



## **CONFERENZA UNIFICATA**

**16 luglio 2015**

**Odg n. 12**

***PARERE SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO 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 DELLO STATUS DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE***

### **Documento**

#### **Oggetto del provvedimento**

Entro il 20 luglio 2015 l'Italia dovrà recepire nel proprio ordinamento interno le direttive emanate dalle istituzioni europee, in materia di asilo, nel 2013. Si tratta in particolare delle Direttive 2013/32/UE (c.d. "Direttiva procedure") e 2013/33/UE (c.d. "Direttiva accoglienza"), che vanno a sostituire le precedenti direttive procedure e accoglienza e rappresentano gli ultimi atti legislativi della seconda fase di costruzione del Sistema europeo comune di asilo.

Relativamente allo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2013/33/UE in materia di accoglienza, essa prevede, oltre all'adeguamento a nuovi standard europei in materia di asilo, anche la definizione e strutturazione del Sistema nazionale di accoglienza nell'ambito del quale i Comuni esercitano un importante ruolo ai sensi dell'Intesa della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014.

Complessivamente lo Schema esaminato introduce alcuni miglioramenti dal punto di vista della tutela e della conformità con la normativa europea, ed è coerentemente orientato a recepire in norma primaria i contenuti dell'Intesa della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014.

Tuttavia si ritiene che alcuni articoli possano essere ridefiniti al fine di una maggiore chiarezza di strutturazione del sistema di accoglienza nazionale e di definizione dei diritti doveri dei richiedenti asilo.

In questo senso, si propongono alcuni interventi emendativi direttamente sullo Schema di decreto legislativo ed alcune osservazioni aperte, sottoposte alla valutazione del Governo. Tanto le proposte emendative quanto le osservazioni sono orientate dalle seguenti esigenze di carattere generale:

- dare coerente e completa attuazione dell'intesa tra Stato e Enti Locali sul Piano operativo per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari approvato dalla Conferenza Unificata il 10 luglio 2014, rispetto a contenuti e finalità, che prevedono il superamento delle misure straordinarie di accoglienza, per strutturare il sistema in: Centri di Soccorso, prima accoglienza diffusa sui territori regionali (c.d. HUB) e seconda accoglienza nell'ambito del *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* – SPRAR;
- attuare quanto previsto dall'Intesa del 10 luglio 2014 sia per gli adulti che per i minori non accompagnati, nel rispetto del modello basato su prima e seconda accoglienza, quest'ultima nello SPRAR;
- garantire adeguati meccanismi di raccordo con l'ente locale su cui vengono attivate le strutture di accoglienza;
- determinare il sistema in base a periodica programmazione, con riferimento al Piano d'accoglienza e al ruolo del Tavolo di coordinamento nazionale e ai Tavoli regionali nella determinazione dei posti necessari in accoglienza, delle quote di distribuzione a livello regionale e comunale e dei criteri di riparto;
- fare riferimento esplicito al Sistema SPRAR e al ruolo del Servizio Centrale quale organo di monitoraggio, assistenza, consulenza e supporto ai servizi, che opera affinché le esperienze dei territori diventino patrimonio comune e i servizi offerti garantiscano standard di qualità.

Ciò premesso, **ANCI esprime parere favorevole con osservazioni.**

CAPO I  
DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2013/33 DEL PARLAMENTO  
EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 26 GIUGNO 2013, RECANTE NORME RELATIVE  
ALL'ACCOGLIENZA DEI RICHIEDENTI LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE

ART. 4  
(Documentazione)

- Al comma 4 aggiungere prima delle parole “L’accesso alle misure di accoglienza non è subordinato alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente richiesti dal presente decreto” le parole “**Il rilascio del permesso di soggiorno di cui al comma 1 e**”.

*Motivazione.*

*Si ritiene opportuno richiamare i passaggi fondamentali di accesso alla procedura, compreso il rilascio del permesso di soggiorno, per i quali non sono necessari requisiti ulteriori rispetto ai contenuti del decreto.*

ART. 5  
(Domicilio)

- Al comma 1 sostituire la parola “comunicare” con la parola “**dichiarare**”.  
- Al comma 1 aggiungere dopo le parole “alla questura il proprio domicilio o residenza” le parole “**e a comunicare**”. Eliminare la parola “ed”.  
- Al comma 3 aggiungere dopo le parole “di cui all’articolo 4, comma 1” le parole “**ovvero la ricevuta di cui all’articolo 4, comma 3,**”.

*Motivazione.*

*Si vogliono meglio precisare i doveri di comunicazione del richiedente, chiarendo che la mancata attestazione documentale del domicilio non può essere ostativa alla presentazione della domanda di protezione.*

ART. 6  
(Trattenimento)

- Al comma 4 aggiungere dopo le parole “Il provvedimento è comunicato al richiedente nella prima lingua indicata dal richiedente o in una lingua” le parole “, **come da art. 10, comma 4, d.lgs. n. 25/2008 e successive modifiche,**”.

*Motivazione.*

*Si vogliono richiamare le garanzie previste dalla norma vigente a favore del richiedente in sede di presentazione della domanda di protezione internazionale.*

ART. 7  
(Condizioni di trattenimento)

- Al comma 4 aggiungere dopo le parole “nella prima lingua indicata dal richiedente o in una lingua” le parole “, **come da art. 10, comma 4, d.lgs. n. 25/2008 e successive modifiche,**”.

*Motivazione.*

*Si vogliono richiamare le garanzie previste dalla norma vigente a favore del richiedente in sede di presentazione della domanda di protezione internazionale.*

#### OSSERVAZIONE

Si ritiene necessario inserire nel testo, prima di declinare il sistema di accoglienza, una **norma di cornice che inquadri con chiarezza il Sistema di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale** nell'ambito della collaborazione inter-istituzionale e di pianificazione individuata con l'Intesa del 10 luglio 2014, definendo pertanto l'articolazione nelle tre fasi:

- a) Fase di soccorso
- b) Fase di prima accoglienza
- c) Fase di seconda accoglienza e integrazione (SPRAR)

Si ritiene, inoltre, opportuno specificare che **il coordinamento tra le diverse fasi del sistema è assicurato secondo quanto previsto dai successivi articoli.**

#### ART. 8

*(Misure di prima accoglienza)*

- Al comma 5 aggiungere dopo le parole "per il tempo" la parola "**strettamente**".
- **Inserire il comma 5 bis con il testo seguente: "Il richiedente portatore di esigenze particolari di cui all'articolo 16 è trasferito nelle strutture di cui all'articolo 13 in via prioritaria".**

*Motivazione.*

*Si vogliono tutelare le situazioni di vulnerabilità in via prioritaria.*

#### ART. 9

*(Modalità di accoglienza)*

- Al comma 1 aggiungere dopo le parole "la tutela della salute" le parole "**fisica e mentale**".
- Al comma 1 aggiungere dopo le parole "ogni forma di violenza e a garantire la sicurezza" le parole "**e la protezione**".

*Motivazione.*

*Si vuole esplicitare il diritto alla salute e alla protezione della persona richiedente protezione internazionale.*

#### ART. 10

*(Misure straordinarie di accoglienza)*

- Al comma 1 aggiungere dopo le parole "l'accoglienza può essere disposta" le parole "**dal prefetto, sentito il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno,**"
- Al comma 2 aggiungere, dopo le parole "Le strutture di cui al comma 1 soddisfano le esigenze essenziali di accoglienza nel rispetto dei principi di cui all'art. 8, comma 1, e sono individuate dalle prefetture-uffici territoriali del Governo" le parole "**, sentito l'ente locale sul cui territorio insiste la struttura,**".

- Al comma 3 aggiungere dopo le parole “nelle strutture di cui all'articolo 8 ovvero nelle strutture di cui all'articolo 13” le parole “, **e comunque non superiore a 3 mesi.**”.

*Motivazione.*

*Si ritiene importante dare comunicazione all'ANCI, e dunque agli enti locali, nel rispetto dei ruoli e delle funzioni di governo del territorio. Si ritiene inoltre opportuno definire in norma primaria il termine massimo dell'accoglienza in strutture di misura straordinaria.*

ART. 12

*(Allontanamento ingiustificato dai centri)*

- Si propone di inserire tale norma nell'art. 22 (Revoca delle condizioni di accoglienza), in quanto comunque necessario un decreto prefettizio.

ART. 13

*(Sistema di accoglienza territoriale)*

- In rubrica aggiungere dopo le parole “Sistema di accoglienza territoriale” le parole “- **Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati SPRAR**”

- Al comma 1 sostituire le parole “alle misure di accoglienza predisposte” le parole “**al Sistema SPRAR predisposto**”.

*Motivazione.*

*Coerentemente a quanto enunciato in premessa, appare necessario il riferimento allo SPRAR come sistema unico di seconda accoglienza.*

- Osservazione: relativamente ai commi 4 e 5 non si evince in maniera chiara il termine ultimo di accoglienza nello SPRAR, anche in caso di sospensiva.

ART. 14

*(Modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale)*

- In rubrica aggiungere dopo le parole “Modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale” la parola “**SPRAR**”.

- Al comma 2 aggiungere dopo le parole “sistema di accoglienza territoriale” la parola “**SPRAR**”.

- Al comma 4 sostituire la parola “residenza” con la parola “**permanenza**”.

*Motivazione.*

*Si vuole esplicitare, con chiarezza e con riferimento ai contenuti dell'articolo precedente, la centralità dello SPRAR.*

*Si vuole altresì agevolare il diritto di accesso ai servizi di accoglienza non subordinandolo all'iscrizione nel registro dei residenti.*

ART. 15

*(Forme di coordinamento nazionale e regionale)*

- Aggiungere al comma 2 dopo le parole “Ai fini di cui al comma 1, il Tavolo predispone annualmente, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale per l'accoglienza” la frase “**Al fine di garantire il regolare funzionamento del sistema d'accoglienza in regime ordinario, il Piano definisce le previsioni di arrivo nel**

**periodo considerato e il conseguente fabbisogno complessivo dei posti da destinare alle finalità di accoglienza del presente decreto”.**

- Al comma 3 aggiungere dopo le parole “capoluogo di Regione” la frase **“che individuano i criteri di ripartizione, all’interno della Regione, dei posti da destinare alle finalità di accoglienza del presente decreto, tenuto conto dei posti SPRAR già attivati su ciascun territorio”.**

*Motivazione.*

*Si vuole che vengano meglio definiti e sviluppati i contenuti del Piano Nazionale di accoglienza e che venga introdotto, anche a livello regionale, il principio della definizione di criteri di ripartizione definiti dai Tavoli regionali.*

- Osservazione: al fine di garantire un regolare ed efficace funzionamento del sistema, valuti il Governo la possibilità di individuare, anche in sede regolamentare, le modalità per garantire un periodico aggiornamento dei dati circa i flussi, le strutture di accoglienza e lo stato di gestione delle domande, dettagliato a livello regionale, provinciale e comunale come indispensabile strumento di programmazione per i Tavoli regionali.

ART. 17

*(Disposizioni sui minori)*

- Al comma 5 sostituire le parole “ricevono una specifica formazione” con le parole **“devono essere titolari di idonea qualifica ai sensi della L. 328/2000”.**

*Motivazione.*

*Si vuole richiamare la normativa vigente in tema di personale coinvolto nella gestione di centri dedicati all’accoglienza di minori, per garantire opportuna professionalità dell’equipe, tenuto conto della vulnerabilità di tali soggetti.*

ART. 18

*(Accoglienza dei minori non accompagnati)*

- Al comma 1 aggiungere dopo le parole “Le strutture di prima accoglienza sono” le parole **“attivate dal Ministero dell’Interno in accordo con l’ente locale sul cui territorio insiste la struttura e”.**

- Al comma 1 aggiungere dopo le parole “gli standard strutturali” le parole **“in coerenza con la normativa regionale in materia”.**

- Al comma 1 aggiungere dopo le parole “nel rispetto dei diritti fondamentali del minore” le parole **“, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dalla legge 27 maggio 1991, n. 176”.**

- Al comma 3 aggiungere dopo le parole “Tavolo di coordinamento di cui all’articolo 15” le parole **“con oneri a carico del fondo nazionale per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati ai sensi dell’art. 23, comma 11, quinto periodo, del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012”.**

- Al comma 5 aggiungere prima delle parole “L’autorità di pubblica sicurezza” le parole **“per le finalità di cui al comma 1,”.**

*Motivazione.*

*Si ritiene imprescindibile il raccordo con l’ente locale, data la vigente normativa in materia e tenuto conto della vulnerabilità di tali soggetti.*

- Osservazione: valuti il Governo se non sia opportuno che il Dipartimento Libertà civili e immigrazione possa acquisire, fin dalla prima fase, i dati relativi alle accoglienze dei minori non accompagnati nei casi di cui al comma 3, ai fini della programmazione e della celere distribuzione del Fondo.
- Osservazione: valuti inoltre il Governo se non ritenga opportuno esplicitare che il tutore o chi esercita i poteri tutelari sul minore, fino a quando non si provveda alla nomina del tutore, possa assistere e rappresentare il minore non accompagnato nelle procedure previste dal presente Decreto, allo scopo di garantirne l'interesse superiore ed esercitare la capacità di agire per suo conto, ove necessario. Ciò in considerazione di quanto previsto dall'art. 3 della L. 149\2001.

#### ART. 19

*(Monitoraggio e controllo)*

- Al comma 1 aggiungere prima delle parole "Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno" le parole "**Ferme restando le attività svolte dal Servizio Centrale ai sensi dell'art. 1 sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989 n. 416,**".

*Motivazione.*

*Coerentemente a quanto enunciato in premessa, si ritiene necessario il riferimento alle funzioni del Servizio Centrale dello SPRAR come previste dalla norma ordinaria.*

#### ART. 20

*(Assistenza sanitaria e istruzione dei minori)*

- Osservazione: il riferimento circa l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale del richiedente protezione internazionale è inserito all'art. 1 del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990, n. 39, disponendo che l'iscrizione obbligatoria riguarda coloro che hanno presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario. *(Rientrerebbe in questa fattispecie la tutela del periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno).* Rispetto all'esenzione dalla compartecipazione alla spesa per le prestazioni sanitarie per i richiedenti protezione internazionale, è stabilita dal TUIMM parità di diritti e doveri dei cittadini stranieri, iscritti obbligatoriamente al SSN, con i cittadini italiani per quanto attiene all'obbligo contributivo. Pertanto, sulla scorta di quanto già disposto dall'art 10 del decreto legislativo 140/05, al momento della dichiarazione alla disponibilità al lavoro si crea la differenziazione tra soggetti "disoccupati" e soggetti "inoccupati" (D. Lgs n. 81/2000 come modificato dal D. Lgs. n. 297/02), con l'inevitabile passaggio al sistema di compartecipazione delle spese sanitarie a carico del richiedente, in luogo della totale esenzione cui sono attualmente sottoposti per i primi sei mesi dalla richiesta di asilo.

#### ART. 21

*(Lavoro e formazione professionale)*

- Osservazione: valuti il Governo se prevedere, in sede regolamentare, la possibilità

che il permesso di soggiorni riporti la dicitura *attività lavorativa* e la data a partire dalla quale questa possa essere svolta.

ART. 22

*(Revoca delle condizioni di accoglienza)*

- Al comma 3 aggiungere dopo le parole “Forze dell'ordine o al centro di assegnazione, il prefetto” le parole “**territorialmente competente**”.
- Al comma 3 sostituire le parole “decisione motivata” con la parola “**decreto**”.

*Motivazione.*

*Si ritengono in questo modo efficacemente garantiti tutti gli aspetti del procedimento di revoca dell'accoglienza in capo al richiedente.*

---

CAPO II

*DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE 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 DELLO STATUS DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE*

Pur evidenziando che la Direttiva Procedure attiene a competenze per le quali i Comuni hanno un ruolo marginale (trattando di temi quali la ricezione della domanda, l'esame della stessa, le modalità delle audizioni, informazioni, garanzie procedurali, tempi, etc.), **ANCI esprime parere favorevole alla novella con le seguenti osservazioni:**

- garantire la professionalizzazione del personale deputato alla valutazione delle singole domande di protezione, prevedendo che sia selezionato sulla base delle competenze ed esperienze in materia di asilo, che sia impiegato con incarico esclusivo e riceva una formazione iniziale periodicamente aggiornata, che sia adottato un codice di condotta per il personale addetto alla valutazione delle domande, nonché per gli interpreti e il personale amministrativo;
- garantire che il personale preposto alla valutazione delle domande di asilo sia in numero sufficiente ad assolvere in tempi congrui i compiti previsti, anche a seconda delle variazioni nel tempo del numero delle richieste;
- valutare la possibilità di ridurre i tempi dell'appello in sede giurisdizionale, in considerazione delle inevitabili ricadute dei tempi procedurali sui tempi dell'accoglienza;
- garantire uniformità di interpretazione dei criteri per il riconoscimento della protezione internazionale, nonché il rispetto delle garanzie procedurali, attraverso meccanismi di monitoraggio delle condizioni di accoglienza e controllo della qualità del sistema;
- rafforzare i livelli di garanzia per i minori non accompagnati prevedendo che i minori non accompagnati siano prontamente individuati e identificati, secondo metodi idonei, anche per quanto attiene alla determinazione della loro età qualora si renda necessario.