

## **PAOLO BONETTI**

Professore associato confermato di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Milano-Bicocca

Direttore del Master in Diritto degli stranieri e politiche migratorie

---

### **CONSIDERAZIONI SUL disegno di legge A.S. n. 2705 di conversione in legge del DECRETO-LEGGE 17 febbraio 2017, n. 13 - *Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale***

(audizione alle Commissioni Affari costituzionali e giustizia del Senato della Repubblica – 7/3/2017)

#### **SOMMARIO:**

1 - I requisiti di straordinaria necessità ed urgenza del D.L. e le contraddizioni dei dati statistici e comparati

2 – ART. 1 DL 13/2017: istituzione di 14 sezioni specializzate nella trattazione dei ricorsi in materia di protezione internazionale, di immigrazione e di libera circolazione dei cittadini comunitari

3. La nuova disciplina prevista dal D.L. delle notificazioni delle decisioni delle Commissioni in capo ai responsabili dei centri di accoglienza nell'art. 6, comma 1, lett. a) nei nuovi posti dopo il comma 3 dell'art. 11 del d. lgs. n. 25/2008

4. La videoregistrazione del colloquio con la Commissione territoriale con l'ausilio di sistemi di riconoscimento vocale, prevista dall'art. 6, comma 1, lett. c) D.L

5 - La trasformazione del giudizio di 1° grado e l'eliminazione dell'appello (art: 6 comma 1, lettera g) DL 13/2017)

6 - Il ruolo delle Commissioni territoriali

7 – La disciplina dei “punti di crisi” o “hotspot” (art. 17 DL 13/2017)

#### **1 - I requisiti di straordinaria necessità ed urgenza del D.L. e le contraddizioni dei dati statistici e comparati**

Dal punto di vista costituzionale il decreto- legge appare sprovvisto dei requisiti costituzionali e legislativi di necessità e di urgenza, poiché contiene sia norme di non immediata applicazione, sia norme eterogenee.

Infatti in violazione dell'art. 77 Cost. e dei limiti previsti dall'art. 15 legge n. 400/1988, il decreto

a) non contiene affatto norme di immediata applicazione, perché le norme più importanti si applicheranno a partire dal 180 giorno della sua entrata in vigore (si veda

l'art. 21); se davvero sussistessero ragioni di urgenza di ridisegnare il processo per evitare accumuli di ruolo, non si capisce perché la disposizione transitoria prevede che il nuovo processo entra in vigore tra 180 giorni, sicché vi è un periodo transitorio di 180 giorni (ben oltre i 60 giorni per la conversione in legge del decreto-legge), trascorso il quale le nuove iscrizioni dovrebbero passare alle nuove sezioni (che dunque fino ad allora non funzionerebbero ancora, anche perché nello stesso termine il CSM dovrebbe adottare circolari).

b) non prevede norme omogenee all'oggetto, dal quale è oggettivamente estraneo l'art. 13 sull'assunzione di funzionari della professionalità giuridico pedagogica, di servizio sociale e mediatore culturale in favore dei servizi del dipartimento di giustizia minorile del Ministero della Giustizia.

Si tratta dunque di norme che non dovrebbero essere oggetto di un decreto-legge, bensì di un apposito disegno di legge di iniziativa governativa.

La decretazione d'urgenza non è giustificata sulla base dei presupposti di legge di straordinaria necessità e urgenza, in quanto l'aumento delle domande di riconoscimento della protezione internazionale avviene dal 2011 ed in maniera più rilevante dal 2014 e pertanto non può dirsi questione imprevista e straordinaria.

A smentire i presupposti della decretazione d'urgenza vi è anche il fatto che vengono assegnate alle competenze esclusive delle istituite 14 sezioni specializzate materie estranee alla protezione internazionale, vale a dire tutte le controversie che riguardano i cittadini stranieri, inclusi i cittadini dell'UE, fatta eccezione per la cittadinanza, le espulsioni (mantenute irragionevolmente in capo al Giudice di pace) ed i ricorsi contro i provvedimenti espulsivi ministeriali e in materia di permessi di soggiorno mantenuti alla giurisdizione amministrativa.

Una riforma delle questioni relative ai cittadini stranieri doveva essere affrontata con la legislazione ordinaria e con dibattito parlamentare.

Peraltro i dati in materia adottati nella relazione illustrativa per motivare la straordinaria necessità ed urgenza appaiono frammentari e poco omogenei per consentire una decisione a mente libera.

La riforma tocca sia l'esame delle domande di protezione internazionale da parte delle Commissioni territoriali, sia la successiva fase del ricorso giurisdizionale contro i provvedimenti delle Commissioni.

Circa i dati concernenti gli esiti delle domande di protezione internazionale la relazione al D.L. riporta in sostanza i dati del 2016 della Commissione nazionale per il diritto di asilo ha diffuso i dati del 2016.

Esso è pubblicato al link:

[http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno\\_statistico\\_per\\_gli\\_anni\\_1990-2016\\_.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/quaderno_statistico_per_gli_anni_1990-2016_.pdf)

L'esito complessivo è di un aumento a oltre 91.000 decisioni (20.000 di più rispetto a quelle del 2016).

L'esito delle domande è

- a) 40% forme di riconoscimento positivo delle domande (5% status di rifugiato, 14% status di protezione sussidiaria e 21% di p.s. per motivi umanitari),
- b) 56% rigetti totali
- c) 4% di irreperibili (tra cui spiccano i casi di Marocco 16%, India 15%, Sierra Leone 10%, Eritrea 9%, Kosovo 8% e Camerun 7%)

In apparenza le percentuali della protezione internazionale sono identiche a quelle delle decisioni del 2015, mentre vi è una diminuzione dell'1% dei p.s. per motivi umanitari

In realtà si tratta di medie generali fuorvianti, perché l'esame dei dati sulla base degli Stati di origine dei richiedenti asilo dà esiti molto diversi e di grande interesse, nel quale gli esiti positivi delle domande dei cittadini di diversi Stati sono ampiamente sopra o sotto quelle medie.

A) Per gli stranieri provenienti da 7 Stati il tasso di esiti positivi è quasi o superiore al doppio della media, cioè superiore al 75%, tra cui per i cittadini provenienti da 4 Stati gli esiti favorevoli sono addirittura superiori al 95%

SIRIA	99% (ben 92% status di rifugiato)
AFGHANISTAN	98% (ben 87% protezione sussidiaria)
SOMALIA	98% (ben 75% protezione sussidiaria e 20% status di rifugiato)
IRAQ	95% (ben 68% protezione sussidiaria e 23% status di rifugiato)
TURCHIA	85% (39% p.s. umanitari, 29% protezione sussidiaria e 17% status di rifugiato)
IRAN	81% (48% p.s. motivi umanitari e 21% status di rifugiato)
ERITREA	76% (l'esito è dovuto anche ad un ulteriore 9% irreperibili e un altro 10% di altro esito, forse ricollocazione)

B) Per gli stranieri provenienti da 4 Stati il tasso di esiti positivi è molto superiore alla media, cioè tra il 50% e il 60%

UCRAINA	59% (41% p.s. umanitario)
EGITTO	53% (40% p.s. umanitari, ma vi è anche un altro 5% di irreperibili)
KOSSOVO	50% (31% p.s. motivi umanitari, 12% prot. sussidiaria, ma vi è anche un altro 8% di irreperibili)
CAMERUN	50% (32% p.s. umanitario, 12% status di rifugiato, ma vi è anche un altro 7% di irreperibili)

C) Per gli stranieri provenienti da uno Stato l'esito favorevole è superiore alla media, cioè tra il 49 e il 41%

MALI	46% (23% p.s. umanitario, 22% protezione sussidiaria, ma vi è anche un altro 4% di irreperibili)
------	--

D) Per gli stranieri di altri Stati l'esito favorevole è inferiore alla media del 40%

MAROCCO	32%	(anche se i veri rigetti sono soltanto il 52%, ma ad esso si aggiunge il più elevato numero assoluto di irreperibili, il 16%)
PAKISTAN	38%	
SIERRA LEONE	34%	(a cui si deve aggiungere ben il 10% di irreperibili)
SENEGAL	34%	
BURKINA FASO	33%	
COSTA D'AVORIO	33%	
GAMBIA	33%	
GHANA	33%	
GUINEA	30%	
GUINEA-BISSAU	30%	
BANGLADESH	26%	(24% p.s. umanitari)
NIGERIA	26%	(ma vi è anche un ulteriore 4% irreperibili)

E) per i cittadini di India e Cina gli esiti favorevoli sono meno della metà della media

INDIA	14%	(a cui si deve aggiungere ben il 15% di irreperibili)
CINA	9%	

Certo la rilevanza di alcune nazionalità è maggiore in numeri assoluti (p.es. Nigeria), mentre sarebbe fuorviante ragionare degli esiti di ogni Commissione, che riportano dati molto differenziati tra di loro, perché non si dispongono di dati disaggregati per nazionalità, che sono i più rilevanti ai fini di un effettivo confronto.

Si potrebbe allora affermare che la riforma dei ricorsi giurisdizionali contenuta nel D.L. tocca soprattutto il 60% delle domande di asilo, quelle completamente rigettate.

Peraltro dal punto di vista giuridico occorre ricordare che il ricorso giurisdizionale presentato dall'interessato contro ogni decisione delle Commissioni può riguardare non soltanto i dinieghi totali, ma anche ogni forma di riconoscimento meno pieno rispetto allo status di rifugiato, sicché l'interessato ha la facoltà di ricorrere contro il rilascio di un mero p.s. per motivi umanitari perché ritiene di avere i requisiti per il riconoscimento di una forma di protezione internazionale (status di rifugiato o status di protezione sussidiari) o la facoltà (garantita dalla direttiva sulle procedure) di ricorrere contro il riconoscimento del solo status di protezione sussidiaria perché ritiene di avere i requisiti per il riconoscimento della forma più protetta di protezione internazionale, cioè lo status di rifugiato

Se però ritenessimo residuali questi casi allora dovremmo ritenere che la riforma riguardi soprattutto il provvedimento di diniego totale.

In merito però i dati giudiziari riferiti sono parziali e staccati dai dati amministrativi.

Manca una statistica precisa.

Tutti i provvedimenti amministrativi di diniego sono impugnati? O soltanto il 50%, il che cambia tutto e non può certo fare ipotizzare un abuso del diritto.

Quanti sono i ricorsi giurisdizionali presentati in tutta Italia non è dato sapere e anche la relazione illustrativa indica i dati riferiti soltanto ad alcune sedi giudiziarie.

Molto interessante in proposito sono i dati riferiti dal presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo, prefetto Angelo Trovato, nella sua audizione svolta il 31 gennaio 2017 alla Camera dei deputati di fronte alla Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza, di identificazione ed espulsione, nonché sulle condizioni di trattenimento dei migranti e sulle risorse pubbliche impegnate

“Sui ricorsi giurisdizionali i dati che abbiamo al momento sono scarsamente attendibili. Il nostro dato nasce da un *input* che abbiamo fornito alle Commissioni, a partire dal 2014, di andarci a registrare tutte le notifiche che vengono fatte. Ovviamente, non tutti i provvedimenti sono notificati e non tutti vengono portati a conoscenza delle Commissioni, o non tutte le Commissioni, oberate come sono, riescono a inserire i dati. Il problema lo stiamo in gran parte risolvendo con evolutive al sistema informatico, ragion per cui dovremmo a brevissimo arrivare, da un lato, a un'evolutiva su VESTANET che ci permette di inserire i dati.

Dall'altro lato, ho avviato, insieme al Ministero della giustizia – siamo in una fase avanzatissima – l'istituzione del ReGIndE, il Registro elettronico del processo telematico, per tutte le Commissioni. Siamo in una fase avanzatissima. Penso che fra qualche mese tutto il processo sarà telematizzato e avremo i numeri veri in tempo reale.

I dati che abbiamo quali sono? Dal 2014 al 30 dicembre – continuo a ripetere, sono dati assolutamente imprecisi e poco attendibili – i ricorsi presentati sono 53.438. Di questi, sono definiti il 18 per cento (9.690), di cui il 70 per cento accolti, il 29 per cento rigettati e ben l'81 per cento pendenti.”

Mancano in ogni caso dati certi persino sui ricorsi presentati in appello e sui loro esiti.

Occorre poi ricordare che in base alle norme vigenti la durata massima di ognuno di questi procedimenti giudiziari dovrebbe essere di sei mesi, mentre mediamente un processo in materia civile dura anche quasi tre anni.

In Italia ci sono circa 4 milioni di cause civili pendenti, sicché i circa 30mila ricorsi del 2016 in materia di richiedenti asilo non possono certo ritenersi la causa dell'emergenza nei tribunali.

L'alta percentuale di accoglimento dei ricorsi riferita al Parlamento dal presidente della Commissione nazionale per il diritto di asilo, dimostra che gli esiti sono in maggioranza non pretestuosi ma fondati.

Anche gli elementi della comparazione introdotti nella relazione illustrativa del decreto-legge appaiono del tutto incongrui o pretestuosi, perché non sono mai

paragonabili sistemi costituzionali, giudiziarie ed amministrativi che sono di per sé assai diversi l'uno dall'altro.

Infatti circa la mancata previsione in molti sistemi giudiziari del doppio grado di giurisdizione occorre ricordare che non essendo previsto in quei sistemi giudiziari in generale il doppio grado di giurisdizione non è ovviamente previsto neppure in materia di protezione internazionale, il che spiega anche perché la direttiva dell'UE sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale non menzioni il doppio grado di giurisdizione, che non avrebbe potuto accomunare certamente i sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri.

E' pertanto evidente che manca ogni giustificazione alla soppressione del doppio grado di giurisdizione nell'ordinamento italiano.

Tutto ciò non dà alcuna giustificazione alla soppressione dell'appello, anche perché oggi i giudici di appello riformano molte decisioni e si finirebbe per avere più ricorsi in Cassazione, oggi presentati in numero abbastanza contenuto.

Occorre infatti ricordare che il giudice che adotta la decisione non fa un mero esame della legittimità della decisione impugnata, ma ha l'obbligo (previsto dalla direttiva UE sull'esame delle domande di asilo, di decidere sulla situazione del ricorrente sulla base dei dati disponibili al momento della sua decisione e la sua decisione si sostituisce a quella della Commissione.

Pertanto alcuni ricorsi accolti possono essere fondati non soltanto sull'erroneità della decisione presa dalla Commissione territoriale, quanto piuttosto da una situazione giuridica nuova derivante anche dall'evoluzione della situazione nel Paese di origine del richiedente asilo.

Se davvero si volesse abbattere la mole di contenzioso allora sarebbe sufficiente spostare la giurisdizione dagli attuali tribunali dei capoluoghi di distretto in cui hanno sede le commissioni territoriali a tutti i tribunali, mentre la riforma introduce un ulteriore accentramento e riduzione del numero degli organi giurisdizionali, il che costituisce un'ulteriore limitazione della possibilità di giungere ad un esito più rapido dei giudizi e un oggettivo ostacolo nell'effettiva attuazione del diritto alla difesa e del diritto di asilo costituzionalmente garantiti.

**2 – ART. 1 DL 13/2017: istituzione di 14 sezioni specializzate nella trattazione dei ricorsi in materia di protezione internazionale, di immigrazione e di libera circolazione dei cittadini comunitari** (Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Catania, Catanzaro, Firenze, Lecce, Milano, Palermo, Roma, Napoli, Torino e Venezia)

L'accorpamento in soli 14 tribunali non trova giustificazione alcuna, tant'è che mancano i dati sulle controversie instaurate ad oggi nei vari Tribunali, dei tempi di loro definizione e della loro pendenza, così come manca l'indicazione del rapporto tra le decisioni delle Commissioni e le impugnazioni delle stesse.

Infatti l'individuazione degli uffici presso i quali collocare le istituende sezioni è avvenuta sulla base dei dati relativi al numero delle domande di protezione

internazionale esaminate, negli anni 2015 e 2016, da ciascuna commissione territoriale o sezione distaccata.

A differenza di altre ipotesi di istituzione di sezioni specializzate (ad esempio: lavoro ed imprese) nel caso di specie non vi è neanche l'istituzione di una sede presso ogni capoluogo di Regione, tantomeno per ogni Tribunale con sede nel distretto di Corte di Appello

Trattandosi di materie afferenti a *status* e diritti della persona, l'accorpamento è inopportuno e contrario al principio di prossimità del Giudice naturale.

La concentrazione in pochi Tribunali, peraltro, determinerà anche un aggravio di costi per le strutture di accoglienza per quanto riguarda i richiedenti protezione internazionale e comunque per i ricorrenti, che dovranno spostarsi da una regione all'altra nel caso venga disposta la comparizione davanti al giudice, producendo un illogico allontanamento della persona che domanda giustizia.

È, comunque, irragionevole addossare l'onere decisionale in poche sedi, perchè ciò determinerà un ovvio aggravio di carico di lavoro esclusivamente su quei Tribunali.

Tutto ciò, inoltre, si vuole realizzare in assenza di nuove assunzioni nell'organico del sistema giudiziario.

Se si considera la difficoltà di molti Tribunali (di cui alcuni notoriamente in *deficit* di organico sia quanto a personale amministrativo sia quanto a magistrati assegnati con riferimento alle – sia pur vetuste - previste piante organiche), il provvedimento rischia seriamente di contribuire al collasso della giustizia civile.

Al riguardo deve anche considerarsi che la Corte di Cassazione non potrà più giovare del filtro dell'appello e che il sistema delle applicazioni previsto dall'art. 11 d.l. 13/2017 riguarderà i soli incrementi “straordinari” dei procedimenti.

La previsione di sole 14 sezioni specializzate renderà in ogni caso più difficoltoso il diritto di difesa della parte, che si troverà lontana dal Foro di discussione della propria controversia, ostacolando sotto il profilo logistico la concreta possibilità di accesso alla giurisdizione.

Peraltro tale scelta sembra condurre ad una vera e propria “ghettizzazione processuale” delle materie indicate, di fatto rendendo ufficiale ciò che spesso volte già avviene nei Tribunali, ovvero la marginalizzazione delle questioni giuridiche e delle persone straniere.

D'altra parte, considerato che le sezioni specializzate non avrebbero neanche la possibilità di trattare alcune tra le questioni determinanti in materia (ad esempio, provvedimenti amministrativi di espulsione, revoche, rifiuti di rilasci o di rinnovi o di conversione dei permessi di soggiorno) l'ipotesi pare confliggere con il divieto costituzionale di istituzione di giudici speciali, ai quali, più che una materia verrebbe assegnata una categoria di persone qualificate solo in base alla nazionalità. Tale questione emerge chiaramente dal combinato disposto degli artt. 1 e 3 (competenza per materia delle sezioni specializzate) del d.l. 13/2017.

In materia di protezione internazionale, strumento indefettibile per agevolare la difesa in giudizio dei richiedenti asilo e per eliminare il carico di ruolo che oggi grava solo su alcuni Tribunali, sarebbe soltanto lo spostamento della competenza ai Tribunali del luogo in cui il richiedente asilo ha il suo domicilio, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 142/2015.

E' opportuno e ragionevole (nonché economicamente meno dispendioso) che tutte le materie attinenti il diritto d'asilo e degli stranieri siano attratte integralmente alla competenza del Tribunale ordinario, senza istituzione di sezioni specializzate.

In ogni caso qualora si ritenesse prevalente l'intento di assicurare una giurisdizione unica e specializzata in capo alla magistratura ordinaria, trattandosi di materie in cui i provvedimenti sono spesso collegati l'uno all'altro ed è difficile la distinzione tra le situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi o interessi legittimi), allora occorre evidenziare che l'istituzione delle sezioni specializzate contraddice in modo irrazionale quell'intento a causa della mancata concentrazione nel nuovo giudice di altre competenze concernenti tali materie che invece oggi restano disperse tra altri giudici:

- il giudice di pace (nelle materie previste dall'art. 13 e 14 d. lgs. n. 286/1998 in materia di convalida e proroga dei trattenimenti degli stranieri espulsi e respinti nei centri di permanenza e di ricorsi contro i provvedimenti amministrativi di espulsione disposti dal prefetto, di convalida degli allontanamenti, di convalida delle misure accessorie personali all'espulsione con partenza volontaria)

- il giudice amministrativo (nelle materie previste dall'art. 6 d. lgs. n. 286/1998 circa i provvedimenti in materia di ingresso e soggiorno, nelle materie previste dall'art. 13, comma 11, d. lgs. n. 286/1998 dei ricorsi contro le espulsioni ministeriali per motivi di ordine pubblico e sicurezza e dall'art. 20 d. lgs. n. 30/2007 sugli allontanamenti per tali motivi dei cittadini UE, sui ricorsi contro le decisioni di determinazione dello Stato competente ad esaminare le domande di protezione internazionale, sui ricorsi contro i dinieghi della cittadinanza per motivi di sicurezza nazionale o della concessione della cittadinanza, sui ricorsi contro la cessazione o limitazione delle misure di accoglienza dei richiedenti asilo previste dal d. lgs. n. 142/2015)

- il giudice ordinario (in materia di ricorsi contro i respingimenti e in materia di azioni civili e ricorsi sui rigetti contro i provvedimenti di diniego della concessione della cittadinanza);

I predetti rilievi mostrano la dubbia legittimità costituzionale del D.L. rispetto all'art. 102, co. 2 Cost.

Per tali motivi se anche si volessero mantenere le sezioni specializzate (purché almeno 26, una per Corte d'appello) allora occorrerebbe anche prevedere:

- 1) Il trasferimento alle nuove sezioni specializzate anche di tutte le funzioni giudiziarie in materia di immigrazione, protezione internazionale, ma anche in materia di cittadinanza italiana (avendo previsto il D.L. in capo ad esse l'accertamento dell'apolidia), trattandosi di funzioni su materie che sono inestricabilmente legate a quelle già conferite alla sezione;
- 2) l'aumento delle sezioni dalle originarie 14 (ognuna di non più di 20 giudici, cioè 280) previste nel D.L. a 26 (ognuna con 20 giudici, cioè 520, ma una per ogni Corte d'appello) e la conseguente modifica delle competenze delle sezioni, con un miglioramento della vicinanza tra ricorrente e giudice e della conseguente effettività del diritto alla difesa (così modificando anche l'art. 4 del d.l.);
- 3) la disciplina col rito camerale di ognuna delle nuove funzioni trasferite alle sezioni territoriali (con conseguente abrogazione delle norme originarie) e la



possibilità per l'interessato di farsi ascoltare dal giudice e di assumere anche testimonianze (in materia di apolidia), nonché la sospensione nelle more dell'eventuale giudizio del trasferimento in altro Stato dell'UE dichiarato competente;

- 4) il coinvolgimento di altri soggetti competenti nella formazione e nell'aggiornamento dei magistrati delle sezioni specializzate (Agenzia europea dei diritti fondamentali, OIM, Garante dei detenuti e delle persone sottoposte a restrizioni della libertà, qualificati esperti in diritto degli stranieri);
- 5) l'ampliamento della formazione alla raccolta di informazioni sulla situazione dei Paesi di origine degli stranieri, nonché specifiche sessioni dedicate al diritto di asilo, al diritto all'unità familiare, alla condizione delle persone più vulnerabili, alla tratta delle persone, alla libertà personale, alla disciplina dell'ingresso, del soggiorno e degli allontanamenti degli stranieri e all'accertamento dell'apolidia e alla disciplina della cittadinanza italiana;
- 6) la previsione che non soltanto la conoscenza della lingua inglese, ma anche la conoscenza della lingua francese (diffusa sia nell'UE, sia tra molti richiedenti asilo) costituisca uno dei titoli preferenziali per i magistrati di tali sezioni.

Contestualmente occorrerebbe altresì fin da subito prevedere l'abrogazione dei reati di ingresso e soggiorno illegali, puniti quale mere contravvenzioni con pena pecuniaria e con procedimento sospeso in caso di presentazione della domanda di protezione internazionale che hanno inutilmente accresciuto il numero dei procedimenti penali quasi mai giunti a conclusione senza ottenere alcuna dissuasione dell'immigrazione irregolare, che anzi è aumentata. L'abrogazione recepirebbe ciò che già prevedeva la legge delega sulla depenalizzazione e accoglie un auspicio più volte formulato davanti alle Camere dallo stesso Ministro della giustizia che ha proposto il D.L.

La copertura finanziaria dei maggiori oneri dell'istituzione di 26 sezioni specializzate (invece che 14) deriverebbe così

- a) dai risparmi di spesa derivanti dalla mancata apertura di procedimenti penali per i reati abrogati
- b) dal mancato esercizio di funzioni che sono così spostate dal giudice di pace, dai giudici amministrativi e dal resto del tribunale ordinario,
- c) dai risparmi ottenuti con la soppressione delle udienze in videoconferenza.

**3. La nuova disciplina prevista dal D.L. delle notificazioni delle decisioni delle Commissioni in capo ai responsabili dei centri di accoglienza nell'art. 6, comma 1, lett. a) nei nuovi posti dopo il comma 3 dell'art. 11 del d. lgs. n. 25/2008** può prestarsi a disfunzioni ed abusi nelle situazioni di irreperibilità o di revoca delle condizioni di accoglienza, il che potrebbe rendere ineffettivo il diritto alla difesa, poiché dalla notificazione della decisione della Commissione decorrono i termini per l'impugnazione della stessa decisione.

Perciò occorrerebbe almeno prevedere che in caso di irreperibilità o di revoca dell'accoglienza lo straniero abbia comunque un termine dall'adozione del provvedimento per chiederne la consegna direttamente presso la Questura.

**4. La videoregistrazione del colloquio con la Commissione territoriale con l'ausilio di sistemi di riconoscimento vocale, prevista dall'art. 6, comma 1, lett. c) D.L.** costituisce una delle principali novità del D.l., ma appare eccessiva l'assolutezza della previsione anche quando motivi ostativi gravi potrebbero impedirlo e la mancanza di adeguate garanzie per chi potrebbe ritenersi anche più facilmente perseguibile grazie alla possibile diffusione della videoregistrazione.

Occorrerebbe perciò:

- 1) consentire allo straniero la facoltà di rifiutare per gravi ragioni (di salute, religiose o timori persecutori) la videoregistrazione, dotata pur sempre di una potenzialità distorsiva della genuinità del colloquio;
- 2) consentire l'immediata disponibilità per lo straniero e il suo difensore della videoregistrazione,
- 3) rafforzare la sicurezza delle registrazioni per evitare che attacchi mirati alle copie informatiche delle videoregistrazioni mettano in pericolo la sicurezza dei richiedenti asilo a rischio di persecuzione.

In ogni caso l'uso della videoregistrazione dell'audizione del richiedente potenzialmente sostitutivo dell'audizione dello straniero da parte del giudice non è invece conforme all'obiettivo indicato dalle disposizioni previste dal legislatore dell'Unione europea, orientate a rafforzare i diritti dei richiedenti protezione internazionale. A tal proposito il diritto dell'Unione valorizza la valutazione piena e diretta del giudice *ex nunc* di tutte le fonti di prova. A tal fine appare essenziale l'ascolto diretto e personale del richiedente, essendo spesso le dichiarazioni rese dallo stesso gli unici elementi su cui si basa la domanda (art. 46 della Direttiva 2013/32/UE).

#### **5 - La trasformazione del giudizio di 1<sup>a</sup> grado e l'eliminazione dell'appello (art: 6 comma 1, lettera g) DL 13/2017)**

Invertendo completamente la logica che ha determinato il d.lgs. 150/2011 (definizione dei 3 principali modelli processuali), il DL 13/2017 fa ritornare il giudizio relativo alla sola protezione internazionale al rito della Volontaria giurisdizione, ex art. 737 c.p.c. ma con sostanziali violazioni rispetto al modello delineato dalla Corte costituzionale.

Innanzitutto, va evidenziato che il processo di volontaria giurisdizione non ha regole processuali predeterminate dal legislatore (a differenza degli altri riti) ed è dunque affidato al potere discrezionale ed insindacabile del Giudice la formazione della prova a base del diritto portato in giudizio.

Assenza di regole che determina una lesione del principio di parità delle armi e del giusto processo, di cui all'art. 111 della Costituzione.

La Corte costituzionale, infatti, ha già affermato chiaramente e plurime volte il seguente principio: *“in particolare, come già in passato osservato, «la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la previsione del rito camerale per la composizione di conflitti di interesse mediante provvedimenti decisori non è di per sé suscettiva di frustrare il diritto di difesa, in quanto l'esercizio di quest'ultimo può essere modulato dalla legge in relazione alle peculiari esigenze dei vari procedimenti [...] purché ne vengano assicurati lo scopo e la funzione» (sentenza n. 103 del 1985, ordinanze n. 121 del 1994 e n. 141 del 1998); che, più nello specifico, può escludersi sia l'irragionevolezza della scelta legislativa sia la violazione del diritto di difesa sia, infine, la violazione della regola del giusto processo garantita dall'art. 111, primo comma, Cost., ove il modello processuale previsto dal legislatore, nell'esercizio del potere discrezionale di cui egli è titolare in materia (da ultimo sentenza n. 221 del 2008), sia tale da assicurare il rispetto del principio del contraddittorio, lo svolgimento di un'adeguata attività probatoria, la possibilità di avvalersi della difesa tecnica, la facoltà della impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità - della decisione assunta, la attitudine del provvedimento conclusivo del giudizio ad acquisire stabilità, quanto meno "allo stato degli atti"» (così Corte Costituzionale, 29.05.2009, n. 170. In senso conforme Corte Cost., ord. n. 19 del 2010).*

Sul punto la relazione inviata dal Governo al Senato per la conversione del DL, richiamando precedenti sentenze della Corte costituzionale ma omettendo quelle dinanzi indicate (più recenti), afferma che il nuovo giudizio ivi delineato sia rispettoso dei principi costituzionali.

Così non è in quanto:

**a) la comparizione della parte (il richiedente asilo) e la stessa udienza a ciò preposta nel D.L. è solo eventuale**, potendo essere disposta dal Giudice “esclusivamente”: se, dopo avere visionato la videoregistrazione dell’audizione davanti alla Commissione, ritiene di avere bisogno di sentire il ricorrente e/o di chiedergli chiarimenti; se valuta di dovere disporre consulenza tecnica o assumere mezzi di prova; se non è resa disponibile la videoregistrazione dell’audizione davanti alla Commissione; se il ricorso si fonda su elementi non dedotti davanti alle Commissioni (cfr. commi 10 ed 11 del nuovo art. 35-bis d.lgs. 25/08 introdotto dall'art. 6 del d.l. 13/2017).

Il contraddittorio, dunque, è solo eventuale e, comunque, è di fatto reso solo cartolare.

Inoltre, il sistema così delineato dal d.l. 13/2017 e la discrezionalità lasciata al magistrato determinerà una irragionevole diversità di applicazione della norma, non essendovi criteri predeterminati che sul punto dovranno essere seguiti.

D'altronde, come già ricordato, l'utilizzo della videoregistrazione dell'audizione del richiedente asilo, potrebbe essere considerato uno strumento utile alla verifica e all'integrazione istruttoria soltanto se fossero garantite anche la comparizione delle parti all'udienza e la presenza di un mediatore linguistico-culturale che si affianchi al Giudice (le audizioni, infatti, sono sempre mediate dalla traduzione che il mediatore fa alla Commissione, per cui occorrerebbe al Giudice ed alle parti avere a loro volta affiancata tale figura professionale); la videoregistrazione, tuttavia, anche se disciplinata con le garanzie di cui sopra non potrebbe mai sostituirsi alle garanzie formali del processo civile ed alla disciplina generale in ordine alla formazione della prova nel contraddittorio tra le parti.

L'ipotesi, peraltro, rischia di indurre un aumento della proposizione degli elementi nuovi non dedotti davanti alle Commissioni, che renderebbe obbligatoria la comparizione, al solo fine di consentire al ricorrente di esporre personalmente al Giudice la propria vicenda personale.

Infatti l'audizione del richiedente asilo di fronte al giudice secondo il D.L. sarà invece dovuta se nel ricorso al Tribunale la parte invocherà "elementi non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado": così testualmente il comma 11° del nuovo art. 35-*bis* D.lgs. 25/08 introdotto dall'art. 6 del D.l., che in tal modo sembra quasi considerare il processo come una mera prosecuzione della fase amministrativa "di primo grado".

Meccanismo che, di per sé, vanificherebbe l'obiettivo del DL 13/2017 di ridurre i tempi processuali affidando il giudizio alla sola lettura delle carte.

Inoltre, il sistema delineato dal DL 13/2017 determinerà una diversità di applicazione della norma, da parte dei vari magistrati, che discrezionalmente e senza criteri predeterminati potranno ritenere necessaria o meno la comparizione personale del ricorrente.

**b)** Anche se il contraddittorio non coincide necessariamente con la comparizione personale della parte, nel caso della protezione internazionale è elemento essenziale ed imprescindibile perché le dichiarazioni del ricorrente/richiedente asilo rappresentano il presupposto soggettivo per l'esame della credibilità.

Il riconoscimento della protezione internazionale, infatti, si basa sulla credibilità intrinseca (le dichiarazioni del richiedente) e sulla loro coerenza con le pertinenti informazioni sul Paese di origine (cd. credibilità estrinseca) ed entrambe devono essere esaminate dall'autorità competente, sia amministrativa che giurisdizionale (art. 3 d.lgs. 251/2007), tant'è che l'art. 46 della Direttiva 2013/32/UE stabilisce che il diritto ad un ricorso effettivo è tale se "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 credibilità delle dichiarazioni, del resto, non può essere affidata alla mera videoregistrazione dell'audizione davanti alle Commissioni, che avviene senza la obbligatoria presenza di un avvocato e pertanto non può assumere alcuna valenza paragiurisdizionale.

Il giudizio relativo al riconoscimento della protezione internazionale non può prescindere dalla personale comparizione della parte, perché essa rappresenta il presupposto per il riconoscimento del diritto o, in altri termini, la metà della prova che deve essere offerta in giudizio.

Ecco, perché, il contraddittorio nella materia in esame deve coincidere con la comparizione personale.

c) la non reclamabilità del decreto del Tribunale che decide sul ricorso, ovvero l'eliminazione del doppio grado di merito è unica quanto alla tutela accordata nel processo italiano ai diritti soggettivi coperti da garanzie costituzionali.

Si è in precedenza ricordato che la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il modello processuale della Volontaria giurisdizione a condizione, tra le altre, della “facoltà della impugnazione - sia per motivi di merito che per ragioni di legittimità” (170/2009).

L'eliminazione del doppio grado di giudizio è in palese contrasto con i principi costituzionali.

Senza considerare che la protezione internazionale diventa l'unica materia, pur afferente a diritti costituzionali rientranti tra i principi fondamentali della Repubblica (art. 10, co. 3 Cost.) e regolati anche da norme dell'UE e da norme internazionali, in cui è soppresso l'appello, così determinando un diritto speciale per i soli richiedenti asilo, con violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'eliminazione dell'appello appare irrazionale nell'ordinamento italiano in cui la garanzia del doppio grado di merito è prevista anche per controversie civili di ben minor valore rispetto all'accertamento se sussista o meno in capo allo straniero un fondato rischio di persecuzione o di esposizione a torture, trattamenti disumani e degradanti o eventi bellici in caso di rientro nel proprio Paese, e l'inevitabile trasferimento nel giudizio dinanzi alla Corte di cassazione delle criticità e delle disfunzioni che si dichiara di voler eliminare.

L'eliminazione dell'appello inoltre sopprimerà per la sola materia della protezione internazionale un essenziale momento di uniformazione degli orientamenti giurisprudenziali e finirà per gravare pesantemente sui carichi della Cassazione (tenuta a decidere entro sei mesi dalla presentazione del ricorso), che finora si era occupata in misura ridotta della materia proprio a causa dell'efficacia del filtro dell'appello.

In ogni caso l'eliminazione del doppio grado di merito produrrà inevitabilmente un notevole aumento dei ricorsi davanti alla Corte di cassazione, pur con tutti i limiti intrinseci a tale giudizio, che esclude una rivisitazione dei fatti.

L'illegittimità costituzionale delle scelte operate nel D.L. deriva insomma dall'aver previsto contestualmente:

- 1) il rito camerale per la trattazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale;
- 2) il rito camerale ove l'esistenza dell'udienza di discussione è solo eventuale ed eventuale è anche la partecipazione della parte al processo e la sua audizione;
- 3) la soluzione di cui alle precedenti lettere nell'ambito di un processo che vede, quale principale fonte di prova, le dichiarazioni della parte, le quali devono essere valutate *ex nunc* dal giudice per espressa previsione normativa europea (art. 46 della Direttiva 2013/32/UE);
- 4) la eliminazione del doppio grado di giudizio di merito;
- 5) quanto sopra nell'ambito del sistema processuale attuale che prevede, nello stesso processo per cassazione derivante dalla recente approvazione della L.

197/2016, lo sviluppo di un modello camerale in assenza di dialogo con gli avvocati ed in assenza di udienza.

Da ciò, invero, deriva la lesione del principio di eguaglianza, sotto il profilo della ragionevolezza, della riserva di legge in materia di stranieri, del diritto alla difesa (che in materia di protezione internazionale deve essere effettiva secondo la direttiva UE sulle procedure di esame delle domande) e del contraddittorio nel processo (artt. 3, 10, 24, 111 e 117 Cost.)

Occorre perciò rimediare a tale complessiva situazione o sopprimendo la nuova disciplina processuale oppure tramite la previsione di importanti modifiche:

1) la garanzia del contraddittorio con l'udienza convocata dal giudice anche su richiesta del ricorrente, salvo che ritenga di avere già elementi sufficienti per il riconoscimento dello status di rifugiato, con previsione di tempi rapidi senza scalfire l'esame del merito;

2) il controllo di merito sulla decisione del Tribunale, eventualmente anche con lo strumento agile e deformalizzato del reclamo al collegio della sezione specializzata, senza la partecipazione del giudice che aveva disposto il decreto reclamato;

3) la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato di fronte al rigetto del reclamo impugnato in cassazione da affidarsi non più allo stesso giudice che aveva disposto il provvedimento impugnato, il che viola la terzietà del giudice prevista dall'art. 111 Cost.

## **6 - Il ruolo delle Commissioni territoriali**

L'insieme delle modifiche introdotte con il DL 13/2017 affida il giudizio su diritti fondamentali ad una verifica cartolare, senza la parità delle armi, risolvendosi in un mero controllo pressoché formale delle decisioni assunte in via amministrativa dalle Commissioni territoriali.

Fattispecie unica nel panorama ordinamentale italiano, la decisione amministrativa e quanto avvenuto in sede amministrativa diventano la prova principale del libero convincimento del Giudice su diritti soggettivi.

Risultato tanto più grave in considerazione della assenza di autonomia ed indipendenza delle Commissioni territoriali, che fanno capo al Ministero dell'interno e sono costituite anche da Enti territoriali, entrambi i quali sono (legittimi) organismi politici e perciò stesso le loro determinazioni influenzano oggettivamente e concretamente le decisioni delle Commissioni.

La stessa previsione contenuta nel DL 13/2017 di assunzione di 250 persone da incardinare presso l'Amministrazione dell'interno conferma tale vulnus.

Il diritto d'asilo non può essere riconosciuto sulla base di criteri politici, bensì nel rispetto della vigente legislazione e della Costituzione, da parte di un organismo autonomo ed indipendente.

Un possibile effetto del DL 13/2017 può determinare una prassi diffusa ed organizzata di presenza degli avvocati in sede di audizione davanti alla Commissione territoriale, che da un lato consentirebbe al richiedente una maggiore garanzia di esercizio del diritto, nel contempo, però, allungando i tempi dell'audizione stessa e delle decisioni.

In ogni caso l'integrazione di 250 unità di personale qualificato a supporto delle Commissioni territoriali (art. 12 D.L.) può produrre effetti positivi sull'intero sistema del primo esame delle domande di protezione internazionale soltanto se è meglio precisato che

- 1) tra i requisiti di ammissione vi siano la documentata preparazione ed esperienza in materia di diritto di asilo, di diritti umani e di diritti degli stranieri e la documentata conoscenza delle lingue straniere;
- 2) la Commissione nazionale per il diritto di asilo deve predisporre criteri e modalità per l'impiego del personale selezionato e, previa formazione e costante aggiornamento disposto dalla stessa Commissione, può anche destinarlo a svolgere funzioni di raccolta, di elaborazione e di aggiornamento delle informazioni sui Paesi di origine dei richiedenti asilo e ad integrare le Commissioni territoriali ai fini dello svolgimento dei colloqui e delle decisioni in modo da assicurare che ogni Commissione e ogni sezione delle Commissioni svolga riunioni tutti i giorni feriali ove sussistano particolari esigenze aggiuntive connesse all'esigenza di assicurare l'esame di tutte le domande nei termini previsti dalle norme in vigore.

## **7 – La disciplina dei “punti di crisi” o “hotspot” (art. 17 DL 13/2017)**

Nell'introdurre l'art. 10 *ter* al d.lgs. 286/98 il Governo fa riferimento al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563 (cd. legge Puglia).

Esso, tuttavia, non contiene alcuna disciplina giuridica dei centri di primo soccorso ed assistenza né dei tempi nei quali il cittadino straniero da identificare può essere limitato nella sua libertà personale.

Il DL 13/2017 ha inteso legittimare i “punti di crisi” (cd. hotspot) con un mero richiamo al DL 451/95 (conv. con legge 563/95, cd. legge Puglia) ed ai Centri governativi di prima accoglienza, di cui all'art. 9 d.lgs. 142/2015 (cd. Hub), omettendo di qualificarne la natura e soprattutto senza definire il tempo in cui il cittadino straniero da identificare possa essere limitato nella sua libertà personale.

L'art. 13 della Costituzione indica precise e tassative condizioni al potere di limitazione della libertà personale, che nel DL 17/2017 sono totalmente assenti.

Né vale a sanare detta illegittimità il fatto che, teoricamente, il cittadino straniero possa sottrarsi all'identificazione, poiché tale comportamento determinerebbe

l'integrarsi del "pericolo di fuga", presupposto per l'ordine di trattenimento in un Centro di rimpatrio, ma non eliminerebbe l'incostituzionalità del periodo precedente, affidato alle mere modalità organizzative dell'Autorità di P.S.

Va ricordato, in proposito, che anche recentemente l'Italia è stata condannata dalla Grande Camera della CEDU nel caso Khlaifia v. Italia per il trattenimento illegittimo dei cittadini stranieri (violazione art. 5 CEDU) nel centro di accoglienza di Lampedusa (un hotspot, appunto) e sulle navi divenute centri di detenzione in quanto non vi era alla base un provvedimento di un giudice che legittimasse tale detenzione, rendendo impossibile un ricorso effettivo (violazione art. 13 CEDU),

In tal senso insoddisfacente è la scelta di non fornire alcuna disciplina dei centri definiti "punti di crisi" (gli *hotspot* della terminologia dei documenti della Commissione europea), per il cui funzionamento si rinvia a testi normativi (la cd. legge Puglia del 1995) che non contengono alcuna precisazione circa la natura di questi luoghi e le funzioni che vi si svolgono, in violazione della riserva di legge in materia di stranieri (art. 10, comma 2 Cost.) e della riserva assoluta di legge in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale (art. 13 Cost.).

In moltissime occasioni le istituzioni europee e il Consiglio d'Europa hanno invitato l'Italia a disciplinare per legge le fasi di prima accoglienza e di identificazione dei migranti, come avviene in pressoché tutti i Paesi europei.

La normativa del D.L. non appare coerente con tali sollecitazioni, muovendosi piuttosto nel senso della ulteriore destrutturazione della disciplina legale dei fenomeni, affidando al potere amministrativo di polizia la gestione di centri che sono a tutti gli effetti, e per periodi di tempo spesso significativi, dei luoghi di privazione di libertà.

Per tali motivi:

1) Le attività di soccorso di migranti ritrovati o che entrino nel territorio dello Stato in situazione di soggiorno irregolare devono comunque comprendere una completa informazione, in lingua comprensibile a chiunque, della facoltà di manifestare la volontà di presentare domanda di asilo, e dei suoi diritti, come prevede l'art. 8 della direttiva 2013/32/UE e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ciò vale in generale per qualsiasi straniero potenzialmente interessato a richiedere protezione internazionale. L'informazione deve essere accurata, fatta attraverso un mediatore culturale, in lingua comprensibile e soltanto dopo che il richiedente ha ricevuto un primo aiuto e sia stato posto in condizioni di poter in modo sereno ricevere le informazioni medesime. L'attività informativa è compito dello Stato. Può essere fornita da soggetti terzi di provata competenza nel settore della protezione internazionale in convenzione con lo Stato, senza che tuttavia a questi soggetti possano essere contestualmente affidate attività di monitoraggio/garanzia nello stesso centro o in altri centri di eguale natura.

2) In mancanza di tale informazione ogni eventuale provvedimento di respingimento o di espulsione deve intendersi nullo (Cass., sez. VI, ord. 25.3.2015, n. 5926).

3) Le operazioni di identificazione sono effettuate da ufficiali o agenti di pubblica sicurezza nelle ipotesi, nei modi, nei limiti e nei termini previsti dalla legge per la generalità dei cittadini e dal Regolamento n. 603/2013 che istituisce EURODAC.



4) Poiché l'art. 8 par. 2 della direttiva 2013/32/UE prevede che le organizzazioni e le persone che prestano consulenza e assistenza ai richiedenti abbiano effettivo accesso ai richiedenti presenti ai valichi di frontiera, comprese le zone di transito, alle frontiere esterne occorre prevedere espressamente tale accesso e garantire un accesso effettivo alle strutture di accoglienza o di trattenimento ad enti indipendenti che possano monitorare l'effettivo rispetto del diritto all'informazione. Tali organizzazioni dovranno poter avere accesso a tutti i luoghi in cui sono presenti o transitano gli stranieri. L'accesso ai centri e alle singole parti di questi non può essere sottoposto a previa autorizzazione. Tali organizzazioni in occasione dei loro accessi possono altresì fornire informazioni direttamente ai richiedenti asilo. Tali organizzazioni non possono svolgere in convenzione con la Pubblica Amministrazione, sul territorio italiano, le attività di cui al comma 2 ter dell'art. 8 ovvero altre attività in convenzione con pubblica Amministrazione nei centri di primo soccorso di cui all'art. 8 comma 2 o di prima accoglienza di cui all'art. 9 o nei centri di identificazione ed espulsione di cui all'art. 14 D. lgs. n. 286/1998.

5) Per evitare il riprodursi delle criticità nei centri di accoglienza previsti dal D.L. 30.10.1995 n. 51 convertito in legge 29.12.95 n. 573, che si riferiva ad una emergenza circoscritta in termini geografici e temporali, risulta necessario fissare dei termini massimi di accoglienza (24 ore), dei minimi standard di accoglienza e una modalità legittima di istituzione dei centri medesimi.

\*\*\*

Il vizio di fondo del DL 13/2017 è di cercare un rimedio facile ma inefficiente ad una realtà - l'aumento delle richieste di riconoscimento della protezione internazionale e del conseguente aumento del contenzioso giudiziale - che non solo ha cause originarie che sfuggono completamente all'attenzione del legislatore, ma che non prende nemmeno in considerazione la irrazionalità del sistema attuale di accoglienza (che ha creato vere e propri "imprenditori dell'accoglienza", privi di competenza) e l'irragionevolezza di un sistema che per legge impedisce ai cittadini stranieri di entrare regolarmente in Europa ed in Italia.

Un DL, dunque, destinato inevitabilmente a non risolvere la questione, perché se è indubbio che determinerà la riduzione del contenzioso (eliminando sostanzialmente il diritto alla giustizia per i richiedenti asilo), non potrà mai eliminare le persone che qui arrivano e che dunque rimarranno giuridicamente indivisibili, facili vittime di sfruttamento lavorativo e concorrenziale con i cittadini italiani, o della criminalità.

E' impensabile ritenere che sia possibile concretamente il rimpatrio forzato delle migliaia di persone che non otterranno il riconoscimento di alcuno status, tant'è che la stessa previsione del DL per i "nuovi" Centri di permanenza per i rimpatri" ipotizza una capienza di 1600 posti nel triennio 2017/2019 (cfr. relazione pag. 48).

Anche in tema di prima identificazione e di rimpatrio degli stranieri in situazione di soggiorno irregolare, il D.L. persiste in una prevalente ottica repressiva del fenomeno, con l'accentuazione degli strumenti di rimpatrio forzoso, attraverso alcune modifiche di dettaglio della disciplina del rimpatrio (come la previsione del trattenimento anche per gli stranieri richiedenti protezione non espulsi ma respinti, o l'allungamento del termine

di trattenimento per coloro che hanno già scontato un periodo di detenzione in carcere), ma, soprattutto, con la decisione di dare inizio all'apertura di numerosi nuovi centri di detenzione amministrativa in attesa del rimpatrio (ora chiamati Centri di permanenza per i rimpatri, invece che CIE).

Da anni risulta chiaro come un sistema efficiente di rimpatri non possa basarsi solo sull'esecuzione coattiva degli stessi, ma debba, in primo luogo, riformare le norme in materia di ingresso e soggiorno, aprendo canali di ingresso regolare diversi da quello, ora quasi unico, della protezione internazionale, così dando maggiore stabilità ai soggiorni, oggi resi precari da disposizioni eccessivamente rigide, riducendo così il ricorso all'allontanamento per ipotesi limitate e comunque incentivando i rimpatri volontari, con strumenti normativi e finanziari specifici.

Appare quindi necessaria una più ampia e organica revisione delle strategie di governo dei flussi migratori, con la rivisitazione delle norme del T.U, delle leggi sull'immigrazione che impediscono un ordinato programma di regolarizzazione ed inserimento controllato dei migranti, prendendo atto del fallimento, sotto il profilo dell'effettività e della sostenibilità economica, di un approccio esclusivamente orientato all'allontanamento forzoso di soggetti le cui precarie condizioni sociali e civili interpellano peraltro il tema della garanzia dei diritti fondamentali.

L'unico modo per affrontare e risolvere la questione è aprire canali regolari di ingresso, sia per lavoro, sia per ricerca lavoro, che per accedere al diritto di asilo.