

SCHEDA

PROTEZIONE INTERNAZIONALE E CONTRASTO DELL'IMMIGRAZIONE ILLEGALE

a cura di Roberta Amelio

18 aprile 2017

Il **decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13** - come sostanzialmente modificato e integrato in sede di conversione - reca molteplici disposizioni volte a:

- snellire e **accelerare i procedimenti amministrativi per il riconoscimento della protezione internazionale** (e i connessi ricorsi giurisdizionali), riducendo i tempi medi di esame;
- **semplificare e efficientare le procedure di identificazione** degli stranieri trovati in una condizione di irregolarità sul territorio nazionale o soccorsi durante operazioni di salvataggio in mare, nel pieno rispetto dei diritti e delle garanzie costituzionali;
- **assicurare l'effettività dei provvedimenti di espulsione, respingimento e allontanamento** (anche incrementando le risorse volte a garantire l'esecuzione dei rimpatri);
- **potenziare le misure di contrasto all'immigrazione illegale e al traffico di migranti**, attraverso la predisposizione di strumenti e meccanismi maggiormente efficaci e l'ottimizzazione delle procedure esistenti;
- **implementare la rete delle strutture di assistenza e accoglienza**, valorizzando la 'storia' e la condizione personale di ogni soggetto immigrato;
- **rafforzare il principio di 'leale collaborazione' tra Stato ed enti territoriali** per quanto concerne sia l'organizzazione e la gestione del 'sistema' accoglienza che la promozione, l'avvio e la diffusione - anche in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore - di ogni iniziativa utile all'implementazione di forme di inclusione e integrazione dei migranti.

La necessità e l'urgenza di uno specifico intervento normativo in materia derivano principalmente dall'**aumento esponenziale delle domande di protezione internazionale registrato nel nostro Paese negli ultimi anni** (in particolare, nel 2015: 83.970 domande, +32,33% rispetto al 2014 - e nel 2016: 123.600 domande, + 47,20% rispetto al 2015) a causa dell'acuirsi delle crisi umanitarie in atto sul versante internazionale: aumento che ha determinato, altresì, un incremento considerevole del numero delle impugnazioni in sede giurisdizionale delle decisioni amministrative adottate.

Sinteticamente, tra i punti principali del provvedimento, si segnalano:

- **l'istituzione di 26 sezioni specializzate** in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'UE **presso ciascuno dei tribunali ordinari del luogo in cui hanno sede le Corti d'Appello cui verranno assegnati magistrati** (già in servizio, senza, dunque, che ciò comporti un aumento dell'organico) **dotati di specifiche competenze** in materia, che avranno poi l'obbligo di formazione continua e aggiornamento professionale periodico;
- la garanzia dell'**uniformità degli orientamenti giurisprudenziali e organizzativi**, attraverso lo scambio annuale di esperienze giurisprudenziali e di prassi applicative tra i presidenti delle sezioni specializzate (le cui modalità verranno determinate con delibera del CSM);

- la **definizione di un ampio ambito di competenza delle istituende sezioni per le controversie in materia di:** *a)* mancato riconoscimento del diritto di soggiorno; *b)* allontanamento; *c)* riconoscimento della protezione internazionale, per i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale; *d)* riconoscimento della protezione umanitaria; *e)* diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare.; *f)* accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana (per le quali si applica il rito sommario di cognizione). Nei casi elencati il tribunale giudica in **composizione monocratica**. Le sezioni sono, inoltre, competenti, per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, c.d. **Unità Dublino**; su queste controversie e su quelle in materia di riconoscimento della protezione internazionale il tribunale decide in **composizione collegiale**;
- la **nuova disciplina delle controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale**. In sostanza si sopprime il grado di appello avverso la decisione del tribunale, che deve comunque pronunciarsi entro 4 mesi (e non più 6) dalla presentazione del ricorso (prevedendo che il decreto **non sia reclamabile ma esclusivamente ricorribile per Cassazione** entro 30 giorni) e si sostituisce il rito sommario di cognizione (previsto dall'attuale normativa) con un **procedimento camerale a contraddittorio scritto e a udienza eventuale**. L'udienza deve essere comunque fissata, oltre che nelle specifiche ipotesi in cui il giudice ritenga necessario e opportuno, anche in una serie di casi particolari a garanzia del richiedente stesso (ad es. quando l'interessato ne abbia fatto motivata richiesta nel ricorso introduttivo). E' previsto inoltre che **per la decisione il giudice debba avvalersi anche delle** informazioni sulla situazione socio-politica-economica del Paese di provenienza;
- la **non applicazione della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale** per i procedimenti in materia di riconoscimento della protezione internazionale;
- la **semplificazione delle modalità di notifica degli atti e dei provvedimenti delle Commissioni**, al fine di garantire maggiore celerità e certezza (nel caso in cui il richiedente si renda irreperibile) ed esonerare gli uffici immigrazione delle questure da eccessivi oneri amministrativi;
- l'introduzione dell'**obbligo espresso di videoregistrazione del colloquio personale** del richiedente innanzi alla Commissione territoriale (con l'individuazione di specifiche modalità di garanzia sulla correttezza della relativa trascrizione) nonché l'individuazione di specifiche modalità di verbalizzazione da adottare nel caso in cui non possa procedersi alla videoregistrazione. E' tuttavia previsto che in sede di colloquio il richiedente possa formulare apposita istanza motivata di non avvalersi del supporto della video registrazione (ad es. per motivi di sicurezza o di *privacy*);

- **la non assoggettabilità al trattenimento del richiedente asilo che sia in particolari condizioni di vulnerabilità** (ad es. minori, minori non accompagnati, disabili, anziani, donne in stato di gravidanza);
- **il trattenimento nel centro del richiedente la protezione internazionale** che sia in attesa dell'esecuzione di un provvedimento non solo di espulsione ma, altresì, di respingimento, al fine di prevenire il rischio di fuga di cittadini stranieri che possono presentare richieste di protezione internazionale meramente pretestuose e strumentali;
- **la partecipazione** - su base volontaria - dei richiedenti protezione internazionale **ad attività di utilità sociale** in favore delle collettività locali. In particolare i Comuni e le regioni e le province autonome possono predisporre - in collaborazione con il Terzo Settore - appositi progetti da finanziare con risorse europee. In questo modo si cerca parzialmente di far fronte ad una delle maggiori esigenze che si sta avvertendo di recente nelle singole realtà comunali, ossia quella di avere, a fronte di una disomogeneità di esperienze e prassi territoriali, un quadro normativo sufficientemente chiaro e univoco circa le modalità e le forme da utilizzare al fine di poter assicurare ai migranti percorsi di formazione nonché di integrazione e inserimento nel tessuto sociale e produttivo che, nel rispetto delle diversificate competenze istituzionali, siano coerenti con la normativa nazionale, e quindi consentiti e leciti, oltre che uniformi in termini di equità;
- l'accelerazione e la semplificazione dei procedimenti per il rilascio del **nulla osta al ricongiungimento familiare dei cittadini stranieri**, attraverso l'invio della domanda con modalità telematiche allo Sportello unico per l'immigrazione presso la prefettura competente e il dimezzamento dei tempi (da 180 a 90 giorni);
- **la partecipazione all'udienza** per la convalida dei provvedimenti di allontanamento dell'interessato trattenuto nel centro possibilmente **a distanza**, mediante un collegamento audiovisivo tra l'aula d'udienza e il centro;
- **l'incremento del personale** da destinare agli uffici delle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale e alla Commissione nazionale per il diritto di asilo **e l'assunzione di specifiche professionalità** (funzionari della professionalità giuridico pedagogica, di servizio sociale e mediatore culturale);
- il rafforzamento della sicurezza e dell'operatività della rete diplomatica e consolare nel **continente africano** attraverso **l'incremento del contingente di personale locale in essa impiegato** (di 20 unità) **e della spesa** (2,5 milioni di euro per l'anno 2017 e 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018) **per l'invio di personale dell'Arma dei Carabinieri**;
- **il rito abbreviato** per la definizione del ricorso avverso i provvedimenti di espulsione per motivi di ordine pubblico, sicurezza nazionale e di prevenzione del terrorismo;
- le modalità operative di esecuzione delle **procedure di identificazione, registrazione e rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico** nei confronti degli stranieri che abbiano irregolarmente varcato il confine o siano stati salvati in mare e che vengono condotti per le esigenze di soccorso e di prima accoglienza in appositi **"punti di crisi"**. Si intende così fornire una 'cornice normativa' alle misure organizzative che l'Italia si è di recente

impegnata - in sede europea - ad adottare al fine di fornire adeguato supporto operativo per contrastare l'emergenza in atto (approccio basato sui "punti di crisi" - *hotspot*;

- **l'interconnessione del Sistema informativo automatizzato (SIA)** del Dipartimento della pubblica sicurezza con le banche dati delle forze di polizia e con il sistema per la gestione dell'accoglienza, al fine di assicurare un'efficiente **gestione informatica dei procedimenti amministrativi** sugli ingressi e i soggiorni irregolari e una maggiore condivisione delle informazioni relative ad ogni straniero;
- un **ampliamento e una distribuzione** (più capillare) **sull'intero territorio nazionale** dei CIE, che vengono ridenominati "**Centri di permanenza per i rimpatri**" e l'applicazione ad essi delle disposizioni che disciplinano le visite (senza necessità di autorizzazioni) negli istituti penitenziari da parte di alcuni soggetti istituzionali;
- la possibilità di **prorogare** (previa convalida dell'autorità giudiziaria) - nei casi di "particolare complessità delle procedure di identificazione e di organizzazione del rimpatrio"- **di ulteriori 15 giorni il periodo massimo di trattenimento** nei centri di permanenza per i rimpatri dello straniero che sia già stato trattenuto presso le strutture carcerarie per un periodo pari a quello di 90 giorni;
- la possibilità per il giudice che irroga la misura dell'espulsione di disporre -, nel caso in cui, per cause di forza maggiore, non risulti possibile eseguire il viaggio di rimpatrio nei tempi programmati - il temporaneo **ripristino della detenzione** dello straniero per il tempo strettamente necessario all'esecuzione del provvedimento di espulsione;
- **l'iscrizione obbligatoria nell'anagrafe della popolazione residente** del richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di prima accoglienza, di accoglienza temporanea e nei centri del sistema di protezione richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR che non vi risulti già iscritto individualmente. È previsto l'obbligo del responsabile della convivenza di comunicare entro 20 giorni al competente ufficio dell'anagrafe la variazione della convivenza;
- **l'inapplicabilità delle disposizioni previste nel presente provvedimento ai minori stranieri non accompagnati** (per i quali è stato definitivamente approvato dalla Camera un provvedimento *ad hoc*);
- la **proroga** di un anno (dal 15 dicembre 2016 al 15 dicembre 2017) **della sospensione degli adempimenti e dei versamenti dei tributi nell'isola di Lampedusa**. Si rinvia, inoltre, ad un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate il compito di definire le modalità e i termini per effettuare gli adempimenti tributari diversi dai versamenti;
- la presentazione alle competenti commissioni parlamentari, da parte del Governo, di una **relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni del decreto-legge**, con particolare riferimento agli effetti prodotti e ai risultati conseguiti.

Per quanto concerne, infine, **l'entrata in vigore della nuova disciplina** si specifica che: - le disposizioni relative al giudice competente e alle nuove procedure in materia di protezione internazionale e immigrazione si applicano alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti a partire dal 17 agosto 2017 (ossia dopo il 180° giorno dalla data di entrata in vigore del decreto-legge), mentre a quelli introdotti anteriormente alla scadenza di tale termine continueranno ad

applicarsi le disposizioni previgenti; - le disposizioni relative al colloquio personale del richiedente presso la Commissione decidente si applicano solo ai procedimenti innescati da domande di protezione internazionale presentate dopo il 17 agosto 2017, mentre per le domande di protezione internazionale presentate prima della scadenza di tale termine continueranno ad applicarsi le disposizioni antecedenti; - il nuovo regime delle notificazioni relative al procedimento della protezione internazionale si applica solo dopo il 180° giorno dall'entrata in vigore del decreto-legge, proprio al fine di garantire l'adeguamento delle specifiche tecniche; - le disposizioni relative all'invio con modalità informatiche della domanda di nulla osta al ricongiungimento familiare sono efficaci a partire dal 17 agosto 2017.