



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Ufficio II – Studi e e legislazioni



Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà Civili e L'immigrazione

Roma, data protocollo

AOO Ufficio Studi
Protocollo 0002257 del 30/10/2015
UOR: UALP
T. 0142/0054



0002257 301015

- AL SIG. PRESIDENTE DELLA CONFERENZA UNIFICATA
Via della Stamperia, 8
00187 – R O M A
- AL SIG. PRESIDENTE DELL' ANCI
Via dei Prefetti, 46
00186 – R O M A
- AL SIG. SOTTOSEGRETARIO DI STATO
DOTT. DOMENICO MANZIONE
- AL SIG. VICE CAPO DIPARTIMENTO VICARIO
- AL SIG. DIRETTORE CENTRALE PER LE POLITICHE DELL'IMMIGRAZIONE E DELL'ASILO
- AL SIG. DIRETTORE CENTRALE DEI SERVIZI CIVILI PER L'IMMIGRAZIONE E L'ASILO
- SIG. AL DIRETTORE CENTRALE PER I DIRITTI CIVILI, LA CITTADINANZA E LE MINORANZE
- SIG. AL DIRETTORE CENTRALE PER GLI AFFARI DEI CULTI
- AL SIG. DIRETTORE CENTRALE PER L'AMMINISTRAZIONE DEL FONDO EDIFICI DI CULTO
- AL SIG. DIRETTORE CENTRALE PER GLI AFFARI GENERALI E PER LA GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE E STRUMENTALI
- ALL'UFFICIO I
GABINETTO DEL CAPO DIPARTIMENTO
- ALL'UFFICIO III
RELAZIONI INTERNAZIONALI



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Ufficio II – Studi e e legislazioni

- ALL'UFFICIO IV
P.O.N. – SICUREZZA PER LO SVILUPPO DEL
MEZZOGIORNO D'ITALIA
- ALL'UFFICIO V
PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE, CONTROLLO
DI GESTIONE E VALUTAZIONE
- ALL'UFFICIO VI
SISTEMA INFORMATICO DEL DIPARTIMENTO
- ALL'UFFICIO VII
AFFARI ECONOMICO-FINANZIARI
- ALL'UNITA' DI MISSIONE PER L'ACCOGLIENZA DEI
MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

S E D E

Oggetto: Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale. CIRCOLARE PROT. N. 2255 DEL 30/10/2015

Si trasmette, per opportuna conoscenza, la circolare prot. n. 2255 trasmessa in data odierna, relativa all'oggetto.

IL CAPO DELL'UFFICIO

(Gallo)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

CIRCOLARE

Roma, data protocollo



Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà Civili e L'immigrazione

AOO Ufficio Studi
Protocollo 0002255 del 30/10/2015
UOR: UALP
T. 0142/0054



00022551301015

AI SIGNORI PREFETTI DELLA REPUBBLICA
LORO SEDI

AI SIGNORI COMMISSARI DEL GOVERNO
PER LE PROVINCE DI
TRENTO
BOLZANO

AL SIGNOR PRESIDENTE DELLA REGIONE
AUTONOMA VALLE D'AOSTA
AOSTA

AI SIGNORI QUESTORI
LORO SEDI

e, p.c.:

AL GABINETTO DELL'ON.LE SIG. MINISTRO
SEDE

AL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEDE

ALLA COMMISSIONE NAZIONALE PER IL DIRITTO DI
ASILO
ROMA

Oggetto: Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca della protezione internazionale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Com'è noto il 30 settembre 2015 è entrato in vigore il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione delle Direttive 2013/33/UE e 2013/32/UE, di seguito decreto legislativo, rispettivamente relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale ed al procedimento per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale.

Il provvedimento riscrive al Capo I la disciplina dell'accoglienza (il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140, è infatti abrogato, tranne le disposizioni finanziarie), in modo da tenere conto delle esigenze emerse in questi ultimi anni, caratterizzati dalla necessità di gestire anche con il coinvolgimento degli enti locali situazioni di forte pressione migratoria, e della conseguente Intesa tra Stato, regioni ed enti locali raggiunta in sede di Conferenza unificata il 10 luglio 2014, con cui è stato approvato il Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati.

Disciplina inoltre, in coerenza con la Direttiva europea 2013/33/UE, il trattenimento del richiedente asilo, precedentemente previsto dall'articolo 21 del D. lgs. n. 25/2008, che viene contestualmente abrogato. Sull'applicazione delle nuove disposizioni in tema di trattenimento ed altresì sul rilascio del permesso di soggiorno per richiesta asilo e del documento di viaggio, si rinvia alla circolare del Dipartimento della pubblica sicurezza n. 32425 del 30 settembre 2015. Un importante passaggio riguarda i minori stranieri non accompagnati (msna), ed è diretto a ricondurre ad organicità sulla base anche delle modifiche normative introdotte con la legge di stabilità per il 2015 (cfr. art. 1, commi 181 e 183, della legge n. 190/2014) l'accoglienza dei msna, sia in relazione alle esigenze di immediato collocamento, sia in relazione al percorso all'interno delle strutture del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

Come strumento di impulso e di coesione dell'intero sistema di accoglienza, il decreto legislativo ribadisce l'importanza dell'attività di coordinamento da svolgere attraverso il Tavolo di coordinamento nazionale e i Tavoli di coordinamento regionali (cfr., art.16). A questi ultimi in particolare è rimesso il compito di individuare, nell'ambito dell'attuazione delle linee di indirizzo e di programmazione definite a livello centrale, i criteri di localizzazione dei centri di accoglienza anche temporanei, nonché i criteri per la ripartizione dei posti da destinare all'accoglienza all'interno del territorio regionale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Il capo II introduce modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 25 del 2008, sulle procedure per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale, adeguando, ove necessario, il contenuto del decreto alle prescrizioni della nuova direttiva. In questo senso, tra l'altro, il decreto provvede a:

- introdurre modalità più celeri per la designazione del componente dell'ente locale, nei casi di urgenza, nonché a subordinare la nomina dei designati alla previa valutazione dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi (cfr. le modifiche all'art.4 del D.lgs n. 25/2008);
- dare maggiore peso alla formazione dei componenti delle commissioni territoriali (cfr. le integrazioni all'art.4 del D.lgs n. 25/2008);
- rafforzare le garanzie per il richiedente asilo, compresi i minori (cfr., le integrazioni al D.lgs n. 25, relative agli articoli: 6, sulle modalità di presentazione della domanda da parte del minore; 8, sui criteri di esame delle domande; 10, sull'ampliamento dei servizi di informazione; 13 sulle modalità di svolgimento del colloquio con i minori e dell'ascolto del minore) ed introdurre alcune semplificazioni procedurali nel caso in relazione al Paese di provenienza del richiedente (cfr. art.12, comma 2-bis, del D.lgs. n. 25, cit.);
- disciplinare in modo puntuale gli effetti dell'allontanamento ingiustificato dal centro e quelli relativi alla presentazione di una domanda reiterata (cfr., D.lgs. n. 25, cit., artt. 23 – bis, introdotto dall'art.1, comma 1, lett. r); 28, comma 1-*bis*);
- introdurre disposizioni per semplificare e rendere più certi i tempi di definizione delle domande, anche in sede di ricorso giurisdizionale (cfr., D.lgs. n. 25.cit., art. 27, modificato dall'art.1, comma 1, lett. t) del decreto legislativo; art 19, comma 9, del D.lgs. n. 150, modificato dall'art. 27, comma 1, lett.f), del decreto legislativo)

E' stato inoltre rivisto in alcune parti l'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2011, concernente il ricorso all'autorità giudiziaria avverso le decisioni di rigetto in prima istanza e gli effetti sospensivi del ricorso. Le modifiche, che nella sostanza confermano il regime già vigente, si sono rese necessarie per allineare anche lessicalmente il testo dell'articolo 19 alla disciplina introdotta nel capo I del decreto legislativo relativamente all'accoglienza ed al trattenimento del richiedente.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Il capo III, oltre alle disposizioni di coordinamento normativo ed alla clausola di invarianza finanziaria, prevede l'adozione delle necessarie modifiche ed integrazioni al regolamento di attuazione di cui al DPR 12 gennaio 2015, n. 21.

Si esaminano di seguito i tratti principali del sistema di accoglienza, con l'intenzione di offrire dei chiarimenti sull'attuazione delle nuove disposizioni e corrispondere ai quesiti posti da alcune prefetture.

Si premette che il decreto legislativo disciplina esclusivamente l'accoglienza dei richiedenti asilo, che inizia dal momento della manifestazione di volontà (art. 1.2), indipendentemente dalla verbalizzazione della stessa attraverso la compilazione del modello C3. Non si occupa invece delle misure di accoglienza per i beneficiari della protezione internazionale, che rimangono quelle previste dall'articolo 1- *sexies* del decreto-legge n. 416/1989, convertito dalla legge n. 39/1990, e dai relativi decreti ministeriali di attuazione, quale da ultimo il DM 7 agosto 2015, che consentono il trasferimento del beneficiario nello SPRAR.

Non è altresì disciplinata dal decreto l'attività di soccorso e di identificazione degli stranieri che sbarcano o giungono irregolarmente nel territorio, che riguarda indistintamente tutti gli stranieri e rimane soggetta al regime giuridico proprio (di cui al DL n.451/1995 e al DM 2 gennaio 1996, n. 233.) . In questa fase, preliminare, in cui si inquadra anche l'istituzione dei c.d. *hot-spot* di cui alla Decisione (UE) 2015/1523, si procede, oltre che al primo screening sanitario ed all'assistenza immediata dei migranti, alle operazioni di identificazione, di registrazione ed alla separazione del percorso dei richiedenti asilo, trasferiti immediatamente nei centri di prima accoglienza, da quello dei migranti irregolari che non hanno diritto a rimanere nel territorio nazionale.

In linea con l'Intesa del 10 luglio 2014, per gli stranieri richiedenti protezione internazionale, il decreto legislativo distingue una fase di prima accoglienza, di durata limitata, in centri governativi, in cui è trasferito lo straniero che ha espresso la volontà di chiedere asilo, ed una fase più stabile, di seconda accoglienza, su base volontaria, riservata al richiedente che ne faccia richiesta (SPRAR).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Come elemento di flessibilità del sistema, in linea con la Direttiva europea 2013/33 cit., l'articolo 11 del decreto conferma la possibilità di attivare da parte del prefetto strutture temporanee, per far fronte alla carenza di posti determinata da arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti asilo, secondo le modalità operative già attualmente seguite. Le strutture temporanee, quindi, sono attivate a seguito di procedure di gara, in base al codice dei contratti, confermando per i casi di estrema urgenza la possibilità di fare ricorso alle procedure di affidamento diretto. E' evidente che anche in quest'ultimo caso, in attuazione del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo di cui all'articolo 8, ricorre l'obbligo di sentire l'ente locale interessato, secondo quanto previsto dal comma 2 dello stesso articolo 11.

Sulle condizioni materiali di accoglienza, l'art. 12 del decreto rimette l'individuazione dei servizi allo schema di capitolato di gara di appalto, da adottare con decreto del Ministro dell'interno. Le forniture di beni e servizi da assicurare nei nuovi bandi, in attesa dell'emanazione del DM che introduca le opportune prescrizioni in relazione alla peculiarità del tipo di struttura, come delineata nel decreto legislativo, sono quelli previsti dal DM 21 novembre 2008, recante lo schema di capitolato di appalto per la gestione dei centri governativi, Integrate con le indicazioni contenute nella Direttiva del Ministro dell'interno del 4 agosto 2015. Per i centri di cui all'art. 9, possono trovare in particolare applicazione le specifiche tecniche previste per i CARA, che comprendono i servizi richiamati nel DPR n. 21 del 2015, con la specificazione che l'insegnamento della lingua italiana va inteso strettamente come funzionale al servizio di orientamento al territorio .

La tipologia di servizi da assicurare nelle strutture aperte in via temporanea (art. 11) devono far fronte in ogni caso alle esigenze essenziali che vanno individuate tenendo conto di quel nucleo di garanzie connesse alla sfera dei diritti fondamentali, individuate dall'articolo 10, comma 1. Una indicazione certa in questo senso restano i servizi fondamentali elencati nello schema capitolato di gara, di cui al DM del 2008, cit, riferiti ai centri di accoglienza e alcuni dei servizi indicati nelle linee guida allegate al bando SPRAR (DM 7 agosto 2015) che risultano funzionali al carattere straordinario e temporaneo dell'accoglienza (quindi, in sintesi: oltre la fornitura dei beni e dei servizi materiali di base , quali, vitto, vestiario, biancheria, prodotti personali, nel rispetto delle tradizioni culturali e religiose, nonché delle esigenze individuali, rientrano i servizi di assistenza generica alla persona, quali la mediazione linguistica culturale, l'informazione sulla normativa in materia di asilo e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

immigrazione, il sostegno socio-psicologico, l'erogazione del pocket money e della scheda telefonica al momento dell'ingresso nel centro, l'orientamento e l'accesso ai servizi del territorio, eventualmente avvalendosi anche di forme collaborazione con gli enti locali, il servizio di tutela della salute e di assistenza per le persone vulnerabili, compresi i minori che fanno parte dei nuclei familiari).

Il richiedente asilo rimane nei centri di cui all'articolo 9 fino al completamento delle operazioni di identificazione (ove non terminate nelle strutture di cui al comma 2 dell'articolo 8), alla verbalizzazione della domanda da parte del personale preposto ed all'accertamento delle condizioni di salute. Quest'ultimo accertamento è finalizzato a verificare la presenza di patologie che richiedano il ricovero nelle strutture sanitarie o comunque l'apprestamento di misure necessarie per la tutela della salute dell'interessato e della salute collettiva, ovvero a verificare la presenza di situazioni di vulnerabilità che determinano esigenze particolari in sede di accoglienza, ai sensi degli articoli 9, comma 4, e 17. La permanenza nei centri si può protrarre oltre il tempo necessario per lo svolgimento degli adempimenti indicati, nel caso in cui il richiedente, privo di mezzi, richieda la prosecuzione dell'accoglienza nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) e non sia immediatamente disponibile un posto nelle relative strutture. In questo caso il trasferimento nello SPRAR -deve avvenire nei tempi più brevi possibili.

L'articolo 14 del decreto legislativo disciplina, tra l'altro, le modalità di accesso e di permanenza del richiedente nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati. Si segnala che l'insufficienza dei mezzi di sostentamento è valutata, sempre a cura della Prefettura, secondo l'importo annuo dell'assegno sociale, che costituisce il nuovo parametro legale di riferimento. La valutazione può essere ovviamente oggetto di successiva verifica ai fini di cui all'articolo 23 del decreto legislativo.

In conformità alla Direttiva europea, il decreto legislativo introduce una serie di disposizioni dirette a rafforzare la tutela delle persone che rientrano nelle categorie vulnerabili e nello stesso tempo dispone che le situazioni di vulnerabilità siano tempestivamente comunicate alle Commissioni territoriali, da parte delle prefetture, per l'apprestamento delle garanzie procedurali necessarie (cfr., art. 17) . Chiarisce inoltre che i richiedenti asilo vittime di tratta possono avere accesso alle misure di assistenza ed al circuito di accoglienza previsti dall'articolo 18 del T.U. sull'immigrazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Sul tempo di permanenza, il provvedimento conferma l'attuale disciplina e prevede che l'accoglienza deve essere assicurata fino alla decisione della commissione territoriale e, in caso di rigetto, fino alla scadenza del termine per la proposizione del ricorso davanti l'autorità giudiziaria (15 giorni o 30 giorni, in base alle previsioni dell'articolo 19 comma 3 del D.lgs. n. 150/2011, come modificato dal D.lgs. n. 142, in esame).

In caso di ricorso, se il ricorrente è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale, l'accoglienza deve essere prestata fino alla decisione del Tribunale.

Si richiamano in questo senso le disposizioni di cui all'articolo 19 del D.lgs 1 settembre 2011, n.150 che disciplina le ipotesi in cui il ricorso sospende l'esecutività della decisione di rigetto, con contestuale autorizzazione a rimanere nel territorio (il ricorso produce effetti sospensivi automatici, ovvero l'esecutività è sospesa a seguito dell'accoglimento di apposita istanza; cfr. articolo 19 ,commi 4 e 5, del n. 150, cit.). L'articolo 14, comma 4, del decreto legislativo n. 142, prevede inoltre la legittimazione a restare nel territorio e la prosecuzione dell'accoglienza nel periodo in cui il giudice decide sulla istanza di sospensiva presentata dal ricorrente ex art. 19, comma 5, del D.lgs. n. 150, cit.

Il richiedente asilo trattenuto nei CIE che presenta ricorso, diversamente da quanto disposto dalla disciplina previgente, continua a rimanere nel CIE fino alla decisione dell'autorità giudiziaria. Alla scadenza del periodo massimo di trattenimento, o se vengono meno le condizioni di cui all'articolo 6 del decreto, il richiedente che ha ottenuto la sospensione del provvedimento impugnato ex art.19, comma 5, del D.lgs. n. 150, cit., è trasferito nei centri di cui all'articolo 9.

Si segnala che il ricorso avverso una decisione di rigetto che per la seconda volta ha dichiarato inammissibile la domanda reiterata non sospende l'efficacia del provvedimento impugnato (art. 19, comma 5-*bis* del D.lgs n. 150/2011); conseguentemente il ricorrente non ha diritto alle misure previste dal decreto legislativo.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

Per quanto riguarda il ricorso presentato dallo straniero a cui è stato rilasciato un permesso umanitario sulla base delle disposizioni di cui all'articolo 32, comma 3, del D.lgs. n. 25/2008, si osserva che a monte del rilascio del permesso umanitario c'è una decisione di rigetto della Commissione territoriale, da impugnare nei modi e nei tempi previsti dagli articoli 35 del D.lgs n. 25, cit. e 19 del D.lgs n. 150, cit.. Al di fuori di questa ipotesi (presentazione del ricorso ex art. 35, cit.), salvo che lo straniero non presenti nuova domanda alle Commissioni territoriali, da trattare ai sensi dell'articolo 29 del D.lgs n. 25 cit., non possono essere assicurate le misure di accoglienza previste nel decreto legislativo

L'ordinanza di rigetto del ricorso assunta in primo grado è provvisoriamente esecutiva, secondo i principi in materia di processo sommario di cognizione (cfr. art. 702-ter, l c.p.c) Il termine per l'appello è fissato in 30 giorni, alla cui scadenza il provvedimento passa in giudicato (cfr. art. 702-quater, c.p.c.). In caso di ricorso avverso la decisione del Tribunale le misure di accoglienza previste dal decreto legislativo possono essere assicurate nel caso in cui sia stata accolta l'istanza di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, eventualmente presentata dall'interessato, fino alla decisione del ricorso in appello. A questi fini è particolarmente importante che le autorità interessate (prefettura, questura e commissioni territoriali) assicurino il necessario coordinamento, provvedendo ad effettuare tempestivamente le dovute comunicazioni .

In tema di revoca delle misure di accoglienza , l'articolo 23 del decreto disciplina i casi ed il procedimento per l'adozione del relativo provvedimento, l'eventuale ripristino delle stesse e la possibilità di ricorso al Tribunale amministrativo regionale. La norma prende in considerazione, e non potrebbe essere diversamente, la fase di seconda accoglienza, quella, cioè, a cui il richiedente accede su propria richiesta. Se il richiedente asilo che ha fatto richiesta di accesso al sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati si trova temporaneamente in un centro di prima accoglienza per mancanza di posti disponibili nello SPRAR, si verte sempre nell'ambito dell'accoglienza volontaria, con conseguente possibilità di applicare le disposizioni sulla revoca, previste dall'articolo 23 cit.

La revoca per allontanamento ingiustificato dai centri comporta effetti sul procedimento di esame della domanda, che è disciplinato dall'articolo 23-bis del D. lgs. n. 25/2008. E' necessario quindi comunicare tempestivamente, da parte delle prefetture, l'adozione del provvedimento di revoca alla Commissione territoriale competente.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE

In tema di monitoraggio, l'articolo 20 del decreto legislativo riscrive i tratti fondamentali del sistema di verifiche attuato da questo Dipartimento e dalle prefetture, confermando nello stesso tempo il monitoraggio svolto dal Servizio Centrale dell'ANCI sulla base delle convenzioni con il Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 1 - sexies del decreto-legge n. 416/1989, convertito dalla legge n. 39/1990.

Sulla organizzazione dell'attività, anche attraverso la costituzione di organismi autonomi, e sulla sua estensione sotto i profili soggettivo ed oggettivo, si richiama l'attenzione sulle indicazioni contenute nelle direttive e circolari emanate in tema (cfr., Direttiva del Ministro dell'interno del 4 agosto 2015; circolari del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, del 10.2.2015 e del 22.9.2015). Si sottolinea inoltre la necessità di comunicare puntualmente gli esiti delle verifiche (come indicato circolari richiamate) al fine anche di consentire la predisposizione della relazione di cui all'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo.

IL CAPO DIPARTIMENTO
Morcone