata e a chi esercita i poteri tutelari (ove nominato), può essere impugnato davanti al Tribunale per i minorenni entro 5 giorni dalla notifica.

Il nuovo *iter* per la determinazione dell'età differisce radicalmente da quello applicabile in via ordinaria, che prevede una procedura di carattere **olistico e multidisciplinare**, basata su una valutazione del superiore interesse del minore e sul principio di presunzione di minore età, da cui derivano una serie di garanzie. Non c'è un riferimento esplicito, nella nuova disposizione, a garanzie quali la **compiuta informativa** al minore sulla procedura, lo **svolgimento di un adeguato colloquio** con lo stesso (per garantirgli l'ascolto e per verificare, ad esempio, il possesso o la possibilità di acquisire documenti d'identità o certificati di nascita), o la **nomina di un tutore**. A ciò si aggiungono ulteriori criticità quali un termine molto ridotto (cinque giorni) per impugnare il "verbale" e la probabile permanenza – durante la fase di accertamento – in strutture temporanee e spesso sovraffollate. In queste condizioni, si rivela molto complicata la nomina di un avvocato e, quindi, l'accesso del potenziale minore a una qualificata assistenza e rappresentanza legale, in caso di decisione sfavorevole. In tal modo, l'interessato, qualora minorenne e

---

<sup>3</sup> Art. 8, comma 1, DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023.

<sup>4</sup> Art. 9ter, DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023.

<sup>5</sup> Art. 5, del DL 133/2023, DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023. La procedura "in deroga" per la determinazione dell'età può essere applicata a seguito di attività di ricerca e soccorso in mare, di rintraccio alla frontiera o nelle zone di transito e di rintraccio sul territorio nazionale a seguito di ingresso avvenuto eludendo i controlli di frontiera.

<sup>6</sup> L' autorizzazione all'esecuzione dell'accertamento è conferita in forma scritta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni. Nei casi di particolare urgenza, l'autorizzazione può essere data anche oralmente e confermata successivamente per iscritto.

non riconosciuto tale, potrebbe essere esposto a seri rischi di conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla carenza di adeguate garanzie procedurali e, in ultima analisi, al rischio di *refoulement*.

A tal proposito, l'UNHCR sottolinea che, come affermato anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>7</sup>, **il principio di presunzione della minore età dovrebbe essere alla base di qualsiasi procedura di accertamento dell'età**, in quanto elemento intrinseco della tutela del diritto al rispetto della vita privata.<sup>8</sup> Nella maggior parte dei casi, infatti, l'età può essere adeguatamente stabilita attraverso un colloquio personale, in linea con il diritto del minore di esprimere liberamente le proprie opinioni e con il diritto di essere ascoltato, sanciti dal diritto dell'Unione europea<sup>9</sup> e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989.<sup>10</sup> Di conseguenza, non bisognerebbe ricorrere ad accertamenti dell'età come *routine*, bensì solo qualora sussistano **fondati dubbi in merito all'età della persona, non risolti con un colloquio**.

In merito, poi, alle modalità per condurre la procedura di determinazione dell'età, questa dovrebbe sempre includere **una valutazione di tipo olistico, relativa sia allo sviluppo fisico del potenziale minore sia a quello psicologico**, dovrebbe essere condotta da pediatri e altri professionisti specializzati e svolgersi in modo rapido, a misura di bambino, e appropriato dal punto di vista culturale e di genere.<sup>11</sup>

In particolare, **gli esami medici con metodologie invasive dovrebbero in ogni caso essere ridotti al minimo, condotti da personale medico qualificato e utilizzati solo come misura di ultima istanza**. Queste raccomandazioni sono state espressamente avanzate dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e dal Consiglio d'Europa, che hanno sottolineato la scarsa affidabilità di tali metodi (e in particolare i raggi X), per l'ampio margine di imprecisione, e il possibile pregiudizio che implicano per la salute.<sup>12</sup>

La nuova procedura "in deroga", incentrata su accertamenti antropometrici o sanitari in via di urgenza, anche radiologici, non garantisce gli standard menzionati. A tale riguardo, l'UNHCR osserva che, nell'attuale contesto di flussi migratori verso l'Italia, molte situazioni potrebbero essere definite come "*arrivi consistenti, multipli e ravvicinati*", e dunque la suddetta procedura potrebbe arrivare a sostituire, nella

---

<sup>7</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, *Darboe and Camara v. Italy*, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22%3A%22001-218424%22%7D>, 21/07/2022, par. 153-154.

<sup>8</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR observations on the use of age assessments in the identification of separated or unaccompanied children seeking asylum*, 1 June 2015, available at: <https://www.refworld.org/docid/55759d2d4.html>, para 9; UNHCR, *Technical Guidance on child-friendly procedures*, <https://www.refworld.org/docid/61b7355a4.html>.

<sup>9</sup> Cfr. Articolo 24 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE.

<sup>10</sup> Cfr. Articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989.

<sup>11</sup> UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW), *Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*, 16 November 2017, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, available at: <https://www.refworld.org/docid/5a12942a2b.html>, par. 4 e UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on International Protection No. 8: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 22 December 2009, HCR/GIP/09/08, available at: <https://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2>, par. 75. V. anche UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The Way Forward to Strengthened Policies and Practices for Unaccompanied and Separated Children in Europe*, July 2017, <https://www.refworld.org/reference/regionalreport/unhcr/2017/en/117468>.

<sup>12</sup> CRC, *R.Y.S. v. Spain*, Communication no. 76/2019, 4 February 2021, par.8.6-8.7. Council of Europe, *Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration*, 2017, [168074b723 \(coe.int\)](https://www.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-child/1680a5ef27). V. anche Steering Committee for the Rights of the Child (CDENF) on February 2022, at <https://rm.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2022-2027-child/1680a5ef27>.

maggior parte dei casi, quella ordinaria.<sup>13</sup> La decisione di disporre esami medici di carattere invasivo, e con un significativo margine di errore, potrebbe essere adottata anche in assenza di ogni valutazione del superiore interesse del minore e senza una adeguata considerazione per il principio della presunzione di minore età.

L'UNHCR ribadisce, in linea con il diritto del minore di esprimere liberamente le proprie opinioni e di essere ascoltato, **la centralità di un adeguato colloquio personale** nella fase di identificazione del potenziale minore. Nella maggior parte dei casi, l'età può essere adeguatamente stabilita attraverso tale colloquio. Alla luce del principio di presunzione della minore età, **il ricorso a procedure di determinazione dell'età è giustificato solo in caso di fondati dubbi, e non in modo sistematico**. Inoltre, si raccomanda di fare ricorso ad un'unica procedura di accertamento dell'età, uguale per tutti i minori, e di natura olistica e multidisciplinare, come già previsto dalle disposizioni vigenti, evitando procedure in deroga con garanzie estremamente ridotte per i potenziali minori coinvolti.

### Strutture ricettive temporanee per minori: deroga ai parametri di capienza massima.

La nuova disposizione<sup>14</sup> stabilisce che, nei casi di estrema urgenza, le strutture ricettive temporanee per minori potranno ospitarne un numero aggiuntivo anche in deroga al limite di capienza stabilito dalla previgente normativa, nella misura massima del 50% rispetto ai posti previsti. Questo tipo di strutture potranno, dunque, accogliere fino a 75 ragazzi, in luogo dei 50 previsti in precedenza.<sup>15</sup>

Non è stata prevista, nel quadro di queste ultime modifiche legislative, la possibilità di eseguire lavori di edificazione o di ampliamento strutturale, per poter adeguare le strutture al maggior numero di minori da ospitare<sup>16</sup>: sarà soltanto assicurata al gestore la retta (il cd. *pro die pro capite*) per ogni minore presente. Sussiste, dunque, il rischio concreto che nelle strutture temporanee per minori si creino situazioni di sovraffollamento, riduzione dell'offerta di beni e servizi e un complessivo deterioramento della qualità dell'accoglienza. Ciò è causa di gravi preoccupazioni per la sicurezza, la salute, lo sviluppo e il benessere psico-sociale dei ragazzi.

Il deterioramento delle condizioni di accoglienza potrebbe avere un impatto particolarmente significativo sui più giovani tra i minori destinati ad essere accolti nei citati centri, ossia coloro che abbiano da poco

---

<sup>13</sup> Dati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si veda [Workbook: Home Page eng \(lavoro.gov.it\)](#). Fasce di età >= 6 anni 0,4% (57); 7-14 anni 9,6% (1,518); 15 anni 17,7% (2,810); 16 anni 32,5% (5,172); 17 anni 39,9% (6,337). Si noti anche che, come da nota tecnica contenuta nella relazione che accompagna la proposta di modifica legislativa, al 31 Agosto 2023 in Italia erano presenti 22,599 minori non accompagnati, di cui 15.687 nella fascia 16-17 anni. Si noti che le autorità italiane stimano che solo nella metà di questi casi (quindi in 7.934 casi) sarebbe stato necessario procedere alla determinazione dell'età (si veda Camera dei Deputati, *Conversione in legge del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno*, [leg.19.pdl.camera.1458.19PDL0055180.pdf](#)).

<sup>14</sup> Art. 5, co. 1 lett. a), DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023, nella parte in cui modifica l'art. 19, co. 3-bis, D. Lgs. 142/2015.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> La Relazione illustrativa precisa, infatti, che la disposizione in disamina non comporterà nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che saranno soltanto messi a disposizione del gestore della struttura i fondi *pro die pro capite* per ogni minore presente. *Conversione in legge del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno*, [leg.19.pdl.camera.1458.19PDL0055180.pdf](#), p. 17.

compiuto 14 anni e che rappresentano una piccola percentuale dei minori in accoglienza<sup>17</sup>. La stretta coabitazione con ragazzi più grandi, così come la riduzione dell'offerta di beni e servizi, potrebbero incentivare l'allontanamento dai centri e dall'Italia verso altri Paesi europei, aumentando il rischio di essere esposti a situazioni di sfruttamento.

La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza prevede che **ai minori non accompagnati o separati debbano essere assicurati standard di vita adeguati al loro sviluppo fisico, mentale, spirituale e morale, nonché protezione contro la violenza e lo sfruttamento**. Al fine di perseguire tali standard, è essenziale che i minori accolti in strutture ricettive e privi di supporto familiare ricevano **appropriate cure quotidiane e abbiano accesso ad attività specifiche adeguate alla loro età**. Alla luce di questi principi, le linee Guida delle Nazioni Unite sull'accoglienza di minori in strutture residenziali o istituzionali<sup>18</sup> (ovvero in contesti non familiari) prevedono che le autorità nazionali predispongano sistemazioni conformi alle norme vigenti in materia di sicurezza e salute, nonché adeguate all'età, maturità e grado di vulnerabilità dei minori. Prevedono, inoltre, che le stesse autorità supervisionino tali forme di accoglienza e assicurino effettiva protezione dagli abusi e da ogni forma di sfruttamento.

Il diritto dell'Unione prevede che, solo nei casi in cui non sia possibile un'accoglienza di tipo familiare, i minori siano alloggiati in centri dotati di strutture specifiche per l'accoglienza degli stessi o in altri alloggi idonei.<sup>19</sup> Inoltre, gli Stati membri devono assicurare che le strutture prescelte siano adeguate a rispondere alle esigenze specifiche dei minori e dotate di personale qualificato, e debitamente formato, in grado di gestire tali esigenze.<sup>20</sup>

L'UNHCR sottolinea che **il superiore interesse del minore deve essere tenuto in considerazione in qualsiasi decisione, comprese quelle relative all'individuazione delle forme più idonee di accoglienza**. L'accoglienza residenziale o istituzionale (ovvero non familiare) dovrebbe essere considerata soltanto come **ultima risorsa**, nel caso in cui quella di tipo familiare risulti impossibile o contraria all'interesse superiore del minore, e **predisposta per il più breve tempo possibile**.

L'UNHCR ricorda che assicurare adeguate condizioni di accoglienza è un presupposto essenziale per la tutela della dignità dei minori e per l'esercizio effettivo del diritto di chiedere asilo.<sup>21</sup> Condizioni di accoglienza inadeguate accrescono la vulnerabilità dei minori, incidendo sui rischi relativi ai loro bisogni protezione, e favoriscono gli spostamenti secondari verso altri Paesi e l'esposizione a varie forme di sfruttamento.

L'UNHCR ritiene che bambini e ragazzi debbano godere di un'**accoglienza sensibile alle differenze di genere e alle diversità, nonché di servizi appropriati** che includano attività ricreative, opportunità di apprendimento, e servizi specifici di tutela della loro salute.

<sup>17</sup> Secondo i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, riportati alla nota n. 13 circa il 90% dei minori non accompagnati presenti in Italia ha più di 15 anni.

<sup>18</sup> UN General Assembly, *Guidelines for the Alternative Care of Children: resolution / adopted by the General Assembly*, 24 February 2010, A/RES/64/142, <https://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>, par. 91-93. Le linee guida sono disponibili, in versione italiana, al seguente indirizzo: [ONU Linee guida accoglienza minori 2009.pdf](https://www.refworld.org/docid/5d9745494.html).

<sup>19</sup> Art. 24, 2 della Direttiva 2013/33/UE (rifusione).

<sup>20</sup> Art. 24, 4 della Direttiva 2013/33/UE (rifusione).

<sup>21</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) v. Greece (Complaint No. 173/2018) before the European Committee of Social Rights*, 9 August 2019, available at: <https://www.refworld.org/docid/5d9745494.html>, para 4.2.

Sono parimenti necessarie procedure ben organizzate per **identificare bambini e ragazzi maggiormente vulnerabili e indirizzarli verso servizi specializzati**, come ad esempio nel campo della salute mentale, della protezione dei minori, e dell'assistenza alle persone sopravvissute a violenza di genere.<sup>22</sup>

### Ragazzi di età superiore ad anni 16 ospitati in strutture ricettive per adulti

La nuova disposizione introdotta<sup>23</sup> prevede che, in caso di momentanea indisponibilità di posti nelle strutture ricettive temporanee per minori, **i ragazzi non accompagnati di età non inferiore a sedici anni possano essere accolti in una sezione dedicata dei centri e delle strutture per adulti**, su disposizione del Prefetto e per un periodo non superiore a 150 giorni. Questa disposizione non contiene alcun riferimento espresso alla necessità di prevedere, nelle “sezioni dedicate”, gli stessi servizi specifici di cui i ragazzi beneficiano nelle strutture ricettive temporanee per minori.<sup>24</sup> Inoltre, alla luce del testo della disposizione, questa forma di accoglienza è disposta in base alla sola constatazione dell'assenza di posti in strutture dedicate e non è subordinata a una specifica valutazione del superiore interesse del minore. Sotto questo profilo, la disposizione introdotta si discosta anche dalla garanzia minima prevista in Direttiva accoglienza, secondo la quale i minori di età superiore ad anni 16 possono essere alloggiati nei centri per adulti esclusivamente nel caso in cui ciò risulti nel loro superiore interesse (es. per non essere separati da familiari).<sup>25</sup>

A ciò si aggiunge che, nonostante si faccia espresso riferimento ad una “sezione dedicata”, una effettiva e completa separazione tra adulti e minori è difficile da realizzare, come già emerso nella osservazione diretta di situazioni di accoglienza “mista” adulti-minori, verificatesi in passato.<sup>26</sup> In assenza di una completa separazione dagli adulti, i ragazzi restano esposti a situazioni che possono comportare elevati rischi di sfruttamento, abuso o violenza.

Alla luce di quanto considerato, la disposizione in esame introduce in sostanza un diverso trattamento per i ragazzi con più di 16 anni, il quale, se non valutato alla luce del superiore interesse e del diritto allo sviluppo di ciascuno di loro, potrebbe risultare contrario al principio di non discriminazione. Peraltro, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, in più di una circostanza, dopo aver valutato la durata e le condizioni di soggiorno di minori ospitati in Italia in strutture di accoglienza per adulti, ha qualificato tale trattamento come inumano e degradante.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Sulla generale necessità di standard e procedure chiare per assicurare effettiva protezione ai minori nel contesto dell'accoglienza, cfr. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Child protection Issue Brief: Alternative Care*, January 2014, available at: <https://www.refworld.org/docid/52f0e4f34.html>.

<sup>23</sup> Art. 5, co. 1 lett. a), DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023, nella parte in cui modifica l'art. 19, co. 3-bis, D. Lgs. 142/2015.

<sup>24</sup> Art. 19 co. 1 D. Lgs. n. 142/2015.

<sup>25</sup> Vedi ancora art. 24.2 della Direttiva 2013/33/UE (rifusione). V. anche UN High Commissioner for Refugees (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)*, aprile 2015, <https://www.refworld.org/docid/5541d4f24.html>, p. 55-57.

<sup>26</sup> Questa criticità è, infatti, già emersa durante le visite dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, alle quali l'UNHCR ha preso parte nel corso dell'anno 2023. Vedi [visita svolta dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza](#) assieme a UNHCR e UNICEF al Cara Sant'Anna di Isola Capo Rizzuto (Crotone).

<sup>27</sup> European Court of Human Rights, *Darboe and Camara v. Italy*, [5797/17](#), 21/07/2022, par. 158; [M.A. v. Italy, 70583/17](#), 31/08/2023, para, 48.

L'UNHCR raccomanda di **evitare forme di accoglienza "mista" di minori con adulti** (salvo il caso di coabitazione con adulti familiari, e stabilite nel superiore interesse del minore) e, in ogni caso, di **predisporre servizi appropriati, come attività ricreative, opportunità di apprendimento e servizi per la salute, nonché modalità alloggiative idonee** a supportare adeguatamente la transizione all'età adulta per i ragazzi più grandi.

## Misure in materia di accoglienza di richiedenti asilo adulti

### **Centri di accoglienza governativi e strutture di accoglienza temporanee: deroga ai parametri di capienza previsti.**

La nuova previsione<sup>28</sup> stabilisce che, in caso di estrema urgenza e per esigenze di ordine pubblico e sicurezza connesse alla gestione dei flussi migratori, è possibile derogare ai parametri di capienza previsti per i centri di accoglienza governativi e per le strutture di accoglienza temporanee, in misura non superiore al doppio dei posti previsti dalle medesime disposizioni. Le modalità attuative di tali deroghe sono definite da una commissione tecnica, formata da referenti della Prefettura, dei Vigili del fuoco e dell'Azienda sanitaria locale territorialmente competenti.

La nuova disposizione non prevede che, in considerazione dell'accresciuto numero di persone in struttura, siano incrementati e potenziati anche i servizi e le modalità di erogazione degli stessi (tenendo conto, peraltro, che la legge 50/2023 è già intervenuta nel ridurre l'offerta di servizi per i richiedenti asilo, con particolare riferimento all'assistenza psicologica, legale, orientamento ai servizi sul territorio e corsi di lingua italiana).

Inoltre, la deroga al tetto massimo di posti, seppur introdotta per far fronte alle note difficoltà nel veloce reperimento di posti in accoglienza, può determinare **situazioni di significativo sovraffollamento, con rischi potenzialmente gravi per la sicurezza e la salute** (legati anche ad emergenze epidemiche o ad eventi calamitosi), **nonché per la coabitazione pacifica delle persone ospitate nei centri**. Tali rischi sconsigliano la deroga a parametri di sicurezza già rigorosamente valutati e fissati. In effetti, simili criticità sono già emerse, in numerose occasioni, nella gestione delle grandi strutture di accoglienza, quali i centri governativi o temporanei: spesso si sono riscontrate condizioni strutturali e igienico sanitarie poco adeguate, rischi di sicurezza rispetto a episodi di violenza di genere, sfruttamento e criminalità, nonché coabitazione non sempre priva di tensioni con la comunità ospitante, e assenza di scambi virtuosi, dovuta anche all'ubicazione isolata dai centri abitati. Nei periodi di sovraffollamento, queste criticità si sono esacerbate.

Il diritto dell'Unione Europea impone agli Stati membri di offrire ai richiedenti asilo **condizioni materiali di accoglienza che assicurino un'adeguata qualità della vita, idonea a garantirne il sostentamento e a tutelarne la salute fisica e mentale.**<sup>29</sup> La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha altresì evidenziato come

<sup>28</sup> - Art. 7, co. 1, lett. a), DL 133/2023.

<sup>29</sup> Cfr. Art. 17. 2 della Direttiva Accoglienza e sentenze CGUE, [C-233/18](#), sent.12 novembre 2019, par. 33-35 e CGUE, [caso C-179/11](#), sent. 27 settembre 2012, par. 42 e 56.

l'adeguatezza di tali condizioni di accoglienza sia centrale per l'effettiva garanzia del rispetto della dignità umana.<sup>30</sup>

L'UNHCR ritiene che **non dovrebbero applicarsi deroghe ai rigorosi parametri di capienza massima nei centri, già elaborati dalle autorità**. In ogni caso, raccomanda che le autorità **proseguano e rafforzino le attività di monitoraggio sugli standard di sicurezza, salute e godimento dei diritti fondamentali all'interno dei centri di accoglienza**, per verificare che non si determinino situazioni di deterioramento di tali standard e in modo da poter **intervenire rapidamente** in caso tali situazioni si siano già verificate.

Si ritiene che una **continua e adeguata pianificazione dell'accoglienza per i richiedenti in arrivo** consentirebbe di prevenire il ricorso a misure straordinarie, quali le deroghe ai limiti di capienza massima dei centri esistenti, che possono comportare il sovraffollamento nelle strutture e il deterioramento delle complessive condizioni di accoglienza offerte.

### [Disposizioni sulla procedura di riconoscimento della protezione internazionale](#)

#### **Omessa presentazione per la verifica dell'identità e la formalizzazione della domanda: non instaurazione del procedimento di protezione internazionale.**

La nuova disposizione<sup>31</sup> introduce un'ipotesi di "non instaurazione del procedimento" di richiesta della protezione internazionale. Se il richiedente non si presenta presso il competente Ufficio di polizia, per la verifica dell'identità e la formalizzazione della domanda, **la manifestazione di volontà** precedentemente espressa **non costituisce domanda di asilo. Di conseguenza, il procedimento non si instaura. Non sono previste, in tal caso, eccezioni o scusanti** per la mancata presentazione alle autorità, quali la forza maggiore o altra circostanza al di fuori del controllo della persona interessata, né è concesso un termine successivo alla data prevista per la presentazione, entro il quale poter comparire e/o giustificare il ritardo nella comparizione.

In base a questa previsione, dunque, il richiedente asilo, a causa della mancata presentazione, **perde il suo status in modo automatico e in assenza di qualsiasi decisione dell'autorità**, restando **privo della possibilità di ottenere un titolo di soggiorno e potendo, finanche, correre rischi di refoulement**, qualora la sua posizione non sia adeguatamente valutata e la precedente manifestazione di volontà non tenuta in debita considerazione.<sup>32</sup> L'applicazione di questa disposizione potrebbe, inoltre, essere particolarmente preoccupante in caso di richiedenti vulnerabili (minori, vittime di tratta) che, dopo la manifestazione di

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> Art. 4, co. 1, lett. a), DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023, che introduce il co. 3-bis dell'art. 6, D. Lgs. 25/2008.

<sup>32</sup> Sebbene il richiedente possa (ri)proporre la domanda di asilo in un momento successivo, come chiarisce la relazione illustrativa (Camera dei Deputati, Conversione in legge del decreto-legge 5 ottobre 2023, n. 133, recante disposizioni urgenti in materia di immigrazione e protezione internazionale, nonché per il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno, leg.19.pdl.camera.1458.19PDL0055180.pdf ), in caso di rintraccio risulterebbe comunque una persona irregolarmente presente sul territorio e, di conseguenza, l'eventuale successiva domanda potrebbe essere considerata dalle autorità come reiterata e/o proposta in maniera strumentale, con applicazione della relativa disciplina e riduzione delle garanzie procedurali.

volontà, siano stati indotti o costretti a spostarsi e la cui libertà personale sia limitata da situazioni di grave sfruttamento.

Secondo il diritto dell'Unione Europea, il cittadino di un paese terzo o l'apolide diviene richiedente asilo sin dal momento in cui manifesta la volontà di chiedere protezione internazionale alle autorità di uno Stato membro e, a partire da quel momento, gode dei diritti e assume gli obblighi connessi allo *status* di richiedente (come previsti, in particolare, nelle direttive Procedure e Accoglienza).<sup>33</sup> **Non è prevista, nel diritto dell'UE, la possibilità di cancellare (o considerare come non proposta) una domanda di asilo senza una decisione definitiva.** Se un richiedente non ottempera agli obblighi di presentarsi alle autorità, gli Stati membri possono considerare la domanda come implicitamente ritirata o abbandonata e interrompere l'esame della stessa, **a condizione che siano rispettate specifiche garanzie procedurali** (ad esempio, un tempo ragionevole per dimostrare che l'omessa presentazione è dovuta a cause di forza maggiore o a circostanze al di fuori del proprio controllo; il diritto di richiedere - entro un limite di tempo - la riapertura del caso o di presentare una nuova domanda che non sarà considerata come reiterata).<sup>34</sup>

L'UNHCR riconosce che possono verificarsi situazioni in cui l'autorità competente, se il richiedente - dopo aver manifestato volontà di chiedere protezione - non compare più per le necessarie verifiche e la formalizzazione delle domanda, deve avere la possibilità di chiudere il caso, con una decisione di natura procedurale.<sup>35</sup> **Tuttavia, secondo l'UNHCR occorre tener conto che un richiedente potrebbe non adempiere agli obblighi di comparizione davanti alle autorità per una serie di ragioni, tra cui gravi problemi di salute o personali, problemi di comunicazione errata, mancanza di corrette informazioni, errori procedurali o di notifica postale, che non indicano necessariamente l'assenza di esigenze di protezione internazionale.**<sup>36</sup>

L'UNHCR raccomanda che, qualora il richiedente non rispetti **l'obbligo di presentarsi alle autorità per l'identificazione o la formalizzazione della domanda**, si valuti in primo luogo se ha avuto l'effettiva possibilità di farlo, o se sussistano **cause di forza maggiore o altri seri motivi che l'hanno impedito**. Solo dopo un ragionevole lasso di tempo, e con le **dovute garanzie procedurali** (adeguata informativa al momento della manifestazione della volontà, possibilità di giustificare il ritardo entro un ragionevole lasso di tempo) si dovrebbe adottare la decisione di interrompere il procedimento e chiudere il caso. **È di estrema importanza che questa decisione sia di natura procedurale e non venga equiparata a una decisione negativa di merito** - visto che non è stato effettuato un esame completo di tutti i fatti e delle circostanze rilevanti - e che, in ogni caso, **resti traccia della manifestazione di volontà**.

In ogni caso, l'UNHCR raccomanda che, prima dell'eventuale espulsione o allontanamento di una persona che abbia precedentemente manifestato volontà di richiedere asilo, **venga sempre garantito un controllo effettivo, accurato ed esaustivo in merito all'assenza di rischio di *refoulement***.

<sup>33</sup> In tale senso v., CGUE, [C36/20](#), sent. 25 giugno 2020.

<sup>34</sup> Art. 28 Direttiva 2013/32/UE (rifusione).

<sup>35</sup> Cfr. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, COM (2016) 467, April 2019, <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/en/122595>, p. 33.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

## Domanda reiterata presentata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento

Una nuova disposizione disciplina il caso della domanda reiterata che sia proposta in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento già convalidato dal giudice.<sup>37</sup> In questo caso, **la competenza a valutare l'ammissibilità della domanda è attribuita al Questore**, il quale dovrà decidere **con immediatezza e senza pregiudizio per l'esecuzione dell'allontanamento**, sulla base di un **parere reso dal Presidente della Commissione territoriale** del luogo in cui l'allontanamento è in corso.

Nel caso in cui la domanda sia ritenuta ammissibile, per la presenza di nuovi elementi rilevanti ai fini del riconoscimento della protezione internazionale<sup>38</sup> o di un divieto di espulsione<sup>39</sup>, essa viene trasmessa alla competente Commissione territoriale per il suo esame.

La disposizione **introduce un'ipotesi di valutazione della ammissibilità della domanda reiterata attribuita ad un'autorità diversa** da quella designata per l'esame delle domande di protezione internazionale. Inoltre, **non precisa la forma o l'eventuale carattere vincolante** del parere reso dal Presidente della Commissione, **né prevede tempi e modalità** per l'acquisizione dei nuovi elementi alla luce dei quali valutare l'ammissibilità.

Sotto il profilo dell'autorità competente, la disposizione è in contrasto con quanto previsto in materia dalla Direttiva Procedure, la quale **richiede agli Stati membri di designare un'unica autorità per l'esame delle domande di protezione internazionale**. Sono espressamente indicate solo due ipotesi eccezionali in cui gli Stati possono attribuire limitate competenze sulle domande di asilo ad un'autorità diversa (reg. Dublino; decisione sull'ingresso per procedure di frontiera), tra le quali non rientrano le domande reiterate.<sup>40</sup>

L'UNHCR concorda sulla finalità di evitare il ricorso strumentale alla procedura di asilo da parte di persone che non hanno bisogno di protezione internazionale (anche attraverso la reiterazione della domanda), tuttavia ritiene che **la responsabilità in merito alla valutazione delle domande di asilo dovrebbe essere attribuita, in tutte le fasi, ad una sola autorità**.<sup>41</sup>

**L'UNHCR, in linea con quanto previsto dalla Direttiva Procedure, raccomanda che ogni valutazione sulle domande di asilo, compresa la valutazione di ammissibilità della domanda reiterata, sia attribuita all'unica autorità competente, e dunque alla Commissione territoriale per il Riconoscimento della Protezione Internazionale.**

<sup>37</sup> Art. 3, co. 1, DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023, che introduce il co. 1-bis dell'art. 29-bis, D.Lgs. 25/2008.

<sup>38</sup> La valutazione di ammissibilità deve essere svolta in conformità con i criteri di ammissibilità delle domande reiterate di cui all'art. 29, comma 1, lett. b), D.Lgs. 25/2008.

<sup>39</sup> Le categorie di persone nei confronti delle quali non è ammessa l'espulsione sono elencate all'art. 19 D.Lgs. 286/1998.

<sup>40</sup> Articolo 4 della Direttiva 2013/32/UE (rifusione).

<sup>41</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR comments on the 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* (COM(2009)554, 21 October 2009), agosto 2010, <https://www.refworld.org/docid/4c63ebd32.html>, pp. 9-10. Si veda anche: Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Determination of Refugee Status No. 8 (XXVIII)* - 1977, 12 ottobre 1977, <https://www.refworld.org/docid/3ae68c6e4.html>.

## Disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato

Le nuove disposizioni<sup>42</sup> introducono delle ipotesi in cui al richiedente asilo può essere revocato o cessato il beneficio del patrocinio a spese dello Stato nelle controversie in materia di protezione internazionale, introducendo delle eccezioni rispetto al regime generale applicabile a questo beneficio.

In particolare, si prevede che quando il giudice, **in fase “cautelare” e nell’ambito di una procedura di frontiera**, decide di non sospendere l’efficacia esecutiva della decisione impugnata, è tenuto a dichiarare **la cessazione del patrocinio a spese dello Stato**. Altra ipotesi è quella del **giudizio di impugnazione in cui non è stata concessa la sospensiva** (casi di procedura accelerata, con sospensiva non automatica ma riconoscibile dal giudice). In questo caso, se nel corso del procedimento e prima di adottare la decisione definitiva, il giudice è informato della intervenuta espulsione del richiedente, è tenuto a dichiarare la cessazione del patrocinio a spese dello Stato.

**In queste ipotesi, dunque, l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato cessa prima che sia definito il relativo giudizio.**

La Direttiva Procedure<sup>43</sup> prevede che gli Stati possano limitare tale beneficio quando il giudice ritenga che il ricorso del richiedente non abbia prospettive concrete di successo<sup>44</sup> (in base a un cd. “test di meritevolezza”) e quando il richiedente non si trovi più sul territorio ma soltanto nel contesto di un procedimento relativo a specifiche ipotesi di domanda reiterata.<sup>45</sup> La medesima Direttiva, inoltre, stabilisce espressamente che le limitazioni imposte dagli Stati non debbano tradursi in restrizioni arbitrarie nell’accesso al diritto di ricevere assistenza legale.

Già in passato UNHCR ha espresso riserve sui cosiddetti “test di meritevolezza”, basati sulle prospettive di successo delle impugnazioni, che rischiano di tradursi in restrizioni arbitrarie del diritto a ricevere assistenza legale.<sup>46</sup>

**L’UNHCR raccomanda che eventuali eccezioni del diritto per i richiedenti asilo a beneficiare dell’assistenza e rappresentanza legale gratuite, siano basate esclusivamente sulla disponibilità da parte degli stessi di sufficienti risorse economiche.<sup>47</sup>**

<sup>42</sup> Art. 3, co. 1, lett. c), DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023, che modifica l’art. 35-bis, D.Lgs. 25/2008 (modificando il comma 17 e introduce il nuovo comma 17-bis).

<sup>43</sup> Artt. 20 e 21, Direttiva 2013/32/UE (rifusione).

<sup>44</sup> Art. 20, par. 3, Direttiva 2013/32/UE (rifusione).

<sup>45</sup> Si tratta dei casi di seconda (o successiva) domanda reiterata o di domanda reiterata proposta in fase di esecuzione di un allontanamento. Cfr. art. 21, par. 2, ult. cpv., Direttiva 2013/32/UE (rifusione).

<sup>46</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR comments on the 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* (COM(2009)554, 21 October 2009), August 2010, available at: <https://www.refworld.org/docid/4c63ebd32.html>, pp. 9-10. V. anche UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, marzo 2010, <https://www.refworld.org/docid/4bab55752.html>, p. 87.

<sup>47</sup> Cfr. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Comments on the European Commission’s Proposal for an Asylum Procedures Regulation*, COM (2016) 467, April 2019, <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/en/122595>, pp. 15-16.

## Applicazione della clausola di manifesta infondatezza alle persone con esigenze specifiche

La nuova disposizione<sup>48</sup> prevede che la clausola di manifesta infondatezza possa essere applicata anche alle decisioni negative emesse nei confronti di persone con esigenze specifiche. In fase di ricorso, dunque, se non viene accolta la domanda di sospensiva degli effetti della decisione impugnata, **il richiedente, anche se appartenente a tali categorie, può essere espulso dal territorio nazionale, e perde il diritto all'accoglienza.**

Inoltre, per effetto combinato di questa nuova disposizione e di quella introdotta in materia di patrocinio a spese dello Stato, **il richiedente con esigenze specifiche, se sprovvisto di risorse economiche, si trova privo di assistenza e rappresentanza legale, in corso di esame giurisdizionale della domanda.** Questa circostanza risulta particolarmente gravosa per una persona che, proprio a causa della sua condizione e della relativa diminuita capacità di prendere parte alla procedura, necessiterebbe, al contrario, di un adeguato sostegno in tutte le fasi della stessa.

**L'UNHCR raccomanda che siano stabilite e sistematicamente applicate procedure volte alla tempestiva individuazione dei richiedenti con esigenze specifiche, e che siano predisposte idonee garanzie volte a fornire loro adeguato supporto e orientamento in tutte le fasi della procedura.**<sup>49</sup> Rilevante, sotto questo profilo, sarà il costante ricorso, da parte delle autorità competenti, **alle misure previste nel *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 e di accoglienza***, predisposto dall'Italia proprio allo scopo di individuare precocemente le vulnerabilità e offrire le forme di assistenza necessarie, ivi incluso il supporto legale nel corso della procedura di asilo.

---

<sup>48</sup> Art. 4, co. 1, lett. b-bis), DL 133/2023, convertito con modificazioni dalla L. 176/2023, che abroga l'art. 28-ter, co. 1-bis D. Lgs 25/2008.

<sup>49</sup> Sulla necessità che gli Stati membri dell'UE prevedano procedure che sistematicamente consentano l'individuazione delle persone con esigenze specifiche, il prima possibile, e che alle medesime siano assicurati supporto adeguato e consulenza nel contesto della procedura asilo, cfr. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation, COM (2016) 467, April 2019, <https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2019/en/122595>, p. 16.