



Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

ALCUNE LUCI E MOLTE OMBRE NEL DECRETO-LEGGE N. 130/2020 IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE E ASILO: E' INDISPENSABILE FARE SUBITO MODIFICHE IMPORTANTI

(4 novembre 2020)

Il Decreto-legge n. 130/2020 in materia di immigrazione e asilo presenta aspetti assai eterogenei e contraddittori: alcune luci e molte ombre che esigono immediate modifiche importanti in sede di conversione in legge.

Il decreto pare spinto dall'idea di dover recepire le osservazioni presidenziali fatte al momento dell'emanazione del decreto-legge n. 113/2018.

In effetti positivamente ripristina l'esigenza di non rifiutare il permesso di soggiorno allorché si debba **dare attuazione a obblighi costituzionali e internazionali**, anche se non mancano difetti di coordinamento, a cui occorre rimediare: in tal senso doverosa appare l'estensione del divieto di respingimento e di espulsione anche al **rischio di subire trattamenti inumani e degradanti**, di per sé già impedito per effetto dell'art. 3 CEDU e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Particolarmente positiva e conforme all'esperienza di altri Stati europei è l'espressa menzione del rilascio di un **permesso di soggiorno per protezione speciale allorché si debba garantire il diritto al rispetto della vita privata e familiare della persona** (previsto dall'art. 8 CEDU), tenendo conto della effettiva integrazione sociale dello straniero nel territorio italiano, anche al di fuori di una procedura di protezione internazionale.

Senz'altro positivi, nell'ottica di una **flessibilizzazione del regime dei permessi di soggiorno**, sono il raddoppio a due anni della durata del permesso di soggiorno per protezione speciale e la convertibilità in permesso di soggiorno per lavoro di numerosi altri permessi (protezione speciale, calamità, assistenza minori, lavoro artistico, ricerca scientifica, acquisto della cittadinanza e dell'apolidia, motivi religiosi).

Entrambi questi cambiamenti potranno migliorare e stabilizzare la condizione giuridica concreta di un notevole numero di stranieri ed eviteranno inutili procedure amministrative e giudiziarie.

Altrettanto positive, nell'ottica di assicurare un'effettiva accoglienza e assistenza conformi agli standard previsti dalle norme europee, sono le norme del decreto-legge che riordinano e potenziano il **sistema di accoglienza**, anche se non si prevede un sistema effettivamente diffuso in ogni ente locale ed appare irragionevole l'esclusione dal sistema di accoglienza di alcuni titolari di protezione speciale.

In ogni caso il decreto-legge non muta la volontarietà dell'adesione di ogni Comune a singoli progetti di accoglienza. Oggi un comune può decidere di aderire o di non aderire al sistema, sicché il modello di "accoglienza diffusa" continua, come in passato, a dipendere da quel modello che a sua volta dipende da una volubile volontà politica locale. Finché non sarà affrontato anche questo tema il

nuovo sistema SAI (ex-sprar) e i centri di accoglienza straordinari conviveranno. Fin dal 2015 ASGI aveva proposto che, in conformità all'art. 118 della Costituzione, ad ogni Comune venisse attribuita la funzione amministrativa della gestione dell'accoglienza nei confronti dei richiedenti asilo, nei limiti di criteri e procedure previste dalla norma e di un coordinamento da parte dello Stato e con le regioni.

Assai criticabile è la scelta del decreto-legge di non modificare sostanzialmente la disciplina delle **procedure accelerate per l'esame delle domande di protezione internazionale** nelle zone di transito e frontiera, che furono introdotte con il d.l. n. 113/2018: ciò determina una mortificazione del diritto di asilo, perché può favorire abusi e comporta comunque una riduzione drastica dei diritti di una parte notevole dei richiedenti nella fase dell'esame amministrativo delle domande.

Anche con le nuove norme del decreto-legge la domanda di protezione internazionale presentata dopo l'espulsione dallo straniero - fermato per avere eluso o tentato di eludere i controlli di frontiera o subito dopo (il testo della norma è sul punto così vago che si presta ad elusioni e discrezionalità massicce) - è esaminata con procedura sommaria. Inoltre si prevede il trattenimento non solo nei centri di permanenza per il rimpatrio, ma anche in non meglio precisate strutture a disposizione della pubblica sicurezza, nelle vicinanze delle frontiere e inaccessibili di fatto a difensori e organizzazioni di tutela dei diritti. Tutte queste norme sono illegittime perché violano le garanzie costituzionali della riserva assoluta di legge in materia di libertà personale e consentono un trattenimento generalizzato della gran parte dei richiedenti asilo, in palese contrasto con la direttiva Ue in materia di accoglienza.

Il decreto-legge, inoltre, prevede in modo condivisibile una **riduzione della durata complessiva massima del trattenimento nei centri di permanenza per il rimpatrio dello straniero**, ma poi prevede norme incostituzionali - in violazione della presunzione costituzionale di non colpevolezza degli imputati e della riserva di legge in materia di stranieri - con riferimento agli **stranieri arrivati in frontiera che possono essere trattenuti a lungo** in un c.p.r., ovvero in un altro centro non meglio precisato, periodo durante il quale la loro domanda di asilo è esaminata con una procedura velocissima, senza garanzie, anche considerato che i richiedenti sono isolati e non hanno la possibilità concreta di essere assistiti da un avvocato o dalle organizzazioni umanitarie.

Occorre invece ricordare che la **procedura relativa alla presentazione della domanda di protezione internazionale in frontiera** finisce per applicarsi assai spesso a persone traumatizzate dal viaggio ed alle quali deve essere in ogni caso garantito un esame adeguato della domanda di protezione internazionale, nel pieno rispetto delle garanzie e dei diritti previsti disposizioni nazionali e dell'Unione Europea.

Il decreto-legge non abroga, inoltre, l'introduzione nell'ordinamento italiano (avvenuta col d.l. n. 113/2018) della **nozione di "Paese di origine sicuro"**, la cui individuazione è effettuata sulla base di criteri vaghi e con decisione del solo Governo, in violazione delle norme costituzionali che esigono che solo la legge disciplini la condizione dello straniero e in violazione del divieto di discriminare i rifugiati secondo il Paese di origine, previsto dalla Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato.

Il decreto-legge non abroga neppure l'istituto - introdotto sempre dal d.l. n. 113/2018 - della **revoca della cittadinanza italiana** per gravi reati commessi dallo straniero che ha acquisito la cittadinanza: in violazione dell'art. 22 Cost., era stata introdotta la revoca della cittadinanza per motivi politici allorché fosse stata acquisita alla maggiore età o per matrimonio o per lunga residenza, così creando una discriminazione incostituzionale tra cittadini a cui mai sarà revocata la cittadinanza italiana anche se commetteranno reati e cittadini a cui sarà revocata per il solo fatto di averla acquisita dopo la nascita

Perdura nel decreto-legge una abnorme, immotivata e irragionevole **durata - fino a 3 anni - dei procedimenti amministrativi concernenti le domande di attribuzione e di concessione della cittadinanza italiana**, che prima del d.l. n. 113/2008 era di 2 anni. Occorre invece limitare la discrezionalità amministrativa, anche con altre norme, in materia di cittadinanza.

Perdura infine anche nel nuovo decreto-legge la **sanzione nei confronti delle imbarcazioni che soccorrono migranti in mare** che da amministrativa diventa penale e resta, seppure attenuato, il principio secondo cui il Governo può vietare a una nave l'ingresso nelle acque territoriali perché ritiene che ci sia stata una violazione del diritto dell'immigrazione. Il nuovo decreto-legge prevede che il coordinamento dei soccorsi si debba attuare nel rispetto del diritto internazionale del mare e dello statuto dei rifugiati, ma perdura il rischio che sia paradossalmente inflitta una sanzione alla ONG o ad altri soggetti privati che hanno operato in attuazione delle norme del diritto internazionale del mare, ma che magari non hanno rispettato le indicazioni ricevute dalla Guardia costiera del Paese competente, che ordinava di riportare i soccorsi in un paese, come la Libia, in cui sicuramente rischiano di subire torture o trattamenti inumani o degradanti senza alcuna garanzia giuridica, come ripetono da anni i rapporti dell'ONU.

Il decreto-legge non modifica neppure le norme introdotte dal d.l. n. 113/2018 che hanno molto aumentato i **reati ostativi al riconoscimento della protezione internazionale**, con conseguenze procedurali anche per chi non sia ancora condannato definitivamente, in violazione del principio costituzionale di non colpevolezza fino alla condanna definitiva, tra i quali spicca il reato di minaccia a pubblico ufficiale che può essere usato in modo improprio e non è certo un reato che minacci la collettività e perciò dovrebbe essere espunto in quanto la sua configurazione come causa ostativa non appare conforme alla Direttiva UE sulle qualifiche di protezione internazionale.

Nel decreto-legge mancano in conclusione anche **norme che ripristinino l'appello contro le sentenze in materia di asilo e norme che riformino la disciplina dei flussi di ingresso per lavoro e che consentano il rilascio di visti di ingresso per asilo** che consentirebbe un ingresso regolare ed eviterebbe alle persone costrette a fuggire da un Paese in cui i loro diritti fondamentali sono violati di mettere a repentaglio la propria vita e di farsi usare da sfruttatori per riuscire ad entrare illegalmente nel territorio italiano per poter esercitare un loro diritto costituzionale.

Per questi motivi **ASGI presenta di seguito alcune proposte emendative alla legge di conversione in legge del decreto-legge** (con le spiegazioni in corsivo), con i quali

- 1) **si sopprimono tutti gli aspetti illegittimi** delle norme del nuovo d.l. n. 130/2020 e delle norme del d.l. n. 113/2018 non toccate dal nuovo decreto e
- 2) **si prevedono anche altre nuove proposte normative innovative ed urgenti** nelle materie del decreto-legge.



**IPOTESI DI PROPOSTE ASGI DI
EMENDAMENTI AL
DECRETO LEGGE 21 OTTOBRE 2020, N. 130**

"Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale" (Atto Camera n. 2727)

(AMPLIAMENTO DELLE QUOTE ANNUALI DI INGRESSO PER LAVORO)

All'art. 1, comma 1, è aggiunta all'inizio una nuova lettera:

“a-1) all'articolo 3, comma 4, le parole "entro il 30 novembre, nel limite delle quote stabilite nell'ultimo decreto emanato" sono abrogate.”

L'emendamento è rivolto a ripristinare la possibilità che i decreti di programmazione delle quote di ingresso per lavoro, seppur adottati in via provvisoria, in mancanza di programmazione triennale, risultino adeguati al fabbisogno lavorativo del paese, eliminando il termine fisso e il vincolo del numero massimo di quote stabilite nell'ultimo decreto emanato, il che consente di rendere anche più realistiche le quote di ingresso rispetto all'effettivo bisogno di manodopera.

(EFFETTI RETROATTIVI SUI SEQUESTRI E CONFISCHE DISPOSTI PER EFFETTO DI NORME CHE SANZIONAVANO LE NAVI CHE SOCCORREVANO I MIGRANTI E CHE SONO STATE ABROGATE)

All'art. 1 comma 1, lettera d), dopo le parole “sono abrogati.” sono aggiunti i seguenti periodi:

“Le sanzioni amministrative, principali ed accessorie, ivi compreso il sequestro e la confisca dei beni, già irrogate dai competenti organi amministrativi nei confronti del comandante e dell'armatore della nave in caso di violazione del divieto di ingresso, transito o sosta in acque territoriali italiane disposto in esecuzione delle disposizioni abrogate dal presente comma sono abolite con effetto retroattivo. I beni oggetto di sequestro o confisca sono restituiti nella piena disponibilità dei precedenti aventi diritto a semplice richiesta della parte”.

L'emendamento si rende necessario in quanto le sanzioni precedentemente irrogate, avendo formalmente natura amministrativa, non sono soggette al principio di retroattività della lex mitior posteriore. Avendo, tuttavia, natura sostanzialmente punitiva, le medesime sanzioni devono sottostare al principio di cui sopra alla luce della nota giurisprudenza della Corte EDU relativa alla nozione di materia penale in senso lato; differentemente si avrebbe, tra l'altro, violazione degli articoli 3 e 117 Cost, (quest'ultimo in relazione agli artt. 6 e 7 CEDU) come ribadito da ultimo dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 63 del 2019 e n. 193 del 2016).

(RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER PROTEZIONE SPECIALE IN CASO DI OBBLIGHI COSTITUZIONALI E INTERNAZIONALI CHE IMPEDISCONO IL DINIEGO DEL RILASCIO O DEL RINNOVO O LA REVOCA DEL PERMESSO DI SOGGIORNO)

All'art. 1 comma 1, lettera e), punto 1) nel nuovo testo del comma 1.1. dell'art. 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 dopo le parole “inumani e degradanti” sono aggiunte le parole seguenti: “e qualora comunque ricorrano gli obblighi di cui all'articolo 5, comma 6”.

L'emendamento si rende necessario quale norma di coordinamento con le modifiche introdotte alla lettera a), al fine di dare effettiva attuazione – mediante il rilascio del permesso di soggiorno per protezione speciale – al ripristinato nuovo testo dell'art. 5., comma 6 d. lgs. n. 286/1998, che espressamente fa salvo il rispetto degli obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano in caso di revoca o rifiuto di rilascio o di rinnovo del permesso di soggiorno: la modifica proposta consente di rilasciare un titolo di soggiorno agli stranieri per i quali obblighi costituzionali o internazionali vietino il diniego o il rifiuto del rilascio o del rinnovo o la revoca di altro titolo di soggiorno.

(SOPPRESSIONE DEL PARERE DELLA COMMISSIONE TERRITORIALE PER LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE PER IL RILASCIO DEL PERMESSO DI SOGGIORNO PER PROTEZIONE SPECIALE RICHIESTO AL QUESTORE AL DI FUORI DELLA PROCEDURA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE PER LA TUTELA DEL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA FAMILIARE)

All'art. 1 comma 1, lettera e), punto 2) nel nuovo testo del comma 1.2. dell'art. 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 è inserito alla fine il seguente periodo:

“Il parere della Commissione non è richiesto allorché il permesso di soggiorno per protezione speciale in caso di pericolo di violazione del diritto alla propria vita privata e familiare sia rilasciato al di fuori della procedura di riconoscimento della protezione internazionale”

L'emendamento proposto sopprime l'obbligo per il Questore di chiedere il parere della competente Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale allorché si debba rilasciare il permesso di soggiorno per protezione speciale in caso di pericolo di violazione del diritto alla propria vita privata e familiare al di fuori della procedura di riconoscimento della protezione internazionale. E' evidente infatti che il Questore deve valutare tale rischio sulla base di elementi che esulano dalle competenze proprie dei componenti delle Commissioni territoriali (l'esistenza di legami sociali in Italia, l'effettiva integrazione sociale, la pericolosità, eventuali legami familiari, culturali o sociali col suo Paese di origine).

(SOPPRESSIONE DEI POTERI GOVERNATIVI DI INTERDIZIONE ALLE NAVI E PERDITA DI EFFICACIA DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE IRROGATE NEI CONFRONTI DI NAVI SANZIONATE PER EFFETTO DI NORME ABROGATE)

EMENDAMENTO IN VIA PRINCIPALE

All'art.1, il comma 2 è sostituito dal seguente:

“2. Le sanzioni amministrative ed i provvedimenti di sequestro o confisca disposti dalle competenti autorità amministrative e giudiziarie in applicazione delle abrogate disposizioni degli

articoli 11, comma 1-ter, 12, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 cessano di avere effetto ed i beni oggetto di tali provvedimenti sono restituiti all'immediata disponibilità degli aventi diritto".

L'emendamento modifica il decreto legge 130/2020 nella parte in cui introduceva (al comma 2 dell'art.1) una nuova fattispecie sanzionatoria per l'ipotesi di transito e la sosta in acque territoriali da parte di natanti inottemperanti all'interdizione emessa dal Ministero dell'Interno, ripristinando il quadro giuridico preesistente al decreto legge 113/2020, che prevedeva e continua a prevedere la possibilità di interdizione all'ingresso ed al transito di natanti all'art.83 R.D. 327/1942.

Colma inoltre una lacuna connessa all'esigenza di dare immediata applicazione alla norma del d.l. che all'art. 1, comma 1, lett. d) abroga i commi da 6 bis a 6 quater dell'art. 12 d.lgs. 286/1998, in modo da rendere del tutto inefficaci le sanzioni che erano state irrogate alle ONG e il sequestro e le confische delle navi quando erano in vigore le norme ora abrogate e che erano state introdotte dal d.l. n. 53/2019 come convertito in l. 77/2020.

In via subordinata alla completa abrogazione di seguito si indicano due emendamenti che riformano il comma 2 del d.l. 130/2020, sopprimendo il superfluo obbligo di rispettare le prescrizioni delle autorità di coordinamento del soccorso e introducono l'esimente per l'imbarcazione che senza scopo di lucro abbia adempiuto agli obblighi internazionali di soccorso in mare abbia salvato stranieri e poi li abbia sbarcati sul territorio italiano

EMENDAMENTI IN SUBORDINE A QUELLO PRECEDENTE:

1) (SOPPRESSIONE DELL'OBBLIGO DI RISPETTARE LE INDICAZIONI DELLE AUTORITÀ DI RICERCA E SOCCORSO IN MARE)

All'art 1 comma 2, nel secondo periodo le parole “ed effettuate nel rispetto delle indicazioni della competente autorità per la ricerca e soccorso in mare, emesse in base agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare nonché dello statuto dei rifugiati” sono sostituite con le seguenti parole: “effettuate in base agli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e della libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo”

Tale modifica appare necessaria sia perché occorre evitare che le navi che abbiano osservato gli obblighi internazionali di soccorrere le persone in mare debbano anche obbedire a centri di coordinamento diversi da quello italiano, che potrebbero ordinare di portare le persone soccorse in mare in paesi in cui avvengono violazioni dei diritti umani, certificate dalle organizzazioni delle Nazioni Unite o da altre organizzazioni umanitarie, sia perché il riferimento all'adempimento delle indicazioni dell'autorità appare inutile perché non si deve ipotizzare in un testo normativo che le autorità competenti diano indicazioni contrarie al diritto internazionale, sicché il riferimento al rispetto degli obblighi internazionali appare sufficiente a garantire anche il rispetto delle indicazioni (legittime) provenienti dalle autorità.

2) (NON PUNIBILITÀ DEL SOCCORSO IN MARE E SBARCO EFFETTUATI SENZA SCOPO DI LUCRO)

All'art 1 comma 2, alla fine è aggiunto il seguente nuovo periodo:

“In ogni caso non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate senza scopo di lucro nei confronti degli stranieri in stato di bisogno soccorsi in mare e fatti sbarcare nel territorio italiano”

L'emendamento rende in ogni caso non punibile ogni azione di soccorso e assistenza umanitaria di stranieri soccorsi in mare allorché sia svolta senza scopi di lucro.

Tale azione attua obblighi internazionali di soccorso in mare ed è effettuata per scopi umanitari e senza scopi di lucro e perciò deve essere non punita penalmente.

La norma emendata è omogenea e analoga con l'altra norma italiana già in vigore e cioè l'art. 12, comma 2 d. lgs. n. 286/1998 che già prevede la non punibilità per le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestata in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato nei confronti degli stranieri comunque già presenti sul territorio italiano.

La norma emendata, come l'art. 12, comma 2 d. lgs. n. 286/1998, si avvale della facoltà prevista nell'art. 1, par. 2 della direttiva 2002/90 volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali, che consente ad ogni Stato di non sanzionare comportamenti che abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria.

La norma emendata soddisfa pienamente tale norma anche perché

1) *la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2018 su orientamenti destinati agli Stati membri per prevenire la configurazione come reato dell'assistenza umanitaria ricordava che in linea con il protocollo delle Nazioni Unite sul traffico di migranti, gli atti di assistenza umanitaria non sono da configurare come reato e che la deroga per motivi di assistenza umanitaria prevista dalla direttiva sul favoreggiamento dovrebbe essere applicata per estinguere l'azione penale, in modo da garantire che non siano perseguiti gli individui e le organizzazioni della società civile che assistono i migranti per motivi umanitari*

2) *nelle Linee guida della Commissione europea sull'attuazione della citata direttiva si ricorda che 1) l'assistenza umanitaria imposta dalla legge non può essere criminalizzata, 2) la criminalizzazione di ONG che effettuano operazioni SAR è una violazione del diritto internazionale, non ammessa dal diritto UE; 3) l'apprezzamento dell'azione come umanitaria deve essere effettuato caso per caso.*

3) *Il divieto di ogni tipo di criminalizzazione delle azioni di soccorso umanitario svolte in mare è contenuto anche nella raccomandazione della Commissione europea indirizzata agli Stati membri il 23 settembre 2020 in allegato al Patto sull'immigrazione e l'asilo, la quale esorta anche a promuovere simili azioni spontanee di organizzazioni del terzo settore e della società civile e a coordinarsi con essa.*

(RILASCIO DEI VISTI DI REINGRESSO PER GLI STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI RIMASTI IN STATO ESTERO A CAUSA DEI DIVIETI PREVISTI DAI PROVVEDIMENTI CONCERNENTI LO STATO DI EMERGENZA DI RILIEVO NAZIONALE)

All'art. 1, dopo il comma 2, è aggiunto il seguente:

“2-bis. Agli stranieri regolarmente residenti in Italia in virtù di pregresso titolo di soggiorno che si trovano all'estero ed il cui permesso di soggiorno è scaduto, che siano stati impossibilitati a far rientro in Italia a causa dell'emergenza epidemiologica o dei divieti di ingresso previsti durante lo stato di emergenza di rilevanza nazionale da ordinanze del Ministro della salute o da decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri è rilasciato il visto di reingresso in assenza di formalità e previa presentazione di copia del pregresso titolo di soggiorno anche qualora siano decorsi sei mesi dalla scadenza del suddetto titolo, da calcolarsi a partire dal 31 agosto 2020 tenuto conto della proroga prevista dall'art. 103 co. 2 e 2-quater Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 e successive modificazioni e integrazioni o dalla diversa successiva scadenza del titolo di soggiorno posseduto”.

L'emendamento si rende necessario al fine di garantire il rientro in Italia di coloro che, a causa della situazione di emergenza epidemiologica esistente, sono rimasti bloccati all'estero per periodi superiori alla durata del loro permesso di soggiorno e pone fine ad una ingiustificata disparità di trattamento dello straniero già regolarmente presente in Italia.

(ANTICIPAZIONE ALLA CONVOCAZIONE PER IL COLLOQUIO PERSONALE DELLA COMUNICAZIONE DELLA PROCEDURA CHE SARA' USATA PER ESAMINARE LA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

All'art. 2 comma 1, lettera a), alla fine del comma 1 del nuovo testo dell'art. 28 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 le parole “all'avvio del colloquio personale” sono sostituite dalle seguenti: “nella convocazione per il colloquio personale, insieme con una traduzione in lingua a lui comprensibile”

L'emendamento è necessario per anticipare la comunicazione da parte della Commissione della procedura che sarà prescelta per esaminare le domande al momento del primo momento utile di rapporto diretto tra il richiedente asilo e la Commissione territoriale, cioè l'atto di convocazione del colloquio personale. Soltanto in questo modo il richiedente è informato della procedura seguita nell'esame della sua domanda e dei relativi tempi e modi non già all'ultimo momento, bensì in un tempo effettivamente utile per consentirgli di fare valere i suoi diritti nella procedura e di cooperare nell'esame della domanda.

Infatti la norma che si vuole modificare prescrive tale adempimento soltanto all'avvio del colloquio personale, il che però è incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. in quanto contrasta sia con l'art. 31 della direttiva UE sulla procedure che esige termini “ragionevoli” per la decisione sulle procedure accelerate, sia con l'art. 13, par. 1 lett. a) della medesima direttiva che prevede che “il richiedente è informato, in una lingua che capisce o che è ragionevole supporre possa capire, della procedura da seguire e dei suoi diritti e obblighi durante il procedimento, nonché delle eventuali conseguenze di un mancato adempimento degli obblighi e della mancata cooperazione con le autorità. È informato in merito ai tempi e ai mezzi a sua disposizione per adempiere all'obbligo di addurre gli elementi di cui all'articolo 4 della direttiva 2011/95/UE, nonché delle conseguenze di un ritiro esplicito o implicito della domanda. Tali informazioni sono fornite in tempo utile affinché il richiedente asilo possa far valere i diritti sanciti dalla presente direttiva e conformarsi agli obblighi” di cooperazione nell'esame della sua domanda.

(ESCLUSIONE DELLA PROCEDURA ACCELERATA PER I RICHIEDENTI IN ATTESA DI GIUDIZIO O CONDANNATI IN PRIMO GRADO PER REATI OSTATIVI AL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

All'art. 2 comma 1, lettera b), la lettera b) del comma 1 dell'art. 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 è sostituita con la seguente:

“b) domanda presentata da richiedente quando ricorrono le condizioni di cui all'articolo 6, comma 2, lettere b) e c), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142”

L'emendamento abroga la sottoposizione alla procedura accelerata con decisione entro 5 giorni della domanda di protezione internazionale presentata da richiedente che sia sottoposto a procedimento penale o sia condannato con condanna non definitiva o sia condannato per uno dei reati per i quali in caso di sentenza definitiva di condanna è previsto il diniego dello status di rifugiato o l'esclusione dello status di protezione sussidiaria (artt. 12, comma 1, lett. c), e 16, comma 1, lett. d-bis), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251) e quando ricorrono le condizioni previste dall'art. 6, comma 2 lett. a) d.lgs. n. 142/2015 (persona che deve essere trattenuta perché non può ottenere lo status di rifugiato essendo ricercato per crimini internazionali).

L'abrogazione parziale della disposizione del decreto-legge si rende indispensabile perché essa è in parte incostituzionale sia per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., perché sottopone a procedura accelerata ipotesi che non rientrano tra quelle ammissibili a procedura accelerata che sono elencate nell'art. 31, par. 8 della direttiva 2013/32/UE sulle procedure, sia perché sottopone a trattamento peggiore persone non ancora definitivamente condannate, in violazione della presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva prevista dall'art. 27 Cost.

Restano perciò invariate soltanto due ipotesi che possono rientrare tra le ipotesi ammissibili a procedura accelerata, cioè quelle in cui la domanda è stata presentata da richiedente quando ricorrono le condizioni di cui all'articolo 6, comma 2, lettere b) e c), del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, cioè i casi di stranieri espulsi per motivi di ordine pubblico o sicurezza dello stato o per motivi di pericolosità sociale o pericolosi per la sicurezza pubblica a causa dei reati commessi in passato ; solo queste ipotesi rientrano nelle ipotesi indicate nella norma europea e in particolare nell'ipotesi indicata nella lett. j) del par. 8 della direttiva 2013/32/UE sulle procedure, cioè quella del richiedente che può, per gravi ragioni, essere considerato un pericolo per la sicurezza nazionale o l'ordine pubblico dello Stato membro o il richiedente è stato espulso con efficacia esecutiva per gravi motivi di sicurezza o di ordine pubblico a norma del diritto nazionale.

(PRECISAZIONE E LIMITAZIONE DEGLI STRANIERI ENTRATI IRREGOLARMENTE CHE POSSONO ESSERE SOTTOPOSTI A PROCEDURA ACCELERATA PER L'ESAME DELLA DOMANDA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

All'art. 2 comma 1, lettera b), nella lettera b) del comma 2 dell'art. 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 il primo periodo è sostituito dal seguente:

“b) richiedente che, dopo essere entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, senza motivo, non si è presentato direttamente alle autorità quanto prima rispetto alle circostanze del suo ingresso, escluso comunque colui che è stato soccorso in acque internazionali e legittimamente trasportato sul territorio nazionale per necessità di pubblico soccorso;”

L'emendamento si rende necessario in quanto il nuovo testo dell'art. 28-bis del decreto legislativo n. 25/2008 prevede irragionevolmente l'applicazione della procedura accelerata anche ai casi di elusione o tentata elusione dei controlli di frontiera, ritenendo, senza alcuna ragione giuridica, che la domanda presentata dallo straniero che ha tenuto detta condotta sia, con probabilità, una domanda non fondata.

Diversamente, il comportamento elusivo dello straniero alla frontiera può essere dettato da paura o condizionamenti da parte di soggetti terzi.

Il testo normativo è inoltre incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., perché viola le norme dell'UE in due aspetti.

In primo luogo viola l'art. 31, paragrafo 8, lettera h) della Direttiva 2013/32/UE (procedure) che prevede la possibilità di applicare procedure accelerate a colui che ha fatto ingresso irregolare e che "senza motivo" non si è presentato alle autorità "quanto prima rispetto alle circostanze del suo ingresso".

Si tratta di previsioni del tutto diverse da quelle previste dalla norma interna che si ritiene di dovere emendare in quanto prevede un automatismo che è del tutto estraneo alla ratio della citata norma di diritto dell'Unione.

In secondo luogo la disposizione viola l'art. 43 della medesima direttiva che prevede che la procedura di frontiera è applicabile alle ipotesi di cui all'art. 31 par. 8 e all'analisi di ammissibilità ex art. 33.

Deve essere poi precisato che non possono essere in ogni caso considerati come entrati illegalmente sul territorio italiano – e dunque non possono essere sottoposti alla procedura accelerata - come hanno affermato le sezioni unite penali della Corte suprema di Cassazione, i "soggetti che sono stati soccorsi in acque internazionali e legittimamente trasportati sul territorio nazionale per necessità di pubblico soccorso. Non possono, dunque, essere considerati migranti entrati illegalmente nel territorio dello Stato per fatto proprio e l'ipotesi contravvenzionale non consente di configurare il tentativo d'ingresso illegale." (Cass. sez. un. pen., 29 settembre 2016, n. 40517).

(ESCLUSIONE DELLE CATEGORIE VULNERABILI DAI RICHIEDENTI ASILO LE CUI DOMANDE POSSONO ESSERE ESAMINATE CON PROCEDURA ACCELERATA)

All'art. 2, comma 1, lettera b), alla fine del comma 6 del nuovo testo dell'articolo 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 sono inserite le seguenti parole:

"e agli stranieri che sono portatori di esigenze particolari indicate nell'articolo 17 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142."

L'emendamento si rende necessario in quanto la norma prevede irragionevolmente l'applicazione della procedura accelerata anche ai casi di persone portatrici di esigenze particolari (quali vittime di tortura o di violenza), il che è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. in quanto viola l'art. 24, par. 3, della direttiva 2013/32/UE sulle procedure di esame delle domande di protezione internazionale, che invece espressamente esclude la possibilità di applicare la procedura accelerata a tale categoria di persone vulnerabili.

Del resto appare contraddittoria la scelta del d.l. di non applicare le procedure accelerate di cui all'art. 28-bis soltanto ai minori non accompagnati, mentre le altre categorie di vulnerabili sono escluse soltanto dall'applicazione delle ipotesi di cui al 28-ter e non anche da quelle previste dall'art. 28-bis.

(PRECISAZIONE E LIMITAZIONE DEGLI STRANIERI ENTRATI IRREGOLARMENTE LE CUI DOMANDE POSSONO ESSERE CONSIDERATE MANIFESTAMENTE INFONDATE)

All'art. 2 comma 1, dopo la lettera b) è aggiunta la seguente lettera:

“b-bis) nell'articolo 28-ter, nel comma 1, alla fine della lettera e) sono aggiunte le seguenti parole: “escluso comunque colui che è stato soccorso e legittimamente trasportato sul territorio nazionale per necessità di pubblico soccorso”

L'emendamento impedisce che possano essere in ogni caso considerati come entrati illegalmente sul territorio italiano, - e perciò non può neppure essere considerata manifestamente infondata la loro domanda - come hanno affermato le sezioni unite penali della Corte suprema di Cassazione i “soggetti che sono stati soccorsi in acque internazionali e legittimamente trasportati sul territorio nazionale per necessità di pubblico soccorso. Non possono, dunque, essere considerati migranti entrati illegalmente nel territorio dello Stato per fatto proprio e l'ipotesi contravvenzionale non consente di configurare il tentativo d'ingresso illegale.” (Cass. sez. un. pen., 29 settembre 2016, n. 40517).

(MIGLIORE PRECISAZIONE DEI PRESUPPOSTI E DEL RUOLO DELL'INTERA COMMISSIONE PER LA PROTEZIONE INTERNAZIONALE NELLA VALUTAZIONE DELL'INAMMISSIBILITÀ DI DOMANDE REITERATE IN FASE DI ESECUZIONE DI PROVVEDIMENTI DI ALLONTANAMENTO)

All'art. 2 comma 1, lettera d), il nuovo testo dell'art. 29-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 è sostituito dal seguente:

«Art. 29-bis (Domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento).
- 1. Se lo straniero presenta una prima domanda reiterata nell'imminenza dell'accompagnamento alla frontiera ad opera delle forze di polizia, disposto in esecuzione di un provvedimento che comporta l'allontanamento dal territorio italiano, la domanda è trasmessa con immediatezza al Presidente della Commissione territoriale competente che procede all'esame preliminare entro tre giorni ed entro i successivi quattro giorni la Commissione ne dichiara l'inammissibilità ove non siano stati adottati nuovi elementi, ai sensi dell'articolo 29, comma 1, lettera b).»;

L'emendamento sostituisce gran parte del testo del nuovo art. 29-bis d. lgs. n. 25/2008 che disciplina la procedura ultra-accelerata nel caso di domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento.

In primo luogo l'emendamento precisa meglio in modo più tassativo il presupposto di questa procedura ultra- accelerata. Invece che richiedente che “presenta una prima domanda reiterata nella fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale” si indica lo straniero che presenta una prima domanda reiterata nell'imminenza dell'accompagnamento alla frontiera ad opera delle forze di polizia disposto in esecuzione di un provvedimento che comporta l'allontanamento dal territorio italiano. Questa formulazione appare

molto più rigorosa e conforme sia a quella indicata nel par. 9 lett. g) della direttiva UE sulle procedure (“il richiedente presenta la domanda al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione di una decisione anteriore o imminente che ne comporterebbe l’allontanamento”), sia a quella dell’art. 41, par. 1 della medesima direttiva (“abbia presentato una prima domanda reiterata, che non è ulteriormente esaminata ai sensi dell’articolo 40, paragrafo 5, al solo scopo di ritardare o impedire l’esecuzione di una decisione che ne comporterebbe l’imminente allontanamento dallo Stato membro in questione”).

In secondo luogo l’emendamento precisa che dopo l’esame preliminare della domanda la decisione sulla stessa è spostata dal Presidente della Commissione alla Commissione, che è la sola autorità che nell’ordinamento italiano è competente a decidere su ogni domanda di protezione internazionale. Per fare ciò si prevede almeno un termine di quattro giorni per la decisione della Commissione

(EMENDAMENTI SULL’APPELLO CONTRO LE SENTENZE IN MATERIA DI PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

All’art. 2, nel comma 1, nella lettera f) sono aggiunti alla fine dopo il n. 4) i seguenti numeri che modificano il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25:

“4-bis) E’ abrogato l’art. 35 bis.

4-ter) L’art. 35 è sostituito dal seguente:

“1. Avverso la decisione della Commissione territoriale è ammesso ricorso dinanzi alla sezione specializzata del tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di corte d’appello in cui ha sede la Commissione territoriale che ha pronunciato il provvedimento. Il ricorso è ammesso anche nel caso in cui l’interessato abbia richiesto il riconoscimento dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria e la Commissione territoriale lo abbia ammesso soltanto rispettivamente alla protezione sussidiaria o alla protezione speciale. Il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, nei sessanta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento; allo stesso è allegata copia del provvedimento impugnato. Nei casi in cui il richiedente sia trattenuto all’interno delle strutture di cui all’art. 14 del decreto legislativo 25 luglio 1986, n. 286 il ricorso è proposto, a pena di inammissibilità, nei trenta giorni successivi alla comunicazione del provvedimento dinanzi al tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto di corte d’appello in cui ha sede il centro.

2. Avverso la decisione della Commissione nazionale sulla revoca o sulla cessazione dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria, è ammesso ricorso dinanzi al tribunale competente in relazione alla Commissione territoriale che ha emesso il provvedimento che ha riconosciuto lo status di cui è stata dichiarata la revoca o la cessazione.

3. Tutte le comunicazioni e notificazioni si eseguono presso l’avvocato del ricorrente mediante avviso di deposito in cancelleria.

4. Il procedimento si svolge dinanzi al tribunale in composizione monocratica. Si applicano, per quanto non diversamente previsto, le norme di cui all’art. 702-bis e seguenti del codice di procedura civile.

5. Entro cinque giorni dal deposito del ricorso, il tribunale, con decreto apposto in calce allo stesso, fissa l'udienza di discussione della causa. Il ricorso e il decreto di fissazione dell'udienza sono notificati all'interessato e comunicati al pubblico ministero e alla Commissione nazionale ovvero alla competente Commissione territoriale a cura della Cancelleria.

6. La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che rigetta la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria ai sensi dei commi 1 e 2 sospende l'efficacia del provvedimento impugnato.

7. La proposizione del ricorso avverso il provvedimento che dichiara inammissibile la domanda di riconoscimento dello status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria, non sospende l'efficacia del provvedimento impugnato. Il ricorrente può tuttavia chiedere al tribunale, contestualmente al deposito del ricorso, la sospensione del provvedimento quando ricorrano gravi e fondati motivi. In tale caso il tribunale, nei cinque giorni successivi al deposito, decide con ordinanza non impugnabile, anche apposta in calce al decreto di fissazione dell'udienza. Nel caso di sospensione del provvedimento impugnato al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta di asilo ed è disposta l'ospitalità del richiedente negli ordinari centri di accoglienza.

8. All'udienza può intervenire un rappresentante designato dalla Commissione nazionale o territoriale che ha adottato l'atto impugnato. La Commissione interessata può in ogni caso depositare alla prima udienza tutti gli atti e la documentazione che ritiene necessari ai fini dell'istruttoria.

9. Il tribunale, sentite le parti e assunti tutti i mezzi di prova necessari, decide con ordinanza entro tre mesi dalla presentazione del ricorso, con cui rigetta il ricorso ovvero riconosce al ricorrente lo status di rifugiato o di persona cui è accordata la protezione sussidiaria o la protezione speciale; il deposito dell'ordinanza viene comunicato alle parti e alla Commissione interessata.

10. Avverso l'ordinanza pronunciata ai sensi del comma 9, le parti possono proporre appello con atto da depositarsi nella cancelleria della corte d'appello, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla notificazione o comunicazione dell'ordinanza.

11. La proposizione dell'appello non sospende gli effetti dell'ordinanza impugnata; tuttavia la corte d'appello, su istanza del ricorrente, può disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa quando ricorrano gravi e fondati motivi.

12. Nel procedimento dinanzi alla corte d'appello, che si svolge in camera di consiglio, si applicano i commi 5, 8 e 9.

13. Avverso la sentenza pronunciata dalla corte d'appello può essere proposto ricorso per cassazione. Il ricorso deve essere proposto, a pena di decadenza, entro sessanta giorni dalla comunicazione di deposito della sentenza. Esso viene notificato ai soggetti di cui al comma 5, assieme al decreto di fissazione dell'udienza in camera di consiglio, a cura della cancelleria. La Corte di cassazione si pronuncia in camera di consiglio ai sensi dell'articolo 375 del codice di procedura civile."

L'emendamento si rende necessario per sopperire alla grave mancanza che soffre il processo in materia di protezione internazionale, nel quale il decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 ha abolito il secondo grado di giudizio, al fine di garantire anche in questo ambito i principi del giusto processo costituzionale, ai sensi dell'art. 111 Cost.

Si prevede, pertanto, di ripristinare le norme del processo sommario di cognizione, con alcune specificità che tengono conto della particolarità del processo in materia di protezione internazionale,

oltre a reintrodurre l'appello, anche per evitare – come purtroppo è accaduto in questi anni, un aumento esponenziale del contenzioso in materia innanzi alla Corte di Cassazione.

All'art. 2, dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti:

1-bis). L'articolo 3, comma 4-bis del Decreto legge 17 febbraio 2017, n. 13 è così sostituito:

“1. Salvo quanto previsto dall'art. 35 del decreto legislativo 2008, le controversie di competenza delle sezioni specializzate di cui al presente articolo sono decise dal tribunale in composizione monocratica a seguito di ricorso introdotto ai sensi dell'art. 702-bis e seguenti del codice di procedura civile”.

1-ter) Sono abrogati gli articoli. 19- ter, commi 6 e 7 del Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150.

1-quater) All'articolo 20, comma 2, del Decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150: le parole “in cui ha sede l'autorità che ha adottato il provvedimento impugnato” sono sostituite con le seguenti parole: “in cui ha la residenza il ricorrente”.

L'emendamento che prevede il nuovo comma 1-ter si rende necessario in ragione della esigenza di omogeneità e semplificazione delle sezioni specializzate del Tribunale. La prevista appellabilità delle ordinanze di primo grado secondo le regole ordinarie del processo sommario si cognizione rende non necessaria la decisione del Tribunale in composizione collegiale.

L'emendamento che prevede il nuovo comma 1-quater si rende necessario al fine di ripristinare il principio di prossimità nell'accesso alla giustizia e rendere effettivo il diritto al ricorso giurisdizionale. Inoltre distribuisce i carichi di lavoro della magistratura non accentrando tutto il contenzioso in materia sul Tribunale di Roma.

(ABROGAZIONE DEL PAESE DI ORIGINE SICURO AI FINI DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

All'art. 2, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

1-bis. “Nel decreto legislativo 28 gennaio 2005, n. 28 sono abrogati l'articolo 2-bis, l'articolo 9, comma 2-bis, l'articolo 10, comma 1, secondo periodo, e comma 2, lettera d-bis). o”.

Conseguentemente :

All'art. 2, comma 1, la lettera c) del comma 2 dell'art. 28-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2005, n. 28 è abrogata.

L'emendamento abroga l'art. 2-bis del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, (Individuazione dei Paesi di origine sicuri) e le altre norme procedurali connesse con tale articolo, in quanto la procedura accelerata e con garanzie ridotte, applicata ai richiedenti provenienti da tali Paesi può

compromettere il pieno esercizio del diritto di asilo garantito dalle convenzioni internazionali e dalla nostra Costituzione.

Conseguentemente occorre abrogare anche nell'elenco delle ipotesi di procedura accelerata anche quella riguardante i richiedenti provenienti dai c.d. Paesi di origine sicuri.

L'art. 2-bis deve essere infatti abrogato perché è costituzionalmente illegittimo per vari motivi.

In primo luogo viola l'art. 117, comma 1 Cost. perché contrasta con gli obblighi internazionali previsti dall'art. 3 della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 che prevede che le disposizioni della Convenzione devono applicarsi ai rifugiati senza discriminazioni quanto al paese d'origine.

In secondo luogo viola le riserve di legge in materia di condizione dello straniero e di diritto di asilo previste dall'art. 10, commi 2 e 3 Cost., in quanto conferisce al Governo la facoltà di individuare - se, come e quando ritiene opportuno - un Paese come "sicuro di origine", facoltà che di per sé produce l'attivazione di norme legislative differenti e di un trattamento diverso e deteriore delle domande di alcuni richiedenti asilo, senza che sia previsto in via preventiva alcun parere, neppure consultivo, da parte del Parlamento.

In proposito anche se si tratta di riserve di legge relative la discrezionalità governativa non pare adeguatamente limitata neppure dalla previsione di criteri e modi per il suo esercizio da parte della norma stessa, perché le formule usate nell'art. 2-bis, commi 2 e 3 d. lgs. n. 25/2008 non vincolano la discrezionalità del Governo: appare difficile, infatti, vincolare tutti i parametri cui riferirsi per valutare "in via generale e costante" la "sicurezza" di un Paese, con riguardo al rispetto dei diritti umani dei suoi cittadini.

Lo stesso inciso "in via generale e costante" rovescia la dimensione individuale del diritto di asilo costituzionalmente garantito.

Al contempo, vaghi appaiono i riferimenti alle fonti di informazioni menzionate nell'art. 2-bis, comma 4 d. lgs. n. 25/2008, perché si tratta di indicazioni aperte e generiche, che non danno certezza sulla fondatezza e completezza dei dati utilizzati per la designazione.

Inoltre, si deve osservare come l'art. 10, secondo comma Cost. contiene una riserva di legge rinforzata che implica l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge che siano lesive di norme e di trattati internazionali che regolano la condizione giuridica dello straniero.

(ABROGAZIONE DEL REATO DI VIOLENZA O MINACCIA A UN PUBBLICO UFFICIALE O AD UN INCARICATO DI PUBBLICO SERVIZIO DALL'ELENCO DEI REATI OSTATIVI AL RICONOSCIMENTO DELLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

Alla fine dell'art. 2 è aggiunto il seguente comma:

"1-bis. Al decreto legislativo nell'articolo 12, comma 1, lett. c) e nell'art. 16, comma 1, lettera d-bis) sono abrogate le parole: "336"

L'emendamento esclude dalle cause di diniego dello status di rifugiato e dalle cause di esclusione della protezione sussidiaria (il che comporta anche l'esclusione dalla sottoponibilità alla nuova procedura accelerata con decisione entro 5 giorni anche in caso di mera pendenza del procedimento

penale e della non ancora definitiva condanna) il reato di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o a un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri d'ufficio o per costringerlo a fare atti del proprio ufficio o per influire su di esso, reato punito dall'art. 336 cod. pen.

Si tratta invero di una fattispecie incriminatrice che non può essere annoverata tra le condotte di particolare pericolo per la comunità, ipotesi che sola consente tali limiti sulla base della convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato e della direttiva UE sulle qualifiche dei titolari protezione internazionale.

Tale fattispecie può anzi avere effetti impropri e controproducenti allorchè riguardi proprio uno straniero ospite di centri di accoglienza e richiedente asilo, il quale compia in modo apparentemente minaccioso gesti di sollecitazione o di protesta nei confronti di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o anche soltanto di gestori di centri di accoglienza magari con l'intento di vedere applicate a sé norme che lo riguardano, ma che compie tali condotte soltanto perché non capisce ancora la lingua o non conosce la legge italiana o non ha ben compreso le procedure o diffida di qualsiasi pubblico ufficiale, soltanto perché nei Paesi non democratici da cui proviene proprio persone appartenenti a tali categorie sono stati gli strumenti della persecuzione che ha subito e dalla quale fugge.

E' evidente che in tali ipotesi la denuncia e l'avvio del procedimento penale per tale reato o anche la condanna definitiva nei confronti di chi protesta in modo forte e apparentemente minaccioso, ferma la presunzione costituzionale di non colpevolezza fino alla condanna definitiva, costituirebbero soprattutto di fatto uno strumento improprio di minaccia nei confronti di qualsiasi protesta apparentemente minacciosa di ogni richiedente asilo, al quale sarebbe irragionevolmente assicurato un esame velocissimo e del tutto sommario della sua domanda di asilo, con un trattamento irragionevolmente peggiore rispetto ad ogni altro straniero, del suo diritto al riconoscimento al diritto di asilo che la Costituzione italiana gli garantisce.

(LIMITAZIONI E GARANZIE PER IL TRATTENIMENTO IN LOCALI PERTINENTI ALL'AMMINISTRAZIONE DI PUBBLICA SICUREZZA)

All'art. 3, comma 1, lett. c), punto 1), alla fine della disposizione aggiunta si inserisce il seguente periodo

“In ogni caso tale trattenimento può avvenire soltanto in locali, la cui ubicazione è espressamente indicata nel provvedimento amministrativo o giudiziario; in tali locali è comunque ammessa la visita dell'autorità giudiziaria, del difensore, dei familiari, dei rappresentanti delle organizzazioni internazionali e degli enti iscritti nel registro nazionale delle associazioni ed enti operanti in favore dell'immigrazione e del Garante nazionale e regionale dei diritti delle persone private della libertà personale”

La disposizione perfeziona la nuova norma che mira a garantire l'effettivo rispetto della riserva di legge assoluta in materia di modi dei provvedimenti restrittivi della libertà personale prevista

dall'art. 13 Cost., consentendo la conoscibilità del luogo di trattenimento e l'accesso ai medesimi soggetti a cui è consentito l'accesso nei centri di permanenza per il rimpatrio.

(RILASCIO DEL CODICE FISCALE AI RICHIEDENTI ASILO)

All'art. 3, comma 2, dopo la lettera a) è inserita la seguente lettera:

“a-bis) Dopo l'articolo 5-bis è inserito il seguente articolo

“5-ter (Codice fiscale)

1. Al richiedente protezione internazionale, a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno di cui all'articolo 4, comma 1, ovvero la ricevuta di cui all'articolo 4, comma 3, è rilasciato un codice fiscale alfanumerico.

2. Il codice fiscale rilasciato ai richiedenti protezione internazionale consente l'accesso ai servizi in condizioni di parità con gli altri stranieri regolarmente soggiornanti.””

L'emendamento proposto prevede una nuova disposizione posta a tutela dei titolari del permesso per richiesta asilo ai quali nella prassi oggi è rilasciato in maniera arbitraria a seconda della Questura di riferimento il codice fiscale numerico anziché quello alfanumerico.

L'associazione ha rilevato diverse difficoltà nell'accesso ai servizi ai titolari di permesso per richiesta asilo con codice fiscale numerico quali -ad esempio- l'apertura di un conto corrente bancario, l'iscrizione ai Centri per l'impiego, la certificazione ISEE e l'iscrizione alla scuola guida.

In proposito si ricorda che la sent. n. 186/2020 della Corte costituzionale in materia di iscrizione anagrafica afferma che non vi possono essere trattamenti differenziati e “pregiudizievoli” nei confronti dei richiedenti asilo quanto all'accesso ai servizi a loro garantiti. Come rilevato dalla Corte, «pur potendo il legislatore valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri, esso non può porre gli stranieri (o, come nel caso di specie, una certa categoria di stranieri) in una condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo status di straniero non può essere di per sé considerato come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi».

(ABROGAZIONE DEL TRATTENIMENTO DEL RICHIEDENTE ASILO PER IL SOLO FATTO DI AVERE PRESENTATO DOMANDA IN FASE DI ESECUZIONE DI UN PROVVEDIMENTO CHE NE COMPORTEREBBE L'IMMINENTE ALLONTANAMENTO DAL TERRITORIO NAZIONALE)

All'art. 3, comma 2, lett. b), punto 1) è abrogato il punto 1.1.

L'emendamento abroga la nuova norma che prevede il trattenimento del richiedente asilo per il solo fatto di avere presentato domanda in fase di esecuzione di un provvedimento che ne comporterebbe l'imminente allontanamento dal territorio nazionale.

Tale nuova ipotesi mira evidentemente a scoraggiare la presentazione di alcuna domanda reiterata in fase di esecuzione di un provvedimento di allontanamento, ma è incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., perchè viola le norme UE che non consentono il

trattenimento in tale ipotesi, ma lo consentono nell'ipotesi in cui lo straniero è già trattenuto in attesa dell'esecuzione di un provvedimento di trattenimento e vi sono fondati motivi di ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del provvedimento (art. 8, par. 3, lett. c) direttiva 2013/33/UE), ipotesi che però è già attuata nell'ordinamento nazionale dall'art. 6, comma 3 d. lgs. n. 142/2015.

(LIMITAZIONE DEI CASI DI TRATTENIMENTO DEI RICHIEDENTI ASILO PER FINI IDENTIFICAZIONE DELLA CITTADINANZA O DELL'IDENTITÀ)

All'art. 3, comma 2, lettera b) alla fine del n. 2) nel testo della norma modificata dal decreto-legge del comma 3-bis) dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 è aggiunto il seguente nuovo periodo:

“In ogni caso il trattenimento può essere disposto o prorogato nelle ipotesi previste dal presente comma soltanto nei confronti dello straniero o apolide che abbia già manifestato in Italia la volontà di presentare domanda di protezione internazionale e non sia minore non accompagnato, né sia portatore di esigenze particolari indicate all'articolo 17, allorché, in relazione alle circostanze concrete della sua situazione individuale, il trattenimento sia indispensabile per consentire l'espletamento delle verifiche necessarie ad accertare la sua identità o nazionalità perché risulta avere già presentato con identità o cittadinanza diverse un'altra domanda di protezione internazionale in altro Stato membro dell'Unione europea ovvero perché ha esibito alle autorità italiane documenti di viaggio o di identificazione rivelatisi falsi o contraffatti senza segnalare tempestivamente la sua vera identità e nazionalità e senza indicare che tali documenti sono falsi o contraffatti e che sono stati usati al fine di uscire dal Paese di origine o di provenienza per sottrarsi al pericolo di subire persecuzioni o torture o danni gravi”.

L'emendamento si rende necessario per modificare la norma introdotta dal d.l. n. 113/2018 e precisare e limitare in modo tassativo a due sole ipotesi i casi in cui è consentito il trattenimento del richiedente asilo, cioè nei soli casi in cui è davvero indispensabile, con una valutazione caso per caso, ai fini dell'accertamento della sua identità o nazionalità e soltanto dopo che abbia effettivamente manifestato la sua volontà di presentare domanda di protezione internazionale, con esclusione dei minori non accompagnati e delle persone vulnerabili.

Infatti la vigente disciplina di tale ipotesi di trattenimento, introdotta dal d.l. n. 113/2018, può applicarsi a qualsiasi richiedente asilo (che molto spesso si presenta senza documenti o con documenti falsi o contraffatti proprio perché sono lo strumento per fuggire alle persecuzioni o alle guerre), il che però è incostituzionale per due motivi.

In primo luogo viola l'art. 117, comma 1 Cost. perché viola l'art. 8, par. 2 della Direttiva 2013/33/UE (accoglienza) che dà agli Stati la facoltà di prevedere il trattenimento per verifica della nazionalità o identità del richiedente solo “ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso” e sulla base dei presupposti previsti dalla normativa nazionale, mentre la normativa interna di cui si propone la modifica prevede un sostanziale automatismo e non specifica meglio i presupposti

In secondo luogo la mancata precisazione dei presupposti del trattenimento viola anche l'art. 13, comma 3 Cost. che esige che l'autorità di pubblica sicurezza possa adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale soltanto in casi eccezionali di necessità e urgenza tassativamente indicati dalla legge: la genericità del presupposto previsto nel decreto-legge trasforma questa misura in una

restrizione per nulla connotata di eccezionalità, necessità, urgenza e tassatività, bensì potenzialmente onnicomprensiva di tutte le situazioni di quasi tutti i richiedenti asilo.

(ABROGAZIONE DEL TRATTENIMENTO DEL RICHIEDENTE ASILO NEI C.P.R. O IN ALTRI CENTRI ALLORCHÉ RIENTRA TRA LE CATEGORIE OSTATIVE ALLA PROTEZIONE INTERNAZIONALE)

All'art. 3, il comma 3 è abrogato.

L'emendamento è necessario per abrogare una disposizione che riguarda il trattenimento di talune categorie di richiedenti asilo, che il d.l. aggiunge alle categorie dei richiedenti di cui si può disporre il trattenimento, cioè quelli che abbiano i requisiti per il diniego dello status di rifugiato o per l'esclusione dallo status di protezione sussidiaria in parte superflua e in parte illegittima.

Da un lato si tratta di una disposizione superflua perchè prevede che il trattenimento di tali richiedenti avvenga in un centro di permanenza per il rimpatrio, il che è però già previsto all'inizio del comma 2 dell'art. 6 d. lgs. n. 142/2015 che la disposizione del d.l. modifica.

Dall'altro lato la disposizione è illegittima, perchè prevede che questi richiedenti asilo possano essere trattenuti non soltanto nell'ambito dei c.p.r. (seppur nei limiti della loro capienza), ma anche nei non meglio precisati luoghi pertinenti all'amministrazione della pubblica sicurezza, collocati anche in zone afferenti alla polizia di frontiera nei quali si possono trattenere gli stranieri espulsi o respinti, previsti dall'art. 13, comma 5-bis d. lgs. n. 286/1998.

Al di là della dubbia legittimità costituzionale di questi ultimi luoghi, la disposizione è incostituzionale per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. perché l'art. 10, par. 1 della direttiva UE sull'accoglienza dei richiedenti asilo prevede che il trattenimento dei richiedenti asilo può avvenire di norma soltanto in appositi centri di permanenza o, al massimo, negli istituti penitenziari (allorché siano già detenuti). Il fatto che la norma UE preveda la locuzione "di norma" non autorizza certo a prevedere in modo sistematico che soltanto alcuni richiedenti asilo siano trattenuti in luoghi non meglio precisati e comunque diversi dai c.p.r.

(DELIMITAZIONE DEI PRESUPPOSTI E DELLE GARANZIE PER GLI STRANIERI DESTINATARI DI RESPINGIMENTO ALLA FRONTIERA)

All'art. 3, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente comma:

“3-bis. All'articolo 10 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286:

a) alla fine della lettera b) del comma 2 sono aggiunte le seguenti parole:

”ovvero perché entro le 24 ore successive alla presentazione ai valichi di frontiera o al fermo nelle vicinanze della frontiera non è stato possibile effettuare il respingimento verso il Paese di origine o di provenienza; lo straniero respinto che entro tale termine non è stato effettivamente allontanato dal territorio italiano non può in alcun modo permanere nei locali pertinenti all'amministrazione della pubblica sicurezza o alla polizia di frontiera o nei locali portuali o aeroportuali e nei suoi confronti il

Questore se non ha disposto la revoca del respingimento, né il trattenimento in un centro di permanenza per il rimpatrio, adotta l'ordine di allontanamento previsto dall'art. 14, comma 5-bis."

b) alla fine del comma 4 sono aggiunti i seguenti periodi:

"Lo straniero respinto o presente durante le verifiche ai valichi di frontiera deve essere informato sulla procedura di protezione internazionale e ha diritto di contattare rappresentanti dell'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) e un difensore; per tali scopi il personale della polizia di frontiera deve dare informazioni, anche mediante l'operato di enti di assistenza ai richiedenti che si avvalgono di proprio personale e di mediatori interculturali o materiale multilingue in forma cartacea o multimediale, anche predisposto dalla Commissione nazionale per il diritto di asilo. Nel caso in cui prima che il respingimento sia adottato o sia effettivamente eseguito lo straniero in qualsiasi modo manifesti la volontà di presentazione della domanda di protezione internazionale o si trovi in una delle situazioni indicate nell'articolo 19, commi 1 e 1.1. il respingimento non è disposto e, se disposto, è revocato e si applicano le norme vigenti in materia.";

c) alla fine del comma 5 sono aggiunti i seguenti periodi:

"La polizia di frontiera può avvalersi dell'opera di mediatori interculturali. Nei casi in cui ai valichi di frontiera si presentino o siano rintracciati minori stranieri non accompagnati si applicano l'articolo 28 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 e l'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 e qualora vi siano dubbi sulla minore età dello straniero si applica l'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142."."

L'emendamento modifica la disciplina dei respingimenti e in particolare dei respingimenti alla frontiera, prevedendo che non si disponga mai il respingimento con permanenza nei locali di frontiera o portuali o aeroportuali per oltre 24 ore, salvo che si decida di disporre un provvedimento del questore di respingimento differito, che comporta il controllo giurisdizionale ed eventualmente il trattenimento in un centro di permanenza per il rimpatrio.

L'emendamento recepisce altresì le seguenti raccomandazioni espresse dal Garante per la protezione delle persone private della libertà personale nel suo rapporto del 2019 sulle visite ai locali in uso alle forze di polizia presso alcuni valichi di frontiera, che ha verificato con preoccupazione le prassi distorte e illegittime nell'applicazione dei respingimenti, che si trasformano in trattenimenti de facto, del tutto illegittimi.

"1. che venga urgentemente disciplinata con una fonte normativa primaria la permanenza delle persone all'interno delle sale d'attesa presso i valichi di frontiera e che siano riconosciute le garanzie sostanziali e procedurali previste dalla legge nei casi di privazione della libertà personale.

2. che per accogliere temporaneamente le persone respinte all'accesso nel territorio italiano siano adottate soluzioni che tutelino i loro diritti fondamentali, incluso quello a dignitose condizioni materiali di temporanea ospitalità e alla piena informazione sugli strumenti protettivi previsti dall'ordinamento italiano, al fine di tutelare dal possibile refoulement nonché di garantire l'accesso alla richiesta di asilo.

3. di adeguare con urgenza agli standard internazionali i locali utilizzati per le persone respinte presso i valichi di frontiera, in particolare prevedendo illuminazione, naturale e artificiale,

nonché reazione adeguate, attrezzatura appropriata per il riposo nelle ore notturne (lenzuola o effetti letterecci), possibilità di accesso ad ambienti all'aria aperta.

4. di cessare immediatamente l'utilizzo promiscuo degli ambienti allestiti per il pernottamento, prevedendo sempre un locale dormitorio per i passeggeri di sesso maschile e un locale dormitorio per i passeggeri di sesso femminile.

5. che siano sempre ed effettivamente garantite alle persone trattenute nei locali di attesa delle zone di transito dei valichi di frontiera la libertà di comunicazione con il mondo esterno e il diritto di accedere a un avvocato, anche mediante possibilità di incontro con il medesimo.

6. di garantire presso i valichi di frontiera la presenza di mediatori culturali che possano intervenire a supporto della Polizia di frontiera nell'esercizio delle proprie attività, in particolare nell'interazione con le persone sottoposte alle "verifiche di seconda linea" e con quelle respinte e condotte nei locali d'attesa.

7. che anche presso i valichi di frontiera sia assicurata la piena applicazione della legge 7 aprile 2017 n. 47 assicurando piena tutela ai minori stranieri non accompagnati nei cui confronti sorga un dubbio rispetto all'età e siano interrotte prassi di accertamenti sommari svolti al di fuori del quadro di garanzie e dello schema di legalità che l'ordinamento prevede.

8. che sia adottata ogni opportuna misura affinché sia sempre garantito totale accesso alla procedura di protezione internazionale e raccomanda di assicurare il diritto di informazione del cittadino straniero presente ai valichi di frontiera, almeno mediante la messa a disposizione di materiale informativo multilingua, sia in versione cartacea che audiovisiva.

9. provvedere alla messa a norma della camera di sicurezza, affinché siano garantite illuminazione e areazione adeguate e venga predisposto un sistema di chiamata azionabile all'interno dalla persona fermata come previsto dagli standard internazionali e europei;

10. assicurare una migliore e più trasparente tenuta dei registri, sia a tutela della persona privata della libertà sia a tutela del personale addetto alla sua vigilanza."

(RISPETTO DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI SULLA VIOLENZA DOMESTICA NELLA DISCIPLINA DEGLI STANDARD DELL'ACCOGLIENZA)

All'art. 4, comma 2 alla fine della lettera c) è aggiunto il seguente periodo:

"L'accoglienza dei titolari dei permessi di soggiorno avviene con le modalità previste dalla normativa nazionale ed internazionale in vigore per le categorie vulnerabili, con particolare riferimento alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata con legge 27 giugno 2013, n. 7, ed in collegamento con i percorsi di protezione dedicati alle vittime di tratta e di violenza domestica. "

L'emendamento appare necessario per assicurare adeguate modalità di accoglienza nel nuovo sistema SAI alle categorie vulnerabili ed assicurare, altresì, che l'accoglienza sia attuata in coerenza con il percorso di protezione dedicato a vittime di tratta e di violenza domestica, in base alla vigente

normativa nazionale ed internazionale in materia, con particolare riguardo alla Convenzione di Istanbul.

(AMMISSIONE DOPO 6 MESI DALL'ACCOGLIENZA ALLE PRESTAZIONI DI ACCOGLIENZA DI SECONDO LIVELLO)

All'art. 4 comma 2 lettera c) alla fine del nuovo comma 2-bis è aggiunto il seguente periodo:

“Decorsi sei mesi dalla presentazione della domanda di protezione internazionale, i richiedenti la protezione internazionale accedono ai servizi di secondo livello di cui alla lettera b).”

Tale emendamento si giustifica dal fatto che i richiedenti asilo possano rimanere anni sul territorio nazionale in attesa di una decisione definitiva e dovrebbero, dunque, poter accedere, dopo un ragionevole lasso di tempo pari a 6 mesi (durata ordinaria della procedura amministrativa di esame delle domande di protezione internazionale), alle misure di orientamento al lavoro e formazione professionale previste per i titolari di protezione internazionale alla lettera b).

(SOPPRESSIONE DI LIMITI IRRAGIONEVOLI ALL'ACCOGLIENZA DI CATEGORIE DI STRANIERI TITOLARI DI PROTEZIONE SPECIALE)

All'art. 4, comma 3, lett. b), nel nuovo testo del comma 1 del articolo 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, la lettera a) è sostituito dai seguenti:

“a) protezione speciale, di cui agli articoli 19, commi 1 e 1.1 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;

a-bis) per cure mediche, di cui all'articolo 19, comma 2, lettera d-bis), del decreto legislativo n. 286 del 1998;”

In primo luogo l'emendamento sopprime dalla lettera a) l'esclusione dai servizi di accoglienza del SAI dei titolari di protezione speciale che l'abbiano ottenuta in virtù di clausole di esclusione (persone astrattamente meritevoli di protezione internazionale, ma destinatarie di protezione speciale essendo state ritenute responsabili delle varie condotte - più o meno gravi - che possono condurre all'esclusione ed al diniego della protezione maggiore).

L'idea che misure di accoglienza possano essere rifiutate soltanto a queste categorie di persone, senza alcuna valutazione dei casi specifici pare del tutto irragionevole e discriminatoria.

Se una persona al momento è in stato di libertà ed ha ottenuto di fruire della protezione speciale, che è una delle forme del diritto di asilo o è l'effetto anche di obblighi internazionali di non respingimento o di espulsione è meritevole della medesima accoglienza dignitosa e del medesimo percorso di inclusione sociale spettante ad ogni altro richiedente asilo.

In secondo luogo l'emendamento colloca in un'autonoma lettera a-bis) il riferimento sintatticamente poco chiaro con cui il decreto-legge inserisce anche nel testo della lettera a) anche

il permesso di soggiorno per cure mediche, che invece come tutti i permessi citati nella disposizione deve trovare autonoma e chiara indicazione in nuova lettera autonoma.

(RIDUZIONE A 12 MESI DELLA DURATA MASSIMA DEI PROCEDIMENTI DI RICONOSCIMENTO E CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA ITALIANA, ANCHE CON SILENZIO-ASSENSO)

All'art. 4, il comma 5 è sostituito dal seguente: “Il termine di definizione dei procedimenti di cui agli articoli 5 e 9 è fissato in massimo dodici mesi dalla presentazione della domanda, al decorrere dei quali in mancanza di un provvedimento di rigetto da parte del Ministero dell'Interno, la cittadinanza italiana deve intendersi concessa all'interessato”.

Tale modifica è necessaria per ridurre la durata della procedura di naturalizzazione entro termini che siano ragionevoli e possano comunque essere rispettati dall'Amministrazione e che già si aggiunge ai lunghi termini (fino a 10 anni di residenza regolare ininterrotta) quali presupposti per l'acquisto della cittadinanza italiana previsti dalla legge italiana, che rende la procedura per la concessione della cittadinanza italiana tra le più lunghe di quelle previste in casi analoghi in altri Stati europei

(ABROGAZIONE DELLA REVOCA DELLA CITTADINANZA ITALIANA, RICONOSCIMENTO DEGLI EFFETTI DELLA RIABILITAZIONE AI FINI DELLA CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA E PREVISIONE ESPLICITA DEL LIMITE DELL'IMPORTO ANNUO DELL'ASSEGNO SOCIALE QUALE REQUISITO MASSIMO AI FINI DELL'ACCOGLIMENTO DELLA DOMANDA DI CONCESSIONE DELLA CITTADINANZA)

All'art. 4 dopo il comma 6 aggiungere i seguenti nuovi commi

“6-bis. L'articolo 10-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art.7 del decreto-legge. 4 ottobre 2018 n.113, convertito in legge 1 dicembre 2018, n. 132, è abrogato.

6-ter. “All'art. 9 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 sono aggiunti i seguenti commi:

“2-bis. Il provvedimento di reiezione dell'istanza di concessione presentata ai sensi del comma 1 non può essere adottato qualora sia intervenuta la riabilitazione, ai sensi dell'art. 6, comma 3, in relazione alla condanna di cui al comma 2 del medesimo articolo.

2-ter. Il richiedente, salvo che sia cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea, deve corredare l'istanza di concessione della cittadinanza ai sensi del comma 1 con una certificazione relativa ai redditi, propri ovvero dei propri familiari conviventi, di importo annuo non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale.””

L'emendamento che prevede il nuovo comma 6-bis propone l'abrogazione della revoca della cittadinanza italiana prevista nell'art. 10-bis della legge n. 91/1992 dall'art. 14, comma 1 lett. d) d.l. n. 113/2018.

Infatti si tratta di norma viziata da manifeste illegittimità, sia per violazione del divieto di privazione della cittadinanza per motivi politici previsto dall'art. 22 Cost., sia per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost. nella parte in cui prevede la revoca, anche allorché la persona non abbia la cittadinanza di alcun altro Stato, il che creerebbe un caso di apolidia in violazione del divieto di nuova apolidia previsto dall'art. 8, comma 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, sia per violazione dell'art. 3, primo comma Cost., poiché si trattano in modo diverso situazioni oggettivamente simili.

Più specificamente, ad alcuni cittadini italiani (quelli che di fatto l'acquisiscono per ius sanguinis) la cittadinanza italiana non potrà mai essere revocata, mentre altri cittadini (che hanno ottenuto la cittadinanza, di fatto, per ius soli) potranno vedersela revocata se commettono determinati reati), sia per violazione della funzione di rieducazione della pena prevista dall'art. 27 Cost. (se, infatti, lo scopo della pena, in una società democratica, è quello di reinserire il reo all'interno del tessuto sociale reintegrandolo, la perdita della cittadinanza è per definizione una sanzione anti-socializzante), sia per violazione dell'art. 10, comma 2 e 117, comma 1 Cost., in quanto è contraria ai criteri elaborati dalla Corte EDU 8 giugno 1976 Engel ed altri contro Paesi Bassi, con riferimento alle sanzioni amministrative secondarie, comminate insieme alle sanzioni penali, in quanto sproporzionata e di natura sostanzialmente general-preventiva (quindi, sostanzialmente penale), il che comporta una violazione del diritto a non essere giudicato o punito due volte - ne bis in idem – previsto dall'art. 4 del Protocollo aggiuntivo n. 7 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

L'emendamento che prevede il nuovo comma 6-ter prevede due ulteriori urgenti modifiche della disciplina legislativa della concessione della cittadinanza prevista dalla legge n. 91/1992.

In primo luogo col nuovo comma 2-bis dell'art. 9 della legge n. 91/1992 si intendono riconoscere gli effetti giuridici della riabilitazione prevista dall'art. 178 cod. pen. (essa fa cessare gli effetti giuridici della condanna), attualmente previsti dalla legge sulla cittadinanza italiana soltanto nell'ipotesi di condanna subita dal coniuge straniero di cittadino italiano. Si riconoscono, pertanto, gli effetti ex lege della riabilitazione in generale, senza distinzioni, ritenendosi non ragionevole limitare tali effetti ai soli coniugi.

Il diverso trattamento di chi è coniugato, rispetto a chi non lo è, configura una manifesta, ingiustificata disparità di trattamento, rilevante non solo ai sensi dell'art. 3 Cost. (che prevede tale divieto nella forma positiva del diritto di uguaglianza), ma anche dell'art. 14 Convenzione europea dei diritti dell'uomo (cfr. per un richiamo congiunto all'art. 3 e all'art. 14 CEDU, Corte cost. 7.10.2015, n. 230). La violazione dell'art. 14 CEDU è stata, recentemente, oggetto di doglianza avanti alla Corte EDU che, in più occasioni, ha ritenuto integrata la violazione quando si verifici un trattamento diverso pur in presenza di situazioni simili, rilevando non solo le discriminazioni derivanti da norme, ma quelle di fatto (18.7.2004, Karlheinz Schmidt c. Germania, §28) e quelle indirette, cioè che si basano non su criteri di distinzione vietati, ma producono, di fatto, effetti pregiudizievoli sproporzionati su persone o gruppi di persone (4.5.2001, Hugh Jordan c. Regno Unito, §§151-155; 16.5.2010, Oršuš e altri c. Croazia, GC, §150; 13.11.2007, D.H. e altri c. Repubblica Ceca, GC, §§184-194). Ha anche ritenuto ingiustificata la diversità di trattamento in tutti i casi in cui essa risulti, comunque, irragionevole (cfr. 13.7.2010, Clift c. Regno Unito, § 58 ss.; 10.3.2011, Kiyutin c. Russia, § 56).

L'emendamento proposto è, dunque, coerente con l'opportunità di evitare possibili condanne da parte della Corte EDU, e con la ratio di quanto previsto dalla l. 9.1.2006, n. 1 ("Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo") e del D.P.C.M. 1.2.2007 che reca misure di esecuzione della predetta legge. Si aggiunga che tale discriminazione ben può assumere rilievo anche sotto il profilo del diritto dell'Unione europea, considerato lo status privilegiato del cittadino dell'Unione europea ai sensi degli artt. 18 ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (il non riconoscere gli effetti della riabilitazione per i cittadini dell'Unione europea sarebbe in contrasto con il divieto di discriminazioni). Rilevo può assumere, sotto questo profilo, anche la direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25.11.2003 "relativa allo status dei cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo" e il d.lgs. 8.1.2002, n.3 di "Attuazione" della

predetta direttiva, se si considerano le finalità di stretta integrazione dei lungosoggiornanti, e i diritti ad essi riconosciuti, diversamente dagli altri stranieri.

In secondo luogo il nuovo comma 2-ter dell'art. 9 della legge n. 91/1992 intende colmare la mancanza di una norma di rango primario sul requisito della disponibilità di reddito da parte dello straniero richiedente la concessione della cittadinanza italiana.

Il vasto contenzioso determinato dalla prassi in materia, suggeriscono la necessità di prevedere a livello legislativo di integrare il D.P.R. 18.4.1994, n. 362, "Regolamento recante disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana", là dove all'art. 1 indica la documentazione che deve essere presentata a corredo dell'istanza, sia da parte di straniero coniuge di cittadino italiano (il riferimento è all'art. 7 della l. 91/1992), sia in tutti gli altri casi (il riferimento è all'art. 9 della medesima legge).

Si propone, quindi, di prevedere che ai fini della concessione di cui all'art. 9 (ipotesi di soggetti diversi dallo straniero coniuge di cittadino italiano), la produzione di una documentazione che attesti il possesso di redditi almeno pari, nel minimo, all'importo annuo dell'assegno sociale di cui alla l. 8.8.1995, n. 335 (importo previsto dal d.lgs. 8.1.2007, n.3 di "Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo", al fine del rilascio del permesso di soggiorno ai sensi della predetta direttiva).

Considerato lo status privilegiato del cittadino dell'Unione europea ai sensi degli artt. 18 ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, si ritiene che allo stesso non debba essere richiesto il possesso di un reddito minimo pari all'assegno sociale; l'art.9,1° comma lett. d), della legge n. 91/1992 peraltro, riduce per tale cittadino il periodo di residenza legale a quattro anni, rispetto ai dieci previsti dalla lettera f) per gli stranieri appartenenti ai Paesi terzi.