



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Camera dei Deputati

Alla c.a. degli on. Deputati componenti la Commissione I Affari Costituzionali, Politiche Europee e Giustizia

LORO SEDI

Oggetto: invio proposte di emendamento sul Disegno di legge: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre" (C.1836)

On. Deputati , l'A.S.G.I. (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) è un'associazione di giuristi che promuove l'informazione, la documentazione e lo studio dei problemi, di carattere giuridico, attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano, alla tutela contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia; sulla tematica del diritto d'asilo l'A.S.G.I. ha da lungo tempo concentrato la propria attenzione, elaborando ricerche e proposte, come Il “*Diritto alla Protezione*”, un ampio studio sullo stato del sistema asilo in Italia, redatto insieme a Caritas Italiana e che si conclude con una sezione dedicata all'esposizione di dettagliate proposte giuridiche per il superamento delle problematiche più o meno gravi riscontrate nel sistema italiano. L'ASGI opera altresì da anni in stretto contatto con la sede per l'Italia dell'U.N.H.C.R. (Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati)

In allegato alla presente vi trasmettiamo le nostre osservazioni e relative proposte di emendamento rispetto al contenuti del Disegno di legge: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea-Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre" (C.1836)

Il recepimento della Direttiva 2013/32/UE (procedure), rifiuta, e della Direttiva 2013/33/UE (accoglienza), rifiuta, costituisce un importantissimo appuntamento per dotare il nostro Paese di una normativa adeguata e in linea con gli standard previsti dall'Unione. Va ricordato che l'Italia per diversi decenni ha avuto una scarsa tradizione d'asilo non essendo stata interessata da flussi significativi di rifugiati. Tale situazione si è radicalmente modificata nel corso degli ultimi anni che hanno visto invece il nostro Paese al centro del flusso degli arrivi dei rifugiati verso l'Europa. La necessità di operare dei rapidi cambiamenti ben si riflette nella normativa interna che, prima del recepimento, tra il 2005 e il 2008, delle prime Direttive dell'Unione sull'asilo (di cui quelle attuali sono appunto la rifusione) era incredibilmente scarna. Pressochè tutto l'impianto del diritto d'asilo in Itali, con la sola positiva eccezione della protezione umanitaria contenuta nel T.U immigrazione, è quindi in buona sostanza di derivazione europea. I decreti legislativi di recepimento delle direttive accoglienza e procedura, cioè rispettivamente, il D.Lgs 140/05 e il D.Lgs 25/08 appaiono oggi strumenti largamente inadeguati al nuovo scenario che vede appunto l'Italia quale paese strategico per l'intero sistema d'asilo in Europa.

Sono infatti ben note le rilevanti e complessivamente fondate critiche che l'Italia ha ricevuto finora a a causa della fragilità del suo sistema d'asilo sia per ciò che attiene gli aspetti procedurali (con particolare attenzione alla qualità del procedimento decisionale e al rispetto degli standard europei)

sia sotto il profilo dell'accoglienza (con particolare attenzione alle generali forti problematiche del sistema nazionale di accoglienza, oggi chiaramente inadeguato a rispondere agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione).

L'ASGI esprime apprezzamento per i rilevanti sforzi fatti dal Governo italiano per migliorare il sistema asilo in Italia usando la legislazione vigente ma ritiene che sia oltremodo urgente operare un salto di qualità del sistema nel suo complesso. Il recepimento nel diritto interno delle Direttive 2013/32/UE e 2013/33/UE rappresenta lo strumento normativo idoneo per realizzare tale obiettivo.

Si rinvia al testo delle proposte di cui all'allegato, richiamando tuttavia l'attenzione delle S.V. sui seguenti punti essenziali:

In relazione al recepimento della Direttiva 2013/32/UE (direttiva procedure rifiuta) si propone di:

1. garantire che nel contesto della trasposizione l'Italia mantenga in tutti i casi degli standard di garanzia e di assistenza per i richiedenti asilo non inferiori a quelli previsti dalla normativa in vigore, salva la possibilità di introdurre criteri più favorevoli per i soggetti interessati;
2. prevedere misure che garantiscano a tutti gli stranieri in condizione di soggiorno irregolare, inclusi i potenziali richiedenti asilo presenti alle frontiere o soccorsi in mare, un'informazione tempestiva e in lingua conoscibile sulla possibilità di presentare una domanda di protezione, garantendo in tali contesti l'effettiva possibilità di esprimere qualsiasi eventuale esigenza di protezione, con particolare attenzione ai soggetti vittime di tratta e ai minori non accompagnati, dotando per tali fini i servizi di orientamento e assistenza presso i valichi di frontiera e presso le aree in cui si registra il maggior numero di arrivi, di personale qualificato che svolga il proprio servizio in condizioni strutturali e funzionali distinte rispetto ai controlli di competenza della Pubblica Sicurezza;
3. prevedere che al richiedente asilo sia rilasciato un certificato attestante il suo status dalla data di presentazione della domanda, che garantisca l'immediato accesso all'assistenza sanitaria, all'iscrizione anagrafica e ad altri servizi sociali di base;
4. attribuire alla giurisdizione ordinaria la competenza in materia di contenzioso sul provvedimento di trasferimento in altro Stato dell'Unione europea ai sensi del regolamento (UE) n. 604/2013 (cd. Regolamento Dublino III), riconoscendo unificando la giurisdizione in materia di asilo (allo stato attuale solo i contenziosi sulla competenza all'esame della domanda sono attribuiti alla giurisdizione amministrativa, mentre l'intera materia dell'asilo in ogni altro aspetto è di competenza esclusiva della giurisdizione ordinaria trattandosi di diritto soggettivo perfetto);
5. disciplinare i rapporti della procedura di esame della domanda con la procedura di esame delle richieste di estradizione o di esecuzione di un mandato di arresto europeo eventualmente presentate nei confronti della medesima persona, prevedendo che il procedimento di esame della domanda di asilo, fino a quando non sia più impugnabile la decisione amministrativa o giudiziaria su di essa, abbia la priorità sulla procedura di estradizione, allo scopo di evitare gravissimi rischi di violazione delle normative internazionali in materia di divieto di *refoulement*;
6. prevedere che decisione su ogni domanda di protezione internazionale sia sempre adottata collegialmente dalla Commissione territoriale competente, sulla base di un'audizione svolta di fronte a tutti i membri della Commissione salvo che in casi di particolare vulnerabilità;
7. disciplinare le procedure di revoca e cessazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato per effetto della decisione della Commissione territoriale o della sentenza del giudice nel ricorso contro di essa, applicando i medesimi standard di tutela previsti per le misure di revoca e cessazione della protezione internazionale nonché

- disciplinare i diritti del titolare di tale permesso;
8. prevedere che i ricorsi giurisdizionali contro le decisioni delle Commissioni territoriali siano esentati da ogni tributo o tassa e siano proponibili entro trenta giorni dalla notifica della decisione, presso il tribunale ordinario che ha sede nel capoluogo di distretto di Corte d'Appello in cui ha domicilio il richiedente al momento dell'esame della domanda da parte della Commissione territoriale e prevedere altresì che ogni richiedente asilo in tutte le fasi della procedura amministrativa e giudiziaria l'immediato accesso di diritto al patrocinio gratuito a spese dello Stato;
 9. prevedere che provvedimenti di allontanamento possano essere adottati nei confronti del richiedente asilo che non possa ottenere un permesso di soggiorno ad altro titolo soltanto dopo che siano definitivi e non più impugnabili le decisioni amministrative che rigettano o dichiarano inammissibile la domanda di asilo o, in caso di impugnazione, dopo che sia diventato definitivo il provvedimento del tribunale ordinario che rigetta il ricorso giurisdizionale in primo grado e, in caso di impugnazione da parte del richiedente soltanto dopo che sia stata rigettata dalla Corte d'appello la domanda di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato;
 10. prevedere che, salvo casi residuali tassativamente disciplinati, che la proposizione del ricorso contro la decisione con la quale la Commissione territoriale rigetta la domanda di asilo o della decisione con la quale la Commissione nazionale provvede alla revoca o alla cessazione dello status concesso sospenda l'adozione di eventuali provvedimenti di allontanamento nei confronti del richiedente asilo medesimo fino a quando sia diventato definitivo e non più impugnabile il provvedimento del tribunale ordinario in primo grado che rigetta il ricorso giurisdizionale;
 11. riformare profondamente la composizione, l'organizzazione e le funzioni delle commissioni territoriali per il riconoscimento del diritto d'asilo garantendo maggiore indipendenza di giudizio e un più elevato profilo di competenza dell'organismo, secondo quanto indicato nell'allegata proposta (art. 6 bis lettera r) Si sottolinea con forza la delicatezza di questo aspetto in quanto l'attuale situazione italiana appare allarmante; l'Italia infatti nulla ha previsto finora in ordine alla competenza ed alla formazione dei componenti delle commissioni territoriali. Non esiste una normativa di rango primario o regolamentare volta a definire i criteri di reclutamento dei componenti delle Commissioni, per i quali non è prevista una specifica competenza/esperienza nell'ambito della normativa nazionale ed internazionale in materia di asilo, nè un training iniziale specifico propedeutico all'assunzione dell'incarico. La mancanza di tali previsioni fa sì che possa accadere che i componenti chiamati a ricoprire l'incarico possano, in precedenza, non aver mai avuto modo di conoscere, neppure per rudimenti, la normativa internazionale in materia di asilo e la normativa internazionale dei diritti umani, ovvero non conoscano alcuna delle cinque lingue straniere principali, facendo sorgere grosse perplessità in ordine alla loro capacità di accedere, acquisire e conoscere informazioni dettagliate ed attuali sui paesi di origine dei richiedenti, e tendenzialmente non disponibili in lingua italiana. Parimenti può dirsi in relazione alla sussistenza di competenze specifiche per la conduzione di interviste a minori non accompagnati, o a richiedenti asilo con esigenze particolari, che richiederebbero una formazione specifica e professionale.

In relazione al recepimento della Direttiva 2013/33/2013 (direttiva accoglienza rifiuta) si propone di:

1. mantenere in tutti i casi degli standard di garanzia e di assistenza per i richiedenti asilo non inferiori a quelli previsti dalla normativa in vigore, salva la possibilità di introdurre criteri più favorevoli per i soggetti interessati;
2. garantire l'accesso e la fruizione delle misure di accoglienza agli stranieri o agli apolidi

presenti nel territorio italiano, compresa la frontiera, le acque territoriali o le zone di transito, nonché ai familiari inclusi nella domanda di protezione internazionale, dal momento in cui abbiano manifestato in qualsiasi forma e lingua la loro intenzione di presentare domanda di asilo, fino all'adozione di una decisione definitiva sulla stessa, anche se adottata in sede giurisdizionale, nei casi in cui il richiedente sia autorizzato a soggiornare sul territorio dello Stato, nonché ai richiedenti asilo che debbano essere trasferiti dall'Italia verso un altro Stato dell'Unione europea individuato come competente all'esame della domanda di asilo;

3. istituire un nuovo Servizio nazionale per il diritto d'asilo, in sostituzione del vigente Servizio di protezione per chiedono asilo e rifugiati (SPRAR), composto a livello centrale e periferico dalle amministrazioni statali, dalle regioni, dagli enti locali e dagli altri enti pubblici e privati coinvolti a diverso titolo nell'organizzazione dei servizi di accoglienza dei richiedenti asilo, secondo le modalità indicate all'art. 6 ter lettera c) della proposta allegata;
4. prevedere l'istituzione presso il Ministero dell'Interno di un Ufficio Centrale del Servizio nazionale per il diritto d'asilo che ben può essere gestito in convenzione tra il Ministero stesso e l'ANCI riconoscendo a detto ente un'esperienza di gestione nel complesso positiva realizzata nel corso di oltre un decennio di gestione del sistema SPRAR, e attribuendo a detto ufficio rinnovati compiti di coordinamento degli interventi di accoglienza;
5. disporre la progressiva chiusura dei centri statali di accoglienza per i richiedenti asilo (CARA) prevedendo altresì che si possano istituire eventuali centri statali di prima accoglienza per richiedenti asilo soltanto in quelle aree geografiche strategiche, in cui è prevedibile l'arrivo di flussi massicci ed improvvisi di migranti e non sia possibile l'allestimento di strutture ordinarie. Si evidenzia come l'esperienza accumulata dall'istituzione di dette strutture (dal 2005) ha permesso di evidenziare senza alcun dubbio come detti centri si sono rivelati estremamente disfunzionali, costosi ed incapaci di assicurare il rispetto degli standard minimi di accoglienza richiesti dal diritto dell'Unione;
6. prevedere pertanto che la programmazione ordinaria degli interventi di accoglienza sia effettuata secondo quote regionali di posti ordinari in proporzione alla popolazione residente, attribuendo ai Comuni la gestione ordinaria degli interventi di accoglienza con oneri a carico dello Stato, nell'ambito del sistema dei servizi sociali dei loro rispettivi territori, facendo ricorso ad alloggi ordinari o a centri e strutture abitative di piccole e medie dimensioni, che tengano conto anche delle esigenze delle persone più vulnerabili e del mantenimento dell'unità dei nuclei familiari. Si tratta in buona sostanza di riconoscere la positività e il buon funzionamento dell'esperienza decennale dello SPRAR che tuttavia ha alcuni intrinseci limiti strutturali che impediscono di sviluppare pienamente il modello della cd. "accoglienza diffusa"; va pertanto superando l'approccio, inadeguato sul lungo periodo, dei progetti a bando, per attribuire, a regime, alle autonomie locali la gestione degli interventi di accoglienza ordinaria nell'ambito di una chiara programmazione degli interventi tra Stato, Regioni ed Enti Locali,
7. disciplinare le modalità di funzionamento dei centri di prima accoglienza e soccorso, che operano in pressochè totale assenza di regolamentazione derivante da fonte primaria, e di conseguenza disciplinare le condizioni della permanenza dei richiedenti in detti centri, secondo quanto indicato all'art. 6 ter lettera (m) dell'allegata proposta;
8. prevedere che, oltre ad alcune limitate fattispecie legate a ragioni di ordine pubblico e sicurezza, i richiedenti asilo possano essere sottoposti, durante l'esame della loro domanda di asilo, a misure di trattenimento nei C.I.E. (centri di identificazione ed espulsione), con misure disposte dal tribunale ordinario in composizione monocratica, nei soli casi in cui la domanda di asilo sia stata presentata mentre era già in atto il trattenimento disposto a seguito di misura espulsiva per violazione delle norme sul soggiorno, prevedendo comunque che detti richiedenti siano collocati durante l'intero periodo di esame della domanda in sezioni

- separate dei medesimi centri di identificazione assicurando ai richiedenti dei servizi specifici in ragione della loro condizione;
9. prevedere che il titolare di protezione internazionale o umanitaria che non disponga di proprie risorse o comunque non risulti ancora autosufficiente, subito dopo il riconoscimento della protezione fruisca, nell'ambito delle strutture afferenti al Sistema nazionale per il diritto d'asilo, di un periodo di accoglienza e di supporto formativo, linguistico, assistenziale ed economico finalizzato a realizzare percorsi di inclusione sociale, di durata non inferiore a dodici mesi, prorogabili in caso di situazioni vulnerabili. Si tratta di una misura di assoluta necessità, posto che l'aspetto forse più critico del sistema italiano in materia di accoglienza è costituito proprio dalla mancanza di programmi di supporto all'integrazione sociale dei titolari di protezione;
 10. In conformità con la proposta di unificazione della giurisdizione in materia di asilo, prevedere che ogni controversia sull'accesso alle misure di assistenza spetti alla giurisdizione ordinaria.

L'A.S.G.I. rimane a disposizione degli On. Deputati della Commissione per ogni ulteriore informazione, confronto ed approfondimento, anche in sede di richiesta audizione.

per il Direttivo
dr. Gianfranco Schiavone

Roma, 24 gennaio 2014