

Come cambia la procedura per il riconoscimento della protezione internazionale? E in quali casi può essere disposto il trattenimento dei richiedenti asilo?

L'entrata in vigore del cd Decreto Cutro, con l'approvazione dei relativi emendamenti, comporta significativi peggioramenti in materia di procedure di riconoscimento della protezione internazionale con effetti che temiamo estremamente gravi per la tutela dei diritti di quanti arrivano nel nostro Paese. Viene, infatti, introdotto l'art. 7-bis che reca disposizioni urgenti in materia di procedure relative al riconoscimento della protezione internazionale. Il primo comma si concentra sulle procedure accelerate di frontiera, il secondo sul trattenimento dei richiedenti protezione internazionale.

- *Procedure accelerate di frontiera*

La prima preoccupante previsione riguarda l'ampliamento delle procedure accelerate di esame della domanda di protezione internazionale^[1].

Le disposizioni dell'emendamento definiscono come fattispecie distinta il caso di **domanda di protezione internazionale presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito di un richiedente proveniente da un Paese di origine sicuro**. In tale eventualità o nel caso in cui il richiedente sia stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i relativi controlli alla frontiera, viene previsto che la procedura possa essere svolta direttamente alla frontiera o nelle zone di transito e che la Commissione territoriale decida nel termine di sette giorni dalla ricezione della domanda.

La procedura accelerata in frontiera prevede il dimezzamento dei tempi per presentare ricorso e l'assenza della sospensiva automatica del provvedimento di espulsione collegato al diniego: sarà necessaria una domanda esplicita di sospensione da parte del migrante, che qualora non la faccia, non avrà più titolo di restare in Italia e in accoglienza.

[1] Le procedure accelerate consistono in un esame della domanda di protezione internazionale in tempi più rapidi alla procedura ordinaria e sono disciplinate agli artt. 28-bis e 28-ter del D. Lgs. 25/2008 e si applicano esclusivamente alle domande d'asilo reiterate, quelle manifestatamente infondata e quelle presentate da un richiedente asilo sottoposto ad un procedimento penale per gravi reati.

A tal proposito, va ricordato che con Decreto del 17 marzo 2023 il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale ha aggiornato la lista dei Paesi di origine sicuri (Albania, Algeria, Bosnia-Erzegovina, Capo Verde, **Costa d'Avorio**, **Gambia**, **Georgia**, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, **Nigeria**, Senegal, Serbia e Tunisia).

Temiamo fortemente l'impatto di questa procedura speciale in frontiera, che si potrà applicare non solo a chi proviene da un Paese di origine sicuro, ma anche a tutti coloro che entrano avendo cercato di eludere i controlli nel nostro Paese. Una formulazione che potrebbe potenzialmente essere applicata a chi viene in Italia in maniera spontanea e non attraverso ingressi regolari alla frontiera.

Quello che preoccupa in modo forte è la lettura combinata di questa disposizione con quelle relative all'ampliamento delle misure detentive per richiedenti asilo. I richiedenti incanalati verso le procedure di frontiera accelerate potranno essere trattenuti qualora non abbiano consegnato passaporto o documento equipollente in corso di validità oppure non abbiano prestato idonea garanzia finanziaria. La decisione sull'importo e sulla modalità di tali garanzie vengono disposte da decreto del Ministero dell'interno, Ministeri della giustizia e dell'economia.

Lo scenario peggiore che possiamo immaginare, e che temiamo, è che vengano predisposti centri per la detenzione amministrativa nelle aree di frontiera da cui le persone che arrivano in Italia, avendo cercato di eludere i controlli o da un Paese di origine sicuro, potranno uscire solo al termine della loro procedura di protezione. Procedure che garantendo alle persone arrivate minore tempo, minori garanzie procedurali, un accesso a informazioni e assistenza legale limitata, potranno portare molto spesso a esiti negativi.

- ***Inammissibilità***

Gli emendamenti hanno avuto riguardo anche sulla disciplina dei **casi di inammissibilità della domanda di asilo**, estendendola non solo al caso in cui il richiedente asilo abbia reiterato identica domanda dopo la decisione della Commissione, senza addurre nuovi elementi (come previsto dalla normativa previgente), ma anche nel caso in cui non abbia presentato **nuove prove in merito alle condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine che possano rendere significativamente più probabile il riconoscimento della protezione internazionale**. Si determina così un'inversione dell'onere probatorio a carico del richiedente asilo in contrasto al principio generale che vede un onere della prova ripartito tra Stato e richiedente asilo e una significativa stretta sul controllo dell'ammissibilità della domanda di asilo in caso di reiterazione. È presente, però, un'esimente qualora il richiedente dimostri di essere stato **"non per sua colpa"** impossibilitato a presentare tali elementi e prove nella precedente domanda o nel successivo ricorso.

Preoccupa molto l'introduzione del concetto di colpa. Un concetto non solo di non facile qualificazione e che può lasciare ampia discrezionalità, ma anche pericoloso in riferimento alla ricostruzione della storia personale per cui si chiede protezione fatta dai richiedenti asilo. Una ricostruzione che può essere incompleta sia per una mancanza di conoscenza riguardo gli elementi che qualificano la protezione in Italia (elementi che senza un'informativa e assistenza legale qualificata potrebbero non essere chiari alla persona), ma anche per la difficoltà a raccontare elementi traumatici o ritenuti inaccettabili del proprio vissuto.

- **Sospensiva**

La disposizione prevede che nei casi in cui venga respinta dalla Commissione una seconda domanda reiterata, finché il giudice non decide sull'istanza di sospensione, il provvedimento impugnato non è sospeso quindi la persona non ha diritto all'accoglienza e potenzialmente potrebbe essere espulsa.

Viene introdotta anche una specifica disciplina rubricata **“sospensione della decisione in materia di riconoscimento della protezione internazionale nella procedura di frontiera”**.

Nel caso di trattenimento del richiedente, avverso la decisione della Commissione territoriale si prevede un **termine di ricorso di quattordici giorni** dalla notifica del provvedimento. Si tratta di un termine più breve, meno della metà, rispetto a quello ordinario e prevede un tempo della definizione del ricorso brevissimo.

È specificato, inoltre, che l'istanza di sospensione deve essere proposta insieme al ricorso introduttivo, a pena di inammissibilità.

Dal momento della presentazione dell'istanza e fino alla decisione sull'istanza, il ricorrente non può essere espulso o allontanato dal luogo in cui è trattenuto. Se l'istanza viene accolta, il ricorrente è regolare e gli viene rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo.

- **Trattenimento dei richiedenti asilo**

Il secondo comma dell'art.7-bis interviene sulla **disciplina del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale**, ampliando notevolmente i casi in cui questo può essere disposto. È importante ricordare come in Italia, sinora, il trattenimento dei richiedenti asilo sia sempre stato applicato in forma estremamente residuale. Temiamo fortemente che gli ampliamenti ora introdotti possano cambiare profondamente il volto del sistema d'asilo, andando a introdurre diffuse forme di trattenimento che potranno essere rese possibili sia dall'apertura di nuovi CPR (Centri di permanenza e rimpatrio) che dalla predisposizione di centri di trattenimento ad hoc per le procedure di frontiera (che il Decreto Cutro prevede possano essere attivate in accordo con il Ministero della Giustizia).

Innanzitutto, si prevede che i **richiedenti protezione internazionale possano essere trattenuti nei CPR nei limiti dei posti disponibili**. Tra i casi per cui è possibile trattenere i richiedenti asilo vi è quello per cui è **necessario determinare elementi su cui si basa la domanda di protezione internazionale** e che non potrebbero essere acquisiti senza trattenimento e per cui sussiste il **rischio di fuga**, che deve comunque essere valutato caso per caso.

Il pericolo di fuga viene considerato ai sensi dell'art. 13 comma 4-bis e viene ampliato anche nei **casi di mancato possesso di passaporto o documento equipollente in corso di validità e di avere dichiarato o attestato generalità false**, includendo quindi potenzialmente un numero molto elevato di quanti chiedono protezione nel nostro Paese.

- **Trattenimento e procedura di frontiera**

La novella prevede anche, come anticipato, la specifica del **trattenimento del richiedente asilo durante lo svolgimento della procedura di frontiera**.

Può avvenire qualora la domanda sia stata presentata direttamente alla frontiera o nelle zone di transito da parte di uno straniero dopo essere stato fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli e se proviene da un Paese di origine sicuro, qualora non abbia consegnato passaporto o documento equipollente in corso di validità oppure non abbia prestato idonea garanzia finanziaria. La decisione sull'importo e modalità vengono disposte da decreto del Ministero dell'interno, Ministeri della giustizia e dell'economia.

La persona potrebbe essere trattenuta dal momento della richiesta fino a tutta la procedura in Commissione e, nel caso in cui riceva un diniego e presenti ricorso, fino a che il giudice non concede la sospensiva. Tale trattenimento non può protrarsi oltre il tempo necessario per lo svolgimento della procedura di frontiera e non può essere superiore a quattro settimane.

Vengono anche specificati gli "appositi locali" in cui deve avvenire il trattenimento, ovvero gli *hotspot*, i centri di soccorso e prima accoglienza e in caso di arrivi consistenti e ravvicinati anche nei centri di permanenza per i rimpatri.

- *Trattenimento e Dublino*

Ulteriore previsione riguarda il trattenimento del richiedente asilo sottoposto alla procedura di Dublino che deve essere trasferito in un altro Stato. Viene prevista la possibilità di trattenimento nei CPR qualora sussista un notevole rischio di fuga, cioè quando il richiedente asilo si è sottratto ad un primo tentativo di trasferimento o in presenza di due delle seguenti circostanze:

- mancanza di un documento di viaggio
- mancanza di un indirizzo affidabile,
- inadempimento dell'obbligo di presentarsi alle autorità competenti
- mancanze di risorse finanziarie,
- ricorso sistematico a dichiarazioni o attestazioni false sulle proprie generalità al fine di evitare adozione o esecuzione di espulsione.

È evidente, quindi, che potrebbe esserci un'alta probabilità di trattenimento nei CPR dal momento che i richiedenti asilo ricadono in queste casistiche molto di frequente. Il trattenimento è effettuato fino all'esecuzione del trasferimento, ovvero un periodo non superiore alle sei settimane e che il giudice (su richiesta del questore e se sussistono gravi difficoltà per l'esecuzione) può prorogare per ulteriori trenta giorni fino ad ulteriori sei settimane (quindi in totale 3 mesi).

- *Disposizioni in materia di decisioni sul riconoscimento della protezione internazionale (Art. 7-ter)*

Le nuove modifiche introdotte dagli emendamenti intervengono anche sulla disciplina della procedura dell'esame della domanda di protezione internazionale, prevedendo che la Commissione territoriale – qualora non reputi sussistenti le condizioni per il rilascio della status di rifugiato o le condizioni per trasmettere gli atti al questore per il rilascio di permesso di soggiorno per protezione speciale e per cure mediche - acquisisce dal questore elementi informativi in merito alla sussistenza di cause che impediscano il respingimento alla frontiera e l'espulsione.

Vengono allargate le ipotesi per cui la decisione comporta l'obbligo per il richiedente asilo di lasciare il territorio nazionale ai sensi del D. Lgs. 25/2008. Oltre ai casi previsti dalla normativa vigente[1], le modifiche prevedono tale obbligo anche quando la Commissione rigetta la domanda se in una parte del Paese di origine non si hanno fondati motivi di temere persecuzione e quindi può recarsi o essere ammesso legalmente e senza pericolo (art. 32 co.1 lett. b-ter) e quando la Commissione dichiara l'inammissibilità della domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'immediato allontanamento dal territorio nazionale (art. 29-bis).

Tale decisione viene accompagnata dall'attestazione dell'obbligo di rimpatrio e divieto di reingresso. Preoccupa fortemente l'accostamento tra il provvedimento adottato dalla Commissione territoriale al provvedimento di espulsione.

A tal proposito, occorre rilevare che un simile accostamento viene paventato anche a livello europeo. Il Parlamento europeo, infatti, nell'ambito della riforma del sistema di asilo, segnatamente nella proposta di regolamento sulle procedure di asilo, sta spingendo ad una connessione sempre più stretta tra le decisioni sull'asilo e quelle sul ritorno.

- *Procedura decisoria semplificata dei ricorsi depositati entro il 31 dicembre 2021 ai sensi dell'art. 35-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (Art. 7-quinquies)*

L'introduzione di tale articolo prevede una procedura decisoria semplificata per i ricorsi depositati entro il 31 dicembre 2021 per le controversie in materia di riconoscimento di protezione internazionale. Il difensore può presentare istanza di esame in via principale della domanda di protezione speciale e in via subordinata della domanda di protezione internazionale.

Ciò determina un'inversione del principio generale del modo in cui si esamina la domanda di protezione internazionale, la quale vede prima la possibilità di concedere lo status di rifugiato e qualora non sussistano tali condizioni la protezione speciale.

Vengono, inoltre, stabiliti i requisiti dell'istanza che deve essere motivata e corredata dalla documentazione idonea a dimostrare la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda di protezione speciale. Senza tale documentazione, l'istanza è dichiarata inammissibile con ordinanza non impugnabile.

[1] Respingimento della domanda qualora non sussistano i presupposti per riconoscimento della protezione internazionale o ricorra causa di cessazione o esclusione della stessa (art. 32 co. 1 lett. b); respingimento per manifesta infondatezza (art. 32 co 1 lett. b-bis), il ritiro della domanda da parte del richiedente (art. 23) e inammissibilità della domanda (art. 29)