

È iscritta a parlare l'onorevole Amici. Ne ha facoltà.

SESA AMICI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non posso venire incontro alla domanda di depositare agli atti il testo del mio intervento per un motivo molto semplice: non avendo predisposto un testo scritto, tenterò di svolgere un'estrema sintesi, perché ritengo che vada dato atto anche questa sera all'onorevole Soda, nell'illustrare in maniera molto sintetica l'iter attraverso il quale siamo giunti all'esame di questo provvedimento da parte dell'Assemblea, di un lavoro straordinario compiuto all'interno della Commissione, che è anche il frutto di questa capacità dello stesso relatore di individuare un punto di equilibrio tra il principio della responsabilità etica di fronte ad una questione che assume nell'età moderna dinamiche completamente innovative, da un lato, e, dall'altro l'esigenza di tenere conto di uno degli elementi che avevamo evidenziato, quando discutemmo della legge sull'immigrazione, comunemente detta Bossi-Fini, chiedendo con forza, come Democratici di sinistra-L'Ulivo e come centrosinistra, lo stralcio relativo alle norme che riguardavano il diritto d'asilo.

Siamo di fronte, a mio avviso, ad un testo di legge che non soddisfa complessivamente il mio gruppo e che proprio per questo vedrà, nel corso del lavoro emendativo dell'Assemblea, la proposta di introduzione di una serie di elementi che vanno nella direzione non soltanto dei punti già contenuti nella relazione introduttiva dell'onorevole Soda, in particolare con riferimento all'articolo 12, ma anche di quella evidenziata con le osservazioni e le condizioni poste dalla stessa Commissione giustizia, che ci paiono essere in armonia con ciò che viene definito come l'asse portante del provvedimento, sul quale abbiamo ragionato, parlando del contenuto stesso della materia del diritto d'asilo.

Noi abbiamo una lungimirante Costituzione: l'articolo 10 è norma più avanzata di molte altre del diritto internazionale. Tale articolo stabilisce che: « Lo straniero,

al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge ». Si tratta di un principio straordinario che fonda la sua natura sul fatto che quello di chiedere asilo sia un diritto soggettivo pieno, perfetto e che, quindi, supera tutta la cultura giusnaturalistica degli Stati moderni a partire dalla teoria di Locke. Proprio in quel periodo, infatti, veniva avanti l'idea in cui l'individuo di fronte allo Stato è portatore di alcuni diritti inalienabili. Nei secoli XVII e XVIII prevaleva, invece, l'idea di una soluzione etica dello Stato da cui discendeva la visione dell'individuo non portatore di diritti soggettivi.

Siamo di fronte ad un provvedimento molto atteso dalle organizzazioni umanitarie, che abbiamo anche audito in Commissione. Esse si aspettano dal Governo italiano non solo la possibilità concreta che venga alla luce durante questa legislatura una normativa equiparabile a quella degli altri paesi europei, ma anche che tale normativa sia basata sul suddetto articolo 10. Gli elementi dell'accoglienza e della sicurezza devono garantire quel giusto equilibrio cui faceva riferimento il collega Soda.

Per tali motivi, saremo vigili: in Commissione abbiamo avuto la capacità di trovare alcuni punti di equilibrio, ma ci auguriamo una più ampia convergenza durante l'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea. Il tema ci pone di fronte a chi oggi ha problemi enormi in un mondo sempre più dilaniato dalle guerre. Dunque, non si tratta più solo del diritto all'emigrazione, bensì del diritto di chi non va liberamente in un altro paese a cercare lavoro ma è costretto a farlo. Perciò, dobbiamo definire meglio i limiti ed i profili del diritto dell'asilante.

Questi sono gli elementi per cui auspichiamo che durante l'esame del provvedimento — nel quale ci occuperemo anche degli ulteriori punti di crisi e delle problematiche di cui parlava il relatore Soda — sarà possibile dare all'intero mondo dei

rifugiati un'idea dell'Italia in cui vi sia maggiore certezza delle procedure e delle garanzie. Speriamo che quella giornata del rifugiato che vedeva la casa come simbolo di una vera identità possa trovare concretezza e che quella casa non sia solo simbolica, ma il concreto nascere di una situazione in cui l'essere asilante non permetta a nessuno di considerare quel soggetto privo di libertà. Si tratta, infatti, di un cittadino portatore di diritti: all'interno di tali diritti deve esservi un riconoscimento vero della propria funzione e della propria umanità.

Sulla base di questi criteri, ci apprestiamo ad effettuare un esame serio e concreto nel merito del provvedimento, auspicando che da parte del Governo e della maggioranza vi sia una forte attenzione, soprattutto perché l'approvazione di una legge in materia è importante non solo dal punto di vista politico, ma anche perché segna il passaggio di una civiltà in un periodo complesso e noi dobbiamo fare in modo che in quel passaggio di civiltà vi sia non la paura del diverso, bensì un'idea rinnovata del concetto di accoglienza, che rappresenta il secondo elemento della base sulla quale si impernia l'intero provvedimento legislativo.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

***(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 1238 ed abbinata)***

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore ed il rappresentante del Governo rinunciano alla replica.

***(Annunzio di questioni incidentali
— A.C. 1238 ed abbinata)***

PRESIDENTE. Avverto che prima dell'inizio della discussione sulle linee generali sono state presentate la questione pregiudiziale Luciano Dussin e Fontanini

n. 1 e la questione sospensiva Luciano Dussin e Fontanini n. 1, che saranno discusse e votate in altra seduta.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza il seguente disegno di legge, che è assegnato, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, in sede referente, alla V Commissione permanente (Bilancio):

« Conversione in legge del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica » (5137) — *Parere delle Commissioni I, II, III, IV, VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-bis, è altresì assegnato al Comitato per la legislazione.

Annunzio dell'elezione dell'ufficio di presidenza di un gruppo parlamentare.

PRESIDENTE. Comunico che, con lettera pervenuta in data 9 luglio 2004, il presidente del gruppo parlamentare Lega Nord Federazione Padana, ha reso noto che, in data 7 luglio 2004, l'assemblea del gruppo ha eletto il deputato Alessandro Cè presidente del gruppo stesso, riconfermandolo nell'incarico.

Ha inoltre confermato nella carica di vicepresidenti, con l'esercizio dei poteri attribuiti dal regolamento al presidente del

gruppo, in caso di sua assenza o impedimento, come previsto dall'articolo 15, comma 2, del regolamento, i deputati Federico Bricolo, Dario Galli e Guido Giuseppe Rossi. Ha, altresì, confermato il deputato Sergio Rossi, segretario amministrativo del gruppo.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 13 luglio 2004, alle 12:

1. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge:*

CAPUANO; PERROTTA; GIUDICE ed altri; CÈ ed altri: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta su cause e responsabilità di casi di dissesto finanziario di imprese industriali (4568-4589-4640-4651-A).

— *Relatori:* Patria (*per la VI Commissione*) e Gamba (*per la X Commissione*).

2. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi (*Approvato dalla Camera, modificato dal Senato, nuovamente modificato dalla Camera e nuovamente modificato dal Senato*) (1707-D).

— *Relatore:* Bruno.

3. — *Seguito della discussione della proposta di legge:*

SELVA e RAMPONI: Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali (5126-A).

— *Relatori:* Selva (*per la III Commissione*) e Lavagnini (*per la IV Commissione*).

4. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 160, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali (5088-A).

— *Relatori:* Selva (*per la III Commissione*) e Lavagnini (*per la IV Commissione*).

5. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 158, concernente permanenza in carica degli attuali consigli degli ordini professionali e proroga di termini in materia di difesa d'ufficio e procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, nonché di protezione dei dati personali (5087-A).

— *Relatore:* Vitali.

6. — *Seguito della discussione del disegno di legge:*

Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 156, recante interventi urgenti per il ripiano della spesa farmaceutica (5086-A).

— *Relatore:* Minoli Rota.

7. — Seguito della discussione delle mozioni Maura Cossutta ed altri n. 1-00351, Crucianelli ed altri n. 1-00372, Michellini ed altri n. 1-00373, Cima ed altri n. 1-00375 e Realacci ed altri n. 1-00380 sulle iniziative per contribuire al sostegno e allo sviluppo del continente africano.

8. — *Seguito della discussione del testo unificato delle proposte di legge* (previa votazione di una questione pregiudiziale e di una questione sospensiva):

PISAPIA ed altri; TRANTINO ed altri; SODA ed altri; BUFFO ed altri; PISA-

PIA ed altri; PISCITELLO: Disposizioni in materia di protezione umanitaria e di diritto di asilo (1238-1554-1738-3847-3857-3883-A).

— *Relatore*: Soda.

9. — *Seguito della discussione della proposta di inchiesta parlamentare*:

TAORMINA ed altri: Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin (Doc. XXII, n. 19-A).

— *Relatore*: Landi di Chiavenna.

10. — *Seguito della discussione della proposta di legge*:

CARLI ed altri: Proroga del termine previsto per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulle cause dell'occultamento dei fascicoli relativi a crimini nazifascisti (4993).

— *Relatore*: Fanfani.

11. — *Seguito della discussione del disegno di legge*:

Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifica degli articoli 336 e 337 del codice civile in materia di procedimenti davanti al tribunale per i minorenni (4294-A).

— *Relatore*: Lussana.

La seduta termina alle 21,50.

TESTO DELLA RELAZIONE SUL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE N. 5087 RICHIAMATA DAL VICEPRESIDENTE DELLA II COMMISSIONE PIER PAOLO CENTO

Il decreto-legge in esame, recante norme sulla permanenza in carica degli attuali consigli degli ordini professionali e

proroga di termini in materia di difesa d'ufficio e procedimenti civili davanti al tribunale per i minorenni, nonché di protezione dei dati personali, è diretto a prorogare una serie di termini in scadenza e a sanare con urgenza particolari situazioni di precarietà.

Il provvedimento si compone di quattro articoli.

L'articolo 1 proroga la durata degli organi collegiali provinciali, regionali e nazionali di numerosi ordini professionali (dottore agronomo e dottore forestale, architetto, assistente sociale, attuario, biologo, chimico, geologo, ingegnere e psicologo) in attesa dell'entrata in vigore del nuovo regolamento sulle procedure elettorali e disciplinari previsto dall'articolo 4, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 328 del 2001 (e comunque non oltre il 31 dicembre 2004). A tal fine la disposizione posticipa al 31 dicembre 2004 il termine fissato dall'articolo 4 del decreto-legge n. 107 del 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 2002, che aveva prorogato gli organi sopra citati con la medesima motivazione.

In Commissione è stato approvato un emendamento che stabilisce che il regolamento di cui sopra deve essere emanato entro il 31 dicembre 2004 e che, comunque, entro la medesima data devono essere indette, ove il mandato non abbia più lunga durata, le elezioni per il rinnovo dei consigli degli ordini e collegi interessati.

L'articolo 2 del decreto-legge proroga fino al 30 giugno 2005 un termine già fissato al 30 giugno 2004 dal decreto-legge n. 147 del 2003 (e, prima ancora, al 30 giugno 2003 dal decreto-legge n. 126 del 2002 e al 30 giugno 2002 dal decreto-legge n. 150 del 2001), con la conseguenza di disporre che, in via transitoria, ai procedimenti disciplinati dal titolo II, capo II, della legge 4 maggio 1983, n. 184 recante la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché ai procedimenti di cui all'articolo 336 del codice civile, e ai relativi giudizi di opposizione, continuano ad applicarsi le disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 149 del 2001.

La legge n. 149, infatti, nel modificare, tra l'altro, le disposizioni relative alla dichiarazione di adottabilità (articoli 8-18) di cui al titolo II, capo II, della legge n. 184, nonché l'articolo 336 del codice civile, prevede l'obbligo dell'assistenza legale del minore e dei genitori per una serie di procedure e provvedimenti per i quali in precedenza non era necessaria la presenza del difensore.

Tuttavia, poiché la legge n. 60 del 2001 ha disciplinato la difesa di ufficio nei soli procedimenti penali, e poiché la legge n. 149 del 2001 non contiene disposizioni *ad hoc* in ordine alla nomina del difensore di ufficio in favore dei genitori e del minore e neanche prevede una specifica norma transitoria di coordinamento con la citata legge n. 60, le nuove disposizioni della legge n. 149 verrebbero a compromettere il principio di effettività della difesa, poiché le famiglie indigenti difficilmente potrebbero permettersi di pagare la parcella dell'avvocato.

Come rilevato nella relazione illustrativa, in tale situazione, « il principio di effettività della difesa, cui la riforma in materia di procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità ha inteso ispirarsi, incontra forti limiti, ove si tenga conto, da un lato, della necessità di affidare l'incarico a professionisti in possesso di competenze qualificate in considerazione della delicatezza della funzione da assolvere e, dall'altro, della sostanziale inadeguatezza dell'attuale legge sul gratuito patrocinio nei giudizi civili, avuto riguardo alle condizioni di povertà necessarie per l'ammissione ».

L'articolo in commento « congela » dunque, fino al 30 giugno 2005, le disposizioni processuali della legge n. 149 del 2001, in attesa di una compiuta disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili. Si ricorda che il disegno di legge C. 4294 (Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifica degli articoli 336 e 337 del codice civile in materia di procedimenti davanti al tribunale per i minorenni) è iscritto nel calendario dell'Assemblea dal 5 luglio scorso.

L'articolo 3 del decreto-legge contiene alcune proroghe della disciplina transitoria prevista dal testo unico sulla *privacy* (decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 « Codice in materia di protezione dei dati personali »). Le proroghe riguardano:

1) Il termine di adozione delle misure minime di sicurezza (articolo 180 del testo unico). L'articolo 180, comma 1, del testo unico ha previsto l'adozione entro il 30 giugno 2004 delle misure minime di sicurezza da parte dei titolari dei trattamenti di dati personali. La *ratio* della norma è stata quella di permettere in tale periodo l'adeguamento della propria dotazione tecnologica alle nuove prescrizioni sulla sicurezza. Per « misure minime » (articoli 33-35 del testo unico) si intende il complesso delle misure tecnico-organizzative che il titolare del trattamento è obbligato ad adottare per assicurare un livello-base di protezione dei dati personali da lui trattati. Va ricordato che, ai sensi dell'articolo 169 del testo unico, la mancata adozione di tali misure costituisce reato contravvenzionale punito con l'arresto fino a due anni o con l'ammenda da 10 mila a 50 mila euro. Il nuovo termine di adeguamento per l'adozione delle misure minime di sicurezza (stabilito al 30 giugno 2004) – modificando l'articolo 180, comma 1, del testo unico – è differito di sei mesi, risultando così fissato al 31 dicembre 2004 (articolo 3, comma 1, lettera a) del decreto-legge);

2) il più lungo termine di adeguamento contenuto nell'articolo 180, comma 3, del testo unico riguarda l'eventualità (di cui al comma 2) in cui il titolare del trattamento con strumenti elettronici non sia in grado di adottare le nuove misure minime di sicurezza per « obiettive ragioni tecniche ». In tal caso, l'adeguamento era fissato ad un anno dalla vigenza del testo unico, ovvero entro il 1° gennaio 2005; tale differimento presuppone, quindi, il possesso di apparecchiature le cui caratteristiche non consentono di apprestare tali misure entro il termine ordinario del 30 giugno 2004 (ora prorogato dal decreto-legge al 31 dicembre 2005); il titolare, in tal caso, ha l'obbligo di formare e conser-

vare presso di sé un documento a data certa che descriva tali ragioni tecniche nonché di adottare ogni misura di sicurezza che ritenga idonea ad evitare i rischi di distruzione o perdita dei dati, di accesso non autorizzato o di trattamento non consentito o non conforme alle finalità della raccolta. Il provvedimento in esame proroga di tre mesi il termine di adeguamento fissandolo al 31 marzo 2005 (articolo 3, comma 1, lettera *b*);

3) il termine di identificazione dei tipi di dati personali e dei trattamenti consentiti da parte di soggetti pubblici (articolo 181, comma 1, lettera *a*), del testo unico). La citata disposizione prevede, infatti, che in sede di prima applicazione del codice sulla protezione dei dati personali, in caso di trattamenti iniziati prima del 1° gennaio 2004 (ovvero prima dell'entrata in vigore del testo unico), il soggetto pubblico debba identificare entro il 30 settembre 2004 con atto di natura regolamentare (adottato in conformità del parere del Garante) le tipologie di dati detenuti e di trattamenti effettuati per legge in relazione alla finalità di rilevante interesse pubblico perseguito; se il trattamento non è previsto espressamente dalla legge il soggetto pubblico è tenuto comunque alla suddetta identificazione chiedendo al Garante l'individuazione delle attività di rilevante interesse pubblico per le quali è concessa l'autorizzazione al trattamento (articolo 20, commi 2 e 3, del testo unico). Tale disciplina è estesa ai sensi dell'articolo 21, comma 2, del testo unico, al trattamento dei dati giudiziari da parte di soggetti pubblici (sempre prevista con legge). Alla modifica dell'articolo 181, comma 1, lettera *a*) del testo unico da parte del decreto-legge in esame consegue il differimento di quindici mesi del termine sopraindicato, ora fissato quindi al 31 dicembre 2005 [articolo 3, comma 1, lettera *c*]).

L'articolo 4 prevede la consueta disposizione di immediata entrata in vigore del decreto legge.

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE DELLA
RELAZIONE DEL DEPUTATO ANTONIO
SODA SUL TESTO UNIFICATO DELLE
PROPOSTE DI LEGGE NN. 1238-1554-
1738-3847-3857-3883

ANTONIO SODA, *Relatore*. Sappiamo tutti che la casa è il luogo e il simbolo della propria identità, è la premessa per la ricostruzione della dignità di chi ha subito violenza, persecuzione, sradicamento. Il presupposto per ottenere la garanzia della casa nel paese di accoglienza è l'esistenza di un quadro giuridico di certezze sul riconoscimento del diritto d'asilo. L'Italia manca di una legge organica del diritto di asilo.

In ogni paese democratico, la regolazione legislativa statutale del riconoscimento e della tutela dei rifugiati incontra inevitabilmente due dimensioni: l'etica dei rapporti internazionali e dei suoi principi giuridici, contenuti nelle convenzioni elaborate muovendo dai valori della Carta istitutiva delle Nazioni Unite, la funzione di governo della sicurezza alla quale ogni Stato non può rinunciare.

Per l'Italia in particolare il valore della sicurezza si colloca, in un difficile equilibrio come vedremo, all'interno delle direttive costituzionali di garanzia delle libertà democratiche anche per lo straniero.

Sia l'una che l'altra dimensione hanno carattere politico, esprimono cioè un sistema di regole e di principi a valenza di guida generale e perciò tendenzialmente esaustivo della disciplina da adottare. I principi internazionali indirizzano la regolazione verso l'accoglienza senza restrizioni soggettive, senza discriminazioni, senza limitazioni dei diritti, secondo il principio di solidarietà internazionale, fatte salve le ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico (articolo 32 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati).

Il governo della sicurezza tende ad introdurre restrizioni e limitazioni soprattutto nella determinazione dei soggetti le-

gittimati a rivendicare lo stato di rifugiato, nelle procedure del suo riconoscimento, infine nella tutela giurisdizionale avverso il provvedimento, *ab origine* di natura politico-amministrativa, di inammissibilità o di rigetto della domanda di asilo.

Le due dimensioni dunque possono entrare in conflitto fra loro e, se assolute, possono negarsi a vicenda.

La dimensione internazionale non tollera restrizioni alla libertà del richiedente asilo e impone la giustiziabilità del diritto vantato.

Il governo della sicurezza, assumendo il pericolo di una possibile diffusa strumentalizzazione della domanda di asilo da parte di ordinari migranti, ed anzi paventando la trasformazione del procedimento di asilo in un percorso privilegiato e non controllato di immigrazione clandestina, accentua, nella disciplina del procedimento di asilo, secondo un principio di prudenza, gli aspetti della prevenzione, con il risultato di restringere fino all'annullamento l'obbligo internazionale e costituzionale di tutela dei richiedenti asilo.

Con queste due dimensioni ha dovuto fare i conti anche il dibattito sinora svolto in Commissione affari costituzionali e inevitabilmente il progetto approvato.

La proposta all'esame dell'aula esprime il tentativo di trovare un punto di equilibrio fra le due dimensioni. Il progetto di legge vuole, da una parte, rispettare la convenzione internazionale di Ginevra e gli articoli 10, comma 3, 13 e 24 della nostra Costituzione, che, rispettivamente, qualificano l'asilo, come diritto, sanciscono per tutti, e quindi anche per lo straniero, l'inviolabilità della libertà personale e, per tutti prevedono la tutela giurisdizionale dei diritti.

Dall'altra, nella predisposizione di istituti (i centri di identificazione e i centri di accoglienza) di controllo dei richiedenti l'asilo e nella previsione delle fattispecie tipiche di rigetto della domanda, vuole rispondere alle esigenze di sicurezza collettiva, impedendo anche l'utilizzazione strumentale e distorta del diritto d'asilo.

Queste brevi note sono dirette a rappresentare le scelte compiute per realiz-

zare, nel disegno complessivo di una legge organica sull'asilo, l'equilibrio fra le due dimensioni.

Il mio personale giudizio non è completamente di soddisfazione: il testo presenta tuttora insufficienze e contraddizioni sul versante delle garanzie che mi auguro possano essere colmate e risolte nel corso dei lavori dell'Assemblea.

Sotto questo profilo auspico che la maggioranza di Governo, dalla quale sono stati presentati emendamenti che inaspriscono, fino allo stravolgimento dell'impianto della proposta, il versante della sicurezza operi un compiuto ripensamento.

L'analisi che compio è condotta rispetto ai nodi critici della proposta: la definizione degli aventi diritto all'asilo, la condizione del richiedente asilo nel corso del procedimento di esame della domanda, le garanzie nel corso del procedimento, la tutela giurisdizionale avverso il provvedimento amministrativo di rigetto.

Per quanto riguarda gli aventi diritto, nella proposta, in attuazione dell'articolo 10 della Costituzione i soggetti aventi diritto all'asilo non sono soltanto coloro che hanno i requisiti per essere considerati rifugiati secondo le convenzioni internazionali ma anche tutti coloro ai quali sia impedito nel proprio paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche.

Sul tema una parte della maggioranza ripropone la soppressione del riconoscimento del diritto di asilo a coloro i quali sia impedito l'esercizio effettivo delle libertà, paventando un riconoscimento di massa del diritto di asilo a tutti coloro che provengono da Stati totalitari, tirannici, nei quali cioè i diritti umani sono violati e le libertà politiche conculcate.

Abbiamo risposto che questo pericolo non sussiste poiché il diritto di asilo, configurato nella proposta con il richiamo espresso e testuale alla lettera della nostra Costituzione, non è correlato automaticamente alla natura delle istituzioni e al regime politico del paese di provenienza bensì alla personale condizione di perseguitato ovvero all'effettivo e dunque immediato, diretto e personale impedimento

alla condotta posta in essere dal soggetto che ha rivendicato nei fatti nello Stato totalitario il diritto ad esercitare le libertà democratiche.

E già oggi, in virtù della diretta applicazione dell'articolo 10 della Costituzione, così come interpretati dalla giurisprudenza di legittimità, a questi soggetti non può essere rifiutato il diritto di asilo. La proposta soppressiva priverebbe dunque la legge del suo carattere di attuazione dell'articolo 10 della Costituzione e ove interpretata come esclusione di questi soggetti dal diritto di asilo confliggerebbe palesemente con la Carta costituzionale.

La proposta inoltre privilegia, estendendola, la tutela, propria degli aventi diritto all'asilo, al coniuge, al convivente e ai figli minori rispetto alla tutela del ricongiungimento familiare, che impone un'apposita procedura. La scelta è compiuta considerando che la persecuzione o l'impedimento all'effettivo esercizio delle libertà democratiche sono, secondo l'esperienza comune, attuate anche investendo, nelle più insidiose forme intimidatorie, la vita e la libertà propria del coniuge e dei figli minori e dunque per attuare una immediata e diretta tutela anche di questi.

Quanto alla condizione del richiedente asilo nel corso della procedura, si ritiene che nella proposta sia stato raggiunto l'equilibrio fra inviolabilità della libertà personale e garanzia di sicurezza, affermando sul piano generale il principio della libertà personale del richiedente asilo nel senso che la semplice proposizione della domanda non comporta restrizioni della sua libertà e prevedendo due distinte ipotesi di trattenimento, l'una facoltativa nei centri di identificazione (per i richiedenti asilo privi di documentazione di identità o in possesso di documenti falsi o carenti nella prospettazione delle cause di persecuzione), l'altra obbligatoria nei centri di accoglienza (per i richiedenti asilo che hanno volontariamente eluso i controlli di frontiera o che siano già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento).

Per l'uno e per l'altro trattenimento è principio generale l'obbligo di convalida

del provvedimento ad opera dell'autorità giudiziaria, in conformità all'articolo 13 della Costituzione e al consolidato orientamento della Corte costituzionale.

In tal senso (ma anche definendo compiutamente i centri di identificazione come centri di soggiorno con obbligo di presenza in determinate fasce orari e notturne per il controllo di polizia) va integrato il testo approvato dalla Commissione prevedendo espressamente anche per il trattenimento nei centri di identificazione la convalida dell'autorità giudiziaria.

In ordine alle garanzie del procedimento amministrativo, sul terreno della procedura è prevista una molteplicità delle Commissioni territoriali (rispetto alla scelta di una unica commissione centrale), la loro composizione che vede la partecipazione di un rappresentante regionale e di un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, l'assistenza prevista per la presentazione della domanda, il diritto all'audizione e alla difesa, infine la definizione di tempi brevi definiti per legge nell'esame della domanda e nella sua decisione, diciotto giorni complessivi per la procedura semplificata che si applica ai richiedenti asilo in stato di trattenimento nei centri di identificazione e nei centri di permanenza e accoglienza, trentatré giorni complessivi, esclusi i tempi per la definizione della competenza ai sensi della Convenzione di Dublino, per i richiedenti asilo in stato di completa libertà, rappresentano un equo contemperamento fra esigenze di sicurezza, garanzia di autonomia e imparzialità dell'autorità preposta all'esame della domanda, instaurazione piena del contraddittorio ed effettivo esercizio del diritto di difesa.

Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale, sul terreno delle garanzie costituzionali e degli obblighi internazionali, la previsione del controllo giurisdizionale dei provvedimenti amministrativi di trattenimento e l'effetto sospensivo del provvedimento di espulsione a seguito della decisione di rigetto della domanda di asilo

da parte dell'autorità amministrativa rappresentano gli istituti che vogliono conciliare sicurezza e tutela.

Ho segnalato nella relazione per l'Assemblea che nell'articolo 12, lettera *a*), il provvedimento di rigetto della commissione riguardante il richiedente asilo trattenuto nel centro di accoglienza non può essere eseguito con l'espulsione se non vi è convalida del tribunale.

Lo stesso principio non è formalmente espresso per i trattenuti nei centri di identificazione.

Nel corso dell'esame del provvedimento in Assemblea sarà necessario intervenire sul testo dell'articolo 12 con una proposta emendativa volta a sopprimere il comma 2.

Dal combinato disposto delle disposizioni relative ai provvedimenti di rigetto della domanda e ai suoi effetti ai fini dell'espulsione dello straniero si evince il principio generale che non può essere data esecuzione ad alcun allontanamento dal territorio dello Stato del richiedente asilo per effetto della semplice pronuncia amministrativa di rigetto della commissione territoriale, atteso che un tale provvedimento, naturalmente con riferimento al richiedente asilo che non abbia fatto acquisizione alla decisione, può trovare esecuzione soltanto a seguito di una pronuncia dell'autorità giudiziaria che investe sia la legittimità che il merito della decisione di rigetto.

Solo infatti attraverso l'accertamento giudiziale della inesistenza delle condizioni di fatto e di diritto per l'accoglimento della domanda la posizione del richiedente asilo assurge alla qualità di diritto costituzionalmente protetto; in caso contrario (l'espulsione a seguito di provvedimento amministrativo) degrada il diritto a mera aspettativa neppure a semplice interesse legittimo (pur giustiziabile a sensi dell'articolo 24 della Costituzione): il che è del tutto in conflitto con l'articolo 10 della Costituzione.

Va dunque coordinato con questo principio il testo dell'articolo 12 (che vuole

essere come esprime la rubrica dell'articolo la convalida del provvedimento di allontanamento) e in particolare va riscritto il comma *b*) in maniera più chiara e semplice a garanzia appunto dell'intervento dell'autorità giudiziaria prima dell'allontanamento.

Voglio però fare una osservazione di carattere più generale.

Il sistema della tutela giurisdizionale previsto nel testo configura un doppio binario: per i provvedimenti amministrativi di rigetto dei trattenuti nei centri di identificazione e di accoglienza (procedura semplificata) è prevista la convalida di legittimità e di merito dell'autorità giudiziaria e il ricorso in Cassazione senza efficacia sospensiva. In sostanza non è garantito il doppio grado di giudizio: vi è un sommario giudizio di merito e un giudizio di legittimità (articolo 12).

Per i provvedimenti di rigetto dei richiedenti non trattenuti (procedura ordinaria) è previsto un giudizio di merito di primo grado con efficacia sospensiva del provvedimento di allontanamento o espulsione), un secondo giudizio di merito di secondo grado in corte di appello con possibilità per il presidente della corte di sospendere l'esecuzione del provvedimento di espulsione e della stessa efficacia esecutiva della sentenza di primo grado. Segue secondo i principi generali processuali la possibilità di ricorso in Cassazione.

Penso che con quest'ultimo sistema la tutela giurisdizionale del diritto (che è costituzionalmente protetto) è garantita.

Mi sembra del tutto insufficiente la tutela giurisdizionale per i richiedenti asilo trattenuti (procedura semplificata) e quindi ritengo o che si debbano unificare i due sistemi sopprimendo l'articolo 12 e altresì sopprimendo l'inciso « fatto salvo quanto stabilito nell'articolo 12 » di cui al comma 1 dell'articolo 14, oppure inserendo nell'articolo 12 (integralmente da riscrivere) il diritto all'impugnazione in appello del provvedimento di convalida del rigetto e dell'allontanamento, con la espressa previsione anche in questa ipotesi

della facoltà del presidente della corte d'appello di sospendere l'esecutività del provvedimento di allontanamento pur convalidato.

Solo in questo modo infatti è garantito il doppio grado di giudizio.

Sulla questione del richiedente asilo proveniente dal uno Stato considerato sicuro (articolo 11, comma 2, lettera *b*)), il principio di non automaticità del rigetto della domanda di asilo è garantito dalla previsione dell'obbligo per la commissione di valutare la sussistenza di elementi che possano comunque comportare il riconoscimento del diritto.

Ad avviso del relatore il principio di non automaticità va meglio esplicitato nel testo e va esteso anche ai richiedenti asilo provenienti da un paese diverso da quello di appartenenza che abbia comunque aderito alla Convenzione di Ginevra (ipotesi di cui alla lettera *b*), comma 2, dell'articolo 11).

Sulla questione del diritto al lavoro del richiedente asilo rilevo che per il richiedente asilo non trattenuto (procedura ordinaria) è previsto all'articolo 8, comma 2, che il questore rilasci un permesso di soggiorno: occorre a mio avviso chiarire che tale permesso è valido anche al fine di stipulare contratti di lavoro; per il richiedente asilo trattenuto (procedura semplificata) è previsto all'articolo 9, comma 2, il rilascio di un permesso di soggiorno (da valere anche ai fini della stipulazione di un contratto di lavoro) fino al termine della procedura ordinaria: occorre chiarire il senso di questa indicazione, ovvero se la procedura semplificata non conclusa in termini si trasforma in procedura ordinaria; vi è una norma di chiusura (articolo 11, comma 8) per la quale se la decisione della commissione non interviene entro sei mesi (da ridurre secondo un emendamento di Lega Nord Federazione Padana e Rifondazione comunista a tre) il richiedente asilo acquista il diritto di svolgere regolare attività lavorativa fino alla conclusione della procedura di riconoscimento.

TESTO DEGLI INTERVENTI DEI DEPUTATI GIUSEPPE MOLINARI, ELETTRA DEIANA E GUSTAVO SELVA IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE NN. 1238-1554-1738-3847-3857-3883

GIUSEPPE MOLINARI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, finalmente i profughi della nave *Cap Anamur* potranno avere tutte le cure che un essere umano merita. Ma non si può dimenticare che è una soluzione tardiva, che ha trascinato il nostro Paese in una vicenda scandalosa. Il nostro paese, ignorando per due settimane i profughi sudanesi, ha misconosciuto il diritto internazionale sull'asilo e sui diritti umani. Chiediamo perciò che ai 37 sudanesi venga riconosciuto al più presto lo *status* di rifugiati e chiediamo al Parlamento di ripensare la legge sull'asilo, oggi all'esame dell'Assemblea.

Il diritto di asilo è un diritto umano fondamentale, riconosciuto dalle convenzioni internazionali e dalla Costituzione italiana. In Italia — unico tra i paesi dell'Unione europea — tale diritto non ha mai trovato attuazione in una legge organica.

La scorsa legislatura fu approvato un testo ma l'indizione dei comizi elettorali non permise al Senato di approvare definitivamente la legge. Questa lacuna legislativa rischia ogni giorno di mettere a repentaglio la sicurezza di chi arriva per cercare protezione.

Il gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo è quindi favorevole alla rapida approvazione della proposta di legge in materia di diritto d'asilo anche se auspichiamo che i lavori dell'Assemblea servano per eliminare alcuni errori presenti nel testo unificato oggi all'esame dell'Assemblea.

La legge è necessaria per attuare il diritto di asilo, così come previsto dall'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, che stabilisce che lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla

Costituzione italiana, « ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge ».

A tutt'oggi, fatta eccezione per talune norme introdotte recentemente con la legge n. 189 del 2002 che regola l'immigrazione nel nostro paese, manca nel nostro ordinamento una legislazione organica sul diritto d'asilo prevista dal citato articolo 10, terzo comma, della Costituzione.

La legge n. 722 del 1954, di esecuzione della Convenzione di Ginevra del 1951, relativa allo statuto dei rifugiati, ha introdotto nell'ordinamento italiano le prime norme in materia di attuazione del diritto di asilo.

Nel 1990 con la « legge Martelli », in considerazione dei profondi cambiamenti avvenuti nella parte orientale del continente europeo e della sostanziale trasformazione dell'Italia da paese di transito di esuli a nazione ove gli stessi possono stabilire permanentemente la loro dimora, si è pervenuti a una ridefinizione dell'istituto dell'asilo per adeguarlo alle nuove circostanze di carattere interno e internazionale. Tuttavia, le modalità con cui queste ultime norme furono introdotte — compendiate in un unico articolo di un decreto-legge — non permisero di realizzare una completa disciplina dell'istituto. L'esperienza finora acquisita ha rivelato l'inadeguatezza dello stesso concetto tradizionale di asilo di fronte a fenomeni di grave emergenza che si possono verificare in paesi confinanti con il nostro Paese, come nel caso della ex Jugoslavia, ovvero in Paesi più lontani, che per la particolare gravità degli eventi, hanno determinato la necessità di apprestare misure umanitarie.

Considerata quindi la necessità di introdurre una disciplina organica della complessa materia della tutela giuridica e dell'assistenza dei richiedenti asilo politico e dei rifugiati, anche per evitare che in una materia attinente alla protezione dei diritti umani, tema di valenza sempre più strategica nelle relazioni internazionali, l'Italia manifesti una lacuna e possa esporsi all'accusa di scarsa coerenza e impegno, è altrettanto necessario che

l'aula sappia apportare le opportune modifiche al testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali.

In particolare, il principio di cui all'articolo 7, comma 1, secondo cui il richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la domanda di asilo presentata, non sembra pienamente rispettato dalle disposizioni dei successivi commi, anche perché i presupposti per il trattenimento risultano eccessivamente generici e possono consentire il trattenimento nei confronti della quasi totalità dei soggetti richiedenti asilo.

Ancora, l'istituto del trattenimento, come disciplinato dall'articolo 7, sembra non pienamente aderente alle garanzie necessarie in base al diritto internazionale consuetudinario, alle convenzioni internazionali e alla Carta costituzionale.

La disciplina della procedura semplificata per l'esame delle domande d'asilo, di cui all'articolo 9, sembra presentare elementi di ambiguità e difficoltà interpretativa. Chiediamo pertanto che la procedura semplificata sia applicata solo in casi strettamente limitati e puntualmente previsti dalla legge.

All'articolo 11 compare, poi, per la prima volta nella legislazione italiana il concetto di Stato di origine sicura. Secondo la legge la domanda di asilo è rigettata qualora il richiedente sia cittadino di uno Stato di origine sicura in base alle convenzioni internazionali e alla normativa comunitaria. Noi siamo per la soppressione di questa parte in quanto non esistono, nè nel nostro ordinamento nè a livello internazionale, disposizioni che consentano di individuare quali siano i paesi cosiddetti di « origine sicura ».

Una legge sul diritto di asilo aiuterà il nostro paese a crescere nella tutela dei diritti fondamentali, ed a favorire una cultura della solidarietà internazionale e della integrazione fra i popoli.

Sarà indispensabile rimuovere con la legge una serie di ostacoli che sino ad oggi si sono frapposti alla piena attuazione dei diritti umani e civili in Italia, a cominciare dal riconoscimento della effettività del di-

ritto soggettivo, sino alla attuazione di procedure e di una organizzazione che promuova questa forma di tutela.

Essere un paese di transito non ci onora, e tanto meno ci onora il vedere i casi di restituzione degli asilanti sotto l'egida della convenzione di Dublino, nè constatare che i richiedenti non si presentano dinanzi alla speciale commissione.

Non ci onora nemmeno la confusione ingenerata da una sordida cultura xenofoba, politicamente strumentalizzata, che ha volutamente alimentato la confusione tra l'immigrazione clandestina ed i flussi di profughi e asilanti.

Non basta una legge, per di più neanche troppo buona, per ritornare ad essere internazionalmente riconosciuti come una nuova patria ambita, ma servirà l'impegno politico nella quotidianità, attraverso gesti di attenzione e di buona amministrazione che sino ad oggi non abbiamo constatato, soprattutto nelle politiche di immigrazione, affidate alle maxi-sanatorie.

Confidiamo pertanto che nasca da una nuova legge anche una nuova mentalità, alla quale cercheremo di dare il nostro contributo ideale, fatto del nostro sentire i problemi del mondo come i nostri, con lo sguardo rivolto alle sofferenze delle tante guerre dimenticate ed alla disperazione dell'Africa.

Signor Presidente, il gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo, insieme agli altri gruppi del centrosinistra, ha presentato diversi emendamenti per affrontare le questioni più problematiche e preoccupanti e spera che il lavoro dell'Assemblea sappia cogliere ciò che di buono abbiamo proposto per cercare di avviare, dopo le disastrose posizioni del passato, una nuova stagione del bene comune.

ELETTRA DEIANA. Il diritto di asilo in Italia è sancito dall'articolo 10 della Costituzione, anche se le attuali « condizioni stabilite dalla legge » sembrano contraddire nei fatti il dettato costituzionale. La dottrina considera l'articolo 10 della Costituzione una norma precettiva che fonda un diritto soggettivo perfetto nei confronti dello straniero ad essere ammesso e a

soggiornare nel territorio dello Stato italiano. La condizione necessaria e sufficiente per la titolarità del diritto è l'impedimento all'esercizio sostanziale e non solo formale delle libertà democratiche. Siamo molto lontani dal dettato costituzionale; in altre parole si tratta di materia non disponibile alla discrezionalità degli esecutivi.

Voglio richiamare la vicenda della *Cap Anamur* perché parla di questo problema in maniera emblematica. La pratica generalizzata dei respingimenti in frontiera, adesso anche ai limiti delle acque internazionali, vanifica il diritto di asilo previsto dalla Convenzione di Ginevra, dalla Carta di Nizza e dalla Costituzione italiana. La vicenda ancora in corso della nave tedesca *Cap Anamur*, carica di profughi sudanesi salvati in mare, bloccata al largo delle coste siciliane ed alla quale è stato negato persino il diritto di attraccare in un porto italiano, dimostra ancora una volta come le autorità italiane considerino i profughi, potenziali richiedenti asilo, come immigrati clandestini da criminalizzare o, peggio, come possibili terroristi.

Quanto avviene in questi giorni nel canale di Sicilia, luogo di stragi continue e di esercitazioni militari, è conseguenza diretta dei nuovi accordi di cooperazione (di polizia) e di riammissione, oggetto di direttive all'interno dell'Unione europea allargata (anche a Malta e a Cipro), e regolati da intese di vario tipo con i paesi di transito o di provenienza, del Nordafrica (come l'Egitto, la Libia, la Tunisia, l'Algeria, il Marocco), dell'Europa orientale (come l'Albania, la Moldavia, l'Ucraina) dell'Estremo oriente (come lo Sri-Lanka, il Pakistan o l'Arabia Saudita). Tutti questi paesi non garantiscono il riconoscimento effettivo del diritto di asilo previsto dalle convenzioni internazionali e dalle costituzioni nazionali. In base a questi accordi, che sono adesso invocati dal Governo italiano per negare l'ingresso della *Cap Anamur* nelle acque territoriali, e per negare il diritto di asilo ai profughi che vi sono imbarcati, si limita drasticamente l'accesso alla procedura d'asilo (ed al territorio italiano), si diffondono pro-

cedure sommarie e luoghi di detenzione amministrativa anche per i richiedenti asilo, si creano centri di trattenimento forzato per migranti irregolari già nei paesi di transito. E si inventano anche nuovi centri di detenzione temporanea « galleggianti » in acque internazionali, per richiedenti asilo ai quali non si riconosce neppure l'accesso alla procedura, luoghi al di fuori del diritto internazionale e del diritto umanitario, come è in questo momento la nave tedesca *Cap Anamur* a seguito delle decisioni assunte dal Governo italiano.

Su un tema così delicato, nonostante gli sforzi dell'opposizione sostenuti dall'esperienza di ampi settori dell'associazionismo laico e cattolico e di organismi internazionali, il Parlamento non è riuscito ad approvare una normativa organica per il riconoscimento dello *status* di rifugiato in Italia e del diritto d'asilo previsto dal terzo comma dell'articolo 10 della Costituzione; questo tema è stato di fatto derubricato ad aspetto particolare del più ampio problema dell'immigrazione con gravi conseguenze sia sul piano giuridico che sul piano etico. Ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 lo *status* di rifugiato è garantito a coloro che devono lasciare il paese perché perseguitati o per il fondato timore di essere sottoposti a persecuzione o per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o perché membri di un particolare gruppo sociale. Riprendendo le linee guida interpretative della Convenzione diffuse nel *Handbook on Procedures and Criteria for Determinating Refugee Status under 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, appare chiaro l'approccio e la formulazione che devono ispirare la legge su questa materia.

Essenziale è individuare le tipologie di violazioni che, perpetrate ai danni di stranieri o di apolidi nei paesi di cui sono, rispettivamente, cittadini o abitualmente residenti, rendano certa per i richiedenti l'acquisizione del diritto di asilo nel nostro paese. Si tratta di persecuzioni e discriminazioni non solo per motivi politici, di razza, di religione, di nazionalità e di

appartenenza ad un determinato gruppo sociale o etnico, ma anche di persecuzioni o discriminazioni legate al sesso e all'orientamento sessuale. In molti paesi del mondo, inoltre, si attuano vere e proprie persecuzioni ai danni di uomini e donne i cui orientamenti sessuali non sono, per così dire, conformi ai precetti delle religioni dominanti o di Stato, e pertanto puniti dalle leggi statali. In molti casi il richiedente asilo ha rifiutato di aderire a ruoli socialmente o culturalmente definiti o di rispettare le aspettative di comportamento attribuite al proprio sesso. Frequenti sono pertanto le richieste di asilo che coinvolgono omosessuali, transessuali che hanno affrontato non solo il pubblico pregiudizio, ma anche veri e propri abusi, violenze o dure discriminazioni.

Ci auguriamo che la discussione in aula produca avanzamenti del provvedimento sui punti più importanti nella direzione di affermare il diritto di asilo, le procedure più idonee a garantire tale diritto, forme di accoglienza dei richiedenti che non riproducano la logica e la pratica dei centri di accoglienza.

GUSTAVO SELVA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che oggi discutiamo attua un principio costituzionale e colma un'importante lacuna normativa, la quale non può più essere accettata. L'Italia è l'unico paese dell'Unione europea a non avere una legge *ad hoc* sul diritto d'asilo.

Il tema, nonostante la sua peculiarità ed importanza, è attualmente oggetto di regolamentazione in atti legislativi diversi, omogenei, ma per alcuni versi lacunosi, soprattutto riguardo alla procedura di richiesta d'asilo, elemento fondamentale per scongiurare abusi.

In primis l'articolo 10, terzo comma, della Costituzione inserisce il diritto di asilo tra i principi fondamentali e ne dà una definizione molto ampia, offrendo protezione a tutti coloro ai quali sia impedito nel proprio paese « l'esercizio delle libertà democratiche » garantite dalla nostra Carta fondamentale. La normativa attualmente vigente, disapplicando l'arti-

colo 10, fa riferimento alla Convenzione di Ginevra del 1951 ratificata *ex lege* n. 722 del 1954 relativa allo *status* dei rifugiati, secondo la quale è considerato rifugiato chi nel proprio paese è perseguitato per motivi politici, religiosi, etnici, di razza o comunque ha fondate ragioni per temere della propria vita. La Convenzione, recepita integralmente dal nostro ordinamento interno, fu per un lungo periodo applicata dall'Italia con limitazioni temporali (per persecuzioni avvenute in Europa prima del 1951) e geografiche (i richiedenti asilo dovevano essere cittadini europei, salvo poche eccezioni), ciò in ragione di una politica di difesa nazionale, di ripresa dalle recessioni economiche e di salvaguardia dei valori democratici contro il dilagare della povertà e degli abusi perpetrati dalle dittature comuniste.

La limitazione temporale viene meno con la ratifica del Protocollo di New York (1967), avvenuta con legge n. 95 del 1970; mentre la riserva geografica cade con la legge Martelli, che, insieme al suo regolamento di attuazione, contiene norme sulla procedura di esame delle domande, sul trattamento dei richiedenti in pendenza della decisione ed istituisce la Commissione nazionale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato. Per dovere di completezza, si ricorda ancora l'articolo 10 della legge Turco-Napolitano, che dispone in merito all'asilo umanitario (o protezione temporanea) per afflussi straordinari di persone provenienti da paesi non appartenenti all'Unione europea e legati a conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità. La Convenzione europea di Dublino del 15 giugno 1990 ratificata *ex lege* n. 523 del 1992, che determina lo Stato membro competente per l'esame di domande d'asilo, allo scopo di ridurre i casi di richieste multiple, presentate dalla stessa persona in più di un paese; e in ultimo la legge Fini-Bossi, che influisce sulla tematica dell'asilo politico modificandone alcune procedure.

È evidente come il quadro normativo sia frammentario, disarmonico e incompleto, nonché per nulla attuativo del precetto costituzionale. Attualmente, difatti,

la legge regola solo la categoria dei rifugiati così come definita dalla Convenzione di Ginevra, che prevede quale fattore determinante per l'individuazione dello *status*, oltre la concreta persecuzione, un fondato timore di essere perseguitato, in patria, per motivi razziali, religiosi, etnici, politici o sociali. L'introduzione del requisito della persecuzione personale restringe notevolmente l'ambito di applicazione del diritto di asilo rispetto al dettato costituzionale. La definizione di « asiliante » (colui che ha diritto all'asilo) contenuta nell'articolo 10, terzo comma, della Costituzione è decisamente più ampia di quella di rifugiato, ex articolo 1 della Convenzione di Ginevra. La lacunosità dell'ordinamento interno è stata evidenziata con chiarezza dalla Corte di cassazione con sentenza n. 4674 del 1997, che non solo ha osservato come la Convenzione di Ginevra non preveda un vero e proprio diritto di asilo ma il godimento di uno *status* personale di particolare favore riconosciuto qualora ricorrano determinati presupposti, ma ha anche escluso che la legge n. 39 del 1990 (legge Martelli) contenga una normativa di attuazione dell'articolo 10, comma 3, della Costituzione. La Suprema Corte ha sentenziato che, anche in assenza di una legge di disciplina del diritto in oggetto, l'articolo 10 attribuisce allo straniero o apolide che si trovi in una situazione di « impedimento dell'esercizio delle libertà democratiche », un vero e proprio diritto soggettivo all'ottenimento dell'asilo. Da qui la necessità di una normativa specifica ed esaustiva in materia d'asilo, che chiarisca la portata del diritto stesso e dia finalmente attuazione all'articolo 10 della Costituzione. È certamente opportuno e doveroso che il disegno di legge, per ciò che riguarda una definizione puntuale del diritto di asilo, si allinei alla Convenzione di Ginevra e dia attuazione all'articolo 10 della Costituzione, tuttavia ritengo che sia necessario circoscrivere e precisare il requisito dell'impedimento all'effettivo esercizio delle libertà costituzionalmente garantite per scongiurare il pericolo attuale, di un numero imprecisato di richieste

d'asilo, con conseguente difficoltà di valutarle. Al riguardo si ritiene che un poco oculato allargamento delle maglie possa generare pericolose conseguenze sul fronte dei necessari controlli agli ingressi nel territorio nazionale. Si consideri infatti che l'istituto dell'asilo politico e l'immigrazione sono questioni distinte ma al tempo stesso strettamente legate: le misure di contrasto all'immigrazione illegale dovrebbero rispettare i principi e gli obblighi derivati dalla legislazione in materia di rifugiati e di diritti dell'uomo, così come le misure adottate per migliorare l'operatività del regime d'asilo non dovrebbero compromettere la gestione dei flussi migratori. La validità di questo approccio equilibrato e interconnesso alle questioni dell'asilo e dell'immigrazione è stato fortemente incoraggiato ai Consigli europei di Lacken (dicembre 2001) e di Siviglia (giugno 2001).

La mancata approvazione o definizione di un disegno di legge penalizza l'Italia nel contesto di unificazione europea. L'indirizzo politico generale europeo nei confronti dei cittadini provenienti da Stati terzi è quello di promuovere il binomio integrazione-immigrazione, nel rispetto delle differenze culturali e sociali di una società pluralista.

Nell'Unione europea è in atto un processo di armonizzazione della normativa degli Stati membri nei campi dell'immigrazione e dell'asilo iniziato con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam. Quest'ultimo ha introdotto nel Trattato CE un nuovo Titolo (titolo IV, articoli 61-69), che conferisce alla Comunità competenza ad adottare misure in materia di visto, asilo e immigrazione, inserendo un settore fino ad allora unicamente oggetto di cooperazione intergovernativa, nel cosiddetto primo pilastro. In particolare il Consiglio europeo ha il mandato di adottare, entro cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, norme in materia di asilo che incideranno direttamente negli ordinamenti nazionali, nella prospettiva di una loro armonizzazione.

Il cammino è già stato intrapreso e, a riguardo, ricordo il Regolamento CE n. 343/2003 (che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo); la Direttiva 2001/55/CE (recepita in Italia con il decreto legislativo n.85 del 2003, relativa alla concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati ed alla cooperazione in ambito comunitario); la Direttiva 2003/9/CE (recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri). Tale Direttiva dovrà essere recepita nell'ordinamento nazionale italiano entro il 6 febbraio 2005. È in discussione la proposta di Direttiva sulle condizioni minime per il riconoscimento a cittadini di paesi terzi o apolidi dello status di rifugiato o di persona che necessita di protezione internazionale.

L'obiettivo perseguito è, dunque, quello emerso dalla riunione di Tampere (1999): creare in Europa una politica comune in materia di asilo, basata sulla piena e completa applicazione della Convenzione di Ginevra e del Protocollo di New York, adottando norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo che siano normalmente sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni analoghe in tutti gli Stati membri. Ciò, al fine di realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti da particolari circostanze, cercano legittimamente protezione nell'Unione europea.

Il quadro europeo appare proteso a migliorare l'accesso al diritto di asilo e la regolamentazione dello stesso. Lo scopo è quello di far sì che, in materia, le procedure istituite all'interno di ogni paese siano chiare ed efficaci. Il legislatore nazionale deve porre la massima attenzione nel salvaguardare le linee portanti della politica europea in materia di immigrazione e di asilo, nonché della disciplina interna relativa al fenomeno. In questo modo sarebbe garantito infatti, ai richiedenti asilo, uno standard minimo di equa

tutela in tutta l'Unione e, ai cittadini europei, la protezione dall'immigrazione clandestina legata alla criminalità.

Non può essere sottaciuto il rischio che una normativa non sufficientemente coerente ed applicata realmente in materia di diritto di asilo venga utilizzata come pretesto per aggirare la disciplina in materia di immigrazione e divenga quindi foriera di presenze irregolari, non giustificate da esigenze di tutela dei diritti fondamentali della persona, nel nostro paese.

L'immigrazione illegale va combattuta, da un lato, favorendo, e legalizzando quella di lavoro, di studio, di scambi economici e commerciali, dall'altro, mantenendo l'obbligo per gli Stati membri di aiutare coloro che hanno veramente bisogno di protezione; perché sono compromesse le loro libertà fondamentali. L'azione contro l'immigrazione illegale, che non si risolva in una irrazionale chiusura delle frontiere esterne ma sia volta a prevenire lo sfruttamento abusivo del regime di asilo, svolge un ruolo fondamentale perché contribuisce ad agevolare l'accettazione, da parte dei consociati, dell'ammissione di rifugiati per ragioni umanitarie.

Una lotta efficace contro l'immigrazione illegale condotta con sensibilità ed equilibrio favorisce per l'Italia l'accettazione o l'autorizzazione di un numero più elevato di domande di asilo. È compito dell'Italia, in qualità di membro dell'UE e in qualità di Paese democratico, disciplinare in modo organico il diritto di asilo, quale diritto soggettivo, fondamentale dell'uomo, diritto di civiltà che non può essere negato a coloro che subiscono effettive persecuzioni, violenze o limitazioni di libertà personali. In Italia lo *status* di rifugiato o richiedente asilo è spesso confuso con quello di immigrato, colui che volontariamente si allontana dal Paese di origine per migliorare le proprie condizioni economiche e sociali. Gli asilanti, coloro che hanno diritto di asilo, sono immigrati comuni perché non fuggono dalla povertà; non hanno scelto di partire e, quel che più conta, non possono tornare

nel Paese di provenienza. Sono uomini, donne, famiglie sottoposte a violenze fisiche e psicologiche, a torture, a ingiuste detenzioni, che fuggono dalle dittature, dalle guerre civili, dall'intolleranza religiosa. Il modo migliore per garantire loro una vita serena, libera e giusta è offrire protezione attraverso lo strumento dell'asilo, la cui disciplina non deve sovrapporsi, né tantomeno contrastare con la normativa nazionale in materia di immigrazione; quest'ultima, al contrario, deve continuare a trovare applicazione con riferimento a tutti i profili non riconducibili alla specifica condizione del richiedente asilo.

Il pericolo è quello di una strumentalizzazione del diritto di asilo: non vorrei che dietro la figura dei rifugiati si celassero in realtà pericolosi criminali o potenziali terroristi, ma nello stesso tempo non desidero che tale concreto timore infici le finalità umanitarie del riconoscimento d'asilo. La situazione nazionale ed internazionale attuale può spingere i migranti più spregiudicati ad utilizzare le procedure di asilo quale facile mezzo per accedere al territorio italiano dove aprire reti, che nulla hanno a che fare con le libertà democratiche o civili o religiose nel senso inteso dalla nostra Costituzione.

Occorre pertanto che l'ingresso dei rifugiati in Italia sia severamente controllato ancor prima dell'entrata nel territorio dello Stato, fin dalle prime fasi di presentazione della domanda d'asilo alla frontiera. A tale scopo è indispensabile un rafforzamento di poteri delle autorità preposte ai fini di una congrua valutazione delle istanze, nonché un uso legittimo ed equilibrato del trattenimento del richiedente asilo e della procedura semplificata. Ritengo che proprio lo strumento dei centri di identificazione possa risultare estremamente prezioso al fine di verificare l'effettiva identità del richiedente e gli elementi alla base della domanda di asilo (qualora tali elementi non siano immediatamente disponibili).

Ancora più opportuno risulta poi il trattenimento a seguito della presentazione di una domanda di asilo da parte di uno straniero in condizione irregolare o che abbia, eluso o tentato di eludere il controllo di frontiera o ancora nel caso in cui il richiedente asilo sia già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento. In tal senso risulta necessaria la costruzione di nuovi centri di identificazione, non solo sul territorio nazionale

ma anche all'estero, come già proposto da altri Paesi interessati dal fenomeno, quali ad esempio l'Inghilterra.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa alle 23,55.