TEMPORANEA (CPT) Turco-Napolitano fu quella istitutiva dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT, poi divenuti CIE e poi CPR), destinati ad ospitare, per un periodo massimo di trenta giorni, gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione o di allontanamento con accompagnamento coatto alla frontiera non immediatamente eseguibili. La portata innovatrice era data dalla previsione - per la prima volta in Italia - di una forma di detenzione a fini amministrativi non collegata alla commissione di fatti di rilevanza penale. È bene, tuttavia, evidenziare in proposito che, in altri ordinamenti nazionali di Paesi dell'Unione europea, la possibilità di detenzione del clandestino a fini di accertamento dell'identità, anche in ambito carcerario e per periodi anche più lunghi, era già ed è tuttora contemplata.

IL DECRETO
LEGISLATIVO 25
LUGLIO 1998, N. 286
(COSIDDETTO TESTO
UNICO
SULL'IMMIGRAZIONE)

In ottemperanza alla delega contenuta nella stessa legge Turco-Napolitano (articolo 47, comma 1), il Governo emanava il **decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286**, contenente il *“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”* e, ex articolo 1, comma 6, dello stesso decreto, il relativo Regolamento di attuazione (**decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394**).

La legge Bossi-Fini del 2002

LEGGE 30 LUGLIO 2002
N. 189 (COSIDDETTA
LEGGE BOSSI-FINI)

Ad appena quattro anni di distanza, le disposizioni del testo unico accusate di non offrire valido baluardo all'immigrazione clandestina ed alla criminalità ad essa collegata, vengono modificate ad opera della **legge 30 luglio 2002, n. 189 (c.d. legge Bossi-Fini)**.

OBBLIGO DELLA
SOTTOPOSIZIONE A
RILIEVI
FOTODATTILOSCOPICI

Viene introdotto l'obbligo della sottoposizione a rilievi fotodattiloscopici per lo straniero che chiede il permesso di soggiorno o il suo rinnovo.

L'espulsione eseguita dal Questore mediante accompagnamento coattivo alla frontiera diviene la principale modalità di espulsione.

L'INOTTEMPERANZA
AD UN ORDINE DI

Il periodo di permanenza presso un CPT viene

ALLONTANAMENTO
DIVIENE REATO

prolungato da trenta a sessanta giorni e l'inottemperanza ad un ordine di allontanamento viene configurata quale reato.

La legge Bossi-Fini introduce, altresì, la possibilità di trattenimento anche del richiedente asilo in appositi centri di identificazione ed, addirittura, ove questi sia già destinatario di provvedimento di espulsione o respingimento, in un CPT.

In attesa della definizione da parte dell'Unione europea di procedure minime comuni per l'esame delle domande di protezione internazionale, la legge n. 189 del 2002, al fine di porre rimedio al problema dell'abuso delle domande di asilo strumentalmente presentate solo al fine di eludere un provvedimento di espulsione, oltre all'appena detto trattenimento del richiedente asilo in CPT, introduce una procedura semplificata e più breve, laddove l'istanza appaia palesemente infondata.

COMMISSIONI
TERRITORIALI PER IL
RICONOSCIMENTO
DELLO STATUS DI
RIFUGIATO

La finalità di accelerazione dei tempi di definizione delle domande di asilo è, inoltre, perseguita attraverso il decentramento della competenza a decidere dalla Commissione Centrale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato istituita dalla legge Martelli (ridenominata Commissione Nazionale per il diritto di asilo ed il cui ambito di competenze viene ridisegnato), alle neo costituite "Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato", istituite presso le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo.

Anche la procedura di esame della domanda, già dettata dal Regolamento di attuazione della legge Martelli (decreto del Presidente della Repubblica n. 136 del 1990), viene modificata con il Regolamento relativo alle procedure per il riconoscimento dello *status* di rifugiato adottato con **decreto del Presidente della Repubblica del 16 settembre 2004, n. 303.**

SERVIZIO DI
PROTEZIONE PER
RICHIEDENTI ASILO E
RIFUGIATI (SPRAR),

Altra importante integrazione apportata alla legge Martelli è quella che prevede l'istituzione del **Servizio di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)** gestito

FONDO NAZIONALE
PER LE POLITICHE ED I
SERVIZI DELL'ASILO E
SERVIZIO CENTRALE
SPRAR

dagli enti locali con la previsione di un contributo finanziario elargito dallo Stato agli enti locali impegnati in tali servizi attraverso apposito fondo, denominato **Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo**, istituito presso il Ministero dell'Interno presso il quale è costituito, altresì, un **Servizio Centrale SPRAR**, affidato all'ANCI, con funzioni di informazione e coordinamento, consulenza, supporto tecnico e monitoraggio.

I regolamenti Dublino II e Dublino III

REGOLAMENTO N. 343
DENOMINATO
DUBLINO II

Nell'ambito della prima fase di attuazione del sistema comune europeo di asilo, viene approvato il 18 febbraio 2003 il **Regolamento n. 343 denominato Dublino II** che sostituisce, rendendola norma comunitaria immediatamente applicabile, la Convenzione di Dublino del 1990 recependone il contenuto in modo sostanzialmente inalterato. Un elemento di novità è rappresentato dalla possibilità di applicazione della clausola di sovranità a prescindere dal consenso dell'interessato.

REGOLAMENTO N. 604
DEL 26 GIUGNO 2013
DENOMINATO
DUBLINO III

Il successivo **Regolamento n. 604 del 26 giugno 2013, denominato Dublino III**, non intacca il nucleo centrale del precedente regolamento e della convenzione di Dublino in ordine ai criteri di determinazione dello Stato membro competente all'esame della domanda di asilo, ma introduce elementi innovativi al fine di rendere le procedure più efficaci e celeri (tempi massimi per la presa in carico dell'interessato e per il trasferimento) e disposizioni a maggiore tutela e garanzia dei richiedenti (obblighi di informazione e colloquio personale obbligatorio con il richiedente, tutela dell'interesse superiore del minore e maggiori possibilità di ricongiungimento familiare, previsione della possibilità di impugnazione avverso la decisione di trasferimento e suo effetto sospensivo unitamente all'assistenza legale gratuita, divieto espresso di trasferimento nel caso di esposizione al rischio di trattamenti disumani o degradanti, limitazione della possibilità e della durata del trattenimento).

TESTO DI RIFORMA DEL
REGOLAMENTO
DUBLINO III

Da ultimo, è stato recentemente approvato presso la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo un testo di riforma del

Regolamento Dublino III⁵ che prevede, in attuazione del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità consacrato dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea come modificato dal Trattato di Lisbona sinora di fatto disatteso, l'attribuzione della competenza all'esame della domanda di asilo non più in base al criterio del primo ingresso, rivelatosi pesantemente penalizzante per i Paesi dell'Unione europea con frontiere esterne (tra cui evidentemente l'Italia), ma secondo una ripartizione tra tutti gli Stati membri per quote stabilite secondo criteri oggettivi. Verrebbe, inoltre, favorito il ricongiungimento familiare attraverso l'adozione di un concetto di famiglia più ampio, nonché attribuita rilevanza anche a "fattori di collegamento", quali precedenti soggiorni, periodi di studio o formazione o la sponsorizzazione da parte di enti accreditati, per cui il richiedente asilo possa vantare una preferenza per un determinato Paese all'interno dell'Unione.

Norme di recepimento delle direttive europee

Nel nostro ordinamento, successivamente alla legge Bossi-Fini, sono state emanate una serie di norme di recepimento delle direttive europee che sono andate a costituire un *corpus* legislativo che si è aggiunto alle norme preesistenti senza che sia mai stata approvata una legge organica che dettasse una disciplina unitaria del diritto di asilo, anche solo raccogliendo e coordinando in un testo unico tutte le disposizioni di legge nel tempo intervenute in materia.

DELEGA APERTA PER
RECEPIRE LA
NORMATIVA EUROPEA
SULLA PROTEZIONE
INTERNAZIONALE

Non a caso, l'articolo 7 della **legge 7 ottobre 2014, n. 154 (Legge di delegazione europea 2013 secondo semestre)**, reca delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni di attuazione della normativa dell'Unione europea in materia di protezione internazionale e di protezione temporanea entro il 20 luglio 2019.

DECRETO LEGISLATIVO
7 APRILE 2003, N. 85:

Con il **decreto legislativo 7 aprile 2003, n. 85**, è stata

⁵ COM(2016) 270 final

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270>

CONCESSIONE DELLA
PROTEZIONE
TEMPORANEA IN CASO
DI AFFLUSSO
MASSICCIO DI
SFOLLATI

data attuazione alla direttiva europea 2001/55/CE del 20 luglio 2001 (*“recante norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi”*). Non si tratta di un'ulteriore forma di protezione internazionale in aggiunta a quella riconosciuta ai rifugiati e a quella sussidiaria, ma di una *«procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso»* (articolo 2, comma 1, lett. a)).

Per «sfollati» debbono intendersi coloro, cittadini di Paesi terzi o apolidi, che fuggono o sono stati evacuati da zone ove vi sono conflitti armati o situazioni di violenza endemica o siano esposti a rischio grave o siano stati vittime di violazioni sistematiche o generalizzate dei diritti umani ed il cui rimpatrio in condizioni sicure e stabili risulta momentaneamente impossibile in dipendenza della situazione nel Paese stesso (articolo 2, comma 1, lett. c)).

Lo strumento della protezione temporanea in esame non è stato finora mai attuato, benché richieste in tal senso siano state formulate dal Governo italiano in occasione dei massicci sbarchi di persone provenienti dalla Tunisia nei primi mesi del 2011.

In occasione di tale emergenza – come già in precedenza in favore degli sfollati provenienti dall'ex Jugoslavia, dall'Albania e dal Kosovo – lo Stato italiano attivò lo strumento previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (*Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali*). Per un più approfondito esame dell'istituto della protezione temporanea si rimanda a quanto esposto nella *Relazione sull'attività svolta* approvata da questa

Commissione il 3 maggio 2016, pagg. 78/79⁶.

DECRETO LEGISLATIVO
30 MAGGIO 2005, N.
140

Con il **decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 140**, successivamente modificato con il **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, è stata data attuazione alle direttive europee nn. 2003/9/CE del 27 gennaio 2003 (*“recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri”*) e 2013/33/UE del 26 giugno 2013 (*“recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale”*). Per una più ampia ricostruzione dell'evoluzione del sistema di accoglienza in Italia si rimanda a quanto di seguito esposto al secondo capitolo.

Lo status di rifugiato, la protezione sussidiaria e la protezione umanitaria

LE DUE FORME DI
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE:

- *STATUS DI RIFUGIATO*
- *PROTEZIONE SUSSIDIARIA*

Presupposti e contenuti delle due forme di protezione internazionale – **status di rifugiato e protezione sussidiaria** – sono stati disciplinati per la prima volta in ambito comunitario dalla direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 (*“recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta”*), cui è stata data attuazione nel nostro ordinamento con il **decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 – c.d. «Decreto qualifiche»** – poi modificata dalla direttiva 2011/95/UE (*“recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o gli aventi titolo a beneficiare dell'asilo, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta”*) recepita con il **decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18**, che ha modificato in parte il predetto decreto qualifiche.

LA DEFINIZIONE DI
«RIFUGIATO»

La definizione di «rifugiato», elaborata già nel diritto internazionale e contenuta all'articolo 1 – A, n. 2 par. 1 della Convenzione di Ginevra sullo *status* dei rifugiati del 1951, è

⁶ Doc. XXII-bis, n. 6:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/o22bis/oo6/INTERO.pdf

stata recepita fedelmente all'articolo 2, comma 1, lett. e) del decreto legislativo n. 251 del 2007, secondo cui è «rifugiato» il *«cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all'articolo 10».*

LA PROTEZIONE
SUSSIDIARIA

La **protezione sussidiaria** nella disciplina comunitaria è prevista con funzione complementare e subordinata rispetto alla protezione internazionale accordata con il riconoscimento dello *status* di rifugiato. La valutazione della ricorrenza dei presupposti per la protezione sussidiaria dovrà, pertanto, necessariamente intervenire successivamente alla negativa delibazione circa la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento della prima forma di protezione internazionale.

Coerentemente, l'articolo 2, comma 1, lett. f) del decreto legislativo n. 251 del 2007 offre la seguente definizione di **«persona ammissibile alla protezione sussidiaria**: cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito dall'articolo 14 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese».

Il successivo articolo 14 del decreto legislativo n. 251 del 2007 precisa che «ai fini del riconoscimento della protezione sussidiaria, **sono considerati danni gravi**: a) la condanna a morte o all'esecuzione della pena di morte; b) la

tortura o altra forma di pena o trattamento inumano o degradante ai danni del richiedente nel suo Paese di origine; c) la minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

A norma dell'articolo 23 del detto decreto legislativo, ai titolari dello *status* di rifugiato ed ai titolari dello *status* di protezione sussidiaria viene rilasciato un permesso di soggiorno di durata quinquennale rinnovabile, che consente l'accesso al lavoro e allo studio ed è convertibile per motivi di lavoro, sussistendone i requisiti.

LA PROTEZIONE
UMANITARIA

Il nostro sistema giuridico d'asilo conosce una terza forma di protezione, di ben più complessa ricostruzione esegetica, quella della protezione umanitaria, istituto che non trova la sua fonte nel diritto internazionale o in quello comunitario, ma è previsto unicamente nell'ordinamento interno all'**articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998**. Trattasi, quindi, di una forma di protezione riconosciuta dall'Italia, avente carattere residuale tale cioè da poter essere accordata solo in difetto dei presupposti per il riconoscimento delle due forme principali di protezione internazionale ed assai meno disciplinata e strutturata rispetto alle altre due, in quanto la norma succitata contiene una previsione di carattere del tutto generale che può abbracciare una ampia gamma di situazioni soggettive meritevoli di tutela.

Massima, di conseguenza, è anche la discrezionalità applicativa, con tutto quel che ne può conseguire in termini di rischio di abuso dell'istituto e di difficoltà di verificabilità e controllo delle decisioni.

L'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che *«il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti*

da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione».

L'articolo 11, comma 1, del **decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394** (*Regolamento recante norme di attuazione del T.U.*), in materia di rilascio del permesso di soggiorno, individua *“oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale”* tra i vari motivi di concessione del permesso per motivi umanitari.

Il citato articolo 19 (*Divieti di espulsione e di respingimento. Disposizioni in materia di categorie vulnerabili*) del testo unico n. 286 del 1998, al comma 1, recita: *«In nessun caso può disporsi l'espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvioato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione».*

L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha ritenuto, pertanto, di individuare i «seri motivi» presupposto per il riconoscimento della protezione umanitaria in ragioni umanitarie o nella lesione o messa in pericolo di diritti e garanzie inviolabili dell'uomo riconosciuti dalla nostra Costituzione e/o da convenzioni internazionali, che non interessino direttamente il richiedente (che altrimenti avrebbe diritto al riconoscimento di una delle altre due protezioni), ma abbiano sul medesimo un'incidenza potenziale ed indiretta, quali il diritto alla vita, il divieto di tortura e di trattamenti disumani o degradanti, il divieto di schiavitù e lavoro forzato, il divieto di tratta di esseri umani a fini di sfruttamento, il diritto alla tutela delle persone vulnerabili (minori, disabili, anziani, genitori singoli con figli minori, donne in stato di gravidanza, vittime di gravi violenze

fisiche, psichiche o sessuali) o, infine, in condizioni psicofisiche dell'interessato che siano tali da non consentirgli o l'allontanamento o la cura nel Paese d'origine, tutela peraltro imposta dal diritto costituzionalmente garantito alla salute.

LE PROCEDURE PER IL
RICONOSCIMENTO DEL
DIRITTO DI ASILO

Le procedure per il riconoscimento del diritto di asilo sono disciplinate dal **decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 – c.d. “Decreto Procedure”** – che ha dato attuazione alla delibera europea n. 2005/85/CE del 1^a dicembre 2005 (*“recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato”*), novellato, poi, dal **decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150**, e, da ultimo, dal **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, che ha dato attuazione alla delibera europea n. 2013/32/UE del 26 giugno 2013 (*“recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”*).

Con **decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21**, è stato emanato il relativo regolamento di attuazione.

DURANTE LA FASE
AMMINISTRATIVA E
L’EVENTUALE
GIUDIZIO DI PRIMO
GRADO IL
RICHIEDENTE ASILO HA
DIRITTO A PERMANERE
NEL TERRITORIO
DELLO STATO IN
REGIME DI
ACCOGLIENZA.

Durante la fase amministrativa e l’eventuale fase giurisdizionale di primo grado, il richiedente asilo ha diritto a permanere nel territorio dello Stato in regime di accoglienza.

La competenza all’esame della domanda di protezione internazionale è affidata alle Commissioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale (già denominate Commissioni Territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato nella legge Bossi-Fini), attualmente in numero di venti con altrettante sezioni.

IL PROCEDIMENTO
AMMINISTRATIVO È
ASSISTITO DA
GARANZIE
PROCEDURALI
ASSIMILABILI A
QUELLE DEL
PROCEDIMENTO
AVANTI
ALL’AUTORITÀ

Il procedimento amministrativo è per così dire “paragiurisdizionalizzato” in quanto assistito da garanzie procedurali diverse ma assimilabili a quelle del procedimento avanti all’autorità giudiziaria, improntato alla più ampia tutela e garanzia dei diritti del richiedente asilo (composizione delle commissioni territoriali formate da rappresentanti dell’amministrazione centrale, degli enti locali e di organismi

GIUDIZIARIA

internazionali, libero accesso alla procedura, possibilità di assistenza legale, audizione personale del richiedente, ampi poteri istruttori dello stesso, verbalizzazione degli atti, obbligo informativo previsto in ogni fase del procedimento amministrativo nei confronti del richiedente asilo nella lingua da lui conosciuta ed obbligatoria assistenza da parte di un interprete, particolari garanzie per i minori ed altre categorie vulnerabili, obbligo di valutazione della situazione individuale del richiedente asilo unitamente alla situazione del Paese d'origine e di decisione scritta, motivata in fatto ed in diritto, con indicazione degli elementi di valutazione e delle fonti di informazione, natura collegiale della decisione).

Avverso il provvedimento amministrativo di diniego della protezione internazionale è consentita l'impugnazione avanti all'autorità giudiziaria (Tribunale in composizione monocratica) con effetto devolutivo prevedendosi la totale cognizione del giudice su tutto l'oggetto del procedimento amministrativo, con piena rivalutazione di ogni aspetto in fatto ed in diritto e con la possibilità di attivazione anche di poteri istruttori ufficiosi.

L'impugnazione ha effetto sospensivo dell'esecutività del provvedimento impugnato.

Il procedimento di primo grado si svolge secondo il rito sommario di cognizione nel termine massimo di sei mesi (così a seguito della modifica introdotta dal decreto legislativo n. 150 del 2011, prima il rito era camerale). Il provvedimento giurisdizionale di rigetto del ricorso può essere appellato avanti alla Corte d'Appello, che decide in composizione collegiale con effetto devolutivo e piena cognizione sull'intero oggetto del giudizio, con possibilità di rinnovazione istruttoria e nel termine massimo di sei mesi. Avverso il provvedimento di rigetto in grado di appello può essere proposto ricorso per cassazione per motivi di legittimità. Anche per questa fase è previsto il termine massimo di sei mesi.

Per una più approfondita disamina delle procedure amministrative e giurisdizionali di esame delle domande di

protezione internazionale e delle loro criticità nel periodo antecedente all'emanazione del decreto di cui qui di seguito, si rimanda all'esposizione contenuta nella *Relazione sull'attività svolta* approvata da questa Commissione il 3 maggio 2016, pagg. 79/101⁷.

Il decreto Minniti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale e le disposizioni sui minori stranieri non accompagnati

DECRETO LEGGE 17
FEBBRAIO 2017 N. 13
(COSIDDETTO
DECRETO MINNITI)

Con **decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13** (*Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale*) convertito con modificazioni dalla **legge 13 aprile 2017, n. 46**, preso atto della crescita esponenziale delle domande di protezione internazionale e del rilevante incremento delle impugnazioni giurisdizionali con conseguente insostenibile aggravio di lavoro delle autorità amministrative e giudiziarie preposte a tali procedimenti nonché delle difficoltà nel rimpatrio dei soggetti non aventi titolo all'asilo, si è inteso dettare norme dirette ad agevolare ed accelerare i procedimenti amministrativi e giurisdizionali in materia e l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione e allontanamento dei cittadini stranieri in posizione di soggiorno irregolare.

ISTITUZIONE DI
SEZIONI
SPECIALIZZATE IN
MATERIA DI
IMMIGRAZIONE,
PROTEZIONE
INTERNAZIONALE E
LIBERA CIRCOLAZIONE
DEI CITTADINI
DELL'UNIONE
EUROPEA

Sul primo fronte, si è intervenuti con l'istituzione di Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea presso ogni tribunale ordinario del capoluogo del distretto di Corte d'appello - per un totale, quindi, di 26 sezioni – con competenza tendenzialmente estesa all'intera materia dell'immigrazione e dell'asilo (ma restano di competenza del Giudice di Pace importanti procedimenti come quelli ex articolo 18 del decreto legislativo n. 150 del 2011 di impugnazione del decreto prefettizio di espulsione e quelli ex articolo 13 comma 5-bis e 14 del decreto legislativo

⁷ Doc. XXII-bis, n. 6:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/006/INTERO.pdf

n. 286 del 1998, concernenti rispettivamente la convalida del provvedimento del Questore di allontanamento dal territorio dello Stato e la convalida del provvedimento del Questore di trattenimento dello straniero in un CIE) ora in composizione monocratica ed ora collegiale (ad es., per le controversie in materia di protezione internazionale). A tali sezioni devono essere assegnati giudici dotati di specifiche competenze e formazione.

Ulteriori previsioni sempre al fine dell'accelerazione dei procedimenti giurisdizionali in materia di protezione internazionale, sono quelle contenute nel nuovo articolo 35 *bis* introdotto nel decreto legislativo n. 25 del 2008, del mutamento del rito da sommario di cognizione a camerale (rito, peraltro, già previsto per tali procedimenti antecedentemente alla novella introdotta con il decreto legislativo n. 150 del 2011), tendenzialmente senza fissazione dell'udienza di comparizione delle parti che eccezionalmente potrà essere celebrata nei casi di cui al comma 11 dell'articolo cit. (disposizione, tuttavia, che lascia ampia discrezionalità al giudice e cui, prevedibilmente, verrà fatto significativo ricorso) e dell'abolizione del grado di appello.

Sempre in funzione acceleratoria del giudizio, il termine per la decisione è ridotto da sei a quattro mesi ed il decreto di rigetto — di cui è prevista la possibilità di sospensiva dell'esecutività per fondati motivi — è ricorribile per Cassazione con previsione di durata massima di sei mesi del giudizio di legittimità.

Al fine di semplificare e rendere più efficienti le procedure avanti alle Commissioni territoriali sono introdotte ulteriori modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008 e segnatamente agli articoli 11, comma 3, in tema di notificazioni ed all'articolo 14, interamente sostituito, per quanto riguarda l'audizione del richiedente asilo che dovrà essere videoregistrata e trascritta in lingua italiana con

l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale. In sede di ricorso giurisdizionale, la videoregistrazione dovrà essere trasmessa unitamente al verbale di trascrizione all'autorità giudiziaria, che se ne dovrà avvalere ai fini istruttori sostanzialmente in sostituzione della comparizione personale del richiedente in udienza che, di norma, non dovrà essere fissata. La Commissione dovrà, inoltre, mettere a disposizione del magistrato tutti gli atti utilizzati per la decisione in sede amministrativa.

La nuova legge ha invero già suscitato un vivace dibattito dottrinale, che verrà meglio illustrato in seguito (*vedi pag. 117*).

CENTRI DI
PERMANENZA PER I
RIMPATRI (CPR)

Per quanto concerne, invece, il contrasto all'immigrazione clandestina, il decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13, ridenomina in centri di permanenza per i rimpatri (CPR) gli ex CIE già CPT prevedendone, altresì, l'ampliamento della rete privilegiando per la dislocazione di nuovi centri le aree extraurbane. Il Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale potrà avervi libero accesso. Con modifica dell'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, si prevede, inoltre, che lo straniero che sia già stato detenuto in carcere per un periodo di 90 giorni, e che, secondo il disposto previgente, poteva esservi trattenuto per un periodo massimo di trenta giorni, possa permanervi, nei casi di particolare complessità delle procedure di identificazione o di organizzazione del rimpatrio, per ulteriori quindici giorni, previa convalida della proroga da parte del giudice di pace. Con integrazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, si estende l'obbligo del mantenimento del trattenimento in CPR anche a colui che, ristrettovi in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di c.d. respingimento differito, abbia strumentalmente presentato una domanda di protezione internazionale al fine di eludere tale provvedimento. Nel tentativo di dare una copertura giuridica al nuovo "approccio *hotspot*" imposto dalla Commissione Europea, il nuovo articolo 10 ter introdotto nel decreto legislativo n. 286 del 1998 prevede che

i punti di crisi siano istituiti presso le strutture di cui alla legge n. 535 del 1995 (c.d. legge Puglia di cui sopra⁸).

Permangono evidentemente tutti i dubbi di costituzionalità per violazione del disposto di cui all'articolo 13 Cost. già sollevati da autorevole dottrina in ordine al trattenimento dei migranti ai fini identificativi presso gli *hotspot*⁹.

Il nuovo articolo 10-ter, al comma 3, prevede, altresì, che il rifiuto reiterato dello straniero a sottoporsi ai rilievi fotodattiloscopici configuri rischio di fuga legittimante il trattenimento presso i CPR per un periodo massimo di trenta giorni, previa convalida del trattenimento da parte del giudice di pace. La medesima disposizione, inoltre si applica anche ai richiedenti asilo per la convalida del cui trattenimento è competente, però, la neo istituita Sezione specializzata presso il tribunale ordinario.

LA LEGGE 7 APRILE
2017, N. 47
(COSIDDETTA LEGGE
ZAMPA-POLLASTRINI)

Da ultimo, con recente **legge 7 aprile 2017, n. 47** (*Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*), si è inteso dettare una disciplina unitaria organica in materia di protezione, rappresentanza, accoglienza ed integrazione del m.s.n.a. introducendo una serie di modifiche alla normativa vigente. Con la nuova legge, in particolare, per la prima volta viene dettata, introducendo nel decreto legislativo n. 142 del 2015 l'articolo 19 bis, una compiuta disciplina delle procedure per l'identificazione e l'eventuale accertamento dell'età del m.s.n.a. Specifiche norme vengono, poi, introdotte per favorire gli istituti dell'affidamento familiare e della tutela (istituzione presso i Tribunale per i Minorenni di appositi albi di tutori volontari per i m.s.n.a. specificamente formati), nonché i ricongiungimenti familiari ed i rimpatri volontari ed assistiti. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali viene istituito il Sistema informativo nazionale dei minori non

⁸ Vedi pag. 15.

⁹ Per una più ampia disamina della tematica si rimanda alla Relazione sul sistema di identificazione e di prima accoglienza nell'ambito dei centri "hotspot", pagg. da 40 a 56. Doc. XXII-bis, n. 8:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/o22bis/oo8/INTERO.pdf.

accompagnati. Si prevede che i minori non accompagnati siano accolti nell'ambito del Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati¹⁰.

DISPOSIZIONI
INTEGRATIVE E
CORRETTIVE DEL
DECRETO LEGISLATIVO
18 AGOSTO 2015, N.
142

Il 18 dicembre 2017, il Consiglio dei ministri ha definitivamente approvato il decreto legislativo correttivo e integrativo del decreto n. 142 del 2015. Il provvedimento prevede, tra l'altro, l'assegnazione alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale delle 250 unità di personale specializzato assunto in base al decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13.

Inoltre, razionalizza il quadro delle disposizioni applicabili in materia di minori stranieri non accompagnati, attribuendo, tra l'altro, al Tribunale per i minorenni, anziché al giudice tutelare, il potere di nominare il tutore del minore non accompagnato.

¹⁰ Per una più completa disamina della nuova legge si fa rinvio alla Relazione sul sistema di protezione ed accoglienza dei minori stranieri non accompagnati approvata da questa Commissione il 26 luglio 2017. Doc. XXII-bis, n. 12:

http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/012/INTERO.pdf