

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3657

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FEDRIGA, MOLteni, ALLASIA, ATTAGUILE, BORGHESI,  
BOSSI, BUSIN, CAPARINI, GIANCARLO GIORGETTI, GRI-  
MOLDI, GUIDESI, INVERNIZZI, GIANLUCA PINI, RONDINI,  
SALTAMARTINI, SIMONETTI**

Modifiche al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in materia di competenza per il riconoscimento e la revoca dello *status* di rifugiato

Presentata il 4 marzo 2016

ONOREVOLI COLLEGHI! — Attualmente il procedimento del richiedente asilo è estremamente farraginoso e oneroso, perché prevede un'istanza alle commissioni territoriali (autorità amministrativa), attraverso una procedura amministrativa complessa, che non consente, spesso, un'applicazione obiettiva dei criteri stabiliti dalla legge per il riconoscimento della protezione internazionale, i quali sono oggetto di un'ampia discrezionalità da parte dei singoli componenti delle commissioni.

Il diniego dell'istanza, poi, essendo impugnabile con tre gradi di giudizio, oltre a intasare i tribunali e ad aumen-

tare i costi per lo Stato, non consente un'efficace tutela a chi ne ha effettivamente diritto, il quale vede allungarsi notevolmente i tempi per il riconoscimento dei benefici, correlati al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

La natura amministrativa della procedura e delle commissioni non consente, inoltre, un esame preventivo di inammissibilità della domanda per manifesta infondatezza della stessa, la cui sussistenza, oltre a disincentivare le domande pretestuose e dilatorie, determina una maggiore celerità per le domande fondate e un notevole abbattimento dei costi correlati.

Per una comprensione del fenomeno si riportano alcuni dati statistici. Per quanto riguarda gli arrivi irregolari, fino al 2010 mediamente giungevano via mare in Italia 23.000 migranti, con punte di 50.000 nel 1999 (Albania e conflitto in Kosovo) e di 37.000 nel 2008 (conflitti e carestie in Somalia, Eritrea e Nigeria).

Negli anni 2009 e 2010 si è registrato un calo, imputabile alle politiche dell'allora Governo in carica, con il « pacchetto sicurezza » e con la stipula del Trattato di amicizia, partenariato e cooperazione con la Libia di Gheddafi. L'accordo mirava a contrastare fortemente l'immigrazione clandestina intensificando i controlli alle frontiere e i respingimenti in mare.

A seguito della « primavera araba » del 2011, si è registrato un notevole aumento degli sbarchi, fin dai primi mesi dell'anno per arrivare a circa 63.000 migranti, di cui il 45 per cento di nazionalità tunisina.

Tra il 2013 e il 2014, a seguito della tragedia umanitaria del naufragio di un'imbarcazione di migranti al largo dell'isola di Lampedusa, il Governo autorizzò l'operazione « Mare nostrum », operazione militare e umanitaria nel mar Mediterraneo per fronteggiare lo stato di emergenza in corso nello stretto di Sicilia dovuto all'eccezionale afflusso di migranti. Tale operazione, rilevasi eccessivamente onerosa e fallimentare sotto il profilo degli effetti, cessò nel 2014, quando fu registrato il dato *record* di decessi dei migranti in mare.

Le persone arrivate a bordo di barconi attraverso il Mediterraneo sono state 43.000 nel 2013 e sono salite a oltre 130.000 già nei primi nove mesi del 2014. Si è passati dai 62.692 migranti sbarcati nel 2011, ai 13.267 nel 2012, ai 42.925 nel 2013, fino ai 170.100 nel 2014.

A giugno 2015 gli sbarchi nel Mediterraneo avevano già superato la quota di 100.000 (dati dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati-UNHCR). La maggior parte di queste persone arrivate via mare, essenzialmente in Italia (54.000) e in Grecia (48.000), sono partite dalla Libia. Ad ottobre 2015 si è registrato un nuovo *record* che manifesta la gravità

esponenziale del fenomeno. L'UNHCR ha reso noto che sono oltre 218.000 le persone migranti o in cerca di asilo politico che hanno attraversato il Mediterraneo nel solo mese di ottobre.

Già dal mese di aprile 2015, la procura della Repubblica di Palermo avvertiva: « Dai dati in nostro possesso, sulle coste libiche ci sarebbe circa un milione di immigranti pronti a partire per l'Europa ».

Nel 2013 sono state presentate 26.620 domande di richiedenti asilo e nel 2014 63.456. Quasi il 40 per cento delle domande è stato respinto, ovvero circa 24.000 persone, considerando che sono state esaminate 36.270 domande delle 63.456 presentate nel 2014. Su 22.118 domande dei primi mesi del 2015 (per un numero di 36.000 sbarcati), sono state respinte 7.437 delle 15.780 esaminate.

I migranti hanno tuttavia diritto di opporsi alla decisione negativa delle commissioni esaminatrici. I tempi della loro permanenza in Italia si allungano, considerando che un processo si conclude dopo due o tre anni.

Questo ha come conseguenze di intasare i tribunali, di aumentare i costi per lo Stato e di allungare i tempi per la definizione dello *status* del migrante.

Molti di coloro che arrivano (come i siriani e i profughi del Corno d'Africa) rifiutano di farsi registrare le impronte digitali e non si sottopongono al fotosegnalamento perché sono diretti in nord Europa, dove hanno parenti e amici; per questo motivo al primo posto nella graduatoria in Italia per i richiedenti ci sono i nigeriani, seguiti dai maliani.

L'accoglienza ha inevitabilmente un costo, troppo spesso sottovalutato. Nel 2014 l'Italia ha speso 628 milioni di euro. Nel 2015 sono stati spesi circa 800 milioni di euro. Il costo medio per l'accoglienza di un richiedente asilo o per un rifugiato è di 35 euro al giorno. La Commissione europea ha recentemente stanziato 2,4 miliardi di euro per i prossimi sei anni. La parte più rilevante, circa 560 milioni di euro, è riservata all'Italia, ma è comunque residuale rispetto al costo annuale che grava

sul nostro Paese, con un dato tendenziale in costante e massiccio aumento.

Dal 2000 al 2011, le denunce nei confronti di stranieri sono aumentate di ben il 339,7 per cento, passando da 64.479 a 283.508, mentre il corrispondente aumento dei detenuti si attesta al 55,1 per cento (da 15.582 a 24.174).

Per rendere più efficiente, rapido ed economico il sistema, e per farlo rientrare in un ambito di sostenibilità, anche nell'interesse degli stessi profughi, nei confronti dei quali si rende indispensabile accertare nel più breve tempo possibile lo *status*, riteniamo pertanto necessario modificare la normativa vigente secondo tre direttrici.

Innanzitutto, prevedere che l'accertamento dello *status* di rifugiato avvenga direttamente per via giudiziale. Si tratta di sostituire le attuali commissioni con delle sezioni specializzate, attribuendo la cognizione al giudice di pace, che ha facoltà di decidere sullo *status* personale. Attribuendo la competenza direttamente a un'autorità giudiziaria, infatti, si ha il vantaggio immediato, oltre che di abbattere i tempi e i costi della procedura, anche di garantire al massimo livello l'osservanza dei diritti fondamentali dei richiedenti e la corretta applicazione della normativa. Il giudice di pace, inoltre, può garantire lo smaltimento delle domande in tempi brevi, senza il rischio di sovraccarico del ruolo degli uffici giudiziari, i quali, come risulta dall'ultima relazione della Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia di ottobre 2014, sono in grado di chiudere le vertenze attualmente pendenti in circa dieci mesi. Il processo si svolge con il pieno contraddittorio delle parti, alla presenza di un difensore di fiducia o nominato d'ufficio, di un interprete e del rappresentante della prefettura-Ufficio territoriale del Governo. Il giudice dispone che la Commissione nazionale per il diritto di asilo, con la collaborazione dell'Ufficio europeo di so-

stegno per l'asilo, dell'UNHCR e di altre organizzazioni internazionali per i diritti umani, invii informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale del richiedente. È inoltre prevista l'audizione di un rappresentante, nonché l'eventuale istruttoria relativa alle prove offerte a supporto dell'istanza. Il giudice decide con sentenza motivata.

In secondo luogo, trattandosi di un procedimento giudiziale, come detto, è previsto un esame preliminare di manifesta infondatezza della domanda, sul modello del filtro in appello.

Avverso il provvedimento di inammissibilità è ammesso ricorso per Cassazione che, in pendenza del gravame, non sospende la provvisoria esecuzione del provvedimento di espulsione, conseguente alla perdita dello *status* di rifugiato.

Infine, avverso la sentenza di merito di accoglimento o di rigetto è possibile unicamente il ricorso per Cassazione (cosiddetto *per saltum*), che nell'ipotesi di diniego e in pendenza del gravame non sospende la provvisoria esecuzione del provvedimento di espulsione, analogamente alla disciplina in materia di immigrazione.

Sono evidenti i benefici delle modifiche alla normativa vigente, che rendono più snella, economica ed efficiente la procedura anche alla luce del prevedibile ulteriore aumento delle domande di asilo o di protezione internazionale, a tutto vantaggio dei veri profughi, della sostenibilità economica del sistema (costi della procedura e del mantenimento per lunghi periodi dei migranti) e a detrimento di tutti quei soggetti che lucrano vantaggi dalla situazione attuale, ovvero dalla persistente condizione di ambiguità in cui versano i migranti e dal prolungamento indebito della loro permanenza nel nostro Paese. Per questi motivi auspichiamo l'unanime condivisione della presente iniziativa legislativa e un celere *iter* parlamentare.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. Al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, comma 1, le parole: « sono le commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale, di cui all'articolo 4 » sono sostituite dalle seguenti: « sono gli uffici circondariali dei giudici di pace dei luoghi nei quali è stata presentata la domanda »;

b) l'articolo 4 è abrogato;

c) all'articolo 5, comma 1, le parole: « di revoca e cessazione degli *status* di protezione internazionale riconosciuti, nelle ipotesi previste dal decreto legislativo 19 novembre 2007 n. 251, oltre che compiti di indirizzo e coordinamento delle Commissioni territoriali, di formazione e aggiornamento dei componenti delle medesime Commissioni, » sono soppresse;

d) all'articolo 6, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente:

« 3-bis. L'ufficio di polizia di cui al comma 1 trasmette copia della domanda e degli atti al giudice di pace competente per territorio, senza ritardo e comunque entro quarantotto ore dal deposito della stessa »;

e) all'articolo 7, comma 1, le parole: « della Commissione territoriale » sono sostituite dalle seguenti: « del giudice di pace competente per territorio »;

f) all'articolo 8, il comma 2 è abrogato;

g) dopo l'articolo 8 è inserito il seguente;

« ART. 8-bis. — (*Procedura di presentazione e di valutazione delle domande*). — 1. Le controversie aventi ad oggetto il rico-

noscimento della protezione internazionale sono regolate dal rito sommario di cognizione di cui al titolo I e al titolo III del libro secondo del codice di procedura civile.

2. In caso di manifesta infondatezza della domanda, il giudice la dichiara inammissibile con decreto motivato ricorribile in Cassazione.

3. La presentazione della domanda comporta la sospensione dell'esecuzione dell'espulsione, salvo che il giudice ne dichiari la manifesta infondatezza.

4. L'istante è ammesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato e, qualora sia sprovvisto di un difensore, è assistito da un difensore designato dal giudice nell'ambito degli avvocati iscritti nella tabella di cui all'articolo 29 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271.

5. La domanda, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza deve essere notificata a cura della cancelleria all'istante e al Ministero dell'interno presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo del luogo in cui è stata presentata la domanda.

6. Il Ministero dell'interno, limitatamente al giudizio di primo grado, può stare in giudizio avvalendosi direttamente di propri dipendenti. Si applica, per quanto compatibile, l'articolo 417-*bis* del codice di procedura civile.

7. Le parti possono depositare tutti gli atti e la documentazione necessari ai fini della decisione; il giudice può procedere d'ufficio a tutti gli atti di istruzione necessari per la definizione del processo.

8. Gli atti del procedimento sono esenti da ogni tassa e imposta.

9. Il giudizio è definito, in ogni caso, entro sei mesi dalla domanda.

10. La sentenza che definisce il giudizio non è appellabile »;

*h)* l'articolo 15 è abrogato;

*i)* l'articolo 16 è abrogato;

*l)* l'articolo 18 è abrogato;

*m)* l'articolo 28 è abrogato;

n) l'articolo 28-*bis* è abrogato;

o) l'articolo 29 è sostituito dal seguente:

« ART. 29. — (*Casi di inammissibilità della domanda*). — 1. Il giudice di pace dichiara inammissibile la domanda e non procede alla fissazione dell'udienza nei seguenti casi:

a) il richiedente sia stato riconosciuto rifugiato da uno Stato firmatario della Convenzione di Ginevra e possa ancora avvalersi di tale protezione;

b) il richiedente abbia reiterato l'identica domanda dopo che questa sia stata decisa, senza addurre nuovi elementi in merito alle sue condizioni personali o alla situazione del suo Paese di origine;

c) quando risulta la palese insussistenza dei presupposti previsti dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 »;

p) l'articolo 33 è sostituito dal seguente:

« ART. 33. — (*Revoca o cessazione della protezione internazionale riconosciuta*). — 1. Il Ministero dell'interno può presentare istanza di revoca o di cessazione dello *status* di protezione internazionale all'ufficio del giudice di pace che ha pronunciato la sentenza di cui all'articolo 32.

2. Ricevuta l'istanza di cui al comma 1 del presente articolo, il giudice provvede ai sensi dell'articolo 8-*bis* »;

q) l'articolo 35 è abrogato;

e) le parole: « Commissioni territoriali » e « Commissione territoriale », ovunque ricorrono, sono rispettivamente sostituite dalle seguenti: « giudici di pace competenti per territorio » e « giudice di pace competente per territorio ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17PDL0039970\*