

DECRETO MINNITI - ORLANDO

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

Da tempo si invocava una riforma della normativa sull'immigrazione che affrontasse e disciplinasse temi ormai irrinunciabili come l'aumento ed il potenziamento dei canali di ingresso regolari; il riconoscimento di maggiori tutele per chi nasce in Italia; reali misure di integrazione sia per i migranti da anni presenti sul territorio nazionale che per quelli appena arrivati. Tuttavia, le disposizioni del decreto 13/2017 non vanno in questa direzione, in cui l'esigenza di tutelare le frontiere, di garantire il controllo del territorio, di fronteggiare la c.d. ondata migratoria irregolare, diventano obiettivi determinanti e vincoli improrogabilmente necessari. Molti giuristi hanno sostenuto che il decreto Minniti-Orlando non è in linea con la Costituzione italiana e con la Convenzione europea sui diritti dell'uomo. In particolare violerebbe l'articolo 111 della costituzione (il diritto a un giusto processo), l'articolo 24 (il diritto di difesa), e l'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti umani (diritto al contraddittorio). I punti più contestati sono l'abolizione del secondo grado di giudizio per i richiedenti asilo e la cancellazione dell'udienza.

Riportiamo di seguito e brevemente alcune delle più significative modifiche, cominciando dalla **protezione internazionale**. Nell'atto di presentazione del Decreto Legge si sottolinea, a più riprese, come la necessità di migliorare le procedure di riconoscimento della protezione internazionale e di potenziare la capacità e l'efficienza del sistema, debba passare attraverso la riduzione dei tempi dei procedimenti giurisdizionali, per un accertamento più rapido del diritto alla protezione, ed attraverso una procedura più incisiva di allontanamento, che garantisca l'identificazione e l'espulsione dal territorio nazionale.

Premettendo che **il presente decreto non si applica espressamente nei confronti dei minori stranieri non accompagnati**, ecco in sintesi le principali misure adottate:

Potenziamento delle Commissioni Territoriali

Per mettere la Commissione nazionale per il diritto di asilo e le Commissioni territoriali in condizioni di far fronte al boom di domande, il ministero dell'Interno è autorizzato, per il biennio 2017-2018,

a bandire concorsi e ad assumere fino a 250 unità di personale a tempo indeterminato, altamente qualificato, "per l'esercizio di funzioni di carattere specialistico".

Misure per la semplificazione e l'efficienza delle procedure innanzi alle Commissioni territoriali

- ✓ Sono previste misure per migliorare e rendere più efficace la **notifica dei provvedimenti** relativi all'audizione del richiedente asilo presso la Commissione territoriale, riconoscendo valore a mezzi di notifica postale e per PEC. Nei confronti degli "irreperibili" le notifiche si perfezioneranno solo previo deposito, per 20 giorni, presso le questure. Sarà il responsabile del Centro a curare la consegna al destinatario, facendogli sottoscrivere la ricevuta. Avvenuta la notifica, il responsabile del Centro dovrà comunicare alla competente Commissione Territoriale l'avvenuta notifica. La ricezione del messaggio nella casella di posta da parte della Commissione territoriale perfeziona la notifica.

- ✓ viene dato più spazio e riconoscimento alla modalità di **videoregistrazione del colloquio** che il richiedente asilo deve tenere dinanzi la Commissione territoriale competente, attraverso mezzi audiovisivi, trascritto con l'ausilio di sistemi automatici di riconoscimento vocale. E' previsto che in sede di colloquio il richiedente formuli istanza motivata di non avvalersi del supporto della video registrazione. Sull'istanza decide la Commissione territoriale con provvedimento non impugnabile.

La videoregistrazione e il verbale di trascrizione se disponibili potranno indurre il Tribunale a decidere di non far comparire le parti, ritenendo la video registrazione sufficiente a valutare le ragioni del ricorso. Tuttavia l'uso della videoregistrazione dell'audizione del richiedente in funzione sostitutiva della sua possibilità di presenziare in udienza non è conforme all'obiettivo indicato dalle disposizioni dell'Unione Europea in materia, che sono orientate a tutelare effettivamente i diritti dei richiedenti protezione internazionale. A tal proposito il diritto dell'Unione, ad esempio, valorizza la valutazione del giudice di tutte le fonti di prova *ex nunc*, al momento della sua decisione ed in maniera piena e diretta, per cui è evidentemente essenziale la partecipazione della parte al giudizio e l'ascolto diretto e personale del richiedente, essendo spesso le dichiarazioni rese dallo stesso gli unici elementi di prova su cui si basa la domanda (art. 46 della Direttiva 2013/32/UE).

La possibilità di non avvalersi del supporto della video registrazione costituisce un aspetto importante nella misura in cui spesso il ricorrente non è consapevole del valore e dell'obiettivo del colloquio in Commissione. In altri casi, le vittime di violenze o di tratta, sia che si tratti di uomini che si tratti di donne, sono reticenti per cultura e per indole personale a raccontare di sé, e non di rado, solo successivamente riconoscono la propria condizione e soprattutto accettano di

raccontarla ad altri. Non è scontato che il richiedente asilo e il mediatore si capiscano. Spesso è lo stesso mediatore a causare la reticenza da parte del richiedente, soprattutto se provengono dallo stesso Paese. Sono solo alcuni dei numerosi casi per i quali un colloquio dinanzi la Commissione territoriale può portare ad un diniego della protezione, non ravvisando motivi di riconoscimento. Sono spesso questi stessi motivi ad essere stati in passato invece motivo di riconoscimento della protezione in fase di impugnazione dinanzi le autorità giudiziarie. Peraltro, proprio per facilitare l'esercizio dell'eventuale impugnazione occorrerebbe garantire al cittadino straniero (e al suo difensore) l'immediata disponibilità della videoregistrazione, considerati i tempi ristretti del ricorso. Preoccupa inoltre nella suddetta previsione la mancanza di adeguate garanzie per la privacy e la sicurezza.

Controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti di diniego della protezione internazionale

Il nuovo Decreto modifica significativamente le disposizioni relative ai rimedi giurisdizionali poiché stabilisce che:

- ✓ Vengono istituite **26 sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea** (tante quante le sedi di Corte d'appello). Le sezioni sono competenti in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore di cittadini Ue; impugnazione del provvedimento di allontanamento nei confronti di cittadini Ue per motivi di pubblica sicurezza; riconoscimento della protezione internazionale; mancato rilascio, rinnovo o revoca del permesso di soggiorno per motivi umanitari; diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari; accertamento dello stato di apolidia e accertamento dello stato di cittadinanza italiana. I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra quelli "dotati di specifiche competenze" o che seguiranno corsi di formazione ad hoc.
- ✓ **I procedimenti di impugnazione sono regolati dalle disposizioni di cui agli articoli 737 e ss. del cpc.**, ovvero secondo il rito informale della volontaria giurisdizione. La procedura è più veloce e più snella. Di fatto, viene disegnato un nuovo modello processuale basato sul cosiddetto "rito camerale" che delimita i casi nei quali si prevede l'udienza orale. Le conseguenze non sono irrilevanti, come si vedrà esaminando i punti sottostanti:
 - **L'udienza per la comparizione delle parti** è fissata esclusivamente quando il giudice lo ritenga necessario ai fini della decisione, ovvero quando:
 - A. La videoregistrazione non è disponibile;

- B. L'interessato ne abbia fatto "motivata richiesta nel ricorso introduttivo e il giudice, sulla base delle motivazioni esposte dal ricorrente, ritenga la trattazione del procedimento in udienza essenziale ai fini della trattazione";
- C. L'impugnazione si fonda su elementi di fatto non dedotti nel corso della procedura amministrativa di primo grado
- o **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. Il ricorrente può depositare una nota difensiva ma entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso, il Tribunale decide, sulla base degli elementi esistenti al momento della decisione, con decreto che rigetta il ricorso, riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria.
 - o **Il decreto non è reclamabile. Non è possibile quindi ricorrere in Corte d'Appello ma è solo in Cassazione** entro trenta giorni dalla comunicazione del decreto. La protezione internazionale diventa così l'unica materia, pur afferente a diritti costituzionali rientranti tra i principi fondamentali della Repubblica (art. 10, co. 3 Cost.), in cui viene soppresso l'appello, così determinando un diritto speciale per i soli richiedenti asilo, con violazione dell'art. 3 della Costituzione. Tale eliminazione è ancor più irragionevole alla luce del fatto che nell'ordinamento italiano la garanzia del doppio grado di merito è prevista anche per controversie civili di ben minor valore o di minore importanza rispetto all'accertamento della sussistenza di un fondato rischio di persecuzione o di esposizione a torture, trattamenti disumani e degradanti o eventi bellici in caso di rientro nel proprio Paese. Peraltro l'eliminazione dell'appello, rischia di spostare solo il problema del carico di procedimenti dalle Corti d'Appello alla Corte di Cassazione (tenuta, peraltro, a decidere entro sei mesi dalla presentazione del ricorso), che finora si era occupata in misura ridotta della materia proprio a causa dell'efficacia riscontrata negli anni dalla esistenza del grado di appello, il quale costituisce effettivamente un "filtro" che, con la riforma, non potrà più assolvere tale funzione deflattiva. E soprattutto va sottolineato che i rimedi giurisdizionali costituiscono un aspetto importante per l'intero sistema di asilo italiano: incidono sulla posizione giuridica del migrante, consentendogli di rimanere regolarmente soggiornate in Italia fino alla conclusione dell'iter

giudiziario; incidono sul diritto all'accoglienza, perché gli consentono di permanere nel centro in cui sono accolti fino alla definizione dell'iter giurisdizionale, ed ovviamente, elemento non meno importante, garantiscono al migrante di poter vantare, anche in una sede diversa, il proprio diritto a richiedere il riconoscimento di uno status di protezione, laddove ritenga che in sede amministrativa (davanti alla Commissione territoriale quindi) non abbia potuto sostenere le proprie ragioni o queste non siano state riconosciute.

Come sottolineato dall'Associazione Nazionale magistrati, l'effetto di una tendenziale esclusione del contatto diretto tra il ricorrente e il giudice nell'intero arco del giudizio di impugnazione delle decisioni adottate dalle Commissioni territoriali in materia di riconoscimento della protezione internazionale costituisce un indebolimento di tutto il sistema di garanzie processuali. Inoltre pretendere la semplificazione e razionalizzazione delle procedure non può significare la soppressione delle garanzie. In alcuni casi non c'è neppure il contraddittorio come si può pensare allora al ruolo di terzietà del giudice?

In materia di protezione internazionale il decreto legge interviene anche sulla:

Partecipazione dei richiedenti protezione internazionale ad attività di utilità sociale

Secondo il testo i Prefetti potranno promuovere, d'intesa con i Comuni, le Regioni e le Province autonome, ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego di richiedenti protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, promuovendo la diffusione delle buone prassi e di strategie congiunte tra i soggetti sopra indicati, e predisponendo con le organizzazioni del terzo settore appositi progetti da finanziare con risorse europee destinate al settore dell'immigrazione e dell'asilo. Il Decreto n.142 entrato in vigore nel 2015 aveva ribadito il diritto a svolgere attività lavorative già dopo due mesi dall'avvio delle procedure di riconoscimento della protezione internazionale. Di volontariato invece se ne è parlato già qualche anno fa quando il Ministero dell'interno aveva diramato una circolare ministeriale sul [volontariato migranti](#) ed aveva promosso iniziative che coinvolgevano i migranti ospiti di centri di accoglienza, indicando aspetti e condizioni per l'avviamento di questo tipo di iniziative. L'impiego dei migranti richiedenti asilo in attività di volontariato invece, è valido, utile, solo se rientra in un progetto più ampio di integrazione ed assistenza nel e con il territorio in cui i migranti sono accolti ed ospitati. In caso contrario, diventa invece un iniquo strumento in cui il messaggio dell'accoglienza e della solidarietà viene distorto pericolosamente.

Passando alle altre misure del decreto legge, vi sono quelle stabilite per:

L'accelerazione delle procedure di identificazione e il contrasto dell'immigrazione illegale e del traffico di migranti

Il Decreto n.13/2017 introduce nel testo unico sull'immigrazione, d.lgs. n. 25 luglio 1998, n. 286, subito dopo il discusso articolo 10 bis sul reato di ingresso e soggiorno irregolare, i c.d. Hotspot, denominati **"punti di crisi"**, in cui viene stabilito di effettuarvi le operazioni di rilevamento fotodattiloscopico e segnaletico, pur assicurando l'informazione sulla procedura di protezione internazionale, sul programma di ricollocazione in altri Stati membri dell'Unione europea e sulla possibilità di ricorso al rimpatrio volontario assistito. Il "rifiuto reiterato" di sottoporsi al rilevamento configura "rischio di fuga" ai fini del trattenimento nei centri.

Fra le disposizioni urgenti per assicurare l'effettività delle espulsioni e il potenziamento dei centri di permanenza per i rimpatri, rientra la previsione secondo cui i CIE, Centri di Identificazione ed Espulsione, già CPT, centri di permanenza temporanea, diventeranno **CPR, centri di permanenza per i rimpatri**. Cambia la denominazione ma il senso e la funzione rimangono invariati. Il Decreto stabilisce infatti che L'obiettivo è quello di assicurare in maniera più celere l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione dello straniero, e per questo motivo saranno adottate tutte le iniziative necessarie per **garantire l'ampliamento della rete dei nuovi centri in modo da assicurare la distribuzione delle strutture sull'intero territorio nazionale**. Saranno sentiti i Presidenti delle Regioni e saranno scelti i luoghi nei quali far sorgere le nuove strutture, privilegiando i siti e le aree esterne ai centri urbani che risultino più facilmente raggiungibili e nei quali siano presenti strutture di proprietà pubblica che possano essere, anche mediante interventi di adeguamento o ristrutturazione, resi idonei allo scopo. I nuovi Cpr dovranno garantire "condizioni di trattenimento che assicurino l'assoluto rispetto della dignità della persona". Al Garante dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale vengono riconosciuti "tutti i poteri di verifica e di accesso".

Il fatto incontestabile rimane però che, ultimi dati ufficiali alla mano, Nel 2015 i provvedimenti di espulsione notificati dalle questure italiane sono stati 10.822 (9.790 nel 2014) ma solo 5 mila sono stati realmente eseguiti. Con le nuove disposizioni si prevede di arrivare nel tempo a eseguire almeno 20 mila provvedimenti di espulsione seppure i tempi di costruzione ed implementazione del nuovo sistema di trattenimento saranno lunghi.

Per far fronte alle nuove misure si prevedono finanziamenti importanti e somme considerevoli spese nell'arco di più anni, necessarie per la costruzione del nuovo sistema di espulsione e

rimpatri. Somme che possono essere individuate anche tra i fondi FAMI, voluti dall'UE per finanziare l'integrazione dei protetti internazionali.

L'Italia si trova insomma ad un bivio. La politica repressiva di questi anni non ha ottenuto i risultati previsti. A fronte di un numero di migranti irregolarmente soggiornanti che nel nostro Paese crescendo (anche se non è possibile stimarne il numero esatto), le misure di contrasto non sono efficaci. L'UE diversi anni fa aveva cambiato i termini, rimescolato le carte, parlando di rimpatrio e non più di espulsione, garantendo un percorso di uscita dal territorio più dignitoso e prospettive di reingresso regolare più realistiche (in precedenza infatti il divieto di reingresso per i migranti espulsi dal TNI era di 10 anni). In Italia, seppure le norme siano state introdotte formalmente, la politica del contrasto all'immigrazione non è cambiata con esse. I risultati sono sotto gli occhi di tutti e ci si chiede ancora quando si vorranno affrontare le esigenze e le necessità di tutti quei migranti che vivono regolarmente sul territorio italiano e che attendono un segno, un gesto, un'opportunità.