PARERE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: COCIANCICH)

Roma, 8 marzo 2017

Sul testo del disegno di legge:

(2705) ***Conversione in legge del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale***

La Commissione,

esaminato il decreto-legge in titolo, che appresta misure per definire più celermente i procedimenti amministrativi innanzi alle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e i relativi ricorsi giurisdizionali, in ragione dell'aumento esponenziale dei casi trattati (dai 26.620 del 2013 ai 123.600 del 2016);

considerato che l'afflusso eccezionale di migranti impone, tra i tanti tasselli del mosaico di provvedimenti necessari per la sua gestione, di velocizzare i tempi di identificazione delle persone e di definizione delle procedure, amministrative e giurisdizionali, volte ad accertare lo *status* di persona internazionalmente protetta per chi presenta domanda, nonché di avviare rapidamente i migranti in arrivo verso le forme di accoglienza previste ovvero verso le misure idonee ad assicurarne il rimpatrio;

rilevato che:

- il decreto-legge si compone di 4 capi, relativi: all'istituzione di sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea (Capo I, articoli 1-5); a misure per la semplificazione e l'efficienza delle procedure, amministrative e giurisdizionali, connesse ai fenomeni dell'immigrazione (Capo II, articoli 6-14); a misure per l'accelerazione delle procedure di identificazione e per la definizione della posizione giuridica di cittadini non europei, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di migranti (Capo III, articoli 15-19); alle disposizioni transitorie e finali (articoli 20-23);

- la lettera g) del comma 1 dell'articolo 6 riscrive la disciplina delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale con un nuovo articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, di attuazione 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. Si prevede l'applicazione del rito in camera di consiglio di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, con contraddittorio scritto e a udienza eventuale. L'articolo 7 del decreto-legge abroga contestualmente l'articolo 19 del decreto legislativo n. 150 del 2011, che prevedeva invece per le medesime controversie il rito sommario di cognizione di cui agli articoli 702-*bis* e seguenti del codice di procedura civile; tale rito continua comunque ad applicarsi ai procedimenti sorti entro il centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge;

- l'articolo 9, lettera a), modifica l'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, al fine di uniformare l'ordinamento interno a quanto rilevato dalla Commissione europea con l'apertura della procedura di infrazione n. 2013/0276. Nello specifico, la Commissione

---

Al Presidente
delle Commissioni riunite 1ª e 2ª
S E D E

lamenta il mancato recepimento delle disposizioni dell'articolo 1, paragrafo 8, nonché dell'articolo 1, paragrafo 7, lettera a), della direttiva 2011/51/UE, limitatamente alla prima parte dei paragrafi 3-*bis* e 3-*ter*, introdotti nell'articolo 12 della direttiva 2003/109/CE. La disposizione specifica, sulla base dei rilievi mossi dalla Commissione europea, il regime dell'annotazione da apporre sul permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, rilasciato allo straniero titolare di protezione internazionale, che deve recare l'indicazione dello Stato membro dell'Unione europea che l'ha riconosciuta;

- l'articolo 17 reca disposizioni per l'identificazione dei cittadini stranieri rintracciati in posizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi nel corso di operazioni di salvataggio in mare. Sono altresì disciplinate le modalità delle operazioni di rilevamento foto-dattiloscopico e segnaletico, anche ai fini di cui agli articoli 9 (rilevamento, trasmissione e confronto delle impronte digitali) e 14 (rilevamento e trasmissione di dati relativi alle impronte digitali) del regolamento UE n. 603/2013 ed è assicurata l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito. Il rifiuto reiterato dello straniero di sottoporsi ai rilievi configura rischio di fuga ai fini del trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri;

- l'articolo 19 reca disposizioni per assicurare l'effettività delle espulsioni e il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri;

valutato che:

- l'articolo 4 della direttiva 2013/32/UE, recepita con il decreto legislativo n. 142 del 2015, prescrive che, per trattare i procedimenti relativi alle domande di protezione internazionale, gli Stati membri individuino l'autorità competente fornendola di mezzi appropriati e formazione adeguata;

- l'articolo 46 della direttiva 2013/32/UE impone agli Stati membri di assicurare un ricorso effettivo per il richiedente protezione internazionale, che preveda l'esame completo ed *ex nunc* degli elementi di fatto e di diritto, compreso, se del caso, l'esame delle esigenze di protezione internazionale ai sensi della direttiva 2011/95/UE, quanto meno nei procedimenti di impugnazione dinanzi al giudice di primo grado;

- la Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 28 luglio 2011, causa C-29/10, *Brahim Samba Diouf*, ha ritenuto che la disciplina statale sui procedimenti relativi alle richieste di asilo rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e che il *"principio della tutela giurisdizionale effettiva attribuisce al singolo il diritto di adire un giudice, e non il diritto a più gradi di giudizio"*;

- l'articolo 8, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, prevede che un richiedente protezione internazionale può essere trattenuto, tra l'altro, *"per determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza"*;

- il 2 marzo 2017, la Commissione europea ha presentato un rinnovato piano d'azione dell'UE sul rimpatrio e una serie di raccomandazioni agli Stati membri su come rendere più efficaci le procedure di rimpatrio, tra le quali, per quanto in questa sede rileva: - eliminare le inefficienze mediante la riduzione dei termini per i ricorsi, l'emissione sistematica di decisioni di rimpatrio senza data di scadenza e la combinazione delle decisioni sulla fine del soggiorno regolare con l'emissione della decisione di rimpatrio per non duplicare il lavoro; - combattere gli abusi del sistema, sfruttando la possibilità di valutare le domande di asilo con procedure accelerate o, se ritenute opportune, con procedure di frontiera quando si sospetta che tali domande siano presentate solo per ritardare l'esecuzione della decisione di rimpatrio;

ricordato che, in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2017, il Primo Presidente della Corte di cassazione ha rilevato l'esigenza di un'urgente ridefinizione legislativa, in

termini di semplificazione e accelerazione, dei procedimenti legati all'ingresso di migranti, oggetto di un incremento esponenziale;

esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo, con le seguenti osservazioni:

Il diritto al doppio grado di giudizio trova riconoscimento nell'articolo 2 del settimo Protocollo addizionale alla CEDU, concernente il "diritto ad un doppio grado di giudizio in materia penale", ovverosia nei casi in cui vi sia la commissione di un reato. Tale previsione *"non legittima una interpretazione per cui il riesame ad opera di un tribunale superiore debba coincidere con un giudizio di merito. La formulazione dell'art. 2, nel demandare al legislatore interno ampi spazi per la disciplina dell'esercizio del diritto all'impugnazione, non esclude, infatti, che il principio si sostanzi nella previsione del ricorso in Cassazione, già previsto dalla Costituzione italiana"* (Corte cost., sent. 288 del 1997).

La limitazione della previsione convenzionale alla materia penale e la irrinunciabilità del ricorso per cassazione per violazione di legge lasciano intendere che non vi è una preclusione a che i ricorsi riguardanti le domande di protezione internazionale, purché venga comunque garantita l'effettività del ricorso dinanzi ad un giudice (articolo 13 della CEDU, su cui si basa l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), siano trattati in un unico grado di merito. Così, peraltro, incidendo sulla tempistica di definizione del procedimento giurisdizionale, che migliorerebbe in modo sensibile.

Pertanto, sotto questo profilo, il nuovo procedimento di cui all'articolo 35-*bis* decreto legislativo n. 25 del 2008 (introdotto con la lettera g) del comma 1 dell'articolo 6 del provvedimento in titolo) non solleva problemi di compatibilità comunitaria, segnatamente con riguardo all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali e all'articolo 46 della direttiva 2013/32/UE.

Dubbia è invece la rispondenza ai citati articoli 47 della Carta e 46 della direttiva 2013/32/UE del nuovo articolo 35-*bis*, commi 10 e 11, del decreto legislativo n. 25 del 2008. Tali commi limitano la comparizione delle parti ad alcuni casi specifici, rimessi alla valutazione discrezionale del giudice. Manca tuttavia la possibilità per il richiedente protezione internazionale di chiedere la sua comparizione personale innanzi al giudice. La circostanza appare di ostacolo al pieno dispiegarsi delle possibilità di difesa e di attuazione del principio del contraddittorio, che devono essere attivabili anche in sede giudiziale oltre che nel procedimento innanzi all'autorità amministrativa. In questa prospettiva, la decisione del giudice sarebbe, di norma, assunta solo in base agli atti e documenti scritti prodotti dalle parti.

I dubbi sulla legittimità della mancata comparizione personale delle parti sono altresì correlati alla qualificazione dell'asilo quale diritto soggettivo perfetto sia in base all'articolo 10, comma terzo, della Costituzione che all'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Su tale profilo, valutino pertanto le Commissioni di merito di prevedere, nel procedimento giurisdizionale di cui al nuovo articolo 35-*bis* del decreto legislativo n. 25 del 2008, la comparizione personale del richiedente protezione internazionale, ove da egli richiesta.

Roberto Cociancich