

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

(Estensore: BOSSI)

Roma, 23 ottobre 2018

Sul testo e sugli emendamenti riferiti al disegno di legge:

(840) Conversione in legge del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante 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

La 14^a Commissione permanente, esaminato il provvedimento in titolo, considerato che esso si articola in quattro Titoli concernenti: immigrazione e protezione internazionale; sicurezza pubblica e lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata; organizzazione dell'amministrazione del Ministero dell'interno e dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata; disposizioni finanziarie e finali;

considerato, in particolare, che:

- in riferimento all'articolo 1, la protezione per motivi umanitari – che il decreto-legge sopprime come istituto generale e sostituisce, per specifiche fattispecie, con una protezione “speciale” riconducibile a movente umanitario – è un istituto riconducibile a previsioni dell'ordinamento interno italiano, come ribadito nella circolare del Ministero dell'interno del 4 luglio 2018 (prot. 0008819).

La sua disciplina dunque non discende da un obbligo giuridico europeo o internazionale. Infatti, l'articolo 6, paragrafo 4, della direttiva 2008/115/CE prevede la possibilità - non l'obbligo - per gli Stati membri di ampliare l'ambito delle forme di protezione tipiche sino ad estenderlo ai motivi “umanitari”, “caritatevoli” o “di altra natura”, rilasciando un permesso di soggiorno autonomo o altra autorizzazione che conferisca il diritto di soggiornare a un cittadino di un Paese terzo il cui soggiorno sia irregolare. Analogamente, il considerando n. 15 della direttiva 2011/95/UE ricorda che la protezione umanitaria riflette una buona prassi degli Stati e del diritto europeo, che prevedono la possibilità di garantire alle persone non bisognose di protezione internazionale il diritto a rimanere sul territorio “su base discrezionale”.

Non si pongono quindi problemi di compatibilità con l'ordinamento europeo, garantendo comunque l'ordinamento interno, in base alla normativa europea e a quella interna di recepimento, lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria, disciplinati originariamente dalla direttiva 2004/83/CE del 29 aprile 2004 (c.d. direttiva qualifiche), che è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 251 del 2007 (c.d. decreto qualifiche). La direttiva è stata successivamente modificata dalla direttiva 2011/95/UE, a cui è stata data attuazione con il decreto-legislativo n. 18 del 2014. L'ordinamento europeo garantisce altresì la protezione temporanea (disciplinata dalla direttiva 2001/55/CE, a sua volta recepita nell'ordinamento italiano con decreto legislativo

Al Presidente
della 1^a Commissione permanente
S E D E

7 aprile 2003, n. 85), che è una procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione europea che non possono rientrare nel loro Paese d'origine, una tutela immediata e temporanea, in particolare qualora sussista il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso. Fino ad oggi comunque essa non ha ricevuto alcuna applicazione.

Secondo quanto affermato nella citata circolare del 4 luglio 2018, a differenza di quanto accade in altri Stati membri, nei quali le tipologie di forme complementari di tutela sono espressamente e tassativamente individuate dalle norme e, pertanto concesse in casi limitati, la disposizione sulla protezione umanitaria, di carattere residuale, rappresenta il beneficio maggiormente concesso dal Sistema nazionale. I dati dell'ultimo quinquennio evidenziano infatti che la percentuale del riconoscimento dello status di rifugiato è stata pari al 7%, quella della protezione sussidiaria al 15%; sono stati inoltre concessi permessi di soggiorno per motivi umanitari nella misura del 25%, aumentata al 28% nell'anno in corso.

Si afferma che, nonostante l'avvenuto recepimento nell'ordinamento della protezione sussidiaria, con cui hanno trovato tutela particolari situazioni soggettive e oggettive di vulnerabilità, la norma ha, di fatto, consentito la sua applicazione in maniera non uniforme tra le diverse Commissioni territoriali deputate alla valutazione dei presupposti della protezione, e ha legittimato la presenza sul territorio nazionale di richiedenti asilo non aventi i presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale il cui numero, nel tempo, si è sempre più ampliato, anche per effetto di una copiosa giurisprudenza che ha orientato l'attività valutativa delle Commissioni;

- in riferimento all'articolo 2, comma 1, lettera a), che eleva da 90 a 180 giorni il periodo massimo di trattenimento dello straniero all'interno dei Centri di permanenza per i rimpatri, va rammentato che l'articolo 15 della direttiva 2008/115/CE prescrive agli Stati membri di stabilire un periodo limitato di trattenimento, che non può superare comunque i sei mesi;

- in riferimento alla lettera b) del medesimo comma 1 dell'articolo 2, la direttiva 2008/115/CE concede, all'articolo 18, agli Stati membri, con le modalità appropriate, di prevedere tempi più lunghi per il riesame giudiziario e misure urgenti in deroga alla disciplina del trattenimento nei casi in cui un numero eccezionalmente elevato di cittadini di Paesi terzi da rimpatriare comporti "un notevole onere impreveduto per la capacità dei centri di permanenza temporanea di uno Stato membro o per il suo personale amministrativo o giudiziario". In tali casi, tuttavia, "lo Stato membro in questione ne informa la Commissione";

- il comma 2 dell'articolo 2, è in linea con la normativa europea sugli appalti pubblici, essendo limitata l'applicazione ai lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea ed essendo previsto l'invito rivolto ad almeno cinque operatori idonei;

- in riferimento all'articolo 3, le nuove ipotesi di trattenimento appaiono coerenti con l'articolo 8, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2013/33/UE, che pone tra le ipotesi di trattenimento del richiedente protezione internazionale la necessità di determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole sul testo del disegno di legge e parere non ostativo sugli emendamenti ad esso riferiti, salvo i seguenti emendamenti su cui esprime parere contrario:

- 1.59, in quanto il diritto a chiedere la protezione internazionale è stabilito dalla direttiva 2013/32/CE anche al di là del momento dell'ingresso nel territorio, come ricordato

all'articolo 3, secondo cui la direttiva si riferisce a “tutte le domande di protezione internazionale presentate nel territorio, compreso alla frontiera”, cioè al fine di coprire i casi di chi decida di fare domanda d'asilo durante un legittimo soggiorno nel territorio di uno Stato membro;

- 2.9 e 3.27, poiché l'articolo 15 della direttiva 2008/115/CE prescrive agli Stati membri di stabilire un periodo limitato di trattenimento, che non può superare comunque i sei mesi. Tale periodo può essere prolungato per altri dodici mesi, ma solo nei casi in cui, nonostante sia stato compiuto ogni ragionevole sforzo, l'operazione di allontanamento rischia di durare più a lungo a causa: a) della mancata cooperazione da parte del cittadino di un Paese terzo interessato, o b) dei ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi;

- 6.0.1, in quanto la direttiva 2004/38/CE prevede il soggiorno di lungo periodo anche per i cittadini europei che: dimorano nel territorio da meno di tre mesi; soggiornano legalmente e in via continuativa da almeno cinque anni nel territorio; svolgono un lavoro; sono temporaneamente inabili al lavoro a seguito di malattia o infortunio; sono in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata; seguono corsi di formazione professionale; hanno un regolare permesso di soggiorno. Per tutti questi, non è richiesta la prova di disporre di risorse economiche sufficienti;

- 6.0.2, che riduce il divieto di espulsione dei minori, anche non accompagnati, dai minori di 18 anni ai minori di 14 anni, mentre la normativa europea fa riferimento ai minori di 18 anni (direttive 2013/33/CE e 2008/115/CE, e raccomandazione (UE) 2017/432), stabilendo per essi precise condizioni per il rimpatrio che attualmente non sono previste dalla normativa italiana;

- 14.32, perché l'acquisto del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, da parte di cittadini non europei, ai sensi della direttiva 2003/109/CE, recepita con il decreto legislativo n. 3 del 2007, deve sottostare a determinate condizioni, non essendo sufficiente il fatto di avere la nazionalità venezuelana e di aver richiesto la cittadinanza italiana.

Simone Bossi