



CONSIGLIO DI STATO

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi

Adunanza del 26 gennaio 2004

N. della Sezione: 200/04

OGGETTO:

Presidenza del Consiglio dei Ministri.
Schema di regolamento relativo alle
procedure per il riconoscimento dello
status di rifugiato.

La Sezione

Letta la relazione rimessa con
nota 4/VICEPRES/03 del 14
gennaio 2004, con la quale la
Presidenza del Consiglio dei Mini-
stri chiede il parere del Consiglio

di Stato sullo schema di regolamento in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore estensore Consigliere Filoreto D'Agostino;

PREMESSO:

Riferisce la Presidenza del Consiglio dei Ministri che gli articoli 31 e 32 della legge 30 luglio 2002, n. 189, recante novella alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, hanno modificato in parte l'articolo 1 del decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito con modificazioni con legge 28 febbraio 1990, n. 39, e hanno altresì introdotto gli articoli da 1-*bis* a 1-*septies*, costituenti

disciplina di profonda innovazione delle procedure di accoglienza degli stranieri richiedenti lo *status* di rifugiato, oltre che della trattazione ed esame delle relative istanze di riconoscimento.

Poiché l'articolo 1, comma 2, del su indicato decreto legge n. 416 del 1989 prevede l'adozione di un regolamento governativo, da adottare ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, per il riordino delle procedure per l'esame delle richieste di riconoscimento dello *status* di rifugiato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha predisposto il presente schema, per adeguare le predette procedure, antecedentemente disciplinate con decreto del Presidente della Repubblica 15 maggio 1990, n. 136 (di attuazione della legge 28 febbraio 1990, n. 39).

Nella medesima sede si è ritenuto opportuno disciplinare il trattenimento del richiedente il riconoscimento presso i centri di identificazione (come previsto dal comma 3 dell'articolo 1-bis del decreto legge n. 416 del 1989), l'indicazione delle prefetture-uffici territoriali del Governo dove sono istituite le commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato (giusta quanto disposto dall'articolo 1-quater del medesimo testo legislativo), le modalità di funzionamento sia della Commissione nazionale per il diritto di asilo sia delle commissioni territoriali (secondo le previsioni dell'articolo 1-quinquies, comma 3, del decreto legge n. 416 del 1989).

L'elaborato consta di 21 articoli.

Il primo articolo contiene le definizioni; il secondo disciplina l'istruttoria della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato; il terzo prevede il trattenimento del richiedente asilo presso centri di identificazione; il quarto regola le comunicazioni al richiedente; il quinto prevede l'istituzione di sette centri di identificazione e il successivo articolo si occupa dell'apprestamento di tali centri; il settimo prevede la possibilità di affidare la gestione del centro a una convenzione e l'ottavo ne articola il normale funzionamento; il nono disciplina le modalità di permanenza nel centro; il decimo si occupa dell'erogazione dell'assistenza sanitaria; l'undicesimo reca disposizioni sull'accesso nei centri di identificazione delle associazioni e degli

enti di tutela dei rifugiati e sui servizi che gli stessi possono fornire agli ospiti dei centri; il dodicesimo individua le sette commissioni territoriali e reca norme sia sulla preparazione specifica dei componenti delle commissioni sia sulla possibilità di istituzione anche temporanea di commissioni straordinarie; il tredicesimo contiene precetti sulla convocazione per l'audizione, che è regolata dal successivo articolo 14; il quindicesimo contiene norme sulla decisione della commissione territoriale; il sedicesimo regola il procedimento di riesame di decisione negativa sulla richiesta di riconoscimento; il diciassettesimo disciplina i casi e le modalità di autorizzazione a permanere nel territorio nazionale in pendenza di ricorso giurisdizionale; il diciottesimo prevede le modalità di nomina dei componenti della Commissione nazionale per il diritto di asilo e l'incardinamento dell'organo presso il dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno; il diciannovesimo individua le funzioni della predetta Commissione nazionale; il ventesimo contempla i casi di cessazione e revoca dello *status* di rifugiato e il ventunesimo contiene norma transitoria oltre che fissare la data di entrata in vigore del regolamento.

CONSIDERATO:

La Sezione ritiene di non poter esprimere, allo stato, il parere favorevole sullo schema in esame.

Va, innanzi tutto, acquisito il concerto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, essendo pervenuti in epoca successiva alla trattazione in adunanza, ma prima della redazione del presente parere interlocutorio, i concerti del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministero degli affari esteri e del Ministero dell'interno, tutti favorevoli all'ulteriore corso dell'atto.

Si ritiene, in ogni caso, opportuno che l'Amministrazione riconsideri il testo anche alla stregua delle indicazioni emergenti dagli apporti collaborativi della Conferenza unificata nella seduta del 10 dicembre 2003.

Dal verbale di quella riunione emerge che il rappresentante del Governo ha opposto la carenza di norme primarie idonee a legittimare alcune proposte modificative contenute nel testo elaborato in sede di Conferenza. Se ciò vale per

alcune proposte, per altre non si ravvisano ostacoli di sorta al loro eventuale accoglimento.

Il testo andrebbe, di conseguenza, rimodulato con maggiore attenzione alla posizione dei richiedenti e in migliore adesione alle indicazioni emergenti dalla direttiva del Consiglio europeo 27 gennaio 2003, n. 2003/9.

Per rendere più chiari i contenuti sollecitatori della presente pronuncia interlocutoria si individuano, con elencazione peraltro non esaustiva, alcuni punti che richiedono una adeguata rimediazione:

- a) necessità che presso l'ufficio di frontiera o, quanto meno, nella locale questura vi siano interpreti di lingua comprensibile dallo straniero: in particolare l'arabo, il turco e le lingue slave, tenendo conto della provenienza, negli ultimi anni, dei flussi di richiedenti lo *status* di rifugiato. In questa logica si rappresenta altresì l'opportunità che gli opuscoli da distribuire siano scritti anche nelle predette lingue;
- b) la necessità che del verbale della dichiarazione del richiedente sia rilasciata copia all'istante;
- c) una idonea collocazione dei minori non accompagnati in residenze di verse dai centri di identificazione e dai centri di permanenza temporanea e assistenza, e in aderenza a quanto prevede l'articolo 19 della direttiva 2003/9 CE;
- d) la collocazione in strutture adeguate di richiedenti che presentino specifiche esigenze (disabili, vittime di torture, abusi, violenze, sfruttamento sessuale) o quanto meno previsione di uno speciale trattamento, alla stregua dell'articolo 20 della direttiva appena citata, non rivelandosi sufficiente la disposizione dell'articolo 8, comma 1, dello schema che affida questa primaria forma di tutela della persona umana alle iniziative del direttore del centro;
- e) una più concreta individuazione dei requisiti professionali del direttore del centro di identificazione;
- f) una organizzazione della vita sociale nei centri di identificazione coerente con la dignità della persona. Ciò si impone a maggior ragione tenendo conto della diversa natura degli stessi rispetto ai centri di permanenza e assistenza previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Valgono per i

centri di identificazione, così come disciplinati dallo schema, gli stessi rilievi formulati dalla Corte costituzionale con sentenza 10 aprile 2001, n. 105, secondo la quale: “ Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell’articolo 13 della Costituzione”. Il trattenimento nei centri di identificazione, invero, “è quanto meno da ricondurre alle altre restrizioni della libertà personale, di cui pure si fa menzione nell’articolo 13 della Costituzione”, come si desume dalla previsione di orari di apertura del centro stesso e dal peculiare potere riconosciuto al direttore di condizionare alcune espressioni di libertà degli ospiti nonché dall’improprio potere di autorizzazione alle visite conferito al prefetto della provincia nella quale il centro è istituito;

- g) la doverosità della iscrizione provvisoria del richiedente al servizio sanitario nazionale, come suggerito dalla Conferenza unificata;
- h) le garanzie del richiedente in sede di convocazione presso la Commissione territoriale. Tenuto conto che il procedimento di esame di tale Commissione ha come oggetto il riconoscimento di uno *status* costitutivo di capacità e di diritti, vanno, in ogni caso, assicurate in modo positivo al richiedente le facoltà difensionali connesse con l’audizione e, in questo senso, si rivela opportuna la previsione della eventuale assistenza di una persona di fiducia;
- i) sembra poco coerente con i meccanismi di tutela del richiedente la previsione di uno specifico potere del Presidente della Commissione territoriale di valutare la fondatezza della richiesta di riesame, dovendosi considerare tale istanza come esercizio di un potere di difesa in una specie di ricorso in opposizione e mancando nel testo legislativo una norma autorizzativa di specifici poteri di quel soggetto;
- l) si rappresenta, peraltro, come la Commissione territoriale assuma le prerogative di collegio perfetto sia per la natura delle decisioni in materia di tanta delicatezza sia per la compresenza, in qualità di componenti, di soggetti esponenti di diversi e non collimanti interessi pubblici, con un assetto nel quale il funzionario prefettizio adempie al compito di garanzia e

composizione. Sarebbe, cioè contrario allo spirito della norma di legge (art. 1 *quater* della legge n. 39 del 1990) consentire che un rappresentante di interessi pubblici di tale rilievo possa non partecipare a processi decisionali di grande rilevanza per il destino delle persone. Sembra, peraltro, indispensabile che nel collegio vi sia sempre in sede decisionale un rappresentante dell'ACNUR, per la peculiare posizione che l'Alto commissariato delle Nazioni Unite riveste nella tutela dei rifugiati. Si suggerisce, pertanto, di escludere decisioni che non siano assunte da collegi perfetti in *subiecta materia*;

m) sembra altresì opportuno che le previsioni sulla autorizzazione a permanere sul territorio nazionale in pendenza di ricorso giurisdizionale debbano essere arricchite, come suggerito dalla Conferenza unificata, dalla rappresentazione, relativamente ai motivi personali, dei rischi per l'incolumità e la libertà della persona a seguito di allontanamento dal territorio nazionale e che siano indicate quanto meno regole guida al potere discrezionale del prefetto di autorizzare o meno la permanenza.

Alla stregua di queste considerazioni, la Sezione ritiene di sospendere il parere e di rimettere l'affare all'Amministrazione richiedente per un ulteriore approfondimento.

P.Q.M.

La Sezione sospende la pronuncia del parere, in attesa degli adempimenti di cui in motivazione.

Per estratto dal Verbale
Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)

Visto:
Il Presidente della Sezione
(Pasquale de Lise)