

Commento al Decreto 113/2018 approvato al Senato con modifiche nella seduta del 7 novembre 2018, in attesa di essere assegnato alla Camera per la discussione ed approvazione

Ufficio Politiche Migratorie e Protezione Internazionale – Caritas Italiana

Il decreto sicurezza, recentemente varato dal governo, si presenta come l'ennesima ricetta per guarire da quello che molti chiamano "il male dell'immigrazione". Non è certo il primo esecutivo che, appena insediato, si affretta ad intervenire su un tema considerato dai più, politicamente sensibile. Anche il Ministro dell'Interno precedente, Marco Minniti, a poche settimane dalla sua nomina al Viminale, si era adoperato per modificare il sistema italiano su immigrazione e asilo in chiave maggiormente securitaria. Erano, infatti, i primi mesi del 2017 quando il ministro dell'Interno comunicò che sarebbero stati aperti nuovi centri di detenzione per migranti irregolari in ogni regione d'Italia. Si trattava di una scelta in assoluta controtendenza rispetto al governo Renzi che aveva lavorato, invece, per chiudere progressivamente i Centri di identificazione ed espulsione, visto che, fino a quel momento, avevano dimostrato una scarsa utilità, oltre ad essere costati molto alle casse dello Stato. Sembra che le forze politiche di questo paese siano costantemente preda di una nuova e diversa sindrome di Penelope per cui chi va al governo si affretta a disfare quanto fatto da chi lo ha preceduto, anche quando si tratta di intervenire su norme di civiltà.

Con riferimento alle ultime disposizioni in materia di sicurezza e immigrazione, queste appaiono illegittime già nella scelta dello strumento adottato per la loro emanazione, in quanto il decreto legge si giustifica solamente nel "**caso straordinario di necessità ed urgenza**", così come previsto dalla Costituzione. A sostegno della propria scelta, il Governo, nella relazione tecnica, ha specificato che il provvedimento ha come scopo quello di «scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale», e di «garantire l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione», ma anche di «adottare norme in materia di revoca dello status di protezione internazionale in conseguenza dell'accertamento della commissione di gravi reati». Tali preoccupazioni, però, appaiono non sufficienti a soddisfare il dettato costituzionale in quanto, considerata la sensibile diminuzione degli ingressi in Italia, non si ravvisano elementi di particolare urgenza e inoltre l'accorpamento di diverse ed eterogenee materie all'interno del testo di legge, mostra l'assenza di un caso di necessità ed urgenza che possa giustificare l'adozione di un decreto-legge. Si fa fatica a comprendere, infatti, come due previsioni, entrambe contenute nello stesso decreto, una sulla cittadinanza e l'altra sul taser, la pistola elettronica a disposizione della polizia locale, possano iscriversi in un quadro complessivo di urgenza.

Più in generale, sul tema migranti, la previsione che desta maggiore preoccupazione è certamente l'abolizione della cosiddetta **protezione umanitaria**. Attualmente la legge prevede che la questura, in caso di non riconoscimento della protezione internazionale, conceda al richiedente un permesso di soggiorno per motivi umanitari qualora si rilevino "seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello stato italiano", oppure nel caso di persone che fuggano da emergenze come conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione europea. La protezione umanitaria può essere riconosciuta anche a cittadini stranieri che non è possibile espellere perché potrebbero essere oggetto di persecuzione o in caso siano vittime di sfruttamento lavorativo o di tratta. Con il decreto Salvini questo tipo di permesso di soggiorno non potrà più essere concesso dalle questure e dalle commissioni territoriali, né dai tribunali in seguito a un ricorso per un

diniego¹. La conseguenza più evidente dell'abolizione dei permessi umanitari sarà un aumento dell'irregolarità sui territori con inevitabile conseguenze anche in termini di sicurezza. Il decreto Salvini cerca di attenuare questa previsione introducendo i cosiddetti permessi speciali per meriti civili, per cure mediche, o in caso di calamità naturale nel Paese d'origine. Evidentemente si tratta di una casistica residuale che non produrrà effetti particolarmente significativi per rispondere all'esigenza di protezione di molti tra coloro che cercano di raggiungere l'Europa, fuggendo in particolar modo da aree dove sono presenti conflitti armati.

Anche questo Governo non si è sottratto alla tentazione di intervenire sui **Centri di detenzione** e così ha previsto, nel decreto in oggetto, l'allungamento della permanenza nei CPR - Centri Per i Rimpatri, nei quali lo straniero candidato all'espulsione potrà essere trattenuto fino a 180 giorni: prima la permanenza era fino a 90 giorni. Una siffatta previsione ha solo un valore demagogico in quanto l'esperienza insegna che la misura è totalmente inefficace: i migranti non riescono comunque ad essere rimpatriati e l'allungamento dei tempi nei centri fa lievitare i costi per lo Stato. In tema di trattenimento, il decreto contiene un'ulteriore previsione per cui, chi tenta di eludere i controlli alla frontiera o nel caso in cui la domanda di asilo si consideri solo strumentale ad evitare un provvedimento di espulsione o respingimento, verrà sottoposto ad una **procedura accelerata** che può essere svolta direttamente in frontiera o nelle zone di transito. Questo, evidentemente, indebolisce le garanzie per il richiedente, anche in considerazione del fatto che per il trattenimento non è prevista una durata massima in violazione di un principio costituzionale. Peraltro questa previsione risulta in contrasto con la Direttiva 2013/32/UE, per la quale il trattenimento di un richiedente asilo è giustificato solo se questi, entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, non abbia presentato la sua domanda di protezione appena possibile.

In materia di giustizia, il decreto stabilisce la **sospensione dell'esame della domanda di protezione internazionale** nel caso in cui il richiedente venga sottoposto ad un procedimento penale per reati che, in caso di condanna definitiva possano comportare il "diniego della protezione internazionale". L'incertezza sul fatto che tali esclusioni saranno rese oppure no rilevanti anche prima di una condanna definitiva, sono fonte di particolare apprensione in quanto violerebbero il principio della presunzione di innocenza di cui all'art.27 della Costituzione.

Altro aspetto che avrà un forte impatto sui territori è il **ridimensionamento del programma SPRAR** (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), costituito da centri molto piccoli e posto sotto l'egida dei Comuni: se fino a oggi era destinato anche all'accoglienza dei richiedenti asilo, in base al decreto sarà limitato, a chi ha già ricevuto la protezione internazionale e ai minori non accompagnati. Tutti gli altri, la maggioranza, andranno nei centri governativi ovvero nei Cara. Questa scelta penalizzerà molto i territori e la qualità dell'accoglienza in quanto predilige le strutture di grandi dimensioni che in genere sono elemento di preoccupazione e paura diffusa.

Sul tema della **cittadinanza**, oltre ad un allungamento dei termini per l'istruttoria e l'esclusione del silenzio assenso per l'acquisizione della cittadinanza per matrimonio, si prevede la revoca agli stranieri che commettono reati gravi o che rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale. Su questa previsione pesano seri motivi di incostituzionalità in quanto la cittadinanza è inserita tra i diritti inviolabili.

¹ Il 4 luglio il ministro dell'interno Salvini aveva già diffuso una circolare – diretta ai prefetti, alla commissione per il diritto d'asilo e ai presidenti delle commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale – in cui aveva chiesto di prendere in considerazione con più rigore le richieste e di stabilire dei criteri più rigidi per l'assegnazione di questo tipo di protezione

Il decreto sicurezza rivede le regole che disciplinano l'**iscrizione al servizio sanitario nazionale** per cui si stabilisce "l'esclusione dell'iscrizione al Sanitario nazionale a tutti i titolari di un permesso per casi speciali. Nei fatti questo comporterà che solo i rifugiati e i protetti sussidiari potranno avere accesso alle cure del SSN. Centinaia di migliaia di persone rimarranno escluse dal godimento di questo diritto e potranno accedere solo alle cure STP. Da un lato, dunque, in questo si abbassano le garanzie dei migranti e dall'altro si aumenta il rischio per la salute pubblica. Infine viene stabilito che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo costituirà documento di riconoscimento ma non **titolo per l'iscrizione anagrafica**. Ciò comporterà un impedimento totale a qualsiasi servizio pubblico collegato alla residenza.

Osservazioni sulle modifiche approvate in Senato al Decreto Sicurezza 113/2018 in data 7 novembre 2018

In relazione al ddl n. 840, di conversione del decreto-legge n. 113 in materia di protezione internazionale, immigrazione e sicurezza pubblica, nella seduta di mercoledì 7 novembre, l'Aula ha approvato, con 163 voti favorevoli, 59 contrari e 19 astensioni **l'emendamento del Governo, interamente sostitutivo del ddl**, sulla cui approvazione il Governo aveva posto la questione di fiducia già nella seduta del 6 novembre.

Rispetto al testo originale, si segnalano le seguenti modifiche.

Tra le categorie di stranieri per i quali viene fatto **divieto di espulsione** ai sensi dell'art. 19 comma 2 del TUI, il Decreto 113 ha introdotto la **categoria di coloro che versano in condizioni di salute di eccezionale gravità**. Il testo oggi emendato ha attenuato la portata migliorando l'ambito di applicazione soggettivo. In particolare, il nuovo testo modifica la definizione, facendo riferimento a casi di particolare gravità (non più di "eccezionale gravità"), e specificando che l'idonea documentazione può essere rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio Sanitario Nazionale.

Analoga osservazione può essere fatta per il permesso di soggiorno rilasciato per Calamità ed introdotto ex novo dal Decreto 113. A seguito delle modifiche del maxi emendamento *potrà essere rilasciato per ulteriori 6 mesi (oltre a quelli già previsti) qualora permangano le condizioni di eccezionale calamità indicate.*

Anche in materia sanitaria si registra una modifica migliorativa al testo originale. I permessi rilasciati per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19 comma 2 consentono infatti l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario Nazionale ai sensi dell'art. 34 del TUI. La disposizione è aggiuntiva al testo del Decreto 113, che invece non lo consentiva.

Preoccupa invece, l'**abrogazione della possibilità**, introdotta dalla legge 47/2017 cd Legge Zampa, di prevedere, al momento della conversione del pds per Minore età, che **il mancato rilascio del parere richiesto al Ministero del lavoro non legittimi il rifiuto del rinnovo del permesso di soggiorno**. L'abrogazione si estende anche all'applicazione dell'articolo 20, commi 1, 2 e 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni in materia di silenzio assenso.

Nell'ambito del trattenimento dello straniero nei CPR – centri di permanenza per il rimpatrio, il Decreto 113 ha introdotto la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara, per assicurare la tempestiva esecuzione dei lavori di costruzione, completamento e adeguamento e ristrutturazione dei Centri. **Il maxi Emendamento introduce un ulteriore comma in cui si stabilisce che l'ANAC dovrà svolgere attività di vigilanza** collaborativa ma senza ulteriori oneri aggiunti a carico della finanza pubblica.

Il Garante nazionale dei detenuti, oltre a promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali, ovvero con altre figure istituzionali comunque denominate, che hanno competenza nelle stesse materie, verifica il rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti presso i centri di identificazione e di espulsione previsti dall'articolo 14 del testo unico. Il maxi emendamento dispone che **le competenze del Garante si estendano anche ai centri ex art. 10 ter comma 1** ovvero quando lo straniero rintracciato in occasione dell'attraversamento irregolare della frontiera interna o esterna ovvero giunto nel territorio nazionale a seguito di operazioni di salvataggio in mare è condotto per le esigenze di soccorso e di prima assistenza presso appositi punti di crisi allestiti nell'ambito delle strutture di cui al decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563, e delle strutture di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 ed in queste il richiedente può essere trattenuto, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni.

Il maxi emendamento **introduce la reclusione da uno a quattro anni anche per coloro che, respinti alla frontiera, trasgrediscono all'ordine di reingresso in Italia.** Alla reclusione si associa anche l'espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera.

Il familiare del personale di rappresentanza diplomatico consolare straniero e di organizzazioni internazionali è **autorizzato a svolgere attività lavorativa** a condizioni di reciprocità e limitatamente al periodo in cui possiedono in Italia la condizione di familiare convivente.

Viene introdotta la disposizione in materia di Paesi di origine sicuri e l'annessa manifesta infondatezza della domanda di protezione internazionale. L'articolo è dettagliato ed indica i criteri con i quali può stabilirsi che un Paese terzo sia sicuro, nonché gli organismi competenti a disporlo (Commissione nazionale asilo sulla base di fonti determinate). il richiedente può essere trattenuto, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le strutture di cui all'articolo 10-ter, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, questa modifica comporta ulteriori modifiche agli articoli strettamente collegati ad essa.

Viene introdotto ex novo l'articolo 28 ter "domanda manifestamente infondata" nel quale in maniera articolata vengono indicate le ipotesi in cui ricorre. Tra questi troviamo quando il richiedente provenga da un Paese terzo sicuro, quando il richiedente si è introdotto illegalmente e senza giustificato motivo non ha presentato la domanda tempestivamente rispetto alle circostanze del suo ingresso, e ancora quando ha rifiutato di adempiere all'obbligo di rilievo dattiloscopico.

Nel caso di cessazione dello status di rifugiato il Decreto 113 ha introdotto l'ipotesi per cui è rilevante anche **ogni rientro nel Paese di origine nella valutazione delle condizioni che fanno cessare lo status**. Il decreto 113 lo disponeva però facendo una valutazione caso per caso, il maxi emendamento invece **solo se giustificato da gravi e comprovati motivi**.

Il maxi emendamento prevede la possibilità che vengano **istituite ulteriori Commissioni territoriali** nel caso sia necessaria velocizzare l'esame delle domande di protezione internazionale.

Viene inserito un **ulteriore caso di rigetto della domanda di protezione** quando il richiedente poteva trasferirsi in una parte del territorio del Paese di origine dove non avrebbe potuto correre rischi gravi di persecuzione.

L'articolo 22 bis del decreto 142 prevede la partecipazione dei richiedenti protezione internazionale ad attività di utilità sociale. **Il maxi emendamento riserva la promozione di queste iniziative di utilità sociale al solo impiego dei titolari di protezione e non più al richiedente**.

Viene consentito ai **MISNA richiedenti asilo** di permanere nel **sistema di accoglienza** anche dopo il compimento della maggiore età laddove siano ancora **in attesa di definire la procedura di riconoscimento** della protezione internazionale.

I CAS ed il loro utilizzo sarà oggetto di monitoraggio dopo un anno dall'entrata in vigore del Decreto al fine di valutare la possibilità di chiudere i servizi.

Le **cooperative sociali** sono tenute qualora svolgano **attività a favore della generale categoria di cittadini stranieri** – ex TUI – a **pubblicare** trimestralmente sui propri siti o portali digitali **l'elenco dei soggetti a cui vengono versate somme** per lo svolgimento dei servizi finalizzati ad attività di integrazione assistenza e protezione sociale

La **concessione della cittadinanza italiana** tanto per naturalizzazione che per matrimonio è **subordinata al possesso da parte dell'interessato di un'adeguata conoscenza della lingua italiana** – livello B1 - da comprovare con apposita certificazione laddove lo straniero non sia titolare di pds lungo periodo o non abbia sottoscritto l'accordo di integrazione.

Viene soppressa la disposizione che prevedeva nel Decreto 113 la durata di 48 mesi come termine massimo dalla presentazione delle domande anche per le richieste presentate presso le autorità consolari o dall'ufficio di stato civile a seguito di istanze fondate su fatti occorsi prima del 1 gennaio 1948.

La **mancata liquidazione dei compensi per i consulenti tecnici di parte** quando l'impugnazione è dichiarata inammissibile, viene estesa a tutti i procedimenti. Il decreto 113 prevedeva l'esclusione solo nel caso di processi civili.