



Disposizioni correttive del decreto legislativo 142/2015, relative alle commissioni per il riconoscimento della protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati Atto del Governo 464

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	464	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, di attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale nonché della direttiva 2013/32/UE recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (464)	
Norma di delega:	articolo 1 della legge 7 ottobre 2014, n. 154	
Numero di articoli:	4	
	Senato	Camera
Date:		
trasmissione	29/9/2017	29/9/2017
annuncio	2/10/2017	2/10/2017
assegnazione	30/09/2017	30/09/2017
termine per l'espressione del parere	9/11/2017	9/11/2017
Commissione competente	I Affari Costituzionali e XIV Politiche dell'Unione Europea (ai sensi ex art.126, co.2)	Affari Costituzionali e XIV Politiche dell'Unione Europea (ai sensi ex art.126, co.2)
Rilievi di altre Commissioni	V Bilancio (ai sensi ex art. 96-ter, co.2)	V Bilancio (ai sensi ex art. 96-ter, co.2)

Contenuto

Lo schema di decreto legislativo in esame, reca **disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, che ha recepito due direttive, rispettivamente, in materia di **protezione internazionale** (la direttiva 2013/32 sulle procedure comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale c.d. direttiva procedure) e la direttiva 2013/33 in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (c.d. direttiva accoglienza).

Il provvedimento è volto, in primo luogo, ad adeguare al massiccio aumento delle domande di asilo la **composizione delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale**, attraverso l'immissione nei loro ranghi dei **250 funzionari amministrativi specializzati**, la cui assunzione è già stata disposta dal D.L. 13/2017, ai quali viene affidata, tra l'altro, la funzione di presenziare al **colloquio personale** con il richiedente asilo e di istruirne la domanda, sottoponendo alla Commissione territoriale la proposta di deliberazione.

Si stabilisce, inoltre, che le commissioni siano **distribuite su tutto il territorio nazionale** e che delle **sezioni distaccate** delle commissioni facciano parte i nuovi funzionari specializzati (anziché i membri supplenti delle medesime commissioni come previsto attualmente).

Modifiche sono apportate anche alla disciplina della **Commissione nazionale per il diritto di asilo**, le cui funzioni vengono integrate con il compito di monitorare la qualità delle procedure e delle attività delle commissioni territoriali e di rendere parere sulle nomine dei membri delle predette commissioni.

[Commissioni territoriali per l'asilo](#)

[Commissione nazionale per il diritto di asilo](#)

Lo schema in esame introduce, inoltre, alcune modifiche alle disposizioni sui **minori stranieri non accompagnati**, al fine di concentrare tutte le fasi procedurali giurisdizionali relative a loro presso uno stesso giudice, individuato nel **tribunale per i minorenni**, e di estendere loro l'applicazione di alcune disposizioni del recente D.L. 13/2017, quali quelle che attribuiscono competenza alle **sezioni specializzate del tribunale** in materia di immigrazione e asilo e quelle che disciplinano i procedimenti giurisdizionali e i procedimenti amministrativi innanzi alle commissioni territoriali e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Minori stranieri non accompagnati

Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (art. 1)

L'**articolo 1** dello schema di decreto legislativo in esame interviene sulle **procedure per il riconoscimento** dello *status* di protezione internazionale, attraverso alcune modifiche puntuali del D.Lgs. 25/2008, già modificato dal Capo II del D.Lgs. 142/2015, con cui è stata data attuazione alla direttiva UE 2013/32.

In particolare, si interviene sulle **commissioni territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale, sulla **Commissione nazionale per il diritto di asilo** e sul **colloquio** del richiedente asilo.

La **lettera a)**, interviene sulle **commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale** attraverso alcune modifiche all'articolo 4 del D.Lgs 25/2008.

Ai sensi dell'art. 3 del D.Lgs. 25/2008, le commissioni territoriali sono le autorità competenti all'esame delle istanze di protezione internazionale, secondo le procedure di cui ai Capi II e III del medesimo D.Lgs. 25/2008.

A seguito dell'aumento delle domande di asilo nel nostro Paese negli ultimi anni, si sono registrati diversi interventi normativi volti al potenziamento delle commissioni territoriali. In primo luogo la legge europea 2013 (L. 97/2013) ha previsto, in caso di massiccio afflusso di richiedenti asilo, la possibilità di istituire fino a 10 sezioni distaccate delle commissioni territoriali composte dai membri supplenti delle medesime commissioni (art. 30). Successivamente, il D.L. 119/2014 (art. 5) ha elevato a trenta il numero massimo delle sezioni composte da membri supplenti, e ha aumentato da 10 a 20 il numero delle commissioni, stabilendo inoltre, che queste siano insediate presso le prefetture, la quali forniscono il necessario supporto organizzativo e logistico.

In primo luogo, oltre ad eliminare alcuni riferimenti normativi superati al comma 1 del citato articolo 4, si stabilisce di assegnare alle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, il **personale altamente qualificato** (pari a 250 unità) di cui è stata autorizzata l'assunzione con l'articolo 12 del D.L. 13/2017. A ciascuna Commissione è assegnato un numero di **funzionari, con compiti istruttori, non inferiore a quattro** (lett. a), n. 1, che modifica l'art. 4, comma 1, del D.Lgs. 25/2008 e introduce il nuovo comma 1-*bis*).

Assegnazione alle commissioni territoriali di funzioni amministrative

Il D.L. 13/2017, recante diverse disposizioni per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, e per il contrasto dell'immigrazione illegale, all'art. 12 ha autorizzato il Ministero dell'interno ad assumere fino a 250 unità di personale a tempo indeterminato per il biennio 2017-2018, al fine di accelerare la fase dei colloqui dei richiedenti asilo e al fine di garantire la continuità e l'efficienza dell'attività degli uffici della Commissione nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni territoriali. La disposizione autorizza l'assunzione, mediante procedure concorsuali, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente ed anche in deroga alle procedure di mobilità previste dagli artt. 30 e 34-bis del D.Lgs. 165/2001. Si tratta di personale "altamente qualificato per l'esercizio di funzioni di carattere specialistico", da ascrivere all'Area III dell'Amministrazione civile dell'interno.

Il **concorso** è stato indetto con il decreto ministeriale 26 aprile 2017 e il relativo bando pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* (4^a Serie Speciale "Concorsi ed Esami") 2 maggio 2017, n. 33. La prova preselettiva si è svolta nei giorni 18, 19 e 20 settembre 2017. Il 13 ottobre 2017 sarà data notizia del calendario e del luogo di svolgimento delle prove scritte.

Il Ministro dell'Interno, intervenendo in audizione presso il comitato Schenghen ha annunciato che entro la fine dell'anno saranno terminate le prove del concorso e che il loro inserimento nelle Commissioni territoriali sarà determinante per accorciare sensibilmente i tempi di risposta di chi chiede asilo, portandolo a non più di sei mesi (10 ottobre 2017).

Come stabilito all'articolo 4, comma 1, fino al completamento delle prove concorsuali per l'assunzione dei funzionari e alla loro nomina a componenti delle commissioni, queste continueranno ad operare nella composizione e con le modalità attualmente vigenti.

Si interviene, inoltre, sui criteri di **distribuzione nel territorio** delle commissioni, il cui

Distribuzione nel territorio

numero complessivo rimane fissato in 20, prevedendo che l'individuazione delle **sedi** e delle **circoscrizioni** di competenza siano effettuate in modo da assicurarne la distribuzione sull'**intero territorio nazionale**. Inoltre, viene introdotto il **parere** obbligatorio della **Commissione nazionale** per il diritto di asilo per l'adozione del decreto del Ministro dell'interno concernente l'individuazione delle predette sedi (n. 2 che modifica l'art. 4, comma 2, del D.Lgs. 25/2008).

delle
Commissioni

Modificata anche la disciplina delle **sezioni** istituite presso le commissioni territoriali (il cui numero massimo complessivo pari a 30 non è variato) sopprimendo la previsione che tali sezioni siano composte dai membri supplenti delle Commissioni (n. 3). Come si legge nella relazione illustrativa, la modifica è conseguenziale all'inserimento dei nuovi funzionari (vedi oltre n. 4).

Le sezioni
presso le
commissioni

Le sedi delle commissioni territoriali, come definite dal decreto istitutivo del 10 novembre 2014, sono le seguenti: Torino, Milano, Brescia, Verona, Gorizia e Bologna (al Nord); Ancona, Firenze e Roma (al Centro); Caserta, Salerno, Bari, Foggia, Lecce, Crotone, Cagliari, Trapani Catania, Siracusa (al Sud e nelle Isole). Attualmente risultano istituite 28 sezioni, presso quasi tutte le commissioni.

L'inserimento dei nuovi funzionari influisce sulla **composizione** delle commissioni territoriali, in cui non saranno più presenti funzionari della polizia di Stato, né rappresentanti degli enti locali, sostituiti dai predetti funzionari amministrativi (n. 4). Secondo quanto riportato nella relazione AIR allegata, la disposizione ha l'obiettivo di potenziare la qualità del sistema e di assicurare professionalità e continuità al lavoro delle commissioni, in quanto i nuovi funzionari sostituiranno i componenti delle commissioni che non svolgono tali funzioni in via esclusiva.

Composizione
delle
commissioni
territoriali

Attualmente, ciascuna commissione è composta da:

- un funzionario della carriera prefettizia (con funzioni di presidente);
- un funzionario della Polizia di Stato;
- un rappresentante degli enti territoriali (nominato dalla Conferenza unificata, o in caso di urgenza dal Ministro dell'interno su indicazione dell'ANCI);
- un rappresentante dell'UNHCR.

Per ciascuno dei membri effettivi, sono nominati uno o più supplenti che oltre a intervenire in caso di assenza di un componente effettivo, possono come si è detto, essere chiamati, in via esclusiva, a far parte delle sezioni eventualmente istituite.

Con le modifiche introdotte, ogni commissione sarà formata da:

- un funzionario della carriera prefettizia (con funzioni di presidente);
- un esperto in materia di protezione internazionale designato dall'UNHCR;
- 4 funzionari amministrativi (possono essere assegnati ulteriori funzionari in rapporto al numero di domande).

A questi si aggiungono due o più membri supplenti del funzionario della carriera prefettizia e del rappresentante UNHCR che, in qualità di membri supplenti non potranno più, come avviene attualmente, fare parte delle sezioni (che dovranno essere composte esclusivamente da membri effettivi). Non è inoltre più presente, oltre al funzionario della Polizia di Stato, il rappresentante degli enti territoriali.

Riguardo al numero dei componenti delle commissioni va in ogni caso considerato che, come si legge nella relazione tecnica, essendo il numero di nuovi funzionari pari a 250, ed essendo il numero massimo complessivo di sedi e sezioni pari a 50, si assicura l'assegnazione di 4 unità di personale per ogni commissione e per ogni sezione (pari a 200 unità), garantendo, inoltre, che alle commissioni o sezioni in cui si registrassero un maggior numero di domande possano essere assegnati uno o più degli altri 50 funzionari.

Al contempo, con un'ulteriore modifica, si prevede che alle **sedute della commissione** partecipino, oltre al presidente e all'esperto designato dall'UNHCR, due dei quattro funzionari amministrativi assegnati alla commissione, secondo criteri fissati dal presidente, il quale stabilisce anche i criteri per l'assegnazione delle istanze ai medesimi funzionari. In ogni caso alla seduta partecipa il funzionario che ha svolto il colloquio personale con il richiedente asilo.

sedute della
commissione

Contestualmente, viene modificato il **quorum per la validità della costituzione** delle commissioni territoriale che attualmente è individuato nella maggioranza calcolata sul

numero complessivo dei componenti la commissione: con la modifica introdotta la commissione si considera validamente costituita in presenza della maggioranza dei componenti secondo la nuova disciplina (quindi il presidente, l'esperto designato dall'UNHCR e due dei funzionari amministrativi con compiti istruttori). Con una ulteriore disposizione si specifica che il *quorum* rimane invariato anche nel caso in cui la Commissione sia integrata con la partecipazione di un funzionario del Ministero degli affari esteri (n. 5).

E' infatti confermata, con alcune modifiche formali, la disposizione che consente, su decisione della Commissione nazionale, l'**integrazione** di una commissione territoriale con un funzionario del **Ministero degli affari esteri**, qualora si renda necessario acquisire informazioni relative al Paese di provenienza del richiedente asilo.

Non sono inoltre oggetto di modifica le previsioni che prevedono che le commissioni territoriali siano composte nel rispetto del principio di equilibrio di genere e che il decreto di nomina sia adottato previa valutazione dell'insussistenza di motivi di incompatibilità derivanti da situazioni di conflitto di interessi, diretto o indiretto, anche potenziale dei componenti della commissione. Resta inoltre fermo che l'incarico ha durata triennale ed è rinnovabile.

Per quanto riguarda le **modalità di nomina** dei componenti delle commissioni territoriali, il testo, confermando la nomina del presidente attraverso l'adozione un decreto del Ministro dell'interno, prevede che sia preventivamente acquisito il parere della Commissione nazionale. L'esperto designato dall'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) e i funzionari amministrativi sono nominati, non più con il medesimo decreto del Ministro dell'interno, bensì con provvedimento del Capo del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno, anche in questo caso previo parere della Commissione nazionale (n. 4).

modalità di nomina

Modificata anche la disposizione che attualmente consente di nominare quale componente delle commissioni territoriali anche personale in collocamento a riposo da non oltre due anni; tale possibilità permane, ma viene limitata alla sola figura del funzionario della carriera prefettizia con funzioni di presidente. Si prevede inoltre che il presidente della commissione sia tenuto inoltre a svolgere l'incarico in via esclusiva.

Viene infine specificato che il gettone per la partecipazione alle sedute della commissione, corrisposto al presidente ed ai componenti effettivi o supplenti, è un gettone **giornaliero** di presenza.

La **lettera b)** integra le **competenze della Commissione nazionale per il diritto di asilo** affidandogli compiti di monitoraggio della qualità delle procedure e delle attività delle commissioni territoriali.

Commissione nazionale per il diritto di asilo

Mentre le commissioni territoriali esaminano le domande di protezione internazionale, la Commissione nazionale per il diritto di asilo ha competenza in materia di revoca e cessazione degli *status* di protezione internazionale già riconosciuti (art. 5, D.lgs. 25/2008). La Commissione nazionale inoltre ha compiti di indirizzo e coordinamento e formazione dei componenti delle commissioni territoriali, nonché di formazione e aggiornamento dei componenti delle commissioni. Essa collabora con altri organismi istituzionali nonché con gli analoghi organismi dei Paesi membri dell'Unione europea e provvede ad aggiornare una banca-dati informatica per il monitoraggio delle richieste di asilo nel nostro Paese.

La Commissione nazionale è composta da cinque membri, è presieduta da un prefetto e ne fanno parte dirigenti della Presidenza del Consiglio, del Ministero gli affari esteri, Ministero dell'interno (Dipartimento libertà civili e immigrazione e Dipartimento di pubblica sicurezza) e un rappresentante dell'UNHCR con funzioni consultive.

La **lettera c)** prevede che il **colloquio** del richiedente protezione internazionale si debba svolgere, di norma, alla presenza del **funzionario amministrativo con compiti istruttori**, figura come si è visto introdotta nella composizione della commissione ad opera dell'articolo in esame.

Colloquio

Il colloquio personale di colui che ha presentato richiesta di asilo costituisce una delle fasi principali del procedimento di esame della domanda da parte della commissione territoriale. L'audizione dell'interessato può essere omessa solamente qualora la commissione ritiene di avere sufficienti motivi per accogliere la domanda oppure in presenza di gravi motivi di salute del richiedente (art. 12, D.lgs. 25/2008).

La disposizione vigente prevede che il colloquio si svolge di norma alla presenza di uno solo dei componenti scelto tra coloro che hanno una specifica formazione e possibilmente

dello stesso sesso del richiedente. Costui sottopone la deliberazione alla commissione che assume la decisione. Su determinazione del Presidente, o su richiesta dell'interessato, preventivamente informato, il colloquio si svolge innanzi alla Commissione.

La disposizione in esame prevede che il colloquio possa anche essere condotto dal Presidente.

Disposizioni in materia di minori non accompagnati (art. 2)

L'**articolo 2** introduce modifiche di disposizioni sui **minori stranieri non accompagnati**: in particolare, in un'ottica di razionalizzazione del sistema, vengono concentrate tutte le fasi procedurali giurisdizionali relative ai minori stranieri non accompagnati presso uno stesso giudice, individuato nel **tribunale per i minorenni**.

In proposito, si ricorda che nel corso dell'attuale legislatura il quadro normativo in materia di minori stranieri è stato arricchito di numerose disposizioni di rango legislativo.

Specifiche disposizioni sull'accoglienza dei minori non accompagnati sono state introdotte dal [D.Lgs. n. 142/2015](#), con cui è stata recepita la [direttiva 2013/33/UE](#) relativa all'accoglienza dei richiedenti asilo (c.d. direttiva accoglienza). Il decreto ridisegna il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, prevedendo disposizioni vertenti in particolare sull'accoglienza delle persone vulnerabili, primi fra tutti i minori non accompagnati (si cfr. art. 18, 19, 19-bis e 21 del [D.Lgs. n. 142/2015](#)).

Tali disposizioni sono state in parte modificate ed implementate dalla successiva [legge n. 47 del 2017](#) che, a completamento del quadro normativo esistente, contiene disposizioni volte a rafforzare le tutele dei minori non accompagnati garantite dall'ordinamento (identificazione e accertamento dell'età; sistema di accoglienza integrato; sistema informativo nazionale e cartella sociale; indagini familiari e rimpatri volontari assistiti; tutori volontari e affido familiare; tutele in materia di istruzione e salute; c.d. prosieguo amministrativo fino ai 21 anni) ed a garantirne uniformità di applicazione sul territorio nazionale.

In primo luogo, lo schema di decreto modifica l'[articolo 19, comma 5, del D.Lgs. n. 142/2015](#), che attualmente richiede all'autorità di pubblica sicurezza di dare **immediata comunicazione della presenza di un minore** straniero non accompagnato:

Competenza sulla tutela del minore straniero

- al **giudice tutelare** per l'apertura della tutela e per la nomina del tutore a norma degli articoli 343 e seguenti del codice civile;
- al Procuratore della Repubblica presso il **Tribunale per i minorenni** e al Tribunale per i minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza predisposte;
- al **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati.

Con la proposta di riformulazione della disposizione, contenuta nell'articolo in esame, si sposta **dal giudice tutelare al tribunale per i minorenni** anche la **competenza ad aprire la tutela e a nominare il tutore (art. 2, comma 1, lett. a)**.

Tale modifica intende evitare, secondo quanto evidenziato nella relazione illustrativa, l'attivazione di un doppio binario giurisdizionale – ossia giudice tutelare e giudice minorile – che può determinare interferenze e sovrapposizioni di fatto tra i distinti procedimenti, nonché un'inutile complicazione amministrativa per l'autorità di pubblica sicurezza (doppia comunicazione) e un aggravio amministrativo per le cancellerie dei tribunali.

Quanto alla scelta di trasferire dal giudice tutelare a quello minorile la competenza sulla tutela del minore non accompagnato, si consideri anche che la recente legge n. 47/2017, per favorire e promuovere gli istituti di assistenza e protezione dei minori in stato di abbandono (tutela e affidamento), assegna agli enti locali il compito di sensibilizzare e formare affidatari per accogliere i minori, in modo da favorire l'affidamento familiare in luogo del ricovero in una struttura di accoglienza; nonché prevede l'istituzione, presso ogni tribunale per i minorenni, di elenchi di tutori volontari disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato (artt. 7 e 11). In particolare, si prevede che i tutori siano selezionati da ciascun tribunale minorile e che siano stipulati protocolli d'intesa tra tribunale e garante regionale per l'infanzia per promuovere e facilitare la nomina dei tutori volontari.

L'unificazione presso il tribunale minorile di tutte le competenze tutelari risponde anche all'esigenza di superare le criticità emerse in sede europea circa l'eccessiva durata dei tempi di apertura delle tutele e la scarsità del numero dei tutori (si veda al riguardo, la procedura di infrazione n. 2014/2171, ancora pendente - v. paragrafo *Procedure di contenzioso*).

La relazione sull'impatto della regolamentazione che accompagna il provvedimento in esame sottolinea in proposito i dati del monitoraggio effettuato dal Ministero della giustizia, che rilevano come i tempi per l'apertura della tutela e la nomina del tutore siano significativamente più brevi

nei distretti di corte d'appello presso i quali, a seguito di intese tra tribunale ordinario e tribunale per i minori, l'apertura della tutela e la nomina del tutore, sia pure in via provvisoria, è stata disposta dal tribunale per i minorenni e non dal tribunale ordinario, notoriamente maggiormente aggravato.

Conseguentemente alla scelta del tribunale dei minorenni quale unico canale giurisdizionale, sono modificati i commi 5 e 6 dell'[articolo 26 del D.Lgs. n. 25/2008](#), che disciplinano la fase istruttoria della domanda di protezione internazionale presentata da un minore non accompagnato, per sostituire il tribunale dei minorenni al giudice tutelare nei pertinenti riferimenti normativi (**art. 2, comma 2, lett. a) e b)**.

In particolare, il vigente art. 26, co. 5 e 6, stabilisce che l'autorità (questura) che riceve la domanda di protezione internazionale da parte di un minore non accompagnato è tenuta a darne immediata comunicazione:

- al tribunale per i minorenni;
- al giudice tutelare, per la nomina del tutore, che deve essere fatta nelle quarantotto ore successive alla comunicazione della questura. Il tutore prende contatto con il minore per informarlo della nomina e con la questura ai fini dell'ulteriore corso del procedimento di esame della domanda;
- al Servizio centrale del sistema di protezione internazionale per l'inserimento del minore in una struttura operanti nel sistema. Nel caso in cui ciò risulti impossibile, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono garantite dal comune dove il minore si trova.

Le novelle introdotte non prevedono norme speciali sulla tutela da parte del tribunale dei minorenni, in quanto **resta fermo il rinvio alle disposizioni contenute negli articoli 343 e seguenti del codice civile** (libro primo- titolo X - Capo I - Della tutela dei minori). Tuttavia, all'[articolo 26, comma 5, del D.Lgs. n. 25/2008](#) si specifica che tali disposizioni si applicano «in quanto compatibili»: tale precisazione appare conseguente al fatto che le citate norme del codice fanno testuale riferimento alla competenza del tribunale ordinario (giudice tutelare).

In proposito, al fine di evitare incertezze interpretative, andrebbe valutata l'opportunità di introdurre analogha specificazione anche nell'articolo 19, comma 5, del D.Lgs. n. 142/2015, in cui si fa menzione della competenza del tribunale per i minorenni ai sensi degli articoli 343 e seguenti del codice civile.

In relazione alla **decorrenza** delle modifiche, si veda l'articolo 4, comma 2 (*Disposizioni transitorie*) dello schema, che dispone che le norme descritte si applicano alle comunicazioni effettuate dopo il trentesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

E' volta alla medesima finalità di razionalizzazione la seconda modifica disposta dall'articolo in esame, rappresentata dalla **individuazione del tribunale per i minorenni** quale autorità **competente ad emettere il provvedimento attributivo dell'età del minore** nei casi di fondatai dubbi sull'età dichiarata dal minore, secondo la procedura disciplinata dall'[articolo 19-bis del D.Lgs. n. 142/2015](#). L'attuale formulazione della disposizione richiamata, infatti, pur disciplinando il procedimento di identificazione, non esplicita l'autorità che emana siffatto provvedimento. La lacuna è colmata con una novella al comma 9 dell'articolo 19-bis (**art. 2, comma 1, lett. b)**.

La relazione illustrativa del provvedimento motiva tale scelta in quanto considerata la soluzione più garantista per il superiore interesse del minore, in ragione della specializzazione dell'autorità giudiziaria minorile.

Sulla materia si ricorda che l'[articolo 5 della legge n. 47/2017](#), inserendo l'[articolo 19-bis, D.Lgs. n. 142/2015](#), ha disciplinato una procedura unica di identificazione del minore, che costituisce il passaggio fondamentale per l'accertamento della minore età, da cui a sua volta dipende la possibilità di applicare le misure di protezione in favore dei minori non accompagnati. Tale procedura prevede: un colloquio del minore con personale qualificato, sotto la direzione dei servizi dell'ente locale; la richiesta di un documento anagrafico in caso di dubbio sull'età ed, eventualmente, di accertamento socio-sanitario disposto dal tribunale per i minorenni, con il consenso del minore e con modalità il meno invasive possibili; la presunzione della minore età nel caso in cui permangono dubbi sull'età anche in seguito all'accertamento. Inoltre la legge ha introdotto un termine massimo di 10 giorni per le operazioni di identificazione, a decorrere dall'inizio della permanenza nelle strutture di prima accoglienza.

Si conferma quanto già stabilito dal comma 9 dell'articolo 19-bis, ossia che il provvedimento di attribuzione dell'età, dopo essere stato notificato allo straniero e all'esercente i poteri tutelari, può essere impugnato in sede di reclamo. Sul punto la novella corregge il rinvio agli articoli 737 ss. del codice di procedura civile, sostituendolo con quello

Competenza
sull'attribuzione
dell'età del
minore straniero

del solo [articolo 739 c.p.c.](#), relativo ai reclami delle parti.

In base all'[art. 739 c.p.c.](#), competente a conoscere del reclamo è il giudice immediatamente superiore: ad esempio, il tribunale in camera di consiglio contro i decreti del giudice tutelare (purché non faccia parte del tribunale in composizione collegiale il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato); la corte d'appello contro i decreti del tribunale.

L'attribuzione esplicita della competenza per l'attribuzione dell'età al tribunale per i minorenni comporta che il reclamo dovrà essere presentato alla Corte d'appello, e sarà deciso dalla Sezione per i minorenni.

In relazione alla **decorrenza** delle modifiche, si v. l'articolo 4, comma 2, dello schema (*Disposizioni transitorie*), il quale dispone che tali norme si applicano in relazione agli esami socio-sanitari disposti dopo l'entrata in vigore del decreto.

In terzo luogo, l'**articolo 2, comma 3**, dello schema di decreto corregge, all'[articolo 11, comma 2, della L. n. 47 del 2017](#), relativo all'istituzione dell'elenco dei tutori volontari per i minori non accompagnati, il riferimento alle disposizioni del [libro primo, titolo IX del codice civile](#) (relative alla responsabilità genitoriale) con quello più appropriato delle disposizioni del libro I, titolo X, concernenti la tutela del minore.

Infine, l'**articolo 2, comma 4**, modifica la disposizione di cui all'[articolo 19-bis del D.L. n. 13 del 2017](#) (c.d. *decreto immigrazione*) che attualmente **esclude l'applicabilità di tutte le disposizioni del decreto-legge** medesimo ai minori stranieri non accompagnati.

Applicabilità delle disposizioni del D.L. 13/2017

Si ricorda in proposito che l'articolo 19-bis è stato introdotto in sede di conversione con l'emendamento 19.0.7 (testo 2), con il parere favorevole dei relatori e del rappresentante del Governo, approvato durante l'esame del provvedimento al Senato. La proposta emendativa è stata motivata in considerazione della normativa speciale e di particolare tutela dettata per i minori stranieri non accompagnati, sia nel D.Lgs. 142/2015 sia nella proposta di legge approvata in via definitiva dalla Camera il 29 marzo 2017 (diventa L. n. 47/2017).

La novella all'articolo 19-bis specifica la portata della clausola di inapplicabilità, stabilendo che per i minori non accompagnati **trovano applicazione esclusivamente** le disposizioni del D.L. 13/2017 che:

- attribuiscono **competenza alle sezioni specializzate** in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE;
- disciplinano **procedimenti giurisdizionali**;
- sono relative ai **procedimenti amministrativi innanzi alle commissioni territoriali** per il riconoscimento della protezione internazionale a alla Commissione nazionale per il diritto di asilo.

Per tutte le altre disposizioni resta ferma l'esclusione per i minori stranieri non accompagnati.

Nella relazione illustrativa si rileva che escludere l'applicabilità delle disposizioni relative ai ricorsi e ai procedimenti in materia di protezione internazionale rappresenta un errore in quanto nel nostro ordinamento non esiste una procedura per il riconoscimento della protezione internazionale riservata ai minori né un procedimento giurisdizionale *ad hoc* per i ricorsi in materia. Ai minori infatti si applicano le norme generali previste dal D.Lgs. n. 25 del 2008, pur con le garanzie specifiche introdotte dalla L. n. 47/2017.

La relazione sottolinea che, paradossalmente, una interpretazione letterale della disposizione vigente dell'art. 19-bis, in particolare escludendo l'applicabilità delle norme sulle neo istituite sezioni specializzate, lascerebbe i minori non accompagnati privi di un procedimento giurisdizionale per la protezione internazionale.

Disposizioni finali e transitorie (artt. 3 e 4)

L'**articolo 3** reca la consueta clausola di neutralità finanziaria riferita allo schema di decreto in esame.

Invarianza finanziaria

L'**articolo 4** interviene in ordine all'efficacia di alcune disposizioni recate dal provvedimento in esame.

Il **comma 1** stabilisce che le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, oggetto di intervento da parte dell'articolo 1, continuano ad operare nella composizione e con le modalità vigenti fino alla nomina dei funzionari specializzati, che dovranno entrare a far parte delle commissioni, per l'assunzione dei quali sono in corso le procedure concorsuali.

Decorrenza composizione commissioni territoriali

Il **comma 2** dispone in merito alla decorrenza delle disposizioni sui minori stranieri non

Decorrenza

accompagnati previste dall'articolo 2 dello schema di decreto.

In particolare, le novità relative all'attribuzione al tribunale dei minorenni della competenza ad aprire la tutela e nominare il tutore del minore (art. 2, comma 1, lett. a) e comma 2) si applicano alle comunicazioni della presenza di minori sul territorio effettuate dall'autorità di pubblica sicurezza dopo il trentesimo giorno dalla data di entrata in vigore del decreto in esame.

Le nuove disposizioni concernenti la competenza del tribunale dei minorenni ad emettere il provvedimento di attribuzione dell'età del minore nei casi dubbi (art. 2, comma 1, lett. b) si applicano in relazione agli esami socio-sanitari disposti dopo l'entrata in vigore del decreto.

Relazioni e pareri allegati

Lo schema di decreto è corredato della relazione illustrativa, della relazione tecnica, dell'analisi tecnico-normativa (ATN) e della relazione relativa all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Conformità con la norma di delega

Lo schema di decreto legislativo in esame reca **disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142** che ha recepito nell'ordinamento nazionale due direttive in materia di protezione internazionale:

- la direttiva 2013/32 sulle procedure comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale (c.d. **direttiva procedure**);
- la direttiva 2013/33 in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (c.d. **direttiva accoglienza**).

La **direttiva 2013/32/UE** reca disposizioni relative alle procedure per il riconoscimento della protezione internazionale (comprendente il riconoscimento dello *status* di rifugiato e quello di protezione sussidiaria): la presentazione della domanda, l'individuazione delle autorità competenti a ricevere ed esaminare le domande, le procedure di esame, le garanzie e gli obblighi dei richiedenti, nonché le procedure di revoca, cessazione e rinuncia della protezione e le modalità di impugnazione delle decisioni.

Si tratta di una direttiva di rifusione che sostituisce, abrogandola, la direttiva 2005/85/CE del 1° dicembre 2005 (la c.d. direttiva 'procedure') recepita con il decreto legislativo 25/2008.

La nuova direttiva 'procedure', che fa parte, come la direttiva 2013/33/UE, del pacchetto di norme comunitarie volte ad attuare il nuovo Sistema europeo di asilo, è finalizzata ad armonizzare le prassi applicative vigenti nei Paesi membri, per le quali si sono riscontrate diverse divergenze.

A tal fine, viene in primo luogo stabilito un termine certo (6 mesi) per la decisione sulla domanda di protezione, derogabile solo in determinate circostanze (per un totale, al massimo, di 21 mesi).

Inoltre, vengono ridefiniti e, in alcuni casi, rafforzati, gli istituti di garanzia che devono essere assicurati ai richiedenti nel corso della procedura, con particolare attenzione alla tutela dei minori e delle altre categorie di persone vulnerabili.

Dal punto di vista terminologico, è da rilevare che viene espunto ogni riferimento all'asilo, definizione talvolta utilizzata come sinonimo di protezione internazionale o di *status* di rifugiato.

Tra le altre modifiche introdotte in particolare si richiamano: la semplificazione delle norme che disciplinano l'accesso alla procedura di asilo e lo svolgimento dei colloqui personali; il miglioramento della qualità del processo decisionale in primo grado aggiungendo accorgimenti pratici che aiutino il richiedente a capire la procedura e predisponendo un'adeguata formazione del personale che esamina le domande; il chiarimento delle norme che regolano la possibilità per il richiedente asilo di reiterare la domanda nell'ipotesi che sia cambiata la sua situazione; il rafforzamento del ruolo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo nelle disposizioni relative alla formazione e all'accesso alla procedura.

La **direttiva 2013/33/UE** disciplina le condizioni materiali di accoglienza, assistenza e reinserimento sociale di coloro che hanno ottenuto la protezione internazionale (riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria o del diritto di asilo) o ne hanno fatto richiesta.

La direttiva sostituisce, abrogandola, la direttiva 2003/9/CE (la cd. direttiva 'accoglienza' del 27 gennaio 2003, recepita dall'ordinamento italiano con il decreto legislativo 140/2005).

La nuova direttiva accoglienza fa parte, come la direttiva 2013/32/UE, del pacchetto di norme comunitarie volte ad attuare il nuovo Sistema europeo di asilo.

In particolare, viene prevista una nuova disciplina sul trattenimento del richiedente protezione, che può essere disposto esclusivamente in presenza di determinate condizioni e con l'assicurazione di adeguate garanzie.

Inoltre, la direttiva ha l'obiettivo di garantire un livello di vita dignitoso, specie con misure nazionali dirette a individuare le particolari esigenze delle persone vulnerabili, come i minori e le vittime di tortura, o con un sostegno materiale di livello adeguato per i richiedenti asilo.

Viene favorita l'indipendenza economica dei richiedenti protezione, prevedendo che gli Stati

membri agevolino l'accesso al mercato del lavoro.

La direttiva accoglienza è stata attuata dagli articoli da 1 a 23 del D.Lgs. 142/2015 che regolamentano *ex novo* la materia, sostituendo la disciplina precedente recata dal D.Lgs. 140/2005 che viene abrogato (art. 24).

La seconda parte del D.Lgs. 142 (artt. 25 e seguenti) ha attuato la direttiva procedure attraverso modifiche puntuali del D.Lgs. 25/2008.

Il decreto legislativo 142 del 2015 è stato adottato in attuazione della delega al Governo recata dalla legge di delegazione europea 2013 (L. 154/2014) ed in articolare dall'art. 1 e dall'allegato B.

Disposizione di delega

Il citato articolo 1 della legge di delegazione richiama a sua volta l'articolo 31 della legge 234/2012 che (al comma 5) autorizza in generale l'adozione di disposizioni **correttive e integrative** dei decreti legislativi di attuazione delle leggi di delegazione europea **entro 24 mesi** dall'entrata in vigore dei medesimi decreti.

Il decreto legislativo 142/2015 è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 settembre 2015 ed è pertanto entrato in vigore il 30 settembre 2015. Il presente schema è stato trasmesso alle Camere per il prescritto parere il 29 settembre 2017, da rendere entro 40 giorni dalla data di trasmissione (L. 234/2012, art. 31, comma 3).

Una disposizione di salvaguardia (la c.d. norma di slittamento) prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

Come accennato, il D.Lgs. 142/2015 si compone di due parti: la prima artt. 1-23 recante norme direttamente applicabili, la seconda, artt. 25 e seguenti recanti novelle al D.Lgs. 25/2008.

Lo schema del D.Lgs., non interviene dunque solamente modificando il D.Lgs. 142/2015 (direttamente o attraverso correzioni di disposizioni del D.Lgs. 25/2008 che erano state modificate dal D.Lgs. 142) ma modifica anche disposizioni che non erano state oggetto di intervento da parte del D.Lgs. 142/2015, tra le quali, alcune recate dal D.L. 17 febbraio 2017, n. 13 (decreto-legge immigrazione) e la L. 47/2017 (disposizioni sui minori stranieri non accompagnati), adottati successivamente al D.lgs. 142.

Pertanto, lo schema di decreto in esame reca sia disposizioni correttive del D.Lgs. 142/2015, sia disposizioni integrative che incidono su altri atti normativi ma che riguardano, in ogni caso, materie oggetto del D.Lgs. 142/2015 (e delle direttive di cui tale provvedimento ha disposto il recepimento).

Riguardo al conferimento al Governo di **deleghe correttive e integrative**, può essere utile ricordare che la Corte costituzionale ([sent. 206/2001](#)), pur ammettendone in generale la compatibilità costituzionale, ha precisato che tale conferimento è volto al fine «di correggere - cioè di modificare in qualche sua parte - o di integrare la disciplina legislativa delegata, ma pur sempre nell'ambito dello stesso oggetto, nell'osservanza dei medesimi criteri e principi direttivi operanti per detta delega "principale", e con le stesse garanzie procedurali (pareri, intese)». La Corte ha sottolineato che tale procedura «si presta ad essere utilizzata soprattutto in occasione di deleghe complesse, il cui esercizio può postulare un periodo di verifica, dopo la prima attuazione, e dunque la possibilità di apportare modifiche di dettaglio al corpo delle norme delegate, sulla base anche dell'esperienza o di rilievi ed esigenze avanzate dopo la loro emanazione, senza la necessità di far ricorso ad un nuovo procedimento legislativo parlamentare, quale si renderebbe necessario se la delega fosse ormai completamente esaurita e il relativo termine scaduto». Tuttavia, «nulla induce a far ritenere che siffatta potestà delegata possa essere esercitata solo per "fatti sopravvenuti": ciò che conta, invece, è che si intervenga solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate, e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega "principale"; e che si rispettino pienamente i medesimi principi e criteri direttivi già imposti per l'esercizio della medesima delega "principale"» ([sent. 206/2001; 153/2014](#)).

Da ricordare, infine, il parere del [Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 6 giugno 2007, n. 1750](#) per il quale «deve ritenersi non solo possibile, ma doveroso, un intervento [attraverso un decreto legislativo correttivo e integrativo] volto a garantire la qualità formale, e in particolare l'eliminazione di illegittimità costituzionali o comunitarie nonché di errori tecnici, illogicità, contraddizioni».

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Lo schema di decreto legislativo in esame riguarda gli organismi e le procedure di esame delle domande di protezione internazionale e le modalità di tutela dei minori stranieri non

accompagnati presenti nel nostro Paese, che rientrano nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" e "immigrazione" ai sensi delle lettere a) e b) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Compatibilità comunitaria

Come già ricordato, lo schema di decreto legislativo in esame reca disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 che ha recepito nell'ordinamento nazionale due direttive in materia di protezione internazionale: la direttiva 2013/32 sulle procedure comuni per il riconoscimento e la revoca della protezione internazionale (c.d. direttiva procedure); la direttiva 2013/33 in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (c.d. direttiva accoglienza).

Procedure di contenzioso

Procedura di infrazione n. 2014/2171 - Protezione dei minori non accompagnati richiedenti asilo.

Con lettera di costituzione in mora del 11 luglio 2014, la Commissione europea addebita all'Italia la violazione di alcune disposizioni contenute nella direttiva "procedure" 2003/95/UE e nella direttiva "accoglienza" 2003/9/CE.

In particolare, la Commissione europea rileva nel sistema di asilo italiano **significativi ritardi per quanto riguarda la nomina del tutore** per i **minori non accompagnati** che intendano fare domanda di protezione internazionale; secondo la Commissione europea, inoltre, i tutori (o gli assistenti sociali ove a questi ultimi ne siano delegati i compiti) risultano **sovraccarichi** della responsabilità di un gran numero di minori non accompagnati in modo tale da non espletare adeguatamente le funzioni previste dalla normativa europea. Tale situazione di fatto secondo la Commissione europea viola, tra l'altro:

- l'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva accoglienza ove si prevede che "il **prevalente interesse del minore** costituisce un **criterio fondamentale** nell'attuazione, da parte degli Stati membri, delle disposizioni della presente direttiva concernenti i minori".
- l'articolo 19, paragrafo 1, che stabilisce, tra l'altro che gli Stati membri **adottano quanto prima misure atte ad assicurare la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati** da parte di un tutore legale oppure, ove necessario, la rappresentanza da parte di un organismo incaricato della cura e del benessere dei minori, oppure qualsiasi altra forma adeguata di rappresentanza.

Senato: Dossier n. 551

Camera: Atti del Governo n. 464

17 ottobre 2017

Camera

Servizio Studi
Dipartimento Istituzioni

st_istituzioni@camera.it - 066760-3855

 CD_istituzioni