

## I COMMISSIONE PERMANENTE

### (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

#### S O M M A R I O

#### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della direttiva 2005/85/CE, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. Atto n. 4 ( <i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione</i> ) .....	86
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	91
ALLEGATO 2 ( <i>Proposta alternativa di parere del deputato Costantini</i> ) .....	93
ALLEGATO 3 ( <i>Proposta alternativa di parere del deputato Zaccaria</i> ) .....	96

#### SEDE REFERENTE:

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. C. 528 Vitali, C. 639 Burtone, C. 820 Angela Napoli e C. 1406, approvato, in un testo unificato, dalla 1 <sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ( <i>Seguito dell'esame e rinvio – Adozione del testo base</i> ) .....	89
---	----

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	89
---	----

#### COMITATO PERMANENTE PER I PARERI:

DL 112/08: Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. C. 1386 Governo (Parere alle Commissioni riunite V e VI) ( <i>Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i> ) .....	89
ALLEGATO 4 ( <i>Parere approvato dal Comitato</i> ) .....	99

#### ATTI DEL GOVERNO

*Giovedì 10 luglio 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.*

#### La seduta comincia alle 14.45.

**Schema di decreto legislativo recante modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della direttiva 2005/85/CE, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. Atto n. 4.**

*(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 luglio 2008.

Donato BRUNO, *presidente*, avverte che è pervenuto il parere del Comitato per la legislazione sullo schema di decreto in esame, espresso ai sensi dell'articolo 96-ter, comma 3 del regolamento. Avverte, inoltre, che il relatore ha presentato una proposta di parere favorevole con un'osservazione (*vedi allegato 1*) e che i deputati Costantini e Zaccaria hanno presentato due distinte proposte alternative di parere (*vedi allegati 2 e 3*).

Jole SANTELLI (Pdl), *relatore*, illustra la propria proposta di parere, che tiene conto del dibattito e delle audizioni svolte. Dopo aver sottolineato l'assoluta condivisibilità del provvedimento, la cui finalità è di impedire l'uso distorto e strumentale della domanda di protezione internazionale, ricorda come la principale obiezione mossa al testo del Governo fosse quella secondo cui il venir meno dell'effetto sospensivo automatico connesso alla presentazione del ricorso avverso la decisione di rigetto della domanda di protezione internazionale e l'obbligo di allontanarsi senza attendere la scadenza del termine di impugnazione sarebbero irragionevoli, oltre che lesivi del diritto, sancito dalla direttiva di riferimento, a un mezzo di impugnazione efficace.

Ciò premesso, chiarisce che la sua proposta di parere è volta a bilanciare le due esigenze, in sostanza stabilendo che l'obbligo di lasciare il territorio nazionale in caso di rigetto della domanda resti fissato alla scadenza del termine di impugnazione, nel contempo prevedendo che l'effetto sospensivo automatico operi nella generalità dei casi, ma non in alcune specifiche ipotesi, vale a dire quando il rigetto è avvenuto per manifesta infondatezza della domanda, nonché quando la domanda è stata presentata da soggetti trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione, compresi quanti la presentano solo dopo essere stati destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento alla frontiera, oppure da soggetti che la presentano solo dopo essere stati fermati in condizioni di soggiorno irregolare o aver eluso o tentato di eludere i controlli alla frontiera.

Roberto ZACCARIA (PD), pur esprimendo apprezzamento per la proposta di parere della relatrice, che rappresenta un passo avanti rispetto al testo del Governo e tiene conto di quanto emerso nell'audizione informale, conferma la proposta di parere contrario avanzata dal suo gruppo, e ciò in considerazione del fatto che comunque, anche con le modifiche suggerite dalla relatrice, permarrrebbe nel testo una

impostazione basata sul sospetto nei confronti di coloro che chiedono protezione internazionale e che sono invece persone bisognose di aiuto, che fuggono con difficoltà da situazioni di persecuzione e dalle quali non può pretendersi che rispettino tutte le regole per l'ingresso nel territorio nazionale. Avrebbe inoltre preferito che le indicazioni al Governo contenute nella proposta di parere della relatrice fossero formulate come condizioni.

Mario TASSONE (UdC) esprime innanzitutto il proprio compiacimento per il lavoro del relatore che, nella propria proposta di parere, ha tenuto in considerazione alcune osservazioni emerse durante il dibattito svoltosi nelle scorse sedute.

Il tema di rifugiati presenta punti di contatto con la più ampia materia dell'immigrazione, ma da questa deve essere tenuta distinto in virtù delle sue specificità: a proprio avviso risulta carente un raccordo a livello internazionale che consenta di sviluppare politiche coerenti in ordine al riconoscimento dello *status* di rifugiato ed a tutte le problematiche conseguenziali.

La proposta di parere in esame consente di migliorare lo schema in esame, ma non esaurisce tutte le problematiche che avrebbe dovuto affrontare. Per questa ragione il proprio gruppo si asterrà sulla proposta di parere del relatore.

Carlo COSTANTINI (IdV) ringrazia innanzitutto il relatore ed i colleghi della maggioranza per la sensibilità dimostrata con la disponibilità a rivedere le proprie posizioni di partenza sullo schema in esame. Dichiara pertanto di avere apprezzato la proposta di parere del relatore, anche se il proprio gruppo avrebbe preferito inserire una condizione anziché una mera osservazione.

Lo schema in esame fa parte del « pacchetto sicurezza » predisposto dal Governo all'inizio della legislatura: le finalità di fondo di queste misure sono condivise dal proprio gruppo, che però mantiene numerose riserve sulle specifiche misure adottate. Rileva, infatti, che le domande volte

ad ottenere lo *status* di rifugiato rappresentano una percentuale esigua all'interno dei movimenti migratori verso il nostro Paese e che perciò non giustificano l'adozione di misure eccessivamente rigorose. Inoltre, i dati relativi ai primi mesi del 2008 non evidenziano aumenti di queste domande, essendo sostanzialmente in linea con quelle presentate nel corso dell'anno precedente.

Il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, di cui il Governo propone le modifiche in esame, è un provvedimento la cui efficacia non può essere compiutamente giudicata a causa del suo breve periodo di vigenza. Per questa ragione ritiene che lo schema in esame non trova una vera ragione, se non nella volontà di prevedere misure più rigorose, indipendentemente dalle effettive necessità. Suscita perplessità, ad esempio, la disposizione per cui la Commissione territoriale dovrebbe rigettare la domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiato per manifesta infondatezza quando essa è stata presentata a fini meramente strumentali. Per queste ragioni il proprio gruppo voterà contro la proposta di parere del relatore, invitando la Commissione a votare a favore della proposta alternativa di parere da lui presentata.

Pierguido VANALLI (LNP) fa presente che la Lega nord giudica in termini positivi la proposta di parere del relatore, sulla quale esprimerà pertanto un voto favorevole: infatti l'obiettivo dello schema, che il proprio gruppo condivide, è quello di impedire l'uso strumentale della domanda di riconoscimento dello *status* di rifugiati. Dopo aver espresso l'auspicio che il Governo tenga in considerazione l'osservazione contenuta nella proposta di parere, ringrazia il relatore per il lavoro svolto ed il rappresentante del Governo per la sua costante presenza ai lavori della Commissione.

Isabella BERTOLINI (PdL) preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore, che ha accolto i suggerimenti da più parti avanzati

in ordine allo schema in esame. Questo schema fa parte del « pacchetto sicurezza », con il quale il Governo affronta il problema della sicurezza dei cittadini in un'ottica complessiva, a cominciare dalla questione dell'immigrazione: lo ha fatto, ritiene, con grande sensibilità politica, senza alcuna forma di accanimento.

È vero che il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 è un provvedimento in vigore da pochi mesi. È altrettanto vero, però, che le situazioni di fondo sono profondamente mutate negli ultimi tempi, come dimostra il progressivo aumento delle domande presentate per il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Il sottosegretario Alfredo MANTOVANO dichiara il proprio orientamento favorevole sulla proposta di parere presentata dal relatore, che ha accolto con sollecitudine i suggerimenti formulati dalle diverse organizzazioni che operano nel settore, a cominciare dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Conclude assicurando che il Governo terrà nella massima considerazione l'osservazione contenuta nella proposta di parere del relatore.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di parere del relatore, avvertendo che, se questa risulterà approvata, saranno precluse le proposte alternative, mentre, se risulterà respinta, saranno messe in votazione le proposte alternative.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 15.10.**

#### SEDE REFERENTE

*Giovedì 10 luglio 2008. — Presidenza del presidente Donato BRUNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per l'interno Alfredo Mantovano.*

**La seduta comincia alle 15.10.**

**Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere.**

**C. 528 Vitali, C. 639 Burtone, C. 820 Angela Napoli e C. 1406, approvato, in un testo unificato, dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato.**

*(Seguito dell'esame e rinvio. – Adozione del testo base).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 9 luglio 2008.

Sesa AMICI (PD), *relatore*, propone di adottare come testo base la proposta di legge C. 1406.

La Commissione delibera di adottare come testo base la proposta di legge C. 1406, approvato, in un testo unificato, dalla 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato.

Donato BRUNO, *presidente*, ricorda che il termine per la presentazione degli emendamenti è stato posticipato alle ore 14 di lunedì 14 luglio 2008. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.15.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 15.15 alle 15.20.

**COMITATO PERMANENTE PER I PARERI**

*Giovedì 10 luglio 2008. – Presidenza del presidente Isabella BERTOLINI.*

**La seduta comincia alle 15.20.**

**DL 112/08: Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.**

**C. 1386 Governo.**

(Parere alle Commissioni riunite V e VI).

*(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).*

Anna Maria BERNINI BOVICELLI (PdL), *relatore*, presenta una proposta di parere (*vedi allegato 4*), che illustra.

Roberto ZACCARIA (PD) dichiara il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore. Si tratta di una proposta che ha tenuto conto solo in minima parte dei rilievi da lui espressi nella seduta di ieri, oltretutto nella forma blanda delle osservazioni e non, come sarebbe stato preferibile, mediante condizioni. Compito del Comitato pareri della I Commissione è quello di evidenziare i profili di incostituzionalità dei provvedimenti sottoposti al suo esame: una volta accertata la sussistenza di una disposizione incostituzionale, ha poco senso segnalarlo alla Commissione di merito sotto forma di mera osservazione, se non svilendo il ruolo stesso di quest'organismo all'interno del procedimento legislativo.

Ribadisce quindi i punti del decreto-legge in oggetto che ritiene non conformi ai principi costituzionali: si riferisce all'articolo 24, che prevede il meccanismo « taglia-leggi », il quale stabilisce l'abrogazione di oltre tremila atti legislativi senza un criterio di fondo e mediante l'improprio strumento del decreto-legge. Cita, quindi, l'articolo 37, comma 2, che modifica il testo unico sull'immigrazione, prevedendo che esso non si applichi ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario: a proprio avviso ciò configura una violazione del principio costituzionale di uguaglianza. Infine, l'articolo 60, comma 6, che, seppure in via sperimentale, consente al ministro dell'economia e delle finanze di modificare le decisioni prese dal Parla-

mento, rimodulando con un atto amministrativo tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito: si tratta di un atto lesivo dell'articolo 81 della Costituzione, che riserva alla legge del Parlamento la definizione del bilancio dello Stato.

Conclude rilevando che il Comitato si sta pronunciando con un proprio parere su un provvedimento che, molto probabilmente, sarà modificato dalle Commissioni di merito e che, per questa ragione, non avrà alcuna utilità. Ritiene infatti necessario che il Comitato si pronunci sul testo del provvedimento risultante dall'esame degli emendamenti.

Isabella BERTOLINI, *presidente*, fa presente che il Comitato esprimerà il parere sul testo risultante dall'esame degli emen-

damenti se i relativi tempi di esame lo consentiranno.

Carlo COSTANTINI (IdV), dopo aver dichiarato di condividere l'intervento del deputato Zaccaria, sottolinea l'inutilità del parere che il Comitato si accinge a dare sul provvedimento in esame. Al riguardo fa infatti presente che, presso le Commissioni di merito, è in corso l'esame di un elevatissimo numero di emendamenti, che stravolgeranno i contenuti del provvedimento.

Raffaele VOLPI (LNP) ringrazia il relatore per il lavoro svolto e preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere presentata.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Comitato approva la proposta di parere del relatore.

**La seduta termina alle 15.30.**

## ALLEGATO 1

**Schema di decreto legislativo recante modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della direttiva 2005/85/CE, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. (Atto n. 4).**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La I Commissione,

esaminato, ai sensi dell'articolo 96-ter del regolamento, lo schema di decreto legislativo concernente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, recante attuazione della direttiva 2005/85/CE, relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (atto n. 4);

tenuto conto delle audizioni informali svolte;

rilevato che la direttiva comunitaria 2005/85/CE, cui il citato decreto legislativo n. 25 del 2008 dà attuazione, prevede che il richiedente asilo abbia diritto a un mezzo di impugnazione efficace (articolo 39, paragrafo 1);

ritenuta, d'altra parte, condivisibile la finalità del provvedimento in esame, vale a dire quella di impedire l'uso strumentale della richiesta di protezione internazionale da parte di quanti intendono servirsene al fine di protrarre la propria permanenza in Italia senza possedere i requisiti;

visto il parere espresso dal Comitato per la legislazione;

*esprime*

**PARERE FAVOREVOLE**

*con la seguente osservazione:*

valuti il Governo l'opportunità di apportare al testo le seguenti modifiche:

1) sostituire la lettera *f*) con la seguente:

*f*) all'articolo 32, comma 1, è aggiunta la seguente lettera « *c* ) rigetta la domanda per manifesta infondatezza quando non è emerso alcun collegamento tra la richiesta di protezione internazionale ed i presupposti fissati dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero quando la domanda è stata presentata a fini strumentali, al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione di un provvedimento di espulsione o di respingimento »; e, al comma 4, sostituire le parole: « lettera *b* ) » con le seguenti: « lettere *b* ) e *c* ) »;

2) sostituire la lettera *h*) con la seguente:

*h*) all'articolo 35, comma 7, dopo le parole « dell'articolo 22, comma 2 » aggiungere le seguenti: « e dell'articolo 32, comma 1, lettera *c* ) »;

3) sostituire la lettera *i*) con la seguente:

*i*) all'articolo 35, al comma 8, primo capoverso, le parole: « di cui agli articoli

20, comma 2, lettera *d*), e 21 » sono sostituite dalle seguenti: « di cui all'articolo 20, comma 2, lettere *b*) e *c*), e all'articolo 21 », e, al medesimo comma, secondo capoverso, le parole: « ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettera *d*) » sono sostituite

dalle seguenti « ai sensi dell'articolo 20, comma 2, lettere *b*) e *c*) »;

4) sopprimere la lettera *l*);

5) sopprimere la lettera *n*).

## ALLEGATO 2

**Schema di decreto legislativo recante modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della direttiva 2005/85/CE, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. (Atto n. 4).**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE  
DEL DEPUTATO COSTANTINI**

La I Commissione,

esaminato, in sede di esame di atti del Governo, lo schema di decreto legislativo recante modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della direttiva 2005/85/CE, in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato,

premesso che:

lo schema di decreto legislativo suddetto mira a correggere e sopprimere alcune delle più significative innovazioni in materia di diritto d'asilo introdotte dal decreto legislativo n. 25 del 2008 in attuazione della direttiva sulle norme sull'esame delle domande di protezione internazionale;

il Governo non dovrebbe procedere a modifiche del decreto legislativo n. 25 del 2008, la cui efficacia non è stata neppure ancora sperimentata, ma dovrebbe provvedere a deliberare tempestivamente il regolamento di attuazione di tale decreto, ferma restando la possibilità che possano essere successivamente adottate precise e circostanziate misure integrative e correttive sulla base di quanto emergerà completamente dall'implementazione del testo vigente;

le lettere *f), g), h), i), j), k), l), m)* dell'articolo 1 dello schema di decreto

legislativo integrativo e correttivo prevedono notevoli restrizioni alle modalità di tutela giurisdizionale contro le decisioni di rigetto della domanda di asilo e la soppressione dell'efficacia sospensiva del ricorso giurisdizionale. In primo luogo è vero che l'articolo 39, paragrafo 3, lettera *a)*, della direttiva dà ad ogni Stato la facoltà di stabilire che la presentazione del rimedio giurisdizionale comporti o meno l'effetto di consentire ai richiedenti di rimanere nello Stato membro interessato in attesa del relativo esito. Il citato articolo 39, paragrafo 1, della direttiva prevede tuttavia che ogni Stato membro deve disporre «che il richiedente asilo abbia diritto a un mezzo di impugnazione efficace dinanzi a un giudice». Lo stesso articolo 13 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo esige che ognuno abbia diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo.

In proposito appare assai dubbio che possa ritenersi efficace o effettivo qualsiasi rimedio giurisdizionale allorché si prevede — come dispone la lettera *f)* — che il termine entro il quale deve lasciare il territorio nazionale è quello della consegna della decisione di rigetto e non più la scadenza del termine per impugnazione che viene portata a soli 15 giorni rendendo oltremodo difficile per lo straniero esercitare il diritto alla difesa. Nessun rimedio sarà mai effettivo se colui che potrebbe

fruirne non dispone di un periodo minimo di tempo utile per scegliere un difensore di sua fiducia, per far preparare un ricorso adeguatamente motivato e fornire tutti gli elementi necessari alla sua redazione.

La generalizzata drastica limitazione dei diritti fondamentali appare irragionevole, in quanto non avviene in presenza del bilanciamento con gravi e precise esigenze di tutela di altri beni costituzionalmente garantiti, né è graduata dal legislatore delegato sulla base della situazione personale del richiedente, poiché non si distingue neppure tra il richiedente asilo che debba essere espulso anche in virtù di una misura di sicurezza o di una misura alternativa alla detenzione o sostitutiva della detenzione breve, ed ogni altro richiedente asilo.

Né una garanzia in tal senso può essere rappresentata dall'ambiguo istituto dell'autorizzazione prefettizia a restare per gravi motivi, del quale non si precisa le modalità di presentazione della domanda, né i criteri per ravvisare i « gravi motivi », essendo evidente che così si dà discrezionalità amministrativa alla medesima autorità di pubblica sicurezza che potrebbe disporre il provvedimento amministrativo di espulsione contro il quale potrebbero esercitarsi i ricorsi giurisdizionali.

In proposito si ricorda la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'applicazione dell'articolo 13 della CEDU (articolo 13 – diritto ad un ricorso effettivo) in relazione alle possibili violazioni dell'articolo 3 della stessa CEDU (articolo 3 – divieto di tortura). La giurisprudenza della Corte relativamente all'applicazione dell'articolo 3 appare chiaramente orientata a ritenere che la nozione di effettività prevista dall'articolo 13 debba trovare piena applicazione laddove, nel procedimento, sia ravvisabile la possibile violazione dell'articolo 3 della Convenzione stessa, ovvero il ricorrente sia sottoposto al serio rischio di subire, in caso di rientro nel suo Paese, la tortura o un trattamento disumano e degradante. La garanzia di un effetto sospensivo del ricorso, in materia di accertamento del diritto d'asilo, appare pertanto necessaria ad assicurare il pieno

rispetto dell'articolo 3 CEDU. Tra i precedenti giurisprudenziali della Corte in questa materia, ha assunto particolare importanza, per la chiarezza con la quale la Corte si è espressa, il caso dell' »affaire Gebremedhin [Gaberamadhien] c. France (Requête no 25389/05);

nelle modifiche al decreto legislativo n. 25 del 2008 ideate dal Governo dunque appare una gravissima violazione, del nucleo essenziale del diritto di asilo garantito dall'articolo 10, comma 3 della Costituzione, e del diritto alla difesa previsto dall'articolo 24 della Costituzione nonché un insanabile contrasto con il principio di effettività di cui all'articolo 13 della CEDU.

Inoltre, nell'assenza di efficaci ed effettivi strumenti di controllo giurisdizionale, le autorità italiane di pubblica sicurezza potrebbero consegnare alle polizie dei paesi di provenienza o di transito persone potenzialmente assoggettate a torture ed a trattamenti inumani e degradanti, magari per il solo fatto di aver presentato la richiesta di asilo, intesa come manifestazione di condanna per il regime del paese dal quale si proviene.

Ciò crea la concreta possibilità che la nuova procedura violi l'inderogabile divieto di torture e pene o trattamenti inumani o degradanti, previsto dall'articolo 3 della Convenzione europea per i diritti dell'uomo. Una decisione errata in prima istanza può infatti comportare conseguenze gravi ed irreparabili per il richiedente asilo espulso nel suo paese di origine e perciò giustamente l'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati ha chiesto al Governo italiano di riconsiderare completamente tutte le restrizioni introdotte prevedendo che i richiedenti asilo, prima di essere eventualmente espulsi o respinti, debbano poter avere accesso ad un ricorso efficace, come previsto dal diritto europeo ed internazionale;

nel mese di febbraio 2008 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora per mancato recepimento della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure

*applicate* negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato (procedura di contenzioso n. 2008/144). A seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della direttiva

2005/85/CE, la procedura risulta archiviata,

delibera di esprimere

**PARERE CONTRARIO.**

## ALLEGATO 3

**Schema di decreto legislativo recante modificazioni ed integrazioni al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, attuativo della direttiva 2005/85/CE, in materia di riconoscimento dello status di rifugiato. (Atto n. 4).**

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE  
DEL DEPUTATO ZACCARIA**

La I Commissione,

esaminato, in sede di esame di atti del governo, lo schema di decreto legislativo di modifica del decreto legislativo n. 25 del 2008 in materia di attuazione della direttiva 2005/85/CE relativa alle norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato,

premesso che:

ai sensi della direttiva 2005/85/CE un regime europeo comune in materia di asilo costituisce uno degli elementi fondamentali dell'obiettivo dell'Unione europea relativo all'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia aperto a quanti, spinti dalle circostanze, cercano legittimamente protezione nella Comunità, e in quest'ottica, obiettivo principale della direttiva è stabilire un quadro minimo nella Comunità sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato;

sempre secondo la direttiva, discende dalla natura stessa delle norme minime che gli stati membri dovrebbero avere facoltà di stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi o per gli apolidi che chiedono ad uno stato membro protezione internazionale;

il decreto legislativo di modifica del decreto legislativo n. 25 del 28 gennaio 2008 di attuazione della direttiva appare invece orientato ad una visione di grave diffidenza verso i richiedenti asilo, laddove la necessità di contrastare gli abusi o le false motivazioni conduce ad una illegittima e pregiudiziale diffidenza in palese contraddittorietà con la retorica ufficiale sulla maggiore tutela dei diritti umani nelle democrazie consolidate e sulla necessità di estenderla il più possibile;

sulle modifiche introdotte dall'articolo 4, comma 3, appare assai meno garantista la previsione di rimettere la nomina delle commissioni territoriali esclusivamente al Ministro dell'Interno e non più al Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta di tale ministro;

sulle modifiche introdotte all'articolo 7, comma 1, appare inopportuno e grave che un atto del prefetto possa limitare il diritto di circolazione di richiedenti asilo sul territorio nazionale, stabilendo un luogo di residenza o un'area geografica ove questi possano circolare, laddove l'articolo 7, paragrafo 1 della direttiva si limita a prevedere che i richiedenti asilo sono autorizzati a rimanere nello stato membro ai fini esclusivi della procedura, fintantoché l'autorità accertante non abbia preso una decisione;

sempre sulle modifiche introdotte all'articolo 7, comma 1, non si comprende

la ragione della limitazione del richiamo effettuato dal decreto legislativo di modifica al solo comma 1 dell'articolo 11 del d.lgs. 30 maggio 2005, n. 140, in materia di lavoro e formazione professionale, considerando che i commi successivi si configurano come ulteriori specificazioni del comma 1.

la soppressione della lettera *d*) dell'articolo 20 comma 2, che determina la conseguenza per il richiedente asilo già destinatario di un provvedimento di espulsione – perché entrato sottraendosi ai controlli di frontiera o perché oggetto di un provvedimento di respingimento alla frontiera – di essere trattenuto non più in un centro di accoglienza per i richiedenti asilo, bensì in un centro di identificazione ed espulsione, si scontra con la realtà dei fatti che vede per molti richiedenti asilo l'impossibilità di giungere legalmente in Italia, ed è indice di quella grave diffidenza che sottende il decreto legislativo, considerando in più punti il richiedente asilo a tutti gli effetti come un immigrato clandestino;

l'obbligo per il richiedente asilo, sancito dalle modifiche introdotte all'articolo 32, comma 4, del decreto legislativo n. 25 del 2008, di lasciare il territorio nazionale non più alla scadenza del termine di impugnazione, ma a seguito della sola decisione di rigetto della domanda da parte della Commissione territoriale competente – in combinato disposto con la modifica introdotta all'articolo 35, comma 6, che abolisce l'effetto sospensivo del ricorso – determinerebbero, se introdotti nell'ordinamento, la necessità per il richiedente asilo che voglia ricorrere di farlo dal suo paese di origine;

tale disposizione, qualora venisse recepita, appare del tutto incongrua, scontrandosi con la realtà dei fatti che vede l'accoglimento di molte delle richieste d'asilo presentate solo in seconda istanza, e determinerebbe la grave conseguenza per il richiedente asilo che voglia ricorrere di dover tornare nel paese di origine, dal quale era fuggito per cercare protezione;

come sottolineato anche dall'Alto commissariato per i Rifugiati, essa lederebbe l'articolo 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti fondamentali – ratificata dall'Italia e da tutti i paesi europei – che prevede che ogni persona abbia diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale;

il rovesciamento operato dal decreto legislativo correttivo della regola generale circa la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato a seguito di presentazione del ricorso viene poi confermata dal capovolgimento delle deroghe disciplinate all'articolo 35, comma 7; inoltre, la possibilità che il prefetto, e non più il tribunale, per gravi motivi personali o di salute possa autorizzare il richiedente asilo a rimanere sul territorio nazionale fino alla decisione del ricorso, è subordinata, tra gli altri requisiti, alla sussistenza di un interesse a permanere sul territorio dello Stato italiano, ancora una volta confermando che il bene primario tenuto in considerazione non è più quello del richiedente asilo che chiede protezione alla Comunità, ma quello dell'interesse dello Stato a che il richiedente asilo permanga sul suo territorio, in ciò contrapponendosi a consolidati principi di diritto internazionale vigenti in materia;

la riduzione del termine di impugnazione a soli 15 giorni non più solo per i richiedenti trattenuti in centri di identificazione ed espulsione, bensì anche per quelli che si trovano nei centri di accoglienza, come stabilito dalle modifiche apportate all'articolo 35, comma 1, determina ancora una volta la tacita equiparazione tra richiedenti asilo e immigrati clandestini, rivelando quell'impostazione pregiudiziale che configura la richiesta di asilo solo come un modo per eludere la disciplina sull'immigrazione clandestina;

la direttiva 2005/85/CE era stata correttamente recepita dal decreto legislativo n. 5, dell'8 gennaio 2007, che ne rispettava la lettera e lo spirito, in un'ottica di rispetto dei principi internazio-

nali in materia e mantenendo in vigore, come previsto nella direttiva, le disposizioni più favorevoli per i cittadini di paesi terzi o per gli apolidi che chiedono ad uno Stato membro protezione internazionale, mentre le modifiche apportate sembrano rispondere in maniera strumentale più ad

esigenze di politica interna, che non a quelle di corretto recepimento della direttiva comunitaria,

delibera di esprimere

**PARERE CONTRARIO.**

## ALLEGATO 4

**DL 112/08: Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria. (C. 1386 Governo).****PARERE APPROVATO DAL COMITATO**

Il Comitato permanente per i pareri, esaminato il testo del disegno di legge C. 1386 Governo, recante « Conversione in legge del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria »;

rilevato che il decreto-legge in esame realizza un intervento organico diretto a conseguire, unitamente agli altri provvedimenti indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2009-2013, gli obiettivi macroeconomici indicati dallo stesso Documento, promuovendo altresì un incremento del tasso di crescita del PIL attraverso misure volte a promuovere lo sviluppo economico e sociale del Paese;

osservato che, in ragione di tale finalizzazione, il contenuto del decreto è riconducibile in via prevalente alla materia « sistema tributario e contabile dello Stato », demandata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione;

considerato inoltre che, in base al terzo comma dello stesso articolo 117 della Costituzione, l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, rientrano tra le materie di potestà legislativa concorrente, e che tale ambito è altresì richiamato dalla stessa Costitu-

zione, all'articolo 119, secondo comma, ove si prevede che comuni, province, città metropolitane e regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

ritenuto, altresì, che, con più specifico riferimento agli interventi contenuti nel decreto, che recano misure volte al sostegno o al rilancio dell'economia, assume rilevanza la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di « tutela della concorrenza » di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, la quale, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, comprende nel proprio ambito gli interventi di politica economica funzionali allo sviluppo dell'intero Paese;

osservato inoltre che, con riferimento a specifiche disposizioni del decreto-legge, rilevano numerosi altri ambiti materiali attribuiti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato;

considerato che gli articoli 11 e 13 del decreto-legge prevedono rispettivamente l'adozione di un piano nazionale di edilizia abitativa e misure volte alla valorizzazione del patrimonio degli Istituti autonomi per le case popolari, intervenendo in ambiti materiali nei quali, come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, si realizza un intreccio tra le competenze legislative statali e regionali;

rilevato, con riferimento ai medesimi articoli 11 e 13, che, nel rispetto del

principio di leale collaborazione, viene assicurato un adeguato coinvolgimento delle regioni sia nella procedura di approvazione del piano nazionale di edilizia abitativa, che nelle procedure di alienazione degli immobili residenziali appartenenti agli Istituti autonomi delle case popolari;

osservato che l'articolo 58 prevede che regioni, province, comuni e altri enti locali predispongano un « Piano delle Alienazioni immobiliari », al fine di individuare i beni immobili non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali che ricadono nel territorio di propria competenza, stabilendo in modo dettagliato i caratteri dell'intervento, attraverso l'imposizione di specifiche procedure amministrative per l'adozione del piano, nonché delle modalità che gli enti territoriali debbono utilizzare per la valorizzazione dei propri beni;

considerato che l'articolo 61 conferisce alle sezioni regionali della Corte dei conti un generale potere di controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali, attivato anche d'ufficio dalla Corte, la quale, mediante decreto, può intimare agli organi amministrativi competenti per la gestione controllata l'immediata sospensione sia dell'impegno di somme già stanziato sui pertinenti capitoli di spesa, sia del pagamento di somme impegnate;

tenuto conto, con riferimento allo stesso articolo 61, che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che il controllo della Corte dei conti sulle gestioni degli enti territoriali deve assumere natura collaborativa;

rilevato che l'articolo 24 dispone l'abrogazione, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del decreto, di oltre tremila atti normativi di rango primario riportati nell'allegato A al decreto-legge, i quali, secondo quanto indicato nella relazione illustrativa che accompagna il provvedimento, hanno esaurito i propri effetti, in quanto si tratta di leggi provvedimento ad

efficacia temporanea, di leggi implicitamente abrogate che appesantiscono l'ordinamento vigente ovvero di leggi tuttora vigenti considerate, tuttavia, dalle amministrazioni di riferimento palesemente obsolete;

osservato, in tale contesto, che si prevede l'abrogazione del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1954, n. 1217, il quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale, con la sentenza 4-10 aprile 1962, n. 32;

considerato che l'elenco 1, richiamato all'articolo 60, comma 1, prevede la riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa del Ministero dell'interno, incidendo in modo particolarmente significativo sulle missioni relative all'ordine pubblico e sicurezza ed al soccorso civile;

tenuto conto della necessità di incrementare le risorse finanziarie previste per le forze dell'ordine e per i vigili del fuoco, in considerazione della situazione di reale necessità nella quale questi versano a seguito delle riduzioni di stanziamento progressivamente apportate negli anni;

considerato l'obiettivo prioritario di assicurare il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini, nonché un efficace sistema di soccorso civile;

considerato che l'articolo 66 reca disposizioni inerenti alle assunzioni di personale e alla stabilizzazione del personale precario di pubbliche amministrazioni, volte a contenere ulteriormente il *turn over* presso le pubbliche amministrazioni, tra le quali le forze di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco;

considerato che l'articolo 74 dispone che tutte le amministrazioni statali e varie categorie di enti pubblici nazionali, tra cui le forze di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, provvedano al ridimensionamento degli assetti organizzativi esistenti, riducendo in corrispondenza le relative dotazioni organiche,

*esprime*

**PARERE FAVOREVOLE**

*con le seguenti osservazioni:*

valutino le Commissioni di merito:

all'articolo 58, l'opportunità di definire una disciplina meno analitica del procedimento di ricognizione e valorizzazione degli enti territoriali al fine di configurare le norme in questione alla stregua di principi di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione;

all'articolo 61, comma 2, l'opportunità di ridefinire la complessiva procedura di adozione del decreto con il quale la Corte può intimare agli organi amministrativi competenti per la gestione controllata l'immediata sospensione sia dell'impegno di somme già stanziato sui pertinenti capitoli di spesa, sia del pagamento di somme impegnate, garantendo una più netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività

amministrativa degli enti e assicurando, in particolare, nell'adozione del decreto, il rispetto del contraddittorio con gli enti interessati;

all'articolo 24, l'opportunità di eliminare, tra le disposizioni abrogate elencate all'allegato A, il riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1954, n. 1217;

all'elenco 1 di cui all'articolo 60, comma 1, l'opportunità di ridefinire l'entità della dotazione finanziaria delle missioni di spesa del Ministero dell'interno, con particolare riferimento a quelle relative all'ordine pubblico e sicurezza ed al soccorso civile, in modo da garantire alle forze di polizia ed al Corpo nazionale dei vigili del fuoco adeguate risorse per l'espletamento delle rispettive funzioni;

agli articoli 66 e 74, l'opportunità di prevedere che le forze di polizia e il Corpo nazionale dei vigili del fuoco restino esclusi dall'ambito di applicazione delle norme.