

# APPROFONDIMENTO RELAZIONE ANNUALE 2019 B.

## L'IMMIGRAZIONE IN PIEMONTE

### Quale sostenibilità nel nuovo scenario del 'Decreto Sicurezza'?

Avv. B. Cattelan – Associazione Studi Giuridici per l'Immigrazione (ASGI)

#### **Le recenti modifiche normative in materia di immigrazione e asilo generano irregolarità, incertezza e diversità di trattamento sul territorio regionale**

L'intenzione del legislatore non emerge dal titolo del decreto legge, bensì dalla relazione illustrativa del decreto stesso: la sproporzione verificatasi tra il numero di riconoscimenti delle forme di protezione internazionale e il numero dei rilasci del permesso di soggiorno per motivi umanitari nel tempo ha assunto connotati anomali: *“la tutela umanitaria, infatti, pur essendo stata introdotta dell'ordinamento interno quale forma di protezione complementare e residuale – da utilizzare in ipotesi di eccezionale e temporanea gravità – rappresenta, di fatto, il beneficio maggiormente riconosciuto nel sistema nazionale”*, e ciò, ad avviso del legislatore, rende necessario un intervento volto a rendere più efficiente ed efficace la gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale.

La connessione tra i numeri delle decisioni di riconoscimento del diritto alla protezione umanitaria e la necessità di un intervento volto alla razionalizzazione della gestione del fenomeno migratorio non è affatto chiara, ma ad una attenta analisi, ciò che risulta chiaro è che l'operazione complessiva produrrà effetti importanti sui diritti e sulle vite delle persone straniere presenti in Italia, siano esse richiedenti protezione o titolari di protezione già riconosciuta.

L'operazione di abrogazione della clausola di salvaguardia in forza della quale era consentito alla Commissione Territoriale nell'ambito dell'esame della domanda di protezione internazionale (o al Questore in via autonoma) il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari *in presenza di seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano*, è stata compensata dalla previsione di speciali permessi di soggiorno a tutela di specifiche situazioni meritevoli, in via del tutto eccezionale e temporanea, di protezione per motivi di carattere umanitario.

Oltre ai permessi di soggiorno che tutelano le vittime di sfruttamento sessuale e di altri gravi reati commessi con violenza, le vittime di violenza domestica e le vittime di gravi forme di sfruttamento lavorativo (si tratta di permessi di soggiorno già previsti dall'ordinamento, e che oggi cambiano solo la denominazione in permessi per “casi speciali”), sono stati introdotti il permesso di soggiorno per cure mediche e quello per calamità. Il primo è rilasciato allo straniero che versa in condizioni di salute di particolare gravità, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute dello stesso in caso di rientro nel Paese di origine; il secondo è rilasciato per un periodo massimo di un anno allo straniero che non può fare ritorno in condizioni di sicurezza in un Paese che versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità.

La rigida dicitura normativa non consentirà di proteggere, nel primo caso tutti coloro che, a causa delle vicende vissute nel Paese di origine o di transito o durante il viaggio migratorio, presentano un disagio

psichico, o problematiche di salute che non assumono i connotati di “particolare gravità”, ma che non troverebbero cure o strumenti diagnostici adeguati nel Paese di origine; nel secondo caso tutti coloro che, allo scadere del periodo massimo di soggiorno consentito in Italia (un anno) devono fare ritorno in un Paese non ancora completamente risollevato all’esito dell’evento calamitoso. Si tratta in entrambi i casi di situazioni piuttosto frequenti che in passato ricevevano tutela attraverso il riconoscimento della protezione umanitaria e che oggi, al contrario, rischiano di non trovare alcuna forma di protezione alla luce dei nuovi istituti normativi.

In generale, e a prescindere dalle situazioni sopra delineate, sono ipotizzabili mutevoli e varie situazioni di vulnerabilità, potenzialmente idonee a fondare la richiesta di protezione dello straniero per motivi umanitari, e che in concreto non potranno essere tutelate attraverso le nuove tipologie di permesso di soggiorno. La disciplina della protezione internazionale e forse ancor più la disciplina della protezione umanitaria si fondano su clausole aperte, modellate dalla estrema variabilità dei conflitti politici, sociali, religiosi ed etnici. Clausole aperte alle innumerevoli vicende della violenza umana che, per mano pubblica o privata, travolgono comunità e gruppi sociali, famiglie o singoli individui. Probabilmente nessun diritto soggettivo risulta, come quello di asilo, esser sottoposto ad un tasso tanto elevato di variabilità dei suoi presupposti materiali, nella dinamica concreta dei fatti storici e delle vicende della vita che lo integrano, e ciò rende ancor più pregnante il pregiudizio che la riforma legislativa produrrà sui migranti presenti in Italia.

La questione riguarda non soltanto coloro che giungeranno in Italia dopo l’entrata in vigore della riforma, bensì anche (e soprattutto) coloro che già vivono in Italia da un tempo più o meno lungo e che avevano già ottenuto il riconoscimento della protezione umanitaria in ragione della propria specifica situazione o condizione di vulnerabilità.

Per coloro che sono già titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari, infatti, la riforma prevede la possibilità di conversione del titolo in permesso per motivi di lavoro subordinato o autonomo, ovvero, in assenza dei requisiti per la conversione, il rilascio di un permesso di soggiorno per protezione speciale, ma solo laddove la Commissione Territoriale ravvisi una situazione di rischio di persecuzione o di tortura in caso di rientro dello straniero nel Paese di origine. Anche questa disciplina lascerà molte persone prive di protezione, aprendo loro la strada all’irregolarità.

Con specifico riferimento alla previsione della conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, infatti, v’è da rilevare che la procedura di conversione del titolo posseduto (in corso di validità) in altro titolo di soggiorno presuppone il possesso da parte dello straniero dei requisiti normativi per il soggiorno in Italia ad altro titolo; e se è indubbio che la conversione possa avvenire oltre che per motivi di famiglia (in presenza dei presupposti per il ricongiungimento familiare), anche per motivi di lavoro subordinato o autonomo (in presenza dei presupposti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro), meno scontata è la possibilità che la conversione avvenga per motivi di attesa occupazione, ovvero per motivi di studio; nel silenzio del legislatore si stanno già diffondendo sul territorio nazionale prassi operative difformi da parte delle Questure chiamate a decidere le domande di conversione del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Con l’effetto che molte persone che, nell’imminenza della scadenza del permesso di soggiorno per motivi umanitari, non svolgono attività lavorativa regolare e documentabile, in ragione di una personale vulnerabilità o per cause a loro non imputabili, o che seguono con profitto e a tempo pieno un corso di studi, vedranno garantita la possibilità di continuare a soggiornare regolarmente in Italia, o al contrario, si vedranno respinte nella condizione di irregolarità, in base all’interpretazione che la locale questura darà delle norme che disciplinano il regime transitorio della riforma.

E' possibile che, senza la mediazione della fonte legislativa, venga rimesso all'autorità giudiziaria il compito di definire il perimetro della condizione del titolare del diritto, con riferimento, ad esempio, al divieto di respingimento, al diritto a soggiornare nel territorio dello Stato, all'accesso al lavoro, alle cure mediche, ai servizi sociali, all'iscrizione anagrafica, laddove, invece, il permesso per motivi umanitari determinava una condizione ben definita. La conseguenza di tale condizione di incertezza, generata dalla novella legislativa, potrà essere, da un lato, un possibile incremento del contenzioso giudiziario, dall'altro un ritardo, e in alcuni casi un vuoto, nella tutela dei diritti fondamentali degli stranieri vulnerabili, con conseguente incertezza sullo status dello straniero al quale è riconosciuta la tutela dei diritti costituzionali.

Un ulteriore aspetto critico della riforma è l'ampliamento del novero dei reati che comportano il diniego di riconoscimento della protezione internazionale, ovvero la revoca della protezione già riconosciuta; accanto ad alcune fattispecie di reato già previste in precedenza, ne sono state introdotte altre, quali il reato di minaccia a pubblico ufficiale, lesioni gravi, furto in abitazione o furto commesso portando indosso armi o narcotici, la cui condanna passata in giudicato comporterà una decisione negativa sulla domanda o una decisione di revoca della protezione già riconosciuta.

A questo proposito si deve rilevare come sia la Convenzione di Ginevra, sia la Direttiva 2011/ 95/CE (cosiddetta Direttiva "qualifiche"), prevedono che la copertura dal rischio di espulsione o di respingimento del rifugiato verso i confini dei territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche, non potrà essere invocata da colui per il quale vi siano gravi motivi per considerarlo un pericolo per la sicurezza dello Stato in cui si trova, oppure da colui che, essendo stato oggetto di una condanna già passata in giudicato per un crimine o un delitto particolarmente grave, rappresenti una minaccia per la comunità di detto Stato. Ora, è del tutto evidente che alcune delle fattispecie di reato introdotte dalla riforma del 2018 non possono integrare la condizione di pregiudizio alla "sicurezza dello Stato" o la natura di "reato particolarmente grave", di tal che l'ampliamento della categoria dei reati-presupposto di una decisione di diniego o revoca della protezione internazionale appare non pienamente rispettoso degli obblighi costituzionali derivanti dagli artt. 10 e 117 della Costituzione, oltre che fortemente pregiudizievole per i diritti delle persone già da tempo soggiornanti in condizione di regolarità.

Con il deliberato intento di razionalizzare le risorse impiegate per l'integrazione, il decreto riserva esclusivamente ai titolari di protezione internazionale, ai minori stranieri non accompagnati, nonché ai titolari dei nuovi permessi speciali, i progetti di integrazione ed inclusione sociale attivati nell'ambito del Sistema di protezione previsto dall'articolo 1-sexies del decreto-legge n. 416 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 39 del 1990; si tratta del cosiddetto sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati e minori stranieri non accompagnati (meglio conosciuto con l'acronimo di SPRAR), con conseguente destinazione dei richiedenti protezione nel sistema di accoglienza di cui agli artt. 9 e 11, D.Lvo 142 del 2015 (Centri governativi di prima accoglienza, o Centri temporanei istituiti in situazioni di emergenza, o Centri di accoglienza straordinaria).

Tale operazione avrà ricadute fortemente negative sulla vita delle persone beneficiarie delle misure di accoglienza. Lo SPRAR nasce come sistema che segue e accompagna il migrante richiedente protezione internazionale dal momento del suo ingresso in Italia (e della presentazione della domanda di protezione) al momento in cui avrà raggiunto la sua autonomia, economica, lavorativa e abitativa; è un sistema caratterizzato da elevati standard di accoglienza e da una serie di misure e di servizi di carattere socio-assistenziale, nel tempo via via collaudati e perfezionati, che sono andati nella direzione della normalizzazione del sistema di accoglienza – differenziando sempre più il Sistema di protezione per

richiedenti asilo e rifugiati e MSNA da quell'altro sistema di accoglienza, quello straordinario, istituito per far fronte alle situazioni di temporaneo esaurimento della disponibilità dei posti nei Centri Governativi di prima accoglienza a causa di arrivi consistenti e ravvicinati di richiedenti, a diretta gestione governativa attraverso gli uffici periferici delle Prefetture.

Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, rinominato SIPROIMI e riconfigurato nelle sue funzioni, non è più indicato come il sistema unico di protezione ove trasferire velocemente i richiedenti ma diventa un apparato residuale dentro un sistema complessivo nel quale i destinatari dell'accoglienza sono differenziati in base al loro status. Da un sistema unico e plurifasico si passa ad un sistema binario di accoglienza nell'ambito del quale sono previste collocazioni differenziate in termini di tipologia di strutture, servizi erogati nonché per il grado di coinvolgimento e protagonismo degli enti territoriali.

Coerentemente con lo spirito riformatore animato dall'esigenza di segnare una netta differenziazione tra gli investimenti in termini di accoglienza e integrazione da destinare a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale rispetto ai servizi di prima accoglienza e assistenza da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della definizione della loro posizione giuridica, il nuovo sistema di accoglienza si differenzia anche per i servizi e gli standard da garantire. Il Nuovo Schema di Capitolato di appalto dei servizi di accoglienza contempla, per le strutture di accoglienza destinate ai richiedenti protezione, servizi base che riguardano il vitto, l'alloggio e la fornitura di beni e servizi essenziali, mentre non contempla nessun intervento volto all'integrazione (in primis l'insegnamento della lingua italiana e la formazione atta ad agevolare l'accesso al mondo del lavoro), al sostegno psicologico o quelli relativi all'orientamento sul territorio. Particolarmente preoccupante, sotto questo profilo, è la sorte delle persone vulnerabili: non contemplando più l'inserimento dei richiedenti all'interno del sistema più strutturato SIPROIMI e risultando assenti servizi adeguati alla valutazione delle esigenze particolari nell'ambito dei Centri governativi, il rischio concreto è che non sarà garantita la presa in carico delle vulnerabilità e risulterà sempre più difficile l'emersione delle situazioni più complesse e sensibili quali ad esempio le vittime di violenza o di tratta.

La precarizzazione della condizione giuridica dello straniero richiedente protezione internazionale passa anche attraverso la norma, opportunamente inserita nel corpo del decreto dopo quella che ridefinisce il sistema di accoglienza, che ha modificato radicalmente la sua condizione giuridico-anagrafica, e che prevede che il richiedente asilo non sia più legittimato all'iscrizione nei registri della popolazione residente. La tecnica legislativa, non chiarissima, che in negativo afferma che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica si presta a plurime interpretazioni, ma l'eccezione alla regola generale dell'iscrivibilità all'anagrafe di tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti pare coerente con l'idea che non vada in alcun modo facilitata l'inclusione sociale dei richiedenti asilo poiché si tratta di persone per lo più destinate a ricevere il diniego della domanda di protezione internazionale e dunque a perdere il diritto a soggiornare legalmente in Italia.

Vero è che la stessa norma che prima afferma che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica, poco dopo afferma altresì che l'accesso ai servizi erogati sul territorio è assicurato nel luogo di domicilio del richiedente asilo, il che dovrebbe portare ad affermare che l'esclusione dall'iscrizione anagrafica non dovrebbe compromettere in alcun modo l'esercizio dei diritti e doveri sociali dello straniero, legalmente presente sul territorio e che ha un progetto di stabile residenza in Italia; ma è un fatto notorio che sono diffusamente radicate nel territorio nazionale prassi amministrative illegittime che impongono la dimostrazione del requisito della residenza anagrafica anche là dove la legge non lo prevede o addirittura lo escluderebbe (non è infrequente che si richieda l'esibizione della carta di

identità ai fini dell'inserimento dei figli negli asili e scuole materne, o per l'applicazione di tariffe agevolate rispetto ai non residenti nei trasporti, o addirittura nelle procedure di assunzione, a cui peraltro i richiedenti asilo sono legittimati sin dal compimento dei due mesi successivi alla domanda di protezione, o ancora nelle procedure di apertura di conti correnti postali o bancari, o all'accesso all'iscrizione al Centro per l'impiego e dunque alle politiche attive del lavoro, nonché allo stato di disoccupazione). Di tal che, è prevedibile aspettarsi che la risposta alla nuova previsione legislativa sarà quella della negazione, diretta o indiretta, nei confronti dei richiedenti asilo dei diritti sociali generalmente riconosciuti agli altri stranieri, regolarmente soggiornanti, in grado di esibire la carta di identità.

Con l'intento dichiarato di assicurare l'effettività dei provvedimenti di rimpatrio di coloro che non hanno titolo a soggiornare nel territorio nazionale, l'intervento normativo prevede, inoltre, nuove disposizioni in materia di trattenimento che vanno dall'allungamento dei termini massimi di trattenimento di tutti gli stranieri irregolari, all'introduzione di una nuova ipotesi di trattenimento del richiedente asilo, alla possibilità di eseguire il trattenimento del richiedente asilo presso gli hotspot, i cosiddetti "punti di crisi", istituiti presso i centri di primo soccorso e accoglienza o nei centri governativi di prima accoglienza o nelle questure. Il trattenimento dello straniero, che agli esordi della sua introduzione nel nostro ordinamento giuridico era misura piuttosto circoscritta nella durata e aveva una natura prettamente pre-espulsiva, nel tempo ha conosciuto un processo costante di lievitazione quanto ai presupposti, ai tempi e alle tipologie, ma con la riforma del 2018 raggiunge forse il suo apice in un processo di declassificazione dello straniero "richiedente asilo" a straniero "clandestino", immeritevole di graziose elargizioni di misure di accoglienza erogate sulla base di domande di protezione tendenzialmente pretestuose.

A prescindere dall'irragionevolezza della scelta di allungamento dei termini massimi di trattenimento da 90 a 180 giorni – termine già adottato in passato e che già in passato si era rivelato del tutto inutile al raggiungimento di maggiori percentuali di esecuzioni delle misure espulsive verso i Paesi di origine, rivelando così la natura meramente punitiva della detenzione amministrativa, la misura che più si appalesa incongruente con lo status del richiedente protezione internazionale è quella che prevede che possa essere trattenuto, per il tempo strettamente necessario, e comunque non superiore a trenta giorni, in appositi locali presso le strutture per la determinazione o la verifica dell'identità o della cittadinanza; ove non sia stato possibile determinarne o verificarne l'identità o la cittadinanza, il richiedente può essere trattenuto negli ordinari centri di permanenza per i rimpatri (CPR), per un periodo massimo di 180 giorni (che si somma, dunque, nell'ipotesi più estrema, a quello di 30 già trascorsi presso un hotspot).

La nuova disposizione normativa non si premura di definire i motivi sui quali può poggiare il trattenimento ponendosi in evidente contrasto con quanto previsto dall'art. 13 della Costituzione, ove si specifica che sì l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori ma solo *in casi eccezionali di necessità e di urgenza, indicati tassativamente dalla legge*. Il presupposto del trattenimento, e cioè la determinazione della identità o della cittadinanza ove manchino i relativi documenti, è, in presenza di un richiedente asilo, non soltanto generico, ma tutt'affatto eccezionale: quasi nessun richiedente è munito di passaporto o documento d'identità (e non per questo viene meno il suo diritto di accesso alla protezione), e, se è ovvio che nessuna informazione può essere richiesta alle autorità del Paese di origine, l'identificazione si riduce alla verifica della presenza dei rilievi fotodattiloscopici in Eurodac e nelle varie banche dati in uso alle forze di polizia, operazione che richiede, al più, qualche ora, ma non certo 30 giorni!

La materia dell'immigrazione, su cui incide il decreto Salvini, viene dilatata sino al punto da comprendere al suo interno anche norme che incidono sulla disciplina della cittadinanza. Due sono le modifiche introdotte: la prima attiene all'iter procedimentale di esame della domanda, i cui tempi di definizione passano da 2 a 4

anni; la seconda attiene all'introduzione di un'ipotesi di revoca della cittadinanza per coloro che l'hanno acquistata per coniugio o per naturalizzazione.

Quanto ai tempi di definizione della domanda, l'intento dichiarato dal legislatore è quello di garantire lo svolgimento di uno *screening divenuto via via più stringente e accurato ... anche in ragione dell'accresciuta minaccia terroristica internazionale e dei preoccupanti fenomeni di contraffazione dei documenti dei Paesi d'origine prodotti dai richiedenti*; per la stessa ragione, si è proceduto all'abrogazione della disposizione che, in caso di decorso infruttuoso del termine per la conclusione del procedimento, si configura la formazione di un silenzio-assenso sulla richiesta di cittadinanza per coniugio. A tacer del fatto che nel panorama del diritto amministrativo non esiste nessun altro caso in cui i tempi di definizione di una domanda alla Pubblica Amministrazione sono indicati dal legislatore in tale misura, l'effetto concreto che si produce sulle vite dei destinatari è quello di tenere in sospenso per un tempo incomprensibilmente lungo una legittima aspettativa di inclusione definitiva, in quanto non più soggetta a periodiche revisioni, nella comunità di lunga residenza.

Quanto alla previsione di "revoca" della cittadinanza, la riforma sancisce che possa essere adottata entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna definitiva per una serie di delitti particolarmente gravi, quali reati commessi con finalità di terrorismo, e altri gravi reati. La disposizione è di dubbia compatibilità con il sistema costituzionale, sia perché opera una evidente discriminazione fra "cittadini" quanto ai modi di perdita della cittadinanza, facendo leva sulla "causa" dell'acquisto della cittadinanza, sia perché introduce per la prima volta la possibilità di perdita della cittadinanza, con l'effetto della radicale trasformazione della condizione giuridica della persona, che da cittadino diventa straniero, e con la conseguente privazione per la persona dei diritti politici (primo fra tutti il diritto di voto di cui all'art. 48 Cost.), del diritto di circolazione, della libertà di emigrazione e reingresso nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), con l'effetto ultimo di rendere possibile, altresì, l'espulsione della persona dal territorio nazionale.

Una previsione, quest'ultima, che, dietro il dichiarato intento di prevenire l'odiosa minaccia terroristica anche connessa al fenomeno dei cosiddetti foreign fighters, di fatto confina lo straniero alla condizione perpetua di ospite/nemico.