

XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 113/2018: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate. C. 1346 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole</i>)	32
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato dalla Commissione</i>)	37
ALLEGATO 2 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dal Gruppo Misto-Minoranze Linguistiche</i>)	39
ALLEGATO 3 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dal Gruppo Leu</i>)	41
ALLEGATO 4 (<i>Proposta alternativa di parere presentata dal Gruppo Pd</i>)	42

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 22 novembre 2018. — Presidenza del presidente Sergio BATTELLI.

La seduta comincia alle 9.05.

DL 113/2018: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate.

C. 1346 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla I Commissione).

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

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 21 novembre 2018.

Alex BAZZARO (Lega), *relatore*, ritiene opportuno fornire alcuni elementi relativamente alle questioni evidenziate nel corso della precedente seduta dalla collega Rossini.

In primo luogo, in ordine al trattenimento dei richiedenti asilo, di cui all'articolo 3 del decreto-legge in esame, ricorda che esso è espressamente previsto dalla direttiva 2013/33, cosiddetta « direttiva accoglienza » ed, in particolare, dall'articolo 8, rubricato appunto « Trattenimento ». Il paragrafo 3 di tale articolo, tra i motivi tassativi per cui può essere disposto il trattenimento di un richiedenti asilo, oltre al rischio di fuga di cui alla lettera *b*), cita espressamente e chiaramente, alla lettera *a*) le finalità di « determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza ».

Ritiene opportuno sottolineare, per sgombrare il campo da ogni fraintendimento, che il trattenimento non viene disposto, anche in questo caso, per il solo fatto di essere un richiedenti asilo, bensì

per un preciso motivo, ossia verificarne l'identità e la cittadinanza. Occorre infatti considerare che l'identità e la cittadinanza sono elementi imprescindibili di cui tenere conto, sia per motivi di ordine pubblico e sicurezza, sia per lo stesso esame della domanda di asilo, essendo uno dei fattori su cui basare la decisione. Non solo, ma sono elementi la cui richiesta è disposta dalla stessa Unione europea, che difatti obbliga gli Stati a porre in essere tutte le procedure per l'identificazione, ai sensi del regolamento Eurodac, sia a fini di prevenzione del terrorismo che ai fini di identificazione dello Stato competente. Ritiene quindi evidente che non si possa considerare il disposto dell'articolo 3 in contrasto con la Convenzione di Ginevra, in quanto del tutto in linea con le disposizioni comunitarie.

Anzi, a ben vedere, la stessa direttiva 2013/33 va oltre, prevedendo all'articolo 10, paragrafo 1, il trattenimento dei richiedenti, di regola ma non tassativamente, in appositi centri di trattenimento addirittura, in mancanza di posti, in un istituto penitenziario.

L'articolo 15 della direttiva 115/2008, la cosiddetta « direttiva rimpatri », proprio come suggerisce anche il suo nome, disciplina una ulteriore ipotesi di trattenimento ai fini del rimpatrio di cittadini extracomunitari il cui soggiorno è irregolare. Cita infatti al paragrafo 1 dell'articolo 15 che recita « il cittadino di un Paese terzo sottoposto procedure di rimpatrio (...) per preparare il rimpatrio e/o effettuare l'allontanamento » fattispecie diversa dal richiedenti asilo, almeno fino all'esito della procedura. Il punto è che si ritiene in contrasto perché il termine massimo di trattenimento dei richiedenti asilo previsto dall'articolo 3, se si sommano i 30 giorni negli *hot spot* o centri di crisi più eventuali ulteriori 180 nei Centri di permanenza per i rimpatri (CPR), è superiore al termine massimo di sei mesi complessivi per il trattenimento previsto dalla direttiva rimpatri 115/2008, come recepito dal decreto-legge per gli irregolari nei citati CPR. Pur riconoscendo la fondatezza di tale rilievo, osserva però che innanzitutto la novella

dispone un esame prioritario della domanda per i casi in cui il richiedente è trattenuto, quindi la decisione avverrà in tempi molto brevi, e che la direttiva 2013/33 non dispone un termine massimo per il trattenimento dei richiedenti asilo, sebbene preveda che detto trattenimento debba essere ragionevole e comunque disposto fino a quando non si avvenga all'identificazione del richiedente. D'altro canto la direttiva 115/2008 in tema di trattenimento prevede la possibilità di una ulteriore proroga del trattenimento medesimo di 12 mesi.

Riguardo alla protezione umanitaria, ribadisce che tale istituto, proprio per come era concepito, ossia in termini assolutamente vaghi e indeterminati, rappresentava un'anomalia del tutto italiana nel panorama europeo e non trovava eguali negli altri Paesi, come attesta anche il dossier elaborato sul provvedimento dagli uffici della Camera. Con la tipizzazione delle fattispecie per le quali si può ora individuare con precisione i casi in cui si può rilasciare un permesso, si avrà una tutela più congrua e finalizzata alle esigenze specifiche delle categorie più vulnerabili. La legislazione nazionale sarà così in linea con quella degli altri Paesi europei.

Venendo al nesso tra l'abrogazione dell'istituto della protezione umanitaria e il sistema di accoglienza dei richiedenti asilo e i relativi servizi loro erogati, che personalmente non vede, la direttiva 2013/33 non impone agli Stati un modello preciso da adottare, lasciando agli stessi la scelta della soluzione più opportuna. Con la riformulazione del sistema di accoglienza da parte del decreto-legge si è delineato un quadro che, anziché emergenziale, in realtà è più sostenibile rispetto a quello delineato nel 2015, che, prevedendo in sostanza il passaggio dalla prima e alla seconda accoglienza (SPRAR), nei fatti non si è mai realizzato dimostrandosi un fallimento.

L'articolo 12 prevede poi che l'accoglienza nel sistema SPRAR possa essere disposta, in linea con la riforma di nuovi permessi di soggiorno per esigenze uma-

nitarie, anche nei confronti dei titolari di tali permessi qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati.

Presenta, quindi, una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

Sergio BATTELLI, *presidente*, avverte che il gruppo Misto, il gruppo Liberi e Uguali e il gruppo del Partito democratico hanno presentato ciascuno una proposta alternativa di parere (*vedi allegati 2, 3 e 4*). Chiede quindi ai presentatori se intendano illustrarle.

Emanuela ROSSINI (Misto-Min.Ling.), ringrazia il relatore per le risposte fornite ai quesiti da lei posti nel corso dell'esame, che si riserva tuttavia di approfondire. Evidenzia che il decreto-legge prevede la possibilità del trattenimento del richiedente asilo alla frontiera con modalità a suo giudizio contrastanti con quanto previsto dall'articolo 1, punto 8, della direttiva 2013/32, secondo la quale il trattenimento del richiedente asilo è consentito solo nel caso in cui questi non abbia presentato domanda immediatamente dopo aver fatto ingresso nello Stato. Ritiene pertanto improprio e in contrasto con la disciplina europea il trattenimento per 180 giorni anche di coloro che abbiano presentato domanda di asilo e di protezione umanitaria. Procedendo in tal modo paventa il rischio che si legittimino comportamenti a proprio giudizio inaccettabili, come quello attuato dal presidente della provincia autonoma di Trento che ha fatto tornare in strada 40 persone lasciandole senza cibo per due giorni, nella presunzione della loro illegalità. Teme quindi, la progressiva adozione di comportamenti superficiali ed esprime la preoccupazione che interventi inappropriati sulla protezione umanitaria abbiano conseguenze pericolose su soggetti deboli. Osserva, inoltre, che il decreto-legge prevede la conoscenza della lingua italiana ai fini del rilascio della cittadinanza, senza però garantire a coloro che presentino domanda di asilo i relativi servizi. Ritenendo fondamentale la conoscenza della lingua italiana ai fini della

integrazione, osserva che l'accesso ai corsi di lingua dovrebbe essere garantito non solo ai titolari di protezione internazionale, ma anche a coloro che presentano domanda di asilo, contravvenendo, in caso contrario, all'articolo 3 della Costituzione.

Inoltre stigmatizza il contenuto dell'articolo 14 del decreto-legge, che prevede l'allungamento da 24 a 48 mesi del termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per la cosiddetta naturalizzazione. Tale ingiustificato allungamento lascia in un limbo di incertezza soggetti in regola, impedendo altresì il ricongiungimento delle famiglie italiane all'estero qualora uno dei coniugi fosse in attesa di cittadinanza.

Presenta, pertanto, una proposta alternativa di parere contrario (*vedi allegato 2*).

Giuseppina OCCHIONERO (LeU) ritiene che il decreto-legge in esame, oltre ad aumentare l'insicurezza del Paese, crei anche pericolose sacche di marginalità. Come già rilevato nel corso della seduta dell'Assemblea del 14 novembre scorso, il provvedimento è viziato da profili di incostituzionalità e numerose disposizioni legislative sono a suo avviso in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione.

L'eliminazione dell'istituto della protezione umanitaria risulta in evidente violazione dell'articolo 10 della Costituzione e in contrasto con l'articolo 6, punto 4, della direttiva europea 2008/115, producendosi in conseguenza il disallineamento l'Italia dagli altri Stati appartenenti all'Unione europea. In ultimo, il decreto-legge travolge di fatto il sistema di protezione per i richiedenti asilo e i rifugiati, che in Italia presenta esempi di perfetta funzionalità.

Per tali ragioni presenta, quindi, una proposta alternativa di parere contrario (*vedi allegato 3*).

Piero DE LUCA (PD) manifesta le perplessità del gruppo del Partito democratico, oltre che dal punto di vista politico, anche per questioni tecnico-normative legate alla competenza della Commissione.

Dopo aver sottolineato che la soppressione dell'istituto della protezione umani-

taria appare in palese contrasto con gli articoli 2 e 10 della Costituzione, rileva in via generale il rischio che il provvedimento produca effetti contrari rispetto all'obiettivo che si era posto il Governo di far diminuire drasticamente il numero di immigrati irregolari presenti nel Paese. Ricorda, infatti, che nel corso della campagna elettorale il Governo aveva assicurato che sarebbero stati espulsi un numero cospicuo di stranieri irregolari, mentre le disposizioni contenute nel decreto-legge in esame evidenziano l'impossibilità di accelerare le procedure di espulsione, sulla base della tacita ammissione della incapacità dello Stato di attuarle.

Avendo rilevato una grande confusione in ordine alle misure disposte dal provvedimento e al conseguente dibattito svoltosi, precisa che sulla materia vengono in rilievo due diverse direttive comunitarie, la prima, la direttiva 2013/32, che disciplina lo *status* di richiedente asilo e che quindi interviene su soggetti che una volta entrati in modo irruotale nel Paese inoltrano una domanda di protezione internazionale; la seconda, la direttiva 2008/115, che disciplina i soggetti irregolarmente presenti sul territorio. Osserva che tali due fattispecie non possono essere equiparate, soprattutto con riguardo al trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri, non potendosi sottoporre a quella che si può definire una vera e propria custodia cautelare i soggetti richiedenti protezione internazionale. A tale riguardo ritiene che il decreto-legge violi in modo flagrante la normativa derivata dalla disciplina europea nonché la Convenzione Ginevra, criminalizzando persone che hanno inoltrato domanda per vedersi riconosciuto lo *status* di rifugiato. Fa presente inoltre che la direttiva 2008/115 prevede un termine massimo di trattenimento di sei mesi, violato, come rilevato anche dal relatore, dal provvedimento in esame.

Ritiene che gli elementi esposti siano suscettibili di valutazioni negative del provvedimento da parte della Corte di giustizia europea e auspica che il Governo e la maggioranza tengano in conto le critiche costruttive formulate dal proprio

gruppo e abbiano un atteggiamento di ascolto diverso da quello manifestato riguardo al disegno di legge di bilancio, per il quale il proprio gruppo aveva preliminarmente paventato il timore dell'apertura da parte della Commissione europea di una procedura di infrazione, cosa che è stata infatti preannunciata.

Alex BAZZARO (Lega), *relatore*, con riguardo alle considerazioni svoltesi nel corso del dibattito relative al fatto che lo Stato non è in grado di espellere gli stranieri irregolari, trattenendoli sul territorio nazionale, ricorda ai colleghi che per attivare le procedure di espulsione è necessario che siano stati preventivamente sottoscritti con i Paesi di origine accordi bilaterali, che attualmente l'Italia ha sottoscritto solo con due Paesi, configurando un quadro normativo nel quale è impossibile procedere.

Riguardo all'umanità più volte richiamata dai colleghi, giudica inumano che vengano accolte persone senza garantire loro condizioni di vita dignitose. L'Italia in cui è giusto riconoscersi è senz'altro un Paese «accogliente», ma nel rispetto dei diritti di tutti. Riguardo alla questione sollevata dalla collega Rossini accaduta a Trento, rileva che i cittadini pakistani cui faceva riferimento sono arrivati illegalmente nel Paese e l'ordine di allontanamento dalle abitazioni disposto dal presidente della provincia ha avuto efficacia per un lasso di tempo assai limitato.

In ultimo, essendo stata richiamata più volte nel dibattito l'Unione europea, soprattutto con riguardo alla recente bocciatura del disegno di legge di bilancio, ritiene che non si possa da un lato chiedere l'apertura delle frontiere e dall'altro criticare la manovra finanziaria, dovendosi invece considerare le misure adottate dal Governo in un quadro complessivo.

Guido Germano PETTARIN (FI) preannuncia il voto favorevole del gruppo di Forza Italia sulla proposta di parere del relatore, che a suo giudizio interviene su una questione ormai diventata una emergenza, come testimonia la situazione di

Gorizia nella quale è del tutto evidente la pessima gestione avutasi finora del fenomeno migratorio.

Augusta MONTARULI (FdI) preannuncia il voto favorevole del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore.

Filippo SCERRA (M5S) preannuncia il voto favorevole del gruppo del movimento cinque stelle sulla proposta di parere del relatore.

Emanuela ROSSINI (Misto-Min.Ling.) preannuncia il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore, motivato dalle forti perplessità e manchevolezze del decreto-legge, che affronta in modo inefficace la questione dei flussi migratori, sulla quale è doveroso intervenire adeguatamente.

Piero DE LUCA (PD) preannuncia il voto contrario del gruppo del Partito democratico sulla proposta di parere del relatore. Riguardo alle considerazioni da questi svolte in ordine alla necessità degli accordi bilaterali per poter attivare le procedure di espulsione, ricorda che il ministro Minniti nel corso del proprio incarico ha stipulato cinque accordi bilaterali con i Paesi di provenienza dei migranti, mentre il Governo attuale non solo non ne ha stipulato alcuno, ma ha minato, a seguito delle dichiarazioni fatte dal vicepremier Salvini poco dopo l'insediamento, l'accordo con la Tunisia.

Concorda con il relatore che l'Italia è senz'altro un Paese con forte vocazione umanitaria, messa tuttavia a rischio dal decreto-legge in esame, a suo giudizio inefficace. Evidenzia la necessità che le misure siano adottate all'interno del quadro di riferimento europeo, collaborando

con i Paesi la cui politica è in linea con quella nazionale e non con quelli, come l'Ungheria la Polonia e l'Austria, che chiudono le proprie frontiere e attuano una politica internazionale contraria al principio dell'accoglienza.

Ribadisce quindi il rischio che l'inefficienza del provvedimento peggiori le condizioni dei migranti e faccia fare al Paese un passo indietro in questa delicata questione.

Giuseppina OCCHIONERO (LeU) preannuncia il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore, ritenendo l'ispirazione del provvedimento razzista ed escludente oltre che contraria ai principi fondamentali dell'integrazione e dell'accoglienza.

Alessandro GIGLIO VIGNA (Lega) ringrazia il relatore per il lavoro svolto, il gruppo del movimento cinque stelle per il prezioso supporto dato nella costruzione della proposta di parere nella quale sono stati inseriti una serie di elementi che costituiscono validi spunti di riflessione, le opposizioni che hanno dichiarato di voler appoggiare la proposta di parere del relatore e infine le opposizioni che, pur avendo espresso un parere contrario su tale proposta, hanno reso importanti contributi nel corso del dibattito.

La Commissione approva la proposta di parere favorevole del relatore (*vedi allegato 1*).

Sergio BATTELLI, *presidente*, avverte che, a seguito dell'approvazione della proposta di parere del relatore, si intendono precluse le proposte alternative di parere (*vedi allegati 2, 3 e 4*).

La seduta termina alle 9.45.

ALLEGATO 1

DL 113/2018: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate. C. 1346 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il disegno di legge C. 1346 Governo, approvato dal Senato, di conversione in legge del « DL 113/2018: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate »;

rilevato che la materia dei diritti di libertà attiene all'ambito complessivamente interessato dai Trattati comunitari e – in particolare – dall'articolo 67 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che affida a quest'ultima il compito di realizzare uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia e che l'articolo 78, inoltre, fa obbligo all'Unione europea di perseguire una politica comune in materia di asilo e protezione internazionale, in ossequio alla Convenzione di Ginevra del 1951;

considerato che le disposizioni in materia di protezione internazionale eliminano la possibilità di ricorrere a tale

istituto per motivi atipici non previsti espressamente dalla legge, alla quale si restituisce una formulazione più chiara e stringente, senza perciò intaccare la sostanza dei diritti cui la direttiva presta tutela e nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea;

rilevato che l'articolo 7-bis, introdotto con un emendamento del Governo al Senato, relativo alla nozione di « Paese sicuro » verso cui è possibile il rimpatrio, appare conforme ai parametri fissati in materia ai sensi della direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale;

rilevato altresì che l'adozione e l'aggiornamento periodico dell'elenco dei Paesi di origine sicuri di cui alla novella prevista dall'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto, coerentemente con la citata direttiva, tiene in considerazione sia il rispetto dei diritti fondamentali che la misura in cui è offerta protezione contro le persecuzioni e i maltrattamenti;

esaminata in particolare la disposizione del decreto che stabilisce la possibilità che la designazione di un Paese di origine sicuro possa essere fatta con l'eccezione di parti del territorio o di categorie di persone;

esaminata altresì l'ipotesi di cui all'articolo 7-bis, comma 1, capoverso articolo 28-ter, comma 1, lettera e), che comprende nel novero delle domande sottoposte alla procedura accelerata, oltre a quelle presentate da un soggetto proveniente da un Paese di origine sicuro, quelle presentate da chi è entrato illegalmente nel territorio nazionale, o vi ha prolungato illegalmente il soggiorno, e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso;

considerato il combinato disposto delle disposizioni di cui all'articolo 7-bis,

comma 1, capoverso articolo 28-ter, comma 1, lettera e), del provvedimento in oggetto, con l'articolo 10 della direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale nonché la previsione di un costante monitoraggio e un periodico aggiornamento dell'elenco dei Paesi di origine sicuri, ivi compresa l'ipotesi di parti del territorio o di categorie di persone non designate come sicure, ai sensi del medesimo decreto,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

DL 113/2018: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate. C. 1346 Governo, approvato dal Senato.

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE PRESENTATA
DAL GRUPPO MISTO-MINORANZE LINGUISTICHE**

La XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea),

esaminato il disegno di legge C. 1346 Governo, approvato dal Senato, di conversione in legge del «DL 113/2018: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate »;

premesso che:

il decreto-legge in esame è lesivo di molti principi costituzionali, sia del nostro paese che dei principi generali dell'ordinamento europeo;

l'articolo 1 del decreto-legge elimina l'istituto della protezione umanitaria, in evidente violazione dell'articolo 10 della Costituzione e comunque in dissonanza da quel che accade in 20 dei 27 paesi dell'Unione europea, in conformità con l'articolo 6, punto 4, della direttiva 2008/115/CE;

le nuove modalità di trattenimento nei centri di permanenza per i migranti

contrastano con l'articolo 13 della Costituzione e con l'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato, richiamato dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

il decreto-legge, di fatto, distrugge il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), sistema di accoglienza considerato un modello in Europa; ciò provoca, inoltre, la chiusura di molti centri e la conseguente disoccupazione dei molti operatori sui nostri territori;

il decreto-legge prevede la possibilità del trattenimento del richiedente asilo alla frontiera, in contrasto anche con l'articolo 31, punto 8, della direttiva 2013/32/UE, secondo il quale il trattenimento di un richiedente asilo è consentito solo se egli/ella non abbia presentato domanda, immediatamente dopo aver fatto ingresso irregolare nello Stato;

il decreto-legge prevede la conoscenza della lingua italiana, previa certificazione, ai fini del rilascio della cittadinanza ma di fatto non garantisce ai migranti che presentano domanda d'asilo i servizi di integrazione (insegnamento dell'italiano a stranieri nella cui disciplina si sono laureati e specializzati centinaia dei

nostri operatori, assistenza psicologica, inserimento nel territorio), ma soltanto ai titolari della protezione internazionale, contravvenendo all'articolo 3 della Costituzione sul piano della ragionevolezza e dell'accessibilità agli strumenti (quale la lingua) per la partecipazione alle attività lavorative e al pieno sviluppo della persona:

l'articolo 14 del decreto-legge prevede l'allungamento da ventiquattro a qua-

rantotto mesi del termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per cosiddetta naturalizzazione, senza motivo e danneggiando e impedendo il ricongiungimento delle famiglie italiane all'estero quando uno dei coniugi è in attesa di cittadinanza,

esprime

PARERE CONTRARIO.

ALLEGATO 3

DL 113/2018: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate. C. 1346 Governo, approvato dal Senato.

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE
PRESENTATA DAL GRUPPO LEU**

La XIV Commissione – Politiche dell'Unione europea,

premessi che:

il decreto-legge n. 113 del 2018 (A.C. 1346) è lesivo di molti principi costituzionali, interni ed europei, come è stato anche evidenziato nella questione pregiudiziale Fornaro e altri n. 2, discussa dall'Assemblea nella seduta del 14 novembre 2018;

il disegno di legge di conversione del decreto contiene diverse delegazioni legislative, in contrasto con l'articolo 77 della Costituzione;

l'articolo 1 del decreto-legge elimina l'istituto della protezione umanitaria, in evidente violazione dell'articolo 10 della Costituzione e comunque in dissonanza da quel che accade in 20 dei 28 paesi dell'Unione europea, in conformità con l'articolo 6, punto 4, della direttiva 2008/115/CE;

le nuove modalità di trattenimento nei centri di permanenza per i migranti contrastano con l'articolo 13 della Costituzione e con l'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* di rifugiato, richiamato dall'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

il decreto-legge di fatto distrugge il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR);

il decreto-legge prevede la possibilità del trattenimento del richiedente asilo alla frontiera, in contrasto anche con l'articolo 31, punto 8, della direttiva 2013/32/UE, secondo il quale il trattenimento di un richiedente asilo è consentito solo se egli non abbia presentato la domanda di asilo, immediatamente, dopo aver fatto ingresso irregolare nello Stato,

esprime

PARERE CONTRARIO.

ALLEGATO 4

DL 113/2018: Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere delle Forze di polizia e delle Forze armate. C. 1346 Governo, approvato dal Senato.

**PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE
PRESENTATA DAL GRUPPO PD**

La XIV Commissione – Politiche dell'Unione europea,

premessi che:

il decreto-legge n. 113 del 2018 (A.S. 840 e A.C. 1346) reca plurimi aspetti del tutto illegittimi sotto diversi profili;

sotto l'aspetto costituzionale interno, esso reca anzitutto – all'articolo 1 del disegno di legge di conversione – una delega legislativa, in aperto contrasto con l'articolo 77 della Costituzione, con la giurisprudenza costituzionale (si veda da ultimo la sentenza della Corte costituzionale n. 32 del 2014) e con la legge n. 400 del 1988;

nel merito, esso sopprime l'istituto della protezione umanitaria in contrasto con gli articoli 2 e 10 della Costituzione. In relazione a questo istituto, la Corte di cassazione ha più volte avuto occasione di ribadire che la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo, indispensabile per dare piena attuazione all'articolo 10, terzo comma, della Costituzione, perché si caratterizza per il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale;

quanto al trattenimento per la determinazione o la verifica dell'identità e della cittadinanza dei richiedenti asilo, previsto dall'articolo 3 del decreto-legge, l'attuale formulazione dell'articolo, che prevede due nuove ipotesi di trattenimento motivate dalla necessità di determinare o verificare l'identità o la cittadinanza dello straniero richiedente protezione internazionale, nonché un possibile lungo periodo di durata dello stesso, prospetta una violazione anche dell'articolo 13 della Costituzione e dell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato, poiché di fatto si sanziona con la privazione della libertà personale lo straniero per un fatto di cui non è responsabile;

il decreto-legge produrrà un livello maggiore di insicurezza, sia per i richiedenti asilo che per i cittadini italiani, con ciò violando ancora una volta l'articolo 2 della Costituzione. Nell'articolo 12 sull'accoglienza dei richiedenti asilo, esso dispone infatti il sostanziale smantellamento del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), poiché riserva i servizi di accoglienza degli enti locali solo ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, escludendo dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi sia i richiedenti la prote-

zione internazionale, come finora previsto, sia i titolari di protezione umanitaria. Lo SPRAR è un sistema che esiste da oltre sedici anni e che era stato considerato da tutti i governi (compresi quelli di centro-destra) come il sistema « modello » da presentare in Europa, ha dimostrato che solo l'accoglienza in strutture diffuse, seguite da personale qualificato in numero adeguato e attraverso una appropriata distribuzione sul territorio dei richiedenti asilo, agevola l'autonomia e l'indipendenza delle persone, da un lato, ed i processi di integrazione dall'altro;

L'articolo 3 del decreto prevede uno speciale trattenimento per lo straniero a scopo di identificazione della durata di trenta giorni ed il prolungamento dello stesso, ove l'identificazione non sia stata possibile da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, fino a un massimo di centotanta giorni. L'illegittimità della norma sembra data in primo luogo dal suo eccessivo ambito di applicazione, ben più ampio del solo ed eccezionale caso di rifiuto del richiedente asilo di sottoporsi alle procedure della cosiddetta pre-identificazione (foto-segnalamento e rilievi dattiloscopici) e non chiaro nei suoi confini. In secondo luogo suscita forti perplessità l'ampia durata dei possibili termini del trattenimento. In tal modo sembrano essere violati gli articoli 10, secondo e terzo comma, 13, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione alla possibile violazione dell'articolo 31 della Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato. Si osserva, in particolare, come, ai sensi dell'articolo 13 della Costituzione, debba essere sempre rispettata l'esigenza di rigorosa tipicità delle fattispecie del trattenimento, specie se disposto dall'Autorità di pubblica sicurezza;

L'articolo 14 prevede l'aumento da ventiquattro a quarantotto mesi del termine per la conclusione dei procedimenti di riconoscimento della cittadinanza per matrimonio e per cosiddetta naturalizzazione. Ciò, oltre a produrre una ulteriore e ingiusta incertezza per coloro che hanno presentato una regolare richiesta già da

due anni, è un elemento che fa venir meno la certezza del diritto;

venendo poi ai profili di più stretta competenza della XIV Commissione, il previsto trattenimento, per un fatto non imputabile allo straniero, è incompatibile con l'articolo 15 della direttiva 2008/115/CE, che limita i casi di trattenimento al solo pericolo di fuga e al compimento di condotte che ostacolano il rimpatrio da parte dello straniero stesso. Per i cittadini italiani il fermo di identificazione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 191 del 1978, presuppone la colpa ovvero il dolo del soggetto fermato (che, o non consente alle forze di polizia di procedere alla propria identificazione, ovvero si identifica esibendo documenti presuntivamente falsi) e può durare, peraltro, soltanto ventiquattro ore. Ne consegue che l'articolo 3 del decreto risulta palesemente discriminatorio in quanto prevede, per gli stranieri, una limitazione della libertà personale nei cosiddetti « centri *hotspot* » della durata di trenta giorni, in ragione di una condotta non imputabile agli stessi, mentre, per gli italiani che pongono in essere la medesima condotta, la legge prevede il semplice fermo di polizia della durata massima di ventiquattro ore. Si consideri, infine, che la norma non stabilisce quale sia l'autorità che dispone il trattenimento, né disciplina in alcun modo l'intervento dell'autorità giudiziaria a convalida del trattenimento: tale lacuna risulta in contrasto con la riserva di giurisdizione prevista dall'articolo 13 della Costituzione ed appare, sotto questo profilo, una norma inconcepibile in uno Stato di diritto;

la possibilità che taluni permessi di soggiorno umanitari speciali, fortemente tipizzata nel decreto, possa essere rilasciata esclusivamente dal Questore, senza alcuna previa tassativa determinazione dei presupposti normativi ai fini del rilascio da parte delle Commissioni territoriali competenti, consentirà l'esercizio di una discrezionalità amministrativa totale da parte delle Questure, discrezionalità questa completamente disancorata da ogni criterio che dovrebbe, invece, necessaria-

mente essere previsto dalla legge ordinaria, nel rispetto della riserva di legge assoluta in materia di condizione giuridica dello straniero, ai sensi dell'articolo 10, secondo comma della Costituzione;

infine, non si può dimenticare come forme di protezione umanitaria siano previste, con modalità diverse, in 20 dei 28 Paesi membri dell'Unione europea, (Austria, Cipro, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Ungheria oltre all'Italia), così come stabilito all'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE;

L'articolo 4 prevede la possibilità di una permanenza dello straniero in strutture idonee diverse nella disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza dai Centri di permanenza per i rimpatri (CPR). Un giudice può già ora autorizzare provvedimenti del genere, resta da verificare l'idoneità di tali centri le cui fattezze, stante la « disponibilità dell'Autorità di pubblica sicurezza », richiamano alla mente centri di detenzione ove lo straniero potrebbe esservi trattenuto fino a sette mesi. La norma così come formulata appare chiaramente in violazione dell'articolo 13 della Costituzione, in ragione della riserva di legge assoluta in materia di libertà personale, oltre che in ragione del principio di stretta tassativa vita con riferimento alle modalità e alla determinazione dei luoghi in cui viene limitata la libertà personale di tutte le persone presenti sul territorio italiano, a prescindere quindi dalla loro cittadinanza. Infine, deve essere ben valutata l'ubicazione sul territorio nazionale di tali centri per evitare che il giudizio su un provvedimento di espulsione esaminato in una Regione (ad esempio la Sicilia, ordinario luogo di sbarco dei richiedenti asilo) possa implicare lo spostamento del soggetto in un'altra, con conseguente rischio di violazione dell'articolo 25 della Costituzione, con riferimento al diritto al giudice naturale prestabilito dalla legge. Viene inoltre violato l'articolo 13 della Costituzione in quanto il soggetto

trattenuto è posto in una condizione di vulnerabilità giuridica e materiale eccezionale ed illegittima. L'articolo 16 della direttiva 2008/115/CE stabilisce che il trattenimento dello straniero possa avvenire soltanto in appositi centri di permanenza temporanea ovvero, per i detenuti, in un istituto penitenziario: sotto questo profilo, pertanto, così come formulata, la norma appare in contrasto con gli obblighi europei;

il decreto-legge prevede diverse cause di esclusione dalla protezione internazionale in relazione alla commissione di reati. Tali previsioni, unitamente all'incertezza se tali esclusioni saranno rese oppure no rilevanti anche prima di una condanna definitiva, suscitano profonda inquietudine in relazione al principio costituzionale della presunzione di innocenza di cui all'articolo 27 della Costituzione, ma anche in relazione al pieno recepimento del diritto derivato in materia di asilo, come imposto dagli articoli 11 e 117 della Costituzione. Al riguardo, una recente decisione della Corte di Giustizia, unico interprete autentico del diritto europeo, ha affermato che « l'articolo 17, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/95 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una legislazione di uno Stato membro in forza della quale si considera che il richiedente protezione sussidiaria abbia « commesso un reato grave » ai sensi di tale disposizione, il quale può escluderlo dal beneficio di tale protezione, sulla sola base della pena prevista per un determinato reato ai sensi del diritto di tale Stato membro » essendo l'interprete nazionale tenuto a « valutare la gravità dell'illecito considerato, effettuando un esame completo di tutte le circostanze del caso individuale di cui trattasi » (Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione II, 13 settembre 2018, C-369/17);

la severità delle diverse cause di esclusione alla protezione internazionale in relazione alla commissione di reati, che prevede l'esclusione sia dello status di rifugiato sia quella dello *status* di prote-

zione sussidiaria, previste rispettivamente agli articoli 9 e 15 del decreto legislativo n. 251 del 2007, unitamente all'incertezza se tali esclusioni saranno rese o meno rilevanti anche prima di una condanna definitiva, suscitano profonda inquietudine in relazione proprio al principio della presunzione d'innocenza;

L'articolo 9 del decreto modifica significativamente la materia delle domande reiterate, introducendo e ulteriormente riducendo, rispetto a quanto stabilito dalla normativa europea, gli spazi di tutela e di difesa del richiedente asilo. La norma appare in contrasto con l'articolo 43, secondo paragrafo della direttiva 2013/32/UE, in quanto la novella non prevede che, in caso di esame della domanda di protezione alla frontiera ovvero nelle cosiddette « zone di transito », la Commissione territoriale competente debba concludere comunque l'esame della domanda entro un periodo massimo di 4 settimane, al termine del quale la domanda deve obbligatoriamente essere trasmessa alla Commissione territoriale competente per l'esame ordinario; infine, per quanto riguarda il caso di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di espulsione, la novella legislativa appare in contrasto con l'articolo 40 della direttiva 2013/32/UE, in quanto non prevede un esame preliminare di ammissibilità della domanda, mentre la norma europea stabilisce che tale esame preliminare di ammissibilità debba essere comunque garantito allo straniero;

il decreto-legge, prevedendo, altresì la possibilità del trattenimento del richie-

dente asilo alla frontiera, risulta in contrasto anche con l'articolo 31, paragrafo 8, della direttiva 2013/32/UE, a termini del quale il trattenimento di un richiedente asilo è giustificato solo se questi, entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, non abbia presentato la sua domanda di protezione appena possibile. Palese risulta la violazione dell'articolo 13 della Costituzione sulla libertà personale. Altresì i luoghi del trattenimento sarebbero i centri di primo soccorso e accoglienza e in generale tutti i centri governativi di prima accoglienza indicati in violazione dell'articolo 10 della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013, che prescrive che il trattenimento può avvenire soltanto in appositi centri di permanenza temporanea o, in casi particolari, in istituti penitenziari;

il decreto-legge non solo è in contrasto con la Costituzione italiana ma anche – in definitiva – con il diritto dell'Unione europea. A questo proposito, inoltre, la violazione più smaccata è con la Carta di Nizza, la quale trova applicazione in questo ambito, in quanto nel caso oggi in discussione si tratta – non solo di ambiti di competenza dell'UE – ma anche di interventi in settori già disciplinati da atti normativi comunitari. Sono dunque violati gli articoli 6 sul diritto alla libertà e alla sicurezza; l'articolo 18 sul diritto d'asilo e l'articolo 19 sulla protezione in caso di allontanamento, espulsione o estradizione,

esprime

PARERE CONTRARIO.