



Ministero dell'Interno
Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione
Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

Roma, data protocollo

AI SIGG.RI PREFETTI DI
AGRIGENTO ANCONA BARI BERGAMO BOLOGNA BRESCIA
CAMPOBASSO CAGLIARI CASERTA CATANIA CROTONE
FIRENZE FOGGIA FORLI' GENOVA LATINA LECCE LIVORNO
MILANO MONZA-BRIANZA NAPOLI NOVARA PADOVA PALERMO
PERUGIA REGGIO CALABRIA ROMA SALERNO SIRACUSA
TORINO TRAPANI TREVISO TRIESTE UDINE VERONA VICENZA

AI PRESIDENTI DELLE COMMISSIONI E SEZIONI TERRITORIALI PER IL
RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE DI
AGRIGENTO ANCONA BARI BERGAMO BOLOGNA BRESCIA
CAMPOBASSO CAGLIARI CASERTA CATANIA CROTONE
FIRENZE FOGGIA FORLI' GENOVA LATINA LECCE LIVORNO
MILANO MONZA-BRIANZA NAPOLI NOVARA PADOVA PALERMO
PERUGIA REGGIO CALABRIA ROMA SALERNO SIRACUSA
TORINO TRAPANI TREVISO TRIESTE UDINE VERONA VICENZA

E, p.c. AL GABINETTO DEL MINISTRO
= S E D E =

AL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
DIREZIONE CENTRALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA POLIZIA DELLE
FRONTIERE
= S E D E =

AL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE
DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI

= S E D E =

Oggetto: Decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113, recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata", convertito con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n.132.

Di seguito alla circolare a firma del Signor Capo di Gabinetto del Ministro, del 18 dicembre u.s., n. 0083774, si forniscono ulteriori indicazioni sull'applicazione del Decreto Legge

Via S.S. Apostoli n. 16 - Caserma S. Marcello
00187 Roma



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

in oggetto, in tema di riconoscimento della protezione internazionale e della protezione umanitaria, su cui si incentra l'attività delle Commissioni Territoriali per l'espletamento delle procedure di esame del diritto di asilo e la gestione del relativo contenzioso.

Protezione umanitaria

Più in particolare, la richiamata circolare ha evidenziato come in luogo dell'**istituto del rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari siano state introdotte specifiche disposizioni volte a disciplinare ipotesi tipizzate di temporanea tutela dello straniero in presenza di esigenze di carattere umanitario che non ne consentono il rimpatrio.**

E' dunque solo all'interno perimetrale di tali ipotesi che attualmente le forme di tutela complementare trovano applicazione, fatti salvi i casi di riconoscimento della protezione internazionale.

La novella ha investito le **competenze delle Commissioni territoriali** che ora, in conseguenza della modifica dell'art. 32, c.3 del d.lgs. n.25/2008, sono chiamate ad adottare **decisioni soltanto sulla protezione internazionale** - e quindi sullo status di rifugiato e sulla protezione sussidiaria - e non più sui casi di protezione complementare, rimessi al Questore con la sola esclusione di quello in cui, pur non ritenendo sussistenti le ipotesi di status e di sussidiaria, le Commissioni ritengano che si versi nel campo di applicazione del principio del ***non refoulement*** che comporta il divieto di espulsione, salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provveda ad accordare una protezione analoga. In tali circostanze la Commissione trasmette gli atti al **Questore** per il rilascio del relativo permesso di soggiorno che recherà la dicitura "**protezione speciale**", avrà la durata di un anno, sarà rinnovabile consentendo lo svolgimento di un'attività lavorativa senza prevedere, comunque, la possibilità di conversione in permesso per motivi di lavoro.

In sintesi la legge ha introdotto un **doppio regime procedurale** in base al quale per la valutazione della protezione internazionale sono competenti le Commissioni territoriali, mentre per i casi speciali codificati dalla legge (ed espressamente elencati dalla predetta circolare) è competente il Questore.

Protezione internazionale

Particolare attenzione è stata dedicata dal legislatore alla **domanda reiterata** (art. 9), vale a dire alla "domanda ulteriormente proposta dopo che è stata adottata una decisione definitiva su una domanda precedente, anche nel caso in cui il richiedente abbia esplicitamente ritirato la



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

domanda e nel caso in cui la Commissione territoriale abbia respinto la domanda in seguito al suo implicito ritiro” ai sensi dell’art. 23 bis, c. 2 del d.lgs. 28 gennaio 2008, n.25.

In tale contesto è rimasta in vigore l’ipotesi della **c.d. domanda reiterata semplice** recata dall’art. 29, c.1, lett.b, del d.lgs.25/2008, riferita al caso in cui il richiedente abbia presentato identica domanda dopo che sia stata presa una decisione da parte della Commissione stessa, senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione nel suo Paese di origine. In un’ottica di maggiore speditezza la novella normativa ha confermato nei predetti casi una **procedura accelerata** prevedendo una tempistica più stringente della precedente per cui la Questura trasmette “senza ritardo” la documentazione necessaria alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni.

E’ stato, inoltre, previsto che nel caso in cui lo straniero presenti una prima **domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l’allontanamento imminente dal territorio nazionale**, la stessa è considerata **inammissibile** in quanto presentata al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione del provvedimento. Opera, dunque, in tale circostanza, *iure et de iure*, una *presunzione di strumentalità* correlata alla concomitanza di due condizioni riferite l’una alla preesistenza di una decisione definitiva sulla domanda precedente e l’altra alla circostanza che sia iniziata l’esecuzione del provvedimento espulsivo. La sussistenza di tali presupposti **esclude**, pertanto, **l’esame della domanda**.

In tali casi, come concordato con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la Questura competente comunicherà all’interessato l’inammissibilità della domanda sancita *ex lege*.

Al riguardo è stato predisposto a cura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, di concerto con questa Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo uno specifico modulo che, compilato dalla Questura, sarà successivamente trasmesso alla Commissione territoriale competente, ai fini dell’inserimento nel sistema Vestanet.

Viene altresì introdotta dall’articolo in esame una **procedura accelerata** quando il richiedente presenta la **domanda di protezione internazionale direttamente alla frontiera o nelle zone di transito** dopo essere stato fermato per aver eluso o tentato di eludere i controlli. Le zone di frontiera e di transito, presso cui potrà essere svolta la procedura per la valutazione della domanda, saranno individuate con Decreto del Ministro a seguito del quale si procederà alla istituzione di apposite ulteriori sezioni delle Commissioni Territoriali che la legge autorizza fino ad un massimo di cinque. In proposito ulteriori indicazioni saranno fornite dopo l’adozione del provvedimento.

Il riordino operato in tema di riconoscimento della protezione internazionale ha riguardato anche la definizione delle **cause di esclusione** determinandone (attraverso le modifiche introdotte all’art. 12, c.1, lett. c) e all’art. 16, c.1 lett. d-bis) del d.lgs. 251/2007) un ampliamento finalizzato



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

a rafforzare la funzione deterrente attuata dall'ordinamento nei confronti di coloro che costituiscono un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica. Tale modifica, in virtù del meccanismo di rinvio previsto dall'art.13, c.1, lett. a) e dell'art. 18, c.1, lett. a) del d.lgs. 251/2007, si ripercuote anche sui presupposti della revoca dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria.

L'intervento estensivo ha riguardato reati di particolare allarme sociale, in relazione ai quali sia intervenuta una sentenza definitiva di condanna che, oltre a quelli già previsti dall'art. 407, c. 2, lett. a), numeri 2, 6 e 7 bis c.p.p., sono: la violenza o minaccia a pubblico ufficiale, le lesioni personali gravi e gravissime, le pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili, l'organizzazione dell'ingresso illecito degli stranieri in Italia, le lesioni personali gravi o gravissime a pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive e varie fattispecie aggravate del delitto di furto.

Con il disposto **dell'art. 10, c.1, lett. a)** che ha modificato l'art. 32 del d.lgs.25/2008, alla commissione dei reati suddetti, che integrano ipotesi di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica, è stato altresì collegato il **procedimento immediato innanzi alla Commissione Territoriale** che ha luogo in due specifiche ipotesi: 1) sottoposizione del richiedente a **procedimento penale** per uno di detti reati e ricorrenza delle condizioni che ne consentono il **trattenimento** ai sensi dell'art. 6, c.2, lett. a, b e c) del d.lgs. 142/2015; 2) **condanna** del richiedente anche **con sentenza non definitiva** per uno dei suddetti reati.

In tali circostanze il Questore è tenuto a dare "tempestiva comunicazione" alla Commissione Territoriale che deve provvedere "nell'immediatezza" all'audizione del richiedente stesso, adottando contestualmente la propria decisione la cui efficacia esecutiva, in caso di ricorso, non è soggetta a sospensione. Anche a tale riguardo non è stata dettata una particolare scansione temporale delle attività che la Questura e la Commissione debbono porre in essere in quanto la *ratio legis*, che punta alla massima accelerazione delle procedure, richiede *in re ipsa* il massimo livello di tempestività.

A tal fine, pertanto, come convenuto con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, le Commissioni Territoriali individueranno con le Questure i canali preferenziali di comunicazione ritenuti più idonei. Nello specifico, si ritiene ammissibile qualunque strumento tecnico di comunicazione, purché tempestivo, nonché sistemi di avviso telefonico.

In relazione alle esigenze di massima celerità del procedimento in questione, correlate anche all'attivazione delle procedure di allontanamento ex artt. 13, commi 3, 4 e 5 del d.lgs. 286/98, la notifica della data dell'audizione e delle decisioni della Commissione territoriale avverrà, come da intese intercorse con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, preferibilmente attraverso la consegna a mano all'interessato effettuata dalla Questura competente qualora lo



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

straniero risulti immediatamente reperibile. In caso contrario l'irreperibilità sarà comunicata, a cura della Questura, con le medesime modalità, alla competente Commissione per l'attivazione delle ordinarie procedure di notifica.

Un ulteriore strumento per l'accelerazione delle procedure è costituito, in base all'art. 7 bis della legge in esame, dall'**elenco dei Paesi di origine sicuri**, attualmente in corso di predisposizione, che una volta adottato con Decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia, sarà sottoposto a periodico aggiornamento.

Tale ultima disposizione esplica sia **effetti di carattere sostanziale che di carattere procedurale**.

Quanto ai primi, si osserva che l'art. 9, c.2 bis del d.lgs. 25/2008 prevede un **rafforzamento dell'onere della prova** in capo al richiedente; infatti detta norma stabilisce che la decisione di rigetto della Commissione, che configura un'ipotesi di **manifesta infondatezza** ai sensi dell'art. 28 ter, c.1, lett. b) del d.lgs. 25/2008, sia motivata dando atto esclusivamente che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicuro il Paese di origine, in relazione alla sua situazione particolare.

Sotto il profilo procedimentale, la domanda di un richiedente che proviene da uno dei Paesi in questione è oggetto di **esame prioritario** ai sensi dell'art. 28, c.1, lett. c) ter, e contestualmente è oggetto di **procedura accelerata** ai sensi dell'art. 28 bis, c.1 bis del suddetto provvedimento normativo. In tali casi la Questura provvede "senza ritardo" alla trasmissione degli atti alla Commissione territoriale che adotta la decisione entro cinque giorni.

Con la disposizione recata dall'art. 28 ter, c.1, lett. b) del citato d. lgs, è stato altresì disciplinato organicamente l'istituto della manifesta infondatezza ampliando il numero delle fattispecie che qualificano e rafforzano, **ai fini del rigetto**, la mancata ricorrenza dei requisiti necessari per il riconoscimento di uno status di protezione internazionale.

Protezione all'interno del Paese d'origine

Con l'art. 10, c.1, lett. a), è stato introdotto nell'ordinamento nazionale l'istituto della protezione all'interno del Paese d'origine, previsto all'art. 8 della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio (*c.d.* Direttiva qualifiche – rifusione).

La norma prescrive che la domanda di protezione internazionale debba essere rigettata qualora, **in una parte del Paese d'origine** ricorrano le seguenti condizioni: 1) il richiedente non ha fondati motivi di essere perseguitato o non corre il rischio effettivo di subire danni gravi o ha



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

accesso alla protezione contro persecuzioni o danni gravi; 2) può legalmente e senza pericolo recarsi in quell'area ed esservi ammesso; 3) si può ragionevolmente supporre che vi si stabilisca. Preliminarmente, l'esame sull'alternativa di protezione interna richiede l'individuazione dell'area di provenienza del richiedente (intesa come luogo nel quale si concentrano i suoi interessi prevalenti) e dell'area di eventuale ricollocazione.

La prova della ricorrenza delle suddette condizioni integrative della fattispecie richiede un attento esame della situazione individuale e familiare del richiedente, nonché un'approfondita valutazione delle informazioni sul Paese d'origine. In ragione di tale ultimo requisito, si verifica un'inversione dell'onere della prova che, in tal caso è in capo all'autorità decidente.

Diritto transitorio e rinnovi di permessi di soggiorno per protezione umanitaria.

Alle questioni di diritto transitorio, il provvedimento legislativo in esame dedica le norme di cui all'art. 1, c. 8 e 9.

Per il caso delle **prime istanze** il comma 9 prevede che, qualora alla data di entrata in vigore del decreto, sia stata adottata una decisione della Commissione territoriale di sussistenza di gravi motivi umanitari, ma non vi sia stata emissione di permesso di soggiorno, tale ultimo titolo è rilasciato dal Questore con la motivazione "casi speciali".

Per quanto riguarda le **domande presentate prima del 5 ottobre** u. s., ma **non ancora decise** dai Collegi territoriali, si rileva che a questi ultimi spetta unicamente la valutazione dei requisiti per il riconoscimento della protezione internazionale, ovvero della ricorrenza di casistiche di *non refoulement* rimandando alla competenza del Questore il rilascio del permesso di soggiorno per le nuove fattispecie.

Quanto ai procedimenti relativi ad **istanze di rinnovo di permessi di soggiorno per motivi umanitari**, la questione intertemporale è espressamente regolata dall'art. 1, c.8, della citata fonte legislativa, che così recita: "*Fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del d. lgs. 25/2008, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 25/2008, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 19, commi 1 e 1.1, del d. lgs. 286/1998*".

Pertanto, ogni attività valutativa delle Commissioni Territoriali, richiesta dalle Questure nell'ambito di procedimenti di rinnovo dei predetti permessi di soggiorno, non potrà che essere



Ministero dell'Interno

Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione

Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo

rivolta alla valutazione, caso per caso, dei requisiti specificamente indicati dalla norma citata, inerenti l'applicazione del principio di *non refoulement*.

Istituzione di nuove Sezioni delle Commissioni Territoriali

Per quanto infine concerne l'obiettivo della velocizzazione dell'esame delle domande di protezione internazionale pendenti, per il conseguimento del quale l'art 9, c. 2 bis ha previsto la possibilità che dal 1 gennaio 2019, con durata di otto mesi, con Decreto del Ministro, siano temporaneamente istituite fino ad un massimo di dieci ulteriori Sezioni delle Commissioni Territoriali, si rappresenta che il Dipartimento per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie sta dando corso alle procedure per l'immissione in servizio dei 169 funzionari amministrativi. Questi ultimi, risultati idonei al concorso pubblico per l'assunzione di personale altamente qualificato, saranno destinati in via esclusiva alle Commissioni Territoriali. L'assegnazione dei predetti funzionari alle sedi di destinazione è prevista entro il mese di febbraio 2019 in seguito allo svolgimento di un periodo di formazione teorico pratica della durata di quindici giorni che si terrà presso la sede didattica residenziale di Via Veientana. Nel contempo, in considerazione dei carichi di lavoro attualmente gravanti sui Collegi si procederà, in una prima fase, all'apertura di cinque nuove Sezioni presso le Commissioni Territoriali di Milano, Bologna, Firenze, Roma nonché presso la Commissione di Torino, con sede distaccata a Genova.

Pertanto, per consentire alle Commissioni ed alle Sezioni territoriali lo svolgimento delle attività finalizzate a conseguire, nel breve arco temporale previsto, il rapido abbattimento delle pratiche pendenti, le SS.LL sono cortesemente invitate ad avviare, anche sul piano logistico, tutte le necessarie, idonee iniziative.

Nel confidare nella consueta fattiva collaborazione, si fa riserva di fornire ogni necessario chiarimento rispetto ad eventuali esigenze applicative delle nuove disposizioni di legge, nonché ulteriori e più dettagliate notizie concernenti il piano di assegnazione dei funzionari e la relativa tempistica.

Il Presidente

Sandra Sarti