

DECRETO SICUREZZA

LEGGE 1 DICEMBRE 2018, N. 132

"Mi chiedo quale omogeneità (e quale urgenza) possa rinvenirsi nell'adozione di disposizioni inserite in un decreto-legge che accomuna, già nell'intitolazione, oggetti sicuramente eterogenei quali la destinazione di beni confiscati alla criminalità organizzata, la riorganizzazione del Ministero dell'Interno, nonché l'immigrazione e la sicurezza pubblica, basandosi peraltro, in quest'ultimo caso, su equazioni costituzionalmente discutibili, come quella per cui la tutela della sicurezza si possa fondare, ad esempio, sulla riduzione degli spazi della c.d. protezione umanitaria."

Marco Routolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale Università degli Studi Roma Tre
In audizione presso la Commissione affari costituzionali - Roma, 16 ottobre 2018



Decreto sicurezza: cosa prevede e quali sono le principali criticità

A partire dal 5 ottobre 2018 è entrato in vigore il cd. Decreto Sicurezza, convertito poi nella Legge 1 dicembre 2018, n. 132. Diversamente da quanto si propone il provvedimento – garantire una maggiore sicurezza nazionale intervenendo in particolare sull’immigrazione – le norme in esso contenute e i tagli alla qualità dei servizi offerti nei CAS rischiano di determinare nuove forme di marginalità e derive di esclusione sociale che potrebbero generare nuovi conflitti e una maggiore percezione di insicurezza.

Elenco dei paesi di origine sicuri e domanda di protezione internazionale manifestatamente infondata (art. 7 bis)

Introduzione dell’art 7 bis¹ che prevede l’istituzione dell’elenco dei PAESI DI ORIGINE SICURI e la procedura per la DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE MANIFESTATAMENTE INFONDATA.

Con l’emendamento, si prevede che il Ministero Affari Esteri, di concerto con i Ministeri dell’Interno e della Giustizia, rediga un **ELENCO DI PAESI DI ORIGINE SICURI**.

Tali Paesi verranno identificati sulla base delle informazioni rilasciate dalla Commissione Nazionale e da fonti europee ed internazionale (Easo, UNHCR, Consiglio d’Europa, ecc.). Gli elementi per identificare i Paesi sicuri sono l’ordinamento giuridico del Paese, l’applicazione effettiva delle norme, la situazione di politica generale, la non sussistenza di atti di persecuzione, tortura, trattamenti inumani o degradanti, ipotesi di violenza indiscriminata.

Il richiedente asilo che provenga da un Paese di tale elenco dovrà dimostrare la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicura la sua nazione. Si ha, pertanto, una inversione dell’onere della prova, in contrasto con il principio generale che prevede un onere ripartito tra lo Stato ed il richiedente.

Se il richiedente proviene da uno dei paesi in elenco, la domanda viene trattata in via prioritaria, ed i termini sono raddoppiati rispetto a quelli previsti per la procedura accelerata (14 giorni per

¹ Introduce l’art.7 bis al Decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25

la trasmissione alla Commissione e 4 giorni per la decisione), comprimendo, quindi, le garanzie procedurali.

Qualora la domanda del richiedente venga rigettata perché questi proviene da un paese dell'elenco, la decisione sarà "semplificata" e si darà atto solo del fatto che il richiedente non ha dimostrato la sussistenza di gravi motivi per ritenere non sicura la sua nazione.

Si introducono nuove ipotesi per la qualificazione della domanda d'asilo come **DOMANDA MANIFESTAMENTE INFONDATA CHE VIENE RIGETTATA NON DANDO DIRITTO AD ALCUNA FORMA DI PROTEZIONE, SALVO CHE RICORRANO LE (SCARSE IPOTESI) DI RILASCIO DELLA PROTEZIONE SPECIALE**. Verranno ritenute tali le domande presentate da:

1. cittadini di Paesi di origine considerati sicuri,
2. persone che hanno reso dichiarazioni incoerenti (preoccupa moltissimo il caso dei soggetti traumatizzati che spesso hanno disturbi mnemonici),
3. persone che hanno reso informazioni o documenti falsi o hanno distrutto documenti di identità,
4. persone che hanno rifiutato di sottoporsi ai rilievi dattiloscopici,
5. persone che si trovano in alcune ipotesi di espulsione amministrativa o prefettizia,
6. persone che costituiscono un pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica,
7. **stranieri entrati illegalmente o che si sono trattenuti illegalmente nel territorio italiano che non hanno, senza giustificato motivo, presentato tempestiva istanza di protezione internazionale.**

Gli emendamenti hanno, tra l'altro, introdotto (all'art 10) il **PRINCIPIO DELLA CD. "ALTERNATIVA DI FUGA INTERNA"**: **se un cittadino straniero può essere rimpatriato in zone diverse del Paese di origine – rispetto a quella da cui la persona è fuggita - dove non si rilevano rischi di persecuzione, la domanda di protezione internazionale viene rigettata.** Tale principio non era mai stato introdotto nel nostro ordinamento, inserendo un elemento di forte discrezionalità nell'esame delle singole domande.

Queste nuove previsioni ci preoccupano profondamente: limitano fortemente le possibilità di protezione per i richiedenti asilo e non sembrano compatibili - come il caso della domanda manifestamente infondata anche solo per essere presentata da persona entrata in modo illegale in Italia che non ha da subito presentato domanda d'asilo - con i diritti garantiti dalla nostra Costituzione.

Protezione umanitaria (art. 1)

La tipizzazione delle forme di permesso di soggiorno – casi speciali e protezione speciale – che vanno a sostituire la protezione umanitaria non esauriscono il *range* di protezione che quest'ultima fattispecie effettivamente forniva.

La protezione umanitaria rappresentava diretta applicazione dell'art. 10 cc. 2 e 3 Cost. al fine di garantire il rispetto degli obblighi internazionali e costituzionali assunti dal nostro Paese: “infine, la protezione umanitaria costituisce una delle possibili forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art.10 Cost., terzo comma), secondo il costante orientamento della Corte di Cassazione (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016)” (Cass. Civ., sez. I, 23/01/2018, n. 4455). Secondo la Corte di Cassazione la protezione per motivi umanitari “*costituisce una forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia*”.

L'art. 10 comma 2 della Costituzione sancendo che “*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*” fornisce forza costituzionale ai Trattati internazionali, tra i quali, secondo la Commissione Nazionale per il diritto di asilo, occorre richiamare la “Convenzione europea dei diritti dell'uomo”, il “Patto internazionale sui diritti civili e politici” del 1966 e la “Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti” del 1984. La stessa Commissione Nazionale, infatti, in una circolare del 30.07.2015, aveva previsto un elenco di ipotesi in cui ricorrono i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, tenendo in considerazione, appunto, sia gli obblighi costituzionali che internazionali, e sottolineando che, in ogni caso, le stesse non possono ritenersi esaustive, proprio in ragione del peculiare carattere di questa forma di protezione.

A seguito dell'eliminazione della protezione umanitaria, quindi, restano escluse tutte quelle ipotesi in cui, in caso di rimpatrio, il richiedente rischi trattamenti disumani e degradanti o semplicemente gli sia impedito l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana e dei diritti garantiti a livello internazionale.

Un'eventuale assenza di tutela in suddette casistiche comporterebbe ipotesi di incostituzionalità, nonché di violazione dei Trattati internazionali.

Si ricorda che, tra gli Stati Europei 24 Paesi su 32 prevedono forme di protezione assimilabili alla nostra protezione umanitaria. Per quanto concerne i soli Stati membri quelli che riconoscono una forma di protezione nazionale per motivi umanitari sono 20 su 28².

² EASO - The Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016.

Proprio per questi motivi, gli stranieri ricorreranno presumibilmente al giudice ordinario per il riconoscimento di tali diritti soggettivi costituzionalmente garantiti in via diretta o indiretta.

La Commissione territoriale, nei casi in cui non riconosce la protezione internazionale, nel rispetto del principio di *non refoulement*, può ritenere sussistenti le esigenze di “protezione speciale”, che assicura tutela quando il soggetto corra il rischio di persecuzioni (ai sensi dell’art. 19 comma 1 TUI), o di essere sottoposto a tortura (comma 1.1) in un determinato Stato. In tal caso si deve valutare che anche l’esistenza di violazioni sistematiche e gravi di diritti umani. A tal riguardo, si consideri che tale permesso di soggiorno cd. “per protezione speciale” valido per un anno, rinnovabile previa valutazione della Commissione territoriale, pur autorizzando l’attività lavorativa, non prevede la possibilità di conversione in motivi di lavoro, impedendo di fatto qualsiasi opportunità di inclusione e di integrazione dello straniero.

Il Trattenimento (art. 3)

Viene inserita una **nuova ipotesi di trattenimento del richiedente asilo per la determinazione o la verifica dell’identità o della cittadinanza per un periodo massimo di 30 giorni** presso le strutture di cui all’art. 10-ter comma 1 del TUI - **gli hotspot** (di cui al d.l. 451/1995) e **le strutture di prima accoglienza** (di cui all’art. 9 del d.lgs. 142/2015 - CARA, CDA etc.). **Nel caso in cui invece non sia stato possibile procedere alle suddette determinazioni nei 30 giorni, la Legge prevede altresì che il richiedente asilo possa essere trattenuto in un CPR per un ulteriore periodo di 180 giorni.** Tale formulazione sembra ricomprendere oltre alla situazione in cui il richiedente non si sia voluto o potuto far identificare (ad esempio per mancanza di documenti identificativi), anche l’ipotesi in cui le sue dichiarazioni non siano considerate veritiere dalle autorità di PS. A tal riguardo, questa valutazione è subordinata alla piena discrezionalità dei soggetti preposti a tali controlli.

Il richiedente asilo potrà essere detenuto sino a 210 giorni solo per verificare o determinare la sua identità senza che abbia commesso alcun crimine.

L’art. 3 della Legge sancisce in maniera ufficiale la natura di “centro chiuso” dell’hotspot.

Se, fino alla riforma, i migranti avrebbero potuti rimanervi fino ad un massimo di 48 ore per attività urgenti, l’attuale legge estende il trattenimento sino ad un massimo di 30 giorni, senza prevedere le garanzie derivanti da una comunicazione al magistrato: ci troviamo dinanzi ad un trattenimento non sottoposto a convalida, senza alcuna valutazione della sua legittimità e senza alcun riconoscimento delle garanzie procedurali.

I cd. Luoghi idonei (art. 4)

La norma prevede che se in pendenza del procedimento per la convalida di un provvedimento di accompagnamento alla frontiera non vi è disponibilità di posti nei CPR del circondario del Tribunale competente, il Giudice di Pace - su richiesta del Questore - può autorizzare la **temporanea permanenza dello straniero in strutture diverse ed idonee nella disponibilità dell’Autorità di Pubblica Sicurezza**, fino alla definizione del procedimento di convalida. Ebbene, con riguardo a tali “luoghi idonei” ci si chiede a quali strutture la norma faccia riferimento, può ipotizzarsi che si tratti ad esempio di caserme. Occorre evidenziare che tali locali sono creati e adibiti per il temporaneo trattenimento di soggetti sottoposti a fermo o arresto, che si dispone per soggetti ritenuti gravemente indiziati di delitti non colposi tra i quali non rientra la permanenza irregolare sul territorio che è un illecito amministrativo.

La Legge prevede altresì che qualora in caso di convalida permangano le condizioni di cui sopra, il Giudice di Pace possa autorizzare la permanenza in “locali idonei” presso l’ufficio di frontiera fino all’esecuzione dell’effettivo allontanamento, ma comunque non oltre le 48 ore. In quest’ultima ipotesi, il Disegno di Legge non fa alcuna menzione sulle modalità di trattenimento, né sulle garanzie.

Anche il *Garante nazionale dei diritti delle persone detenute e private della libertà personale* ha espresso “Forte preoccupazione per la previsione di tali nuovi luoghi di trattenimento sotto il profilo della loro inadeguatezza strutturale o della loro completa indeterminazione con conseguente oggettiva impossibilità del Garante Nazionale di esercitare il proprio potere e dovere di accesso, visita e controllo”.

Sorgono inoltre diverse perplessità sulla possibile allocazione delle risorse del fondo FAMI per la creazione di “locali idonei, presso l’ufficio di frontiera interessato” creati per trattenere gli stranieri in attesa dell’esecuzione del provvedimento di espulsione. Trattasi di fondi in parte finanziati dall’Unione Europea a scopo di favorire l’integrazione.

Diniego e revoca della protezione internazionale (art. 7)

Si prevede l’ampliamento delle ipotesi in cui lo straniero viene considerato pericoloso per l’ordine e la sicurezza pubblica, ragion per cui vengono revocati lo status di rifugiato e la protezione sussidiaria già accordati, e diniegata la protezione internazionale. Tale ipotesi sussiste quando il richiedente sia condannato con sentenza definitiva per taluni reati, cui il Disegno di Legge aggiunge:

violenza o minaccia a un pubblico ufficiale; lesioni personali gravi o gravissime; pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili; lesioni personali gravi o gravissime a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive; furto aggravato qualora il colpevole porti indosso armi o narcotici, senza farne uso; furto in abitazione e furto con strappo.

Ci si chiede a questo punto se la condanna, seppur definitiva, per un reato quale “violenza o minaccia a pubblico ufficiale” possa giustificare la lesione, ovvero la messa in pericolo, del bene giuridico “vita”, tutelato e garantito dagli status di protezione internazionale.

Appare, in tal senso, un evidente squilibrio nella valutazione degli interessi giuridici in gioco. A tal riguardo, nell'ipotesi di effettivo e grave pericolo di persecuzione in caso di rimpatrio, potrà essere concessa la protezione speciale in luogo di quella umanitaria nel rispetto del principio di *non refoulement*?

Oltretutto non viene prevista esplicitamente la facoltà della Commissione Nazionale di riconoscere la protezione speciale in caso di cessazione o la revoca della protezione internazionale, in eventuale violazione con il divieto di respingimento.

Procedimento immediato innanzi la Commissione Territoriale (Art. 10)

La Legge introduce un **procedimento immediato innanzi alla Commissione territoriale** per due tipologie di soggetti: coloro che **sono sottoposti a procedimento penale per taluni tipi di reati** oppure **soggetti condannati anche in via non definitiva**.

In base al nuovo procedimento viene disposta nell'immediatezza l'audizione dell'interessato e la Commissione territoriale adotta contestualmente la decisione. Il ricorso avverso l'eventuale provvedimento di diniego non ha efficacia sospensiva, comportando l'immediata espulsione amministrativa, in contrasto con il diritto ad un ricorso effettivo ex art. 47 Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nonché del principio di *non refoulement*.

Oltretutto, il ricorso alla procedura immediata, pertanto meno garantista, non può essere giustificato dal solo fatto di essere sottoposto a procedimento penale, in ciò violando la presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino a sentenza definitiva, ex art. 27 Costituzione.

Revisione del sistema di accoglienza (art. 12)

La norma ridisegna il sistema di accoglienza, prevedendo che nei centri attivati dagli enti locali, siano accolti i titolari della protezione internazionale e minori stranieri non accompagnati, tacendo invece una eventuale accoglienza dei beneficiari della protezione speciale (*ex art. 19 c.1 e c. 1.1 TUI*). In questi centri potranno essere accolti anche i titolari del permessi di soggiorno per motivi di salute, protezione sociale, violenza domestica, sfruttamento lavorativo, calamità naturale, valore civile, qualora non accedano ai sistemi di protezione specificamente dedicati.

È inoltre previsto che i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, al compimento della maggiore età, restino nel sistema SPRAR sino alla decisione della domanda di protezione.

La drastica ristrutturazione del sistema di accoglienza a favore delle strutture emergenziali erogatrici solo di servizi essenziali, desta serie perplessità sull'effettività del diritto di asilo e accoglienza. La previsione dello SPRAR, quale sistema unico di accoglienza, sia per i richiedenti asilo che per i titolari di protezione internazionale, è totalmente coerente con il nostro impianto costituzionale (artt. 118 e 119) nella misura in cui prevede che allo Stato spetti la gestione di quegli aspetti che richiedono un esercizio unitario. Oltretutto è bene menzionare che il sistema SPRAR ha fissato standard rigorosi di erogazione dei servizi, unitamente a un puntuale controllo della spesa, prevedendo una rendicontazione di tipo analitico che riduce notevolmente il rischio del malaffare. In base alla nostra Costituzione, è legittima la riduzione di diritti e servizi, precedentemente riconosciuti in virtù di una interpretazione della normativa europea costituzionalmente orientata? Ci si chiede se una simile previsione non presenti profili di incostituzionalità.

Revoca cittadinanza (Art. 14)

Si prevede la revoca della cittadinanza a chi l'abbia ottenuta perché nato e legalmente residente in Italia fino ai 18 anni, coniuge di cittadino italiano, straniero figlio di italiano, straniero adottato da italiano, straniero che abbia prestato servizio allo Stato, straniero Cee residente da 4 anni, apolide o rifugiato da 5 e straniero da 10, nell'ipotesi in cui tali soggetti siano riconosciuti colpevoli in via definitiva di taluni gravi reati.

Si creano quindi due categorie di cittadini: quelli per nascita, ai quali può essere revocata solo ove vi rinuncino (ma deve avere un'altra cittadinanza) o in caso di incompatibilità, ad esempio quando si presta servizio per un altro Stato, ipotesi nelle quali, comunque, lo Stato intima il cittadino a

decidere o desistere; quelli che l'hanno acquisita, per i quali non è prevista intimazione, ma una revoca che viene disposta unilateralmente.

L'acquisto della cittadinanza, dovrebbe consentire al suo titolare di esercitarne i diritti che ne conseguono in maniera piena e incondizionata, al pari dei cittadini per nascita, mentre l'introduzione della revoca, per i soli stranieri divenuti cittadini, presenta profili di incostituzionalità ai sensi dell'art. 3, c. 1 Costituzione, poiché si trattano in modo diverso situazioni oggettivamente simili. Come ogni altro cittadino, anche lo straniero divenuto cittadino italiano, se ha commesso un reato dovrà espiare la pena relativa.

Infine si evidenzia che i reati indicati a tal scopo si prestano ad avere connotazioni di tipo politico (ad es. l'eversione dell'ordinamento costituzionale) di talché la revoca della cittadinanza, in questo caso, potrebbe costituire violazione dell'art. 22 Costituzione che vieta la privazione, per motivi politici, *“della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome”*.

Oltretutto si rileva che la proposta rischierebbe di generare apolidi, giacché anche il soggetto privo di altra cittadinanza (magari persa proprio in ragione dell'acquisizione di quella italiana), nelle ipotesi indicate, si vedrebbe privato dell'unica che possiede. Tale previsione è in aperto contrasto con il divieto di nuova apolidia previsto dall'art. 8, c. 1 della Convenzione sulla riduzione dell'apolidia adottata il 30 agosto 1961, a cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione con legge 29 settembre 2015, n. 162.

Cittadinanza altre problematiche

Viene inoltre prolungato da 24 mesi a 48 mesi il termine per la conclusione dei procedimenti di concessione della cittadinanza. È una previsione che va a ledere i diritti dei possibili nuovi cittadini italiani, sospendendo il loro percorso di integrazione e scaricando su di loro le difficoltà dello Stato a concludere celermente le procedure amministrative per la concessione di questo fondamentale diritto. Un diritto del quale si può usufruire, è importante ricordarlo, solamente dopo 10 anni di residenza legale e continuativa in Italia.

RACCOMANDAZIONI

“Cosa penso del Decreto sicurezza in materia di immigrazione? Che è un enorme passo indietro. Negli ultimi anni l’Italia si è data da fare per realizzare una struttura stabile dell’accoglienza che in questo modo viene demolita”

Mario Morcone, Direttore del CIR.

- 1. Eliminazione di tutte quelle previsioni che ledono i diritti dei richiedenti asilo, rifugiati e stranieri in Italia** (mancata iscrizione anagrafica, revoca della cittadinanza, diniego e revoca della protezione internazionale, procedure accelerate in frontiera che minano l’accesso alla protezione).
- 2. Reintroduzione della protezione umanitaria** o ampliamento significativo della tipizzazione del permesso per “casi speciali”.
- 3. Abolizione delle previsioni relative alla manifesta infondatezza, alla lista dei Paesi terzi sicuri e all’*Internal Flight Alternative*** che riducono le garanzie procedurali, sono fortemente discriminanti e limitano le possibilità di protezione, oltre a non essere compatibili con i diritti garantiti dalla Costituzione italiana.